

Eva Irene Falleth,
Gro Sandkjær Hanssen
og Inger-Lise Saglie

Medvirkning i byplanlegging i Norge



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Medvirkning i byplanlegging i Norge

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:1

**Blåfjella – Skjækerfjella
Låarte – Skæhkere**
Evaluering av lokalt
forvaltningsforsøk i en
nasjonalpark

NIBR-rapport 2006:18

**Lokal forvaltning av
store verneområder**
En evaluering av
kommunal forvaltning i
Setesdal Vesthei-
Ryfylkesheiane

NIBR-rapport 2008:17

**Kommunal
kystsoneplanlegging**
Et redskap for en
balansert utvikling av
havbruk og fiske

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no

Eller skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Eva Irene Falleth, Gro Sandkjær Hanssen
og Inger-Lise Saglie

Medvirkning i byplanlegging i Norge

NIBR-rapport 2008:37

Tittel: **Medvirkning i byplanlegging i Norge**

Forfatter: Eva Falleth, Gro Sandkjær Hanssen og Inger-Lise Saglie

NIBR-rapport: 2008:37
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-765-1
Prosjektnummer: 0-2423
Prosjektnavn: Styringsformer i byutvikling: fra deltagelse som aktivum i government til deltagelse som strategi i governance

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd
Prosjektleder: Inger-Lise Saglie

Referat: Rapporten presenterer funn fra en studie som har sett på medvirkning fra lokalsamfunnet i byplanlegging. Formålet har vært å få et generelt overblikk over kontakt, samarbeid og medvirkning i reguleringsplaner, med et spesielt fokus på lokalsamfunnsaktører. I denne rapporten presenteres funn fra de to kvantitative undersøkelsene i prosjektet. Undersøkelsene ble gjennomført i 2007.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2008
Antall sider: 116
Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Dette er en del av rapporteringen fra prosjektet ”Styringsformer i byutvikling: fra deltagelse som aktivum i government til deltagelse som strategi i governance”, gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning og Universitetet for miljø og vitenskap (UMB). Prosjektet er finansiert av Forskningsrådsprogrammet DEMOSREG.

Rapporten presenterer funn fra de to kvantitative undersøkelsene i prosjektet, nærmere bestemt a) dokumentundersøkelsen av 100 planer fra Bergen, Oslo og Trondheim i 1987 og 2005, og b) spørreundersøkelsen til sentrale aktører i de 145 største kommunene i Norge (ordførere, politikere i planutvalg, rådmenn, plansjefer, saksbehandlere, lokale organisasjoner, utbyggerbedrifter).

Formålet med undersøkelsene har vært å få et generelt overblikk over holdninger, kontakt, samarbeid og medvirkning i reguleringsplaner.

Rapporten er skrevet av Eva Irene Falleth, Gro Sandkjær Hanssen og Inger-Lise Saglie. Vi takker for det første Hilde Tucker for hjelp til innsamling av data i dokumentundersøkelsen. I tillegg skal de tre kommunene ha takk for deres velvillighet til å framskaffe plansaker fra 1987 fra sine arkiver. Saksdokumentene fra 2005 har vært tilgjengelig på nettet.

Oslo, desember 2008

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

NIBR-rapport 2008:37

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 1 |
| Tabelloversikt..... | 4 |
| Figuroversikt | 6 |
| Sammendrag..... | 8 |
| Summary | 14 |
| 1 Tema og problemstillinger | 21 |
| 1.1 Prosjektets tema og formål..... | 21 |
| 1.2 Problemstillinger og analytisk rammeverk | 24 |
| 1.3 Rammevilkår, lovverk..... | 28 |
| 2 Datagrunnlag..... | 31 |
| 2.1 Dokumentundersøkelsen..... | 31 |
| 2.2 Spørreundersøkelsen | 35 |
| 3 Kartlegging av praksis – dokumentstudien..... | 39 |
| 3.1 Om Bergen, Trondheim og Oslo | 39 |
| 3.2 Bakgrunnsinformasjon om planene | 44 |
| 3.3 Kontakt og samhandling i planprosessen..... | 47 |
| 3.3.1 Før offentlig ettersyn..... | 47 |
| 3.4 Offentlig høring..... | 48 |
| 3.5 Vedtaksfasen..... | 52 |
| 3.6 Klager..... | 55 |
| 3.7 Konklusjoner - Dokumentstudien..... | 56 |
| 4 Kartlegging av praksis – spørreundersøkelsen..... | 59 |
| 4.1 Aktivitet..... | 59 |
| 4.2 Medvirkning i henhold til lovens minstekrav..... | 61 |
| 4.3 Medvirkning utover lovens minstekrav | 67 |
| 5 Holdninger til deltakelse i byplanlegging | 73 |
| 5.1 Medvirkning fra lokalsamfunnet – betydning og begrunnelse | 73 |
| 5.2 Begrunnelse for utbyggers bruk av medvirkning | 77 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 6 | Kontakt mellom aktørene | 79 |
| 6.1 | Arenaer for kontakt og kontakthypighet..... | 79 |
| 6.2 | Politikers kontaktmønster – finner vi variasjon? | 84 |
| 7 | Aktørers innflytelse på reguleringsplaner..... | 88 |
| 7.1 | Innflytelsen til lokalsamfunn og utbyggere | 88 |
| 7.2 | Hva føler politikere seg bundet av? | 93 |
| 8 | Den lokale offentlige debatt om byplanlegging | 97 |
| 9 | Oppsummering..... | 100 |
| | Litteraturliste | 104 |
| | Vedlegg 1 Tabeller | 110 |

Tabelloversikt

| | | |
|-------------|---|----|
| Tabell 2.1 | Regulerings saker fordelt på kommune og år (N=100) | 31 |
| Tabell 2.2 | Antall plansaker som har informasjon om kontakt og samhandling mellom aktørene for del av undersøkelsen..... | 34 |
| Tabell 2.3 | Totalt antall reguleringsplaner behandlet av byutviklingskomiteene, andel planer i undersøkelsen angitt i %. | 35 |
| Tabell 2.4 | Oversikt over spørreundersøkelsen..... | 37 |
| Tabell 3.1 | Startpakke for private planer i Bergen kommune. | 40 |
| Tabell 3.2 | Veileder for private planforslag, Trondheim kommune. | 41 |
| Tabell 3.3 | Veiledende faser i behandling av private planer i Oslo..... | 42 |
| Tabell 3.4 | Forslagstillere fordelt på kommuner og år (n=96)..... | 45 |
| Tabell 3.5 | Fordeling av formål med reguleringsplanene i kommunene (N=100)..... | 45 |
| Tabell 3.6 | Saksbehandlingstid, år og kommuner (n=91)..... | 46 |
| Tabell 3.7 | Kontaktmønster mellom lokalsamfunn og andre aktører (forslagstiller, planadministrasjon og politikere) som følge av meldingsplikten om planoppstart. | 48 |
| Tabell 3.8 | Antall planer det sendes høringsuttalelser til fra naboer og nabolag, fordelt på år og kommune. (n=70) | 49 |
| Tabell 3.9 | Kontakt med organisasjoner og rettighetshavere i forbindelse med offentlig høring (n=97)..... | 50 |
| Tabell 3.10 | Høringsuttalelse og møter med offentlige myndigheter, bydeler og kommunale etater (n=91)... | 51 |
| Tabell 3.11 | Gjennomsnittlig antall høringsuttalelser per plan fordelt på kommuner og år (n=93). | 51 |

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabell 3.12 | Brev og møter i vedtaksfasen i 2005. Tabellen viser hvem som har hatt kontakt og i antall planforslag det er avholdt møter eller sendt brev..... | 52 |
| Tabell 3.13 | Endring i planinnhold i planene fra 1987 og 2005 i ulike planfaser | 53 |
| Tabell 3.14 | Endring i planinnhold i planene fra Bergen, Trondheim og Oslo i ulike planfaser | 54 |
| Tabell 3.15 | Type endringer prosentvis av alle planer i 1987 og 2005..... | 55 |
| Tabell 3.16 | Hvem fremmer klagen (n=32) | 55 |
| Tabell 4.1 | Andel organisasjoner som har avgitt høringsuttalelse, etter medlemstall. Prosent. (N=221/183) | 63 |
| Tabell 4.2 | Andel organisasjoner som har avgitt høringsuttalelse, etter kommunestørrelse. Prosent. (N=221/155). | 64 |
| Tabell 6.1 | Prosentandel av lokale organisasjoner og utbygger som rapporterer hvordan kontakten med ulike aktører som oftest er organisert. Prosent. (N=201/98). | 83 |
| Tabell 6.2 | Regresjonsanalyse av lokalpolitikeres kontakt med planadministrasjonen i den første uformelle fasen av reguleringsplanprosesser, OLS (N=lokalpolitikere, 253)..... | 86 |
| Tabell 7.1 | Regresjonsanalyse med avhengig variabel "Utbyggere har for mye makt", OLS (N=1221) | 92 |

Figuroversikt

| | | |
|-----------|--|----|
| Figur 1.1 | Oversikt over aktører og dialogarenaer (Nordahl 2008)..... | 25 |
| Figur 1.2 | Oversikt over reguleringsprosessen..... | 26 |
| Figur 4.1 | Oversikt over gjennomsnitt for vedtatte reguleringsplaner og vedtatte reguleringsplaner fremmet som private forslag (N=434/145). (Tall hentet fra KOSTRA) | 60 |
| Figur 4.2 | I hvilken grad får følgende aktører skriftlig henvendelse om å gi høringsuttalelser i forbindelse med reguleringsplaner? Prosent. Spørreundersøkelse til plansjefer (N=84)d | 62 |
| Figur 4.3 | Oppfatningene til plansjefer og lokalpolitikere i planutvalg om hvorvidt det har skjedd en endring i omfanget av klager, henvendelser til sivilombudsmannen, rettstvister og innsigelser i løpet av de fem siste årene. (N=362). | 66 |
| Figur 4.4 | Prosentandel av plansjefer og lokalpolitikere i planutvalg som rapporterer hva som oftest er årsak til endring i planinnhold etter vedtak. (N=362)..... | 67 |
| Figur 4.5 | Prosentandel av lokale organisasjoner som oppgir at de (en eller annen gang) har medvirket i reguleringsplanprosesser på følgende møter: (N=221)..... | 69 |
| Figur 4.6 | Hvem tar som oftest initiativ til medvirkningstiltak (folkemøter, workshops, debatter) utover det som er lovpålagt? (prosentandel som svarer "Svært ofte" og "ofte") (N=1221, minus ordførere og bedrifter). | 71 |
| Figur 5.1 | Holdning til medvirkning. Prosent som oppgir "Svært viktig" og "Nokså viktig". (N=1000)..... | 74 |

| | | |
|-----------|--|----|
| Figur 5.2 | ”Lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) tenker bare på sine egne interesser i by- og arealplanlegging” (Prosent som rapporterer ”Helt enig” og ”Nokså enig”) (N=1221/910). | 75 |
| Figur 5.3 | ”Utbyggere bruker deltakelse fra lokalsamfunnsaktører strategisk for å få politisk aksept for sine utbyggingsforslag (Prosent som sier seg ”Helt enig” og ”Nokså enig”) (N=1221/910). | 77 |
| Figur 5.4 | ”Utbyggere legger større vekt på direkte deltakelse fra lokalsamfunnsaktører enn kommunen” (Prosent som sier seg ”Helt enig” og ”Nokså enig”) (N=1221/910). | 78 |
| Figur 6.1 | Prosentandel som oppgir at de ”alltid” (i alle saker) er i kontakt med utbyggere og sivilsamfunnsaktører. Inndelt etter ulike respondentgrupper. Søylene viser ulike planfaser (N=1221). | 81 |
| Figur 6.2 | Prosentandel som oppgir at de ”alltid” (i alle saker) er i kontakt med utbyggere og sivilsamfunnsaktører. Søylene viser ulike planfaser (N=366). | 85 |
| Figur 7.1 | Prosentandel som svarer ”veldig viktig” (N=1221)... | 89 |
| Figur 7.2 | Prosentandel som svarer ”helt enig” og ”nokså enig” (N=1221)..... | 91 |
| Figur 7.3 | Prosentandel av politikere som ”i stor grad” og ”i nokså stor grad” føler seg bundet av følgende faktorer (N=366)..... | 93 |
| Figur 8.1 | Hvor ofte er det debatt om byutvikling i følgende medier? Prosentandel som oppgir ”Svært ofte” og ”Nokså ofte”(N=1221). | 98 |
| Figur 8.2 | I hvilken grad er disse debattene kjennetegnet av å være en byplanfaglig debatt, en bred samfunnsdebatt, en debatt mellom politikere, eller en debatt om prosedyrer? Prosentandel som oppgir ”Svært ofte” og ”Nokså ofte” (N=1221). | 99 |

Sammendrag

Eva Irene Falleth, Gro Sandkjær Hanssen og Inger-Lise Saglie

Medvirkning i byplanlegging i Norge

NIBR-rapport 2008:37

Intensjonene i plan- og bygningsloven er en aktiv medvirkning fra berørte og befolkningen mer allment i planutforming. I dag er det markedsaktørene som eier planutformingen av de fleste reguleringer. Det er derfor grunn til å tro at denne utviklingen – at flere og flere reguleringsplaner er private – vil ha konsekvenser for innbyggernes, sivilsamfunnets og politikeres innflytelse over byutviklingen. Det er til nå ikke blitt gjennomført omfattende kartlegginger av kontakt og deltakelsesmønstrene i reguleringsplaner til utbyggingsformål, noe vi ønsker å gjøre i denne undersøkelsen. Det overordnede spørsmålet i rapporten er: Har den nye arbeidsdelingen mellom utbygger og planmyndighet endret hvordan og hvor mye aktører fra lokalsamfunnet medvirker i byplanlegging? Hvordan er medvirkningen fra lokalsamfunnet i dag (omfang, kanaler, mønster)? For å svare på dette skal vi se på:

1. Hva er omfanget av deltakelse gjennom høring? Har omfanget endret seg?
2. Hva er omfanget av arrangert deltakelsesaktivitet utover lovens minstekrav? Har omfanget endret seg?
3. Hvordan er aktørenes holdninger til medvirkning fra sivilsamfunnet?
4. Hvordan er kontaktmønsteret mellom aktørene, i ulike faser av planprosessen?
5. Hva slags innflytelse har de ulike aktørene i reguleringsplanprosessen (aktørenes oppfatning)?

I rapporten svarer vi på disse problemstillingene ved hjelp av en dokumentundersøkelse av reguleringsplaner og en spørreundersøkelse. Dokumentundersøkelsen av 100 planer hadde til hensikt å undersøke om det hadde skjedd endringer i deltagelsesmønsteret siden ny plan- og bygningslov ble innført i juli 1986 og fram til i dag. Her undersøkte vi 50 planer fra 1987 og 50 planer fra 2005 i Oslo, Bergen og Trondheim. Halvparten av planene er fra Oslo og de resterende er delt mellom Bergen og Trondheim. Utvalget er tilfeldig og hentet fra sakslister i besluttede organer.

Spørreundersøkelsen har gått til et bredt spekter av aktører som har med byplanlegging å gjøre. Vi har primært vært interessert i byplanlegging, og har derfor begrenset spørreskjemaundersøkelsen til de 145 mest folkerike kommunene (som representerer en tredjedel av kommunene i landet). Byplanlegging er her avgrenset til reguleringsplaner til utbyggingsformål. Aktørene som har fått tilsendt spørreskjema er administrasjon (rådmann, plansjef og saksbehandlere) i kommunene, politikere (ordfører, politikere i planutvalget) i kommunene, organisasjoner og foreninger i sivilsamfunnet og private bedrifter som har med utbygging å gjøre.

Prosjektet er gjennomført i perioden 2006-2008, og er finansiert av Norges forskningsråd, programmet for Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG).

Hva er praksis når det gjelder medvirkning av lokalsamfunnet i reguleringsaker? (kapittel 3 og 4)

Det er få opplysninger om de tidlige fasene i offentlige plandokumenter. Dette er den viktigste fasen der påvirkningsmulighetene er størst. Derimot er de formelle fasene i reguleringsplanprosessen godt dokumentert i sakspapirene, og dette gjør det mulig å finne data om kontaktmønsteret.

Dokumentundersøkelsen av reguleringssakene viser at høringsuttalelser er godt dokumentert og er den dominerende kontaktformen. Det ble gitt høringsuttalelser til 96 prosent av planene. Denne medvirkningsformen er vanlig for naboer og nabolag, og har i økende grad blitt tatt i bruk. I 1987 kom det høringsuttalelser fra naboer/nabolag til 60 prosent av planene, mens i 2005 hadde dette økt til 82 prosent av planene. Det er liten tvil om at folk er opptatt av hva som skjer i sitt umiddelbare nærmiljø.

Det er sjeldent at det er særlige deltagelsesformer utover høringsuttalelser. Det ble arrangert folkemøter i forbindelse med fire av planene, underskriftkampanjer i tre av planene og møte med politikere i en av planene. I en av planene var det både folkemøte og underskriftkampanje, og i en plan ble det både organisert underskriftkampanje og holdt møte med politikere. Det har ikke vært arrangert møter med administrasjonen og sivilsamfunnsaktører. Siden de absolutte tallene er så små er det ikke meningsfylt å sammenligne de to årstallene.

Det er betydelig flere høringsuttalelser pr plan i 2005 sammenlignet med 1987, nesten en fordobling. I 1987 ble det fremmet i snitt 8,5 høringsuttalelser pr plan og i 2005 var snittet økt til 15,2.

I vedtaksfasen er det er mye kontakt mellom forslagsstiller, berørte parter, foreninger og politikere. Den viktigste kontaktformen er brev, men særlig utbyggere har mye møter med politikere.

Det er svært vanlig at planene endres i løpet av planprosessen, og dette skjer særlig i den offentlige høringsprosessen. Det er påtagelige forskjeller i type endringer som blir gjort. I 1987 dreide dette seg i hovedsak om trafikale hensyn og hensyn til barn og unge. I 2005 er endringer i forhold til andre hensyn betydelig økt. Dette gjelder primært krav om reduksjon i utnyttelsesgrad, høyere antall rom i leiligheten, bevaring av grønne områder, kulturminner og strøkets karakter. Det kan skyldes at utbyggingen foregår som fortetting og dermed er mer kontroversiell, men like mye at det har blitt mer oppmerksomhet om kvaliteter i bybildet.

Planprosessene har blitt mer ”baktunge” i 2005 sammenlignet med 1987. Planvedtak blir i høyere grad påklaget. I 1987 ble 11 av 50 saker påklaget, mens dette hadde fordoblet seg i 2005 (21 saker). Det er i hovedsak naboer og beboerforeninger som klager, i mindre grad frivillige organisasjoner.

Spørreundersøkelsen viser at det er vanlig praksis å sende ut skriftlig henvendelse til lokale organisasjoner i reguleringsaker, selv om dette ikke gjøres i alle saker. Høringsuttalelser er den vanligste måten å medvirke på for organisasjonene, noe 66 prosent oppgir at de har gjort. Organisasjonenes størrelse spiller inn; store organisasjoner har en større tendens til å avgi høringsuttalelse enn det små organisasjoner har.

En stor andel av plansjefene og lokalpolitikere i planutvalgene i kommunene rapporterer om at omfanget av klager har økt, noe som støttes opp av funn i dokumentundersøkelsen.

I surveyen til organisasjonene spurte vi om hva slags former for medvirkning de har vært med på i reguleringsprosesser. Den hyppigste formen var, som nevnt overfor, gjennom å sende inn høringsuttalelser – noe 66 prosent oppga å ha gjort. Dernest direkte kontakt med politikere eller planadministrasjon, noe 56 prosent oppga, mens litt under halvparten hadde deltatt på åpne folkemøter eller åpne møter med utbyggere. Her fant vi også at store organisasjoner har en viss tendens til å medvirke på flere måter enn det små organisasjoner har.

Hvem tar så initiativet til medvirkning utover lovens minstekrav? I surveyen er inntrykket ganske samstemming hos både planadministrasjon, politikere og organisasjoner; det er planadministrasjonen som tar initiativet. Få har inntrykk av at utbyggere tar slike initiativ.

Holdninger til medvirkning (kapittel 5)

Dataene fra surveyen viser at utbyggere i langt mindre grad enn aktørene i kommunen vektlegger medvirkning fra lokalsamfunnet. Dette kan antagelig forklares med at utbyggere mangler tradisjon for å verdsette medvirkning, og at de domineres av markedslogikk. Selv om medvirkningsidealet står mye sterkere i kommunen, både hos politikere og planadministrasjon, så finnes det en relativ sterk oppfatning hos planadministrasjonen at lokalsamfunnsaktører er drevet av egeninteresse. Flere av funnene våre kan dermed tyde på at medvirkningsidealet som lenge har vært dominerende i planlitteraturen (Forester 1989, 1999, Healey 1997) og i planleggingspraksis har blitt svekket.

Kontakt (kapittel 6)

En viktig kanal for informasjon og innflytelse fra lokalsamfunn til kommunen er uformell kontakt med lokalpolitikere. Kontakten er omfattende i alle faser av reguleringsplanprosessen, og oppgis faktisk til å være størst i den første uformelle fasen (hvor politikerne har en udefinert rolle). Det er først og fremst politikerne i planutvalget folk tar kontakt med, ikke ordførerne, som er vanlig generelt (Askim og Hanssen 2008, Hanssen 2008). Kontakten mellom politiker og lokalsamfunn er tidligere lite

dokumentert i planlegging. Deltakelse er sett på som en del av formelle medvirkningsmetoder mellom lokalsamfunn og planleggeren som fagperson, og planlegging som en politisk institusjon er i stor grad blitt oversett. Undersøkelsen vår dokumenterer at nettopp denne deltakelseskanalen er svært viktig i byplanleggingen.

Kontakten mellom lokalsamfunnsaktører og planadministrasjonen viser seg å være overraskende liten, sett i lys av planlitteraturens betoning av planleggerens ansvar for å involvere lokalsamfunnet i planarbeid (Forester 1989, 1999). Planleggeren har imidlertid omfattende kontakt med utbyggere, noe politikere også har.

Surveyen viser også at lokalsamfunnet mangler institusjonaliserte arenaer for kontakt med planmyndighetene (både politiske og administrative) i planarbeidet. Utbyggere har derimot institusjonaliserte kontaktarenaer med planadministrasjonen i de aller fleste kommuner. Disse arenaene, kalt formøter, forhåndskonferanser etc, finner sted i tidlige faser i planprosessen. Over 90 prosent av utbyggere oppgir at dette er det viktigste kontaktpunktet inn i kommunen. Lokalsamfunnsaktører må, særlig i de tidlige faser av planarbeidet, satse på uformelle kanaler, som direkte kontakt med politikere og planadministrasjon

Innflytelse (kapittel 7)

Lokalsamfunnet vurderes i liten grad å ha innflytelse på reguleringsprosesser. Undersøkelsen vår viser at ingen respondentgrupper opplever at sivilsamfunnsaktører har for mye makt. Det er først og fremst planadministrasjonen og utbyggere som oppfattes som mektige aktører i byplanleggingen. Nesten halvparten av politikere rapporterer likevel at innspill og kontakt med lokalsamfunnsaktører har innflytelse på det faktiske utfallet av saken. Dette inntrykket styrkes av at politikerne også oppgir at de føler seg bundet av innspill og henvendelser fra lokalsamfunnet. Dette er viktige funn, i og med at vi også har vist at direkte kontakt med politikerne er en viktig kanal for å formidle synspunkt fra lokalsamfunn og tredjepartsinteresser inn i planprosessen.

Surveyen viser også at lokale politikere føler seg bundet av forhåndskonferanser og utbyggingsavtaler mellom planadministrasjon og utbygger når de skal ta beslutninger i regulerings saker. Dette kan tyde på at det tette samspillet mellom

planadministrasjon og utbygger i tidlige faser av planprosessen, fører til en viss grad av stivhengighet, og begrenser politikernes handlingsrom når de skal vedta planen. Dette kan igjen, indirekte, være med å redusere lokalsamfunnets muligheter til å influere utfallet av reguleringsplaner, i og med at politikere er den viktigste 'døren inn' i slike saker. Når politikernes handlingsrom snevres inn, vil også lokalsamfunnsaktørenes innspill som blir kanalisert gjennom politikere ha mindre å si for utfallet. Dermed kan det være grunn til å diskutere hvorvidt praksiser som lukkede forhåndskonferanser og utbyggingsavtaler reduserer muligheten innbyggerne har til å holde politikere ansvarlige for byutviklingen (accountability), samt deres mulighet til å bidra inn i slike prosesser (som igjen skal sikre input – legitimitet).

Offentlig debatt (kapittel 8)

Er det mye offentlig debatt om fysisk byplanlegging i de 145 kommunene vi har studert? Hvor foregår denne debatten, og hvordan karakteriseres den? Som andre studier viser (Myrvold 2004, Winsvold og Myrvold 2005) er det først og fremst i lokalavisene den lokale offentlige debatt foregår – så også om reguleringsaker. En klar majoritet oppfatter lokalavisene som den viktigste debattarenaen. Den lokale offentlige debatten om reguleringsaker ser ut til å bli ført mellom lokalpolitikere. Men så mye som en av tre karakteriserer debatten som en byfaglig debatt.

Rapporten har sett på planlegging først og fremst som en politisk institusjon mer enn planlegging som en faglig aktivitet. Det er behov for mer forskning som studerer maktforhold i reguleringsplanprosesser mer dyptgående, for å få mer kunnskap om hvilke faktorer som spiller inn for at resultatet blir som det blir. Hvordan vektet innspillene fra lokalsamfunnet i reguleringsaker, av planadministrasjon og av politikere? Blir politikere med beslutningsmyndighet bare sandpåstrøingsorgan? Blir de egentlige avgjørelsene om planens innhold tatt tidlig i prosessen – mellom planadministrasjon og utbygger? Også nettverk og kontaktallianser må taes inn i en slik analyse.

Summary

Eva Irene Falleth, Gro Sandkjær Hanssen and Inger-Lise Saglie

Participation in urban planning in Norway

NIBR Report 2008:37

It is the intention of the Planning and Building Act to facilitate the active involvement of affected parties and the wider public in the preparation of plans. Today, the preliminary stage of most zoning plans is owned by market actors. There is reason to expect this state of affairs – the increasing pervasiveness of private zoning plans – to affect the ability of the public at large, civil society and politicians to set their stamp on urban development. To date, no one has studied the patterns of contact and participation in the field of zoning planning for development purposes, a situation we hope to rectify with this study. The leading question in this report is: Has the new division of responsibilities between developer and planning authority affected the manner in which and degree to which actors from the local community are involved in urban planning? How does participation of the local community proceed today (scope, channels, patterns)? To answer these questions we shall investigate

1. The extent of participation through consultations. Has the extent of involvement changed?
2. The extent of arranged participatory activity over and above the letter of the law. Has the extent of this activity changed?
3. The attitudes and opinions of actors to the involvement of civil society.
4. The pattern of contacts between actors at different stages of planning process.
5. Actor empowerment in the zoning planning process (according to the actors themselves).

We answer these questions in the report by means first of a document study of zoning plans and second by a survey. The document study of one hundred plans seeks to establish whether the pattern of participation has changed since the introduction of the then new Planning and Building Act came into force in July, 1986. We studied fifty plans from 1987 and fifty from 2005, in the cities of Oslo, Bergen and Trondheim. Half of the plans are from Oslo, with the rest divided between Bergen and Trondheim. The selection is random and made from the agendas of decision making bodies.

The questionnaire was sent to a wide selection of actors involved in urban planning. We were primarily interested in *urban* planning and limited the survey moreover to the 145 most populous municipalities (which account for a third of all municipalities in the country). Urban planning is here delimited to zoning plans for developments. The actors to whom the questionnaires were sent include municipal officials (chief executive officers, heads of planning departments and local government officers) in the municipalities; politicians (mayors, politicians with seats on the planning committee) in the municipalities; civil society organisations and associations and private business in the construction sector.

The project is financed under the Norwegian Research Council's programme on Democracy, Governance in Regional Context (DEMOSREG).

What defines practice when it comes to community involvement in zoning decisions? (chapters 3 and 4)

The authorities' planning documents shed little light on the initial part of the planning process. This is the most important stage, the one in which the most incisive influence can be brought to bear on the outcome. By contrast, the formal stages of the zoning process are well documented in the files, allowing the ready extraction of data on contact patterns.

The *document study* of zoning cases shows that consultation (hearing) responses are well documented and provide the predominant form of communication. Consultation responses were filed in 96 per cent of the planning proposals. It is a common form of communication for neighbours and neighbourhoods and

is gaining in popularity. In 1987, 60 per cent of the planning proposals received consultation responses from neighbours and neighbourhoods, while in 2005 the percentage had grown to 82. There is little doubt that people feel concerned about changes in their immediate vicinity.

Special forms of participation over and above consultation responses are much rarer. Public meetings were arranged for four of the planning proposals, petitions for three and a meeting with politicians for one. One of the proposals involved both a public meeting and a petition, and another prompted a petition and meeting with politicians. No meetings were arranged between municipal officers and civil society actors. Since the absolute numbers themselves are so small, there is little point in comparing the two years.

There are considerably more consultation responses per proposal in 2005 than 1987, nearly a doubling in fact. In 1987, an average of 8.5 consultation responses were filed, and in 2005, the average had risen to 15.2.

There is a great deal of contact between the proposer, affected parties, associations and politicians at the decision stage. The prevailing mode of communication is written correspondence, but developers in particular are liable to meet politicians quite extensively.

Plans are very often amended during the planning process, especially at the public consultation stage. There are notable differences in the types of reason for altering plans. In 1987, the leading reasons related to traffic and children. In 2005, other reasons had gained prominence, including for instance a requirement to reduce the utilisation ratio; increase the number of rooms per apartment; preservation of green areas, cultural monuments and neighbourhood character. This could be explained by the fact that developments are frequently one component in a densification programme, and therefore more controversial. But of equal merit, there is greater interest in and awareness of the quality of the urban environment.

Planning processes tend to “drag on” more in 2005 compared to 1987. Planning decisions are more likely to be challenged as well. In 1987, eleven out of fifty planning decisions were challenged, a

figure that had doubled by 2005 (with twenty-one appeals). The appellant is usually a neighbour, a resident association, and to a lesser extent, voluntary organisations.

As the *survey* found, briefing local organisations in writing about zoning plans is normal procedure, though it is not done in every case. Organisations are much more likely to participate by responding to consultations, something 66 per cent report having done. The size of the organisation makes a difference: large-scale organisations are more likely to respond to consultations than small ones.

A high percentage of heads of planning departments and local politicians on planning committees in the municipalities say that the number of appeals is rising, something our document study was able to confirm.

In the questionnaire sent to the organisations we asked them to tell us which forms of participation they had used in zoning processes. The most frequently reported form was, as mentioned above, filing responses to consultation papers: 66 per cent reported having done that. Next comes contact with politicians or administrative planning officers, at 56 per cent. Slight under a half had attended public meetings or open meetings with the developers. We also found that large organisations are more likely to express their opinions across a wider selection of channels than the smaller organisations.

Who takes the initiative to engage affected parties in the process over and above the minimum statutory requirements? In the responses to the questionnaires, planning officials, politicians and organisations were in unison: the initiator is the municipal planning department. Few have the impression that developers take this kind of initiative.

Attitudes to participation (chapter 5)

The data retrieved by the survey shows that developers are significantly less likely than actors in the municipality to lay much store by community involvement. The likely explanation is that developers lack a tradition for appreciating participation and are dominated by the logic of the market. While the ideal of participation is staunchly supported in the municipality, both by politicians and planning officials, the latter are convinced that

community actors are motivated by self-interest. Some of our findings could therefore indicate a weakening of the ideal of participation that has long prevailed in the planning literature (Forester 1989, 1999, Healey 1997) and in planning practice.

Contact (chapter 6)

One important means available to the wider community to obtain information and exercise influence on the authorities is informal contact with local politicians. Such contact is widespread at all stages of the zoning process, and actually leads the field during the first informal stage (at which time the role played by the politicians remains undefined). People tend to be in contact with political members of the planning committee, rather than the mayors, which is the norm otherwise (Askim and Hanssen 2008, Hanssen 2008). Contact between politicians and the public has not been documented to an appreciable degree before, and the planner as a professional, and planning as a political institution, have been rather neglected as a subject of study. Our investigation documents how this channel plays an extremely important part in urban planning.

Given the attention in the planning literature to the planner's responsibility to promote community participation in the planning work (Forester 1989, 1999) it was surprising to find so little contact between actors in the community and planning officials. The planner enjoys a significant level of contact with developers, however, as indeed do the politicians.

The survey also found that the community lacks institutionalised venues for contact with planning authorities (political and administrative) in the planning work. Developers, on the other hand, can avail themselves of institutionalised channels of communication through which to press their case with the planning authorities in most municipalities. These channels, known as feasibility or preparatory meetings, pre-stage conferences, etc., take place early in the planning process. More than 90 per cent of the developers report this as their most important channel of communication with the municipal authorities. Community actors are compelled to use informal channels, especially in the early phases of the planning work, such as direct contact with politicians and planning department.

Influence (chapter 7)

The local community is not seen as exercising much influence on the zoning process. In our study no respondent groups saw civil society actors as too powerful. The actors with power in the field of urban planning are considered to be the planning authorities and the developers. Nearly half of the politicians report nevertheless that input and contact with local community actors do affect the final outcome, an impression strengthened by politicians' sense of being constrained by public inquiries and opinions. These are important findings in that we have also shown that direct contact with politicians is an important channel through which the community and third parties involved in the planning process make their opinions known.

The survey also found that local politicians feel bound by preparatory conferences and development agreements between planning officials and developers when they come to take decisions in zoning matters. This could indicate that close relations between the planning department and developers in the early phases of the planning process lead to a certain degree of path dependence, limiting the politicians' options when they come to the voting stage. This in turn could indirectly reduce the community's ability to affect the outcome of zoning plans in that the politicians are the most important "gateway" to this type of municipal business. When politicians' room for manoeuvre shrinks, the input of local community actors that is channelled through the politicians will clearly have less impact on the outcome. There is therefore reason to discuss the degree to which practices such as preparatory conferences behind closed doors and development contracts reduce the public's ability to hold their politicians to account for the urban development that takes place and to make a contribution to these processes (intended to ensure input legitimacy).

Public debate (chapter 8)

Is there wide public discussion concerning physical urban planning in the 145 municipalities we studied? Where does this debate take place, and what characterises it? As other studies also have found (Myrvold 2004, Winsvold and Myrvold 2005), local public debates tend to play out in the local papers – and that includes zoning issues as well. A clear majority see the local press as the most

important vehicle of debate. The local public debate on zoning matters appears to be conducted by local politicians.

The report has looked at planning first and foremost as a political institution rather than a technical exercise. More in-depth research is needed to ascertain the balance of power in the zoning planning process and to establish which factors affect the final outcome.

1 Tema og problemstillinger

1.1 Prosjektets tema og formål

Deltagelse og medvirkning fra sivilsamfunnet er sett på som en kvalitativ bærebjelke i fysisk planlegging. Med *medvirkning i planlegging* forstås ofte ”aktivitet der befolkningen har en rett til å delta i planprosessen, og på forskjellige måter trekkes med i planprosessene, ut over den medvirkning som man kan si ligger i det representative demokratiet” (Holsen 2000:3). Vi har imidlertid et videre begrep – og vil også trekke inn deltakelse og medvirkning som ligger i det representative demokratiet (uformell kontakt med politikere etc).

Medvirkning kan skje fra personer og organisasjoner fra berørte sivilsamfunn og interesser, allmennheten, næringslivet og rettighetshavere. Loven setter krav til deltakelse i planprosessen i form av åpenhet og rett til å gi høringsuttalelse og klager. Planleggingsfaget har i tillegg en rekke normer for deltakelse og deltakelsesmetoder.

Tidligere utarbeidet og vedtok planmyndighetene reguleringsplanene, men i dag utarbeider andre aktører enn kommunen de fleste av disse planene. Plan- og bygningsloven fra 1985 har gjennom § 30 åpnet opp for at kommunen må behandle innsendte reguleringsplanforslag.¹ Disse blir ofte kalt private planer selv om innsendte planforslag omfatter planer som er fremmet av både private aktører og offentlige myndigheter. Dette er det formelle utgangspunktet for at private aktører gradvis har fått en mer

¹ Bebyggelsesplaner er ikke en del av prosjektet. Slike planer kan benyttes under gitte plansituasjoner og har begrensede krav til deltakelse. Plantypen har begrenset utbredelse.

sentral rolle i byplanlegging. I dag dominerer private reguleringsplaner. 80 prosent av alle vedtatte reguleringsplaner i landet var fremmet som ”private” reguleringsplanforslag i 2007. I Oslo var 82 prosent private planforslag (63 av 78 planer) (www.ssb.no/kostra). Ofte er planforslagene tett koplet til byggeprosjekter (Børrud 2005, Nordahl 2006).

Denne nye arbeidsdelingen har gitt et nytt fokus på forholdet mellom utbygger og planmyndighet. Dette kommer bl.a. til uttrykk i mye av den forskningen som ”Byutviklingsprogrammet 2000-2004” gjennomførte (Fimreite og Medalen 2005). Denne forskningen har gitt mye ny kunnskap om by-governance i Norge ved å studere forholdet mellom utbygger og planmyndighet, forholdet mellom sivilsamfunnet, besluttede myndigheter og byplanmessige utfordringer. Forskning om deltagelse fra sivilsamfunnet i de konkrete bygge- og planprosessene har i mindre grad vært sentralt i programmet. Vi vet at sivilsamfunnet deltar i overordnet kommuneplanlegging (Fimreite og Aars 2005, Falleth og Stokke 2000), men vi vet lite om denne deltagelsen i konkrete byggeplaner, som reguleringsplaner som oftest er. Vi vet dermed lite om hvordan den nye arbeidsdelingen mellom utbygger og planmyndighet påvirker deltagelse fra sivilsamfunnet i fysisk byplanlegging, noe vi ønsker å sette fokus på i denne rapporten.

Rapporten presenterer viktige resultater fra prosjektet ”Styringsformer i byutvikling: fra deltagelse som aktivum i government til deltagelse som strategi i governance”, gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Universitetet for miljø og vitenskap (UMB). Vi har i prosjektet ønsket å få et bredere bilde av hvordan deltakelsen fra sivilsamfunnet er i reguleringsprosesser der utbygger utarbeider og fremmer planer, mens planmyndighet i større grad fremmer forslagene til politisk behandling.

Medfører en ny arbeidsdeling mellom utbyggere og planmyndighet mer åpne og inkluderende styringsformer i byutvikling for sivilsamfunnet? Eller blir viktige beslutninger tatt av planmyndighet og utbygger alene? Deltagelse er ressurskrevende og kan medføre kritiske syn på planoppgaven, men deltagelse kan også brukes til å finne løsninger og til å legitimere planer. Hvilken rolle spiller deltagelse fra sivilsamfunnet i private byplaner?

Rapporten utgjør en delrapporteringen fra prosjektet. Den redegjør for resultatene fra to kvantitative undersøkelser, en dokumentundersøkelse av 100 reguleringsplaner og en spørreundersøkelse til ulike respondentgrupper i de 145 største kommunene i Norge.

Dokumentundersøkelsen av 100 reguleringsplaner hadde til hensikt å undersøke om det hadde skjedd endringer i deltagelsesmønsteret siden ny plan- og bygningslov ble innført i juli 1986 og fram til i dag, og undersøker derfor 50 planer fra 1987 og 50 planer fra 2005. Denne undersøkelsen omfatter de tre største byene, Oslo, Bergen og Trondheim. Halvparten er fra Oslo og de resterende er delt mellom Bergen og Trondheim. Utvalget er tilfeldig og hentet fra sakslister i besluttede organer.

Spørreundersøkelsen har gått til et bredt spekter av aktører som har med byplanlegging å gjøre. Vi har primært vært interessert i byutvikling, og har derfor begrenset spørreskjemaundersøkelsen til de 145 mest folkerike kommunene (som representerer en tredjedel av kommunene i landet). Byplanlegging er her avgrenset til reguleringsplaner til utbyggingsformål. Disse aktørene er administrasjon (rådmann, plansjef og saksbehandlere) i kommunene, politikere (ordfører, politikere i planutvalget) i kommunene, organisasjoner og foreninger i sivilsamfunnet og private bedrifter som har med utbygging å gjøre (for nærmere redegjørelse for datamateriale, se kapittel 2).

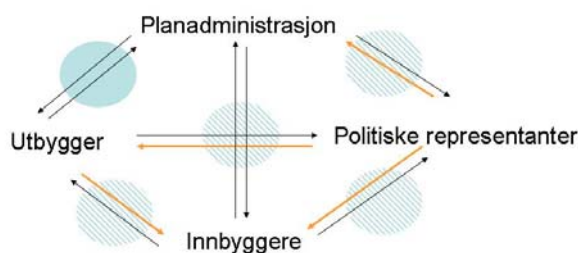
Prosjektet er gjennomført i perioden 2006-2008, og er finansiert av Norges forskningsråd, programmet for Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG). Det er i prosjektet også gjennomført casestudier med intervjuer i Trondheim, Bergen og Oslo. Dette datamateriale vil ikke bli brukt i denne rapporten, men det danner grunnlag for andre publikasjoner i prosjektet (Netland 2008, Windju 2008, Falleth & Hanssen 2009, Falleth et al. in prep). Det er også gjennomført nordiske sammenlikninger (Mantysalo & Saglie in prep, Agger & Falleth 2009). Denne rapporten bygger utelukkende på det kvantitative datamaterialet.

1.2 Problemstillinger og analytisk rammeverk

Offentlig sektor i Norge har, som i andre europeiske og nordiske land, vært sterkt preget av neo-liberale ideer de siste tiårene (Mydske et al 2007), best eksemplifisert ved New Public Management reformer (Holsen 2007, Nyseth 2008, Nordahl 2006). Offentlig-private partnerskap og økt bruk av markedsliknende mekanismer har blitt innført, og åpningen for private planer kan også tolkes i lys av disse neo-liberale trendene, noe som har gitt private utbyggere en svært sterk posisjon i byutviklingen (Nordahl 2006:11). Den nye arbeidsdelingen og markedsaktørens sterkere posisjon representerer dermed et eksempel på det mye omtalte skiftet fra "government to governance" (Rhodes 1997), som betegner det økte innslaget av markeds- og nettverksformer for styring i offentlig sektor.

Det er i stadig større grad anerkjent at politiske myndigheter ikke lenger kan styre utelukkende gjennom tradisjonell hierarkisk myndighetsutøvelse, men i økende grad er avhengig av å koordinere offentlige og private ressurser og kunnskap (og å forhandle) for å oppnå ønskede politiske mål om byutvikling (Stoker 2000, Agger 2005:28, Burns 2000, Sehested 2002). Dette aktualiserer et bredere analyseperspektiv for å forstå hvilke aktører og faktorer som har innflytelse på byutviklingen (Bond & Thompson-Fawcett 2007). Fokuset i rapporten er derfor på fire hovedaktørgrupper i reguleringer, og deres relasjoner og innflytelse i reguleringsplanprosesser, illustrert i figuren under. Det er viktig å presisere at det stor variasjon mellom aktørene innenfor hver gruppe.

Figur 1.1 Oversikt over aktører og dialogarenaer (Nordahl 2008)



Figuren viser at hovedaktørene i byplanlegging er innbyggere (inkludert organiserte sivilsamfunnsaktører), utbyggere, politikere og planadministrasjon. Figuren illustrerer også kontakt- og dialogarenaene i den første, *uformelle fasen* av planprosessen der ideer skaper og konsepter utvikles (sirkler). Dette er en fase før kommunen mottar et privat reguleringsforslag. Den eneste formaliserte arenaen for kontakt og dialog er mellom utbygger og planadministrasjon (hel sirkel), mens arenaene mellom de andre aktørene er uformelle (stiplede sirkler). De formaliserte arenaene er møter mellom utbyggere og planmyndighet (politikere er unntaksvis representert), ofte omtalt som "forhåndskonferanser", "formøter" og "formelle møter", og skjer i den uformelle planfasen, før lovens konkrete krav om medvirkning (høring) trer i kraft.

Kravet til åpenhet (kunngjøring) skal imidlertid imøtekommes når planarbeidet starter opp. Når kunngjøring foretas i forhold til oppstart er uklart. Den konkrete medvirkningsmuligheten som høring er knyttet til den formelle fasen som innledes med at planforslaget sendes til kommunen. Rettigheter knyttet til klage trer i kraft når planen er vedtatt, her kalt "gjennomføringsfasen". De ulike planfasene er illustrert i figuren under. Intensjonene om aktiv medvirkning i planutarbeidelsen er ikke fulgt opp med konkrete krav, men dersom medvirkning skal gjennomføres vil denne normalt knytte seg til planutarbeidelsen *før* formell planbehandling i kommunene. Dette er viktig ettersom omfanget av ressurser som legges i en prosess vil medføre en stivhengighet. Stivhengighet innebærer at prosessen legger rammer for det

videre forløpet fordi ressurstapet ved å endre prosessen mye blir for stort (Veggeland 2008). Det innebærer også at dersom ressursinnsatsen blir stor nok kan et bystyre ende opp med å vedta en plan som et flertall i utgangspunktet var imot.

Vi har derfor vært spesielt interessert i å undersøke medvirkning i den første, uformelle planfasen – i og med at arbeidet med *planutforming* er lagt til private aktører. Mange kommuner forsøker å legge til rette for en tidlig dialog med utbygger, og det har vært drevet med metodeutvikling for tidlig samarbeid planmyndighet – utbygger (Bonnevie-Svendsen 2000; Nordahl 2008). Utbyggers strategi for kontakt med planmyndighet er lite kartlagt, men mye tyder på at utbygger kan ha kontakt med både kommunepolitikere og ansatte i kommuneadministrasjonen (Børrud 2005, Fimreite et al. 2005).

Figur 1.2 *Oversikt over reguleringsprosessen*

| | <i>Tidlig planfase (til førstegangsbehandling)</i> | <i>Formell planfase (fra førstegangs- til andregangsbehandling)</i> | <i>Beslutningsfase</i> | <i>Gjennomføring</i> |
|-----------------------------------|--|---|-------------------------|--|
| Arenaer | Forhåndskonferanser, lukkede møter | Høring, offentlig ettersyn, ulike medvirkningstiltak | Bystyret, kommunestyret | Private utbyggere iverksetter planene, sivilsamfunn kan protestere |
| Hovedaktører | Planadministrasjon Forslagstiller | Lokalsamfunn Andre myndigheter Planadministrasjon Politikere | Politikere | Offentlige myndigheter Lokalsamfunn Rettsvesen |
| Strategier for samhandling | Forhandlinger Lobby | Medvirkning fra innbyggere og lokalsamfunn, deliberasjon | Lobby | Politisk overprøving Klager Juridisk overprøving |

Det er i flere sammenhenger blitt pekt på at dagens praksis i reguleringsprosesser representerer demokratiske utfordringer (Fiskaa 2005, Falleth, Hanssen & Saglie in prep), knyttet til manglende åpenhet og transparens i planprosessen, manglende deltakelsesmuligheter for sivilsamfunnsaktører i den uformelle planfasen og i aktørenes asymmetrisk ressursgrunnlag for å påvirke planutfall. Dette er bakgrunnen for at vi ønsket å se på hvilke konsekvenser utviklingen av ny arbeidsdeling mellom utbygger og planmyndighet har hatt for deltagelse fra sivilsamfunnet. Har fragmenteringen av makt mellom planmyndighet og utbygger gitt

en større rolle for sivilsamfunnet i planlegging? Eller er byplanlegging i større grad en lukket forhandlingsprosess mellom myndighet og utbygger? Hva begrunner tilrettelegging for deltagelse eller ei i private planer?

Det er til nå ikke blitt gjennomført omfattende kartlegginger av kontakt og deltakelsesmønstrene i reguleringsplaner til utbyggingsformål, noe vi ønsker å gjøre i denne undersøkelsen. Det overordnede spørsmålet i rapporten er:

Har den nye arbeidsdelingen mellom utbygger og planmyndighet endret hvordan og hvor mye aktører fra lokalsamfunnet medvirker i byplanlegging? Hvordan er medvirkningen fra lokalsamfunnet i dag (omfang, kanaler, mønster)?

For å svare på dette skal vi se på: (Metoden er oppgitt i parentes).

1. Hva er omfanget av deltagelse gjennom høring? Har omfanget endret seg? (dokumentstudie, survey, og organisasjoners rapportering)
2. Hva er omfanget av arrangert deltakelsesaktivitet utover lovens minstekrav? Har omfanget endret seg? (dokumentstudie, survey, og organisasjoners rapportering)
3. Hvordan er aktørenes holdninger til medvirkning fra sivilsamfunnet? (survey)
4. Hvordan er kontaktmønsteret mellom aktørene, i ulike faser av planprosessen? (survey)
5. Hva slags innflytelse har de ulike aktørene i reguleringsplanprosessen – aktørenes oppfatning? (survey)

Å si noe om endring er ikke enkelt. Gjennom en dokumentstudie av reguleringsplaner fra 1987 og 2005 kan vi imidlertid få et inntrykk av endringstendenser med hensyn til medvirkning fra lokalsamfunnet. I spørreundersøkelsen ble det i tillegg lagt inn noen endringsspørsmål (oppfattet endring).

Ideelt sett skal deltagelse i planprosessen begynne tidlig for å kunne sikre planens kvalitet og formelle rettigheter om aktiv deltagelse, og gi sivilsamfunnet og andre offentlige myndigheter mulighet til å påvirke planresultatet. Det eksisterer lite systematisert kunnskap om omfang og karakter av medvirkning og

kontakt i den første, uformelle planfasen. Casestudier (Nordahl 2006, Børrud 2005, Netland 2008, Windju 2008) indikerer at de innledende fasene i større grad er preget av forhandlinger mellom utbygger og planmyndighet enn av tilrettelegging for deltagelse fra sivilsamfunnet. Medvirkning er sjelden, og deltagelse ser ofte ut til å være en motreaksjon på et kontroversielt planforslag, såkalte negative nettverk (Scharpf 1993). I så fall vil planprosessen i større grad bære preg av små og lukkede beslutningsarenaer, enn av åpne og inkluderende deltagelsesarenaer. Dette må imidlertid undersøkes empirisk, noe denne kartleggingen gjør. Kartleggingen i dette prosjektet gir et verdifullt tidsbilde av hvordan aktørene vurderer situasjonen i 2007. Det er likevel behov for mer systematisk forskning for å gi et mer helhetlig bilde av hvordan den nye arbeidsdeling mellom utbygger og planmyndighet påvirker deltagelse fra sivilsamfunnet i fysisk byplanlegging.

1.3 Rammevilkår, lovverk

Reguleringsplanprosessen er underlagt formelle krav etter plan- og bygningsloven (1985). Brukermedvirkning er hjemlet i § 16. I følge § 16 er det to prinsipielle plikter som ligger til grunn for befolkningens medvirkningsrettigheter (Holsen 2000):

- Planmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planarbeidet drive aktiv opplysningsvirksomhet overfor planleggingsvirksomheten etter loven.
- Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen. Plikten til å la berørte ta del i planprosessen er først og fremst tenkt å gjelde for de som er direkte berørt (eiere, beboere, med videre) i bevarings- og rehabiliteringsprosesser og i områder hvor nærmiljøet blir sterkt berørt av planleggingen. Dette må anses som en plikt for myndighetene til å sørge for en toveis dialog mellom myndighet og berørt. De medvirkningsrettighetene som er innført etter § 16 omhandler tidlig medvirkning, noe som betyr før det er blitt utarbeidet planforslag som sendes på offentlig ettersyn (Holsen 2000).

Viktige formelle milepæler er varsel om oppstart, offentlig ettersyn og offentliggjøring av vedtak.

Det første formelle kravet er at oppstart av planarbeidet skal kunngjøres i to aviser og at berørte grunneiere og andre rettighetshavere skal underrettes ved brev. Ved private reguleringsplanforslag er det forslagsstiller som er ansvarlig for at varsling skal skje. Vanligvis holdes det ofte et uformelt oppstartsmøte mellom kommunens administrasjon og utbygger, men dette er ikke lovregulert i gjeldende lov.

Når et privat reguleringsforslag er sendt kommunen, skal kommunen enten vedta at planen skal legges ut til offentlig ettersyn eller avvise forslaget. Normalt er det det faste utvalget for plansaker som gjør dette vedtaket.² I noen byer er det delegert til administrasjonen å fatte dette vedtaket. Tidsfristen for et slikt vedtak er tolv uker. Ved dette vedtaket blir det private planforlaget et kommunalt planforslag.

Det andre ufravikelige formelle kravet er at planforslaget skal legges ut til offentlig ettersyn. Ved offentlig ettersyn skal reguleringsplanforslaget bekjentgjøres i to aviser og legges ut til ettersyn i 30 dager. Berørte grunneiere og andre rettighetshavere skal underrettes ved brev. Det er en klar saksbehandlingsfeil dersom offentlig ettersyn ikke er gjennomført.

Etter offentlig ettersyn skal innkomne uttalelser og eventuelt også planforslaget bearbeides av administrasjonen, som legger frem en sak for planutvalget. I byer med parlamentarisme fremmer planadministrasjonen en sak til byråden som legger frem saken til planutvalget. Tilslutt vedtas planen endelig i kommunestyret.

Det heter videre i plan- og bygningslovens § 27-1 at kommunen skal legge tilrette for aktiv medvirkning i fra berørte parter i allerede utbygde områder. Men dette skjer lite i praksis, og det anses ikke som en saksbehandlingsfeil dersom dette ikke er gjort, bare formell varsling og offentlig ettersyn er gjennomført.

Det siste leddet i de formelle kravene er at planvedtaket skal offentliggjøres, også dette i to aviser og ved brev til grunneiere og andre rettighetshavere.

² I Oslo kommune kan administrasjonen gjøre dette vedtaket for enkelte planer på bakgrunn av gitte forutsetninger.

Det er adgang til å påklage vedtak om reguleringsplan til departementet. Klagen behandles først av det faste utvalget for plansaker, som kan velge å ta klagen til følge og sender det i så fall til endelig vedtak i bystyret. Ellers gir planutvalget en uttalelse og sender saken gjennom fylkesmannen til departementet.

2 Datagrunnlag

2.1 Dokumentundersøkelsen

Undersøkelsen omfatter 100 regulerings saker i Oslo, Bergen og Trondheim kommuner. Halvparten av sakene er fra Oslo. Sakene ble igjen delt mellom saker som ble behandlet av byråd/ bystyre i 2005 og 1987. 2005 ble valgt fordi disse sakene nylig var ferdigbehandlet, mens 1987 ble valgt fordi dette var det første året regulerings saker ble lagt ut på internett, og var derfor lett tilgjengelige. I tillegg hadde den ny plan- og bygningsloven fra 1985 nylig trått i kraft slik at disse planene er behandlet av denne loven og ikke den tidligere bygningsloven (1985).

Tabell 2.1 *Regulerings saker fordelt på kommune og år (N=100)*

| | <i>Oslo</i> | <i>Bergen</i> | <i>Trondheim</i> | <i>Totalt</i> |
|---------------|-------------|---------------|------------------|---------------|
| 1987 | 25 | 15 | 10 | 50 |
| 2005 | 25 | 12 | 13 | 50 |
| Totalt | 50 | 27 | 23 | 100 |

I Oslo ble sakene tilfeldig valgt ut fra byrådets møtelister. Fra hvert møte i løpet av 2005 og 1987 ble den første regulerings saken som ble behandlet på møtet plukket ut, og deretter gikk vi gjennom listen igjen og plukket ut den neste saken fra hvert møte helt til vi hadde 25 plansaker fra begge tidspunkt.

I Trondheim ble sakene fra 2005 plukket ut på samme måte. Sakene fra 1987 var ikke lagt ut på nett, og vi brukte derfor kommunens dokumentdatabase til å gjøre et søk på reguleringsplaner fra 1987. Dessverre var det ikke nok reguleringsplaner fra 1987 som var store nok til å brukes i

undersøkelsen. Vi fikk derfor 10 saker fra 1987 i Trondheim og 13 saker fra 2005. Alle større reguleringssaker fra Trondheim i 1987 inngår dermed i undersøkelsen.

I Bergen var det heller ikke elektroniske tilgjengelige saker fra 1987. 15 saker fra 2005 ble plukket ut fra møtelister, mens 12 saker fra 1987 ble plukket ut fra en liste som vi fikk oversendt fra Byarkivet i Bergen. Hver tredje sak ble plukket ut og gav i alt 12 saker. I fire tilfeller var det ikke mulig å finne saksmappen i arkivet, og disse ble erstattet av tilfeldige andre saker. Vi inkluderte to ekstra saker fra 1987 i Bergen for å få 50 saker fra 1987.

Metodemessig representerte en slik dokumentundersøkelse problemer. Det var svært varierende opplysninger om kontaktmønstre i de offentlige saksmappene, særlig var dette dårlig beskrevet i 1987.

Opplysningene i saksmappene forteller dermed to atskilte ting.

- i hvilken grad kontaktmønsteret er beskrevet i offentlige dokumenter
- hvordan kontaktmønsteret har artet seg i de tilfeller der dette er beskrevet

Begge deler er av interesse å undersøke i sammenheng med demokrati og åpenhet i saksbehandling. Det er interessant å vite hvem som har kontakt med hvem, men det er også interessant å vite i hvilken grad dette er vurdert som så viktig at kontaktmønsteret er gjort offentlig, målt ved at det er redegjort for dette i saksdokumentene.

Vi opererte derfor med tydelige kategorier, om kontaktmønsteret var redegjort for eller ikke. Dette var stort sett enkelt å fastslå. Det var særlig den første uformelle fasen som manglet slik redegjørelse, og særlig i planene fra 1987.

I hvilken grad opplysningene om kontaktmønster i saksdokumentene gav et riktig bilde av de faktiske kontaktene vil vi anta varierer i fasene. I de formelle høringsfasene er det grunn til å tro at de var nokså korrekte. Formelle høringsuttalelser blir registrert i dokumentdatabaser og det var i de fleste tilfelle godt redegjort for antall, innhold osv. Derimot er det grunn til å tro at det kan være mangler i innrapportering i de tidlige uformelle fasene.

Registrering av deltakelse i planprosessen

Registreringen fra saksmappene er gjort på bakgrunn av et registrerings skjema med faste svarkategorier. Disse omfatter:

- *Generelle fakta* som by, år, saksbehandlingstid, forslagstiller og type sak..
- *Deltakelse før melding* om oppstart omfatter registrering av om det er gitt opplysninger om kontakt mellom planadministrasjon, politikere, utbyggere og sivilsamfunnet (lokale nabo- og velforeninger, kultur- og miljøorganisasjoner, bonde- og grunneierlag, enkeltpersoner, ad hoc aksjoner). Det ble også registrert kontaktform (brev, folkemøte, underskrifter, møte med politiker/administrasjon). Det ble også samlet opplysninger om kontakt mellom utbygger, planmyndighet og andre myndigheter/etater i kommunene.
- *Deltakelse som følge av melding* om igangsatt planarbeid med registrert på samme måte som pkt. 2.
- *Deltakelse når planforslag ble lagt ut til høring* etter første gangs behandling i faste utvalget for plansaker. Dette ble registrert på samme måte som pkt. 2. I tillegg ble det registrert antall høringsuttalelser.
- *Medvirkning* etter andre gangs behandling. Dette ble behandlet som pkt. 4.
- *Vedtaksfasen*. I denne planfasen ble det kartlagt direkte møter og brevkontakt mellom administrasjonen/politikere/politiske utvalg og utbyggere og frivillige organisasjoner.
- Vi har også registrert *klager* og hvem som klaget. Utfallet av klagesaker inngår ikke i dokumentene.
- Registrering av *endring av utforming i planen* som følge av deltakelse og kontakt mellom planadministrasjon, politikere utbyggere og sivilsamfunn.

Dataenes reliabilitet og generalisering

Undersøkelsens empiri er begrenset til de data som finnes i saksmappene. Saksdokumentene inneholdt mange av de relevante opplysninger vi ønsket å kartlegge. Saksmappene fra 2005 var mest dekkende. Likevel er det få saker som har fullstendig informasjon

om alle de variablene vi har ønsket å registrere i spørreskjemaet. Antall enheter som inngår i undersøkelsen for hvert punkt framgår.

Tabell 2.2 *Antall plansaker som har informasjon om kontakt og samhandling mellom aktørene for del av undersøkelsen.*

| | 1987 | 2005 |
|--|------|------|
| <i>Kontaktmønster før offentlig ettersyn</i> | | |
| - lokalsamfunn | 6 | 4 |
| - offentlige myndigheter og kommunale etater | 12 | 8 |
| <i>Kontaktmønster som følge av melding om oppstart</i> | 7 | 33 |
| <i>Kontaktmønster ved offentlig ettersyn/ medvirkning</i> | 48 | 49 |
| <i>Kontaktmønster ved 2. gang offentlig ettersyn</i> (totalt 13 planer) | 6 | 5 |
| <i>Kontaktmønster vedtaksfasen</i> | | |
| - kontakt med sentraladministrasjonen/politikere | 3 | 12 |
| - politiske utvalg/partier | 2 | 27 |
| <i>Endringer i planen som følge av planprosess</i> | 33 | 43 |

I hvilken grad er kontaktmønsteret beskrevet i offentlige dokumenter?

Tabellen viser tydelig at kontaktmønsteret i den tidlige oppstartsfasen er lite redegjort for. Dette gjelder så vel 1987 som 2005. Det som rapporteres er formelle henvendelser som følge av melding om oppstart i 1987. Det er altså formelle krav som fører til at kontaktmønster blir rapportert.

I den tidlige fasen fastsettes de viktige rammene rundt prosjektet. Dette er anerkjent i planlovgivingen ved at det understrekes at medvirkningen skal skje tidlig. Det er derfor paradoksalt at det i den avgjørende tidlige fasen kontaktmønsteret er minst grad er gjort offentlig ved at det er gjengitt i saksdokumentene.

Hvordan har kontaktmønsteret artet seg?

Tabellen viser at en dokumentundersøkelse som dette primært kan brukes til å analysere den formelle planfasen. Både antall høringsuttalelser, hvem som sender slike høringsuttalelser samt medvirkning er beskrevet i så godt som alle planene. Også

endringer i planen som følge av innspill i planprosessen er godt beskrevet. Informasjon om disse forholdene er dermed godt egnet til å beskrive samhandling i planlegging i 1987 og 2005. For andre forhold er det lite komplett informasjon.

Planene er et tilfeldig utvalg av de reguleringssakene som byutviklingskomiteene behandlet i 1987 og 2005. Unntaket av planer i Trondheim fra 1987 der alle reguleringer utover mindre omreguleringer er tatt med. Tabellen under viser at planene i undersøkelsen ikke er representative for antall saker som er behandlet i de tre kommunene. Planer fra Trondheim og 1987 er overrepresentert. Grunnen til dette er at vi også har ønsket å se på forskjeller mellom kommunene. Ettersom planene er tilfeldig valgt ut, og fordi en stor andel av planene for disse årene er vurdert, anser vi likevel funnene i undersøkelsen som representative for både forskjeller mellom kommunene og mellom år.

Tabell 2.3 *Totalt antall reguleringsplaner behandlet av byutviklingskomiteene, andel planer i undersøkelsen angitt i %.*

| | 1987 | 2005 |
|-------------|-----------|------------|
| Bergen | 45 (33 %) | 67 (18 %) |
| Trondheim | 10 (100%) | 22 (59 %) |
| Oslo | 60 (42 %) | 105 (24 %) |

2.2 Spørreundersøkelsen

Rapporten bygger i tillegg på en spørreundersøkelse som har gått til et bredt spekter av aktører som har med byplanlegging å gjøre. Vi har primært vært interessert i byutvikling, og har derfor begrenset surveyen til de 145 største kommunene i landet med hensyn til innbyggertall (en tredjedel av kommunene). Den minste kommunen som er med i undersøkelsen har 2705 innbyggere (Stor-Elvdal)³. Byplanlegging er i surveyen avgrenset til reguleringsplaner til utbyggingsformål.

Respondentgrupper

Surveyen ble sendt til syv ulike respondentgrupper. De fleste spørsmålene gikk til alle respondentgruppene, men det ble også

³ Befolkningstallet er fra 1.1. 2007.

lagt inn spørsmål som gikk spesifikt til bare noen grupper. Følgende grupper i kommunen fikk tilsendt spørreskjema:

- a) Rådmannen
- b) Plansjefen (eller tilsvarende)
- c) Saksbehandlere som hadde med reguleringsplaner til utbyggingsformål å gjøre (her ba vi om at tre saksbehandlere skulle svare, men ikke alle kommuner har så mange saksbehandlere som jobber med plansaker).
- d) Ordføreren
- e) Politikere som sitter i det faste utvalget for plansaker i kommunen. Det faste utvalget for plansaker ([plan- og bygningslovens § 9-1](#), tidligere bygningsråd) har som hovedoppgaver å sørge for at kommunen til enhver tid har et plansystem og foretar nødvendige arealdisponeringer som er tilpasset kommunens/innbyggernes behov. Utvalget fatter vedtak i plan- og byggesaker som krever to-trinns behandling og forbereder øvrige saker etter plan- og bygningsloven for innstilling eller vedtak i komité.

I tillegg ble surveyen sendt til følgende aktører i sivilsamfunnet og privat sektor:

- f) Organisasjoner og foreninger i nærmiljøet. Det ble sendt skjemaer til alle organisasjonene som sto oppført på kommunens høringslister, med unntak av de som man ikke kan anta har interesse av å delta i slike planprosesser (blant annet sendte vi ikke til lokale idrettslag og humanitære organisasjoner). Organisasjonene som har fått tilsendt skjema er blant andre velforeninger, nærmiljøorganisasjoner, lokale avdelinger av miljøorganisasjoner og kulturminne- og fortidsminneforeninger.
- g) Private bedrifter innenfor eiendomsutvikling og utbygging. Det ble sendt skjema til de firmaene som har følgende næringskode i SSBs registre: 70.111, 70.112, 45.211, 45.212, og har fra 11 ansatte og oppover, i de 145 kommuner største kommunene i landet.

I oversikten under presenteres antall utsendte skjemaer og svarprosent for de ulike gruppene.

Tabell 2.4 *Oversikt over spørreundersøkelsen*

| <i>Survey til:</i> | <i>Form</i> | <i>Univers</i> | <i>Svar</i> | <i>Antall kommuner representert</i> | <i>Svarprosent</i> |
|-------------------------|-------------|----------------|-------------|--|--------------------|
| Ordførere | Digital | 145 | 88 | 88 | 61 |
| Rådmenn | Digital | 145 | 89 | 89 | 61 |
| Plansjef | Digital | 145 | 84 | 84 | 58 |
| Politikere i planutvalg | Postal | Ca 1300 | 278 | 119 | 21 |
| Saksbehandlere | Postal | 435 | 165 | 103 | 38 |
| Utbyggerbedrifter | Postal | Ca 885 | 296 | 50 | 34 |
| Lokale organisasjoner | Postal | Ca 600 | 221 | 69 | 37 |
| Sum | | 3655 | 1221 | Totalt er alle 145 kommuner representert | 33 |

Generaliserbarhet

Som tabellen viser er svarprosentene varierende for de forskjellige gruppene av respondenter, noe som har innvirkning for muligheten til å kunne generalisere funnene våre. Selv om svarprosenten til ordførere, rådmenn og plansjefer er relativt høy – rundt 60 prosent, er svarprosenten for politikere i planutvalg relativt lav, på 21 prosent. Her må vi imidlertid huske at vi ikke opererer med et utvalg, men har sendt surveyen til alle politikere i planutvalgene i de aktuelle kommunene (universet). Det betyr at de 300 som har svart utgjør en relativt høy andel av universet på ca 1300. Svarprosenten for saksbehandlere, utbyggere og lokale organisasjoner er rundt 35-40 prosent. Dette er heller ikke et veldig høyt tall. En årsak til at ikke flere organisasjoner har svart kan være at adresselistene ikke er oppdaterte.

Selv om svarprosenten er lav i noen av respondentgruppene vurderer vi likevel undersøkelsen som å være et godt grunnlag for å kunne si noe om tendenser i reguleringsaker i de 145 største kommunene i Norge. For det første er alle de 145 kommunene i undersøkelsen representert i datamateriale (fra en eller flere respondentgrupper). For det andre har vi ønsket å sammenstille synspunktene fra en stor bredde av aktører i byplanleggingen, og har derfor inkludert både ordførere, politikere i planutvalg, rådmenn, plansjef, saksbehandlere, utbyggerbedrifter og lokale organisasjoner i surveyen. På den måten er surveyen vår unik, i og

med at så mange aktører ikke tidligere er blitt samlet i en kartlegging.

For det tredje har vi fått en relativt høy svarprosent for ordførere, rådmenn og plansjefer, og det er disse aktørene som har fått de viktigste spørsmål om kartlegging av praksis. En grunn til lav andel svarprosent fra saksbehandlere er at mange av de mindre kommunene ikke har så mange som tre saksbehandlere i tillegg til plansjef. For det fjerde er utvalget vårt på 1221 et betydelig antall aktører – i og med at universet er rundt 3655. Vi har ikke sendt surveyen til et utvalg av relevante aktører i disse 145 kommunene, men til hele universet av relevante aktører (dog med de avgrensningene som er redegjort for overfor). Vi kan likevel ikke være garantert mot skjevhet, for eksempel at de mest interesserte har svart, i og med at vi har forholdsvis lav svarprosent i noen grupper.

3 Kartlegging av praksis – dokumentstudien

3.1 Om Bergen, Trondheim og Oslo

Vi presenterer kort planstatus, saksbehandlingsrutiner og kommunal organisering av plansaksbehandlingen i disse kommunene som bakgrunnsinformasjon for dokumentundersøkelsen. Informasjonen er hentet fra kommunenes nettsider.

Bergen

Bergen har en vedtatt kommuneplanens arealdel for 2006 – 2017 (2025). I perioden 2000 – 2004 ble det bygget rundt 1000 boliger per år, og det er i kommuneplanen planlagt rundt 1200 nye boenheter per år. I 2005 behandlet kommunen 54 private reguleringsplanforslag. Kommunen bruker utbyggingsavtaler for å sikre fordeling av kostnader, rekkefølgebestemmelser om tiltak og gjennomføring av teknisk og grønn-blå infrastruktur tilknyttet utbyggingen. Bergen har utviklet prosedyrer for private planer i noe de har kalt ”Startpakke for private planer”. Disse angir oppgaver for forslagstiller, og møtetidspunkter mellom planmyndighet og forslagstiller i planprosessen. Disse er tilgjengelige på nettet. Tabell 3.1 viser stikkord om innholdet.

Tabell 3.1 *Startpakke for private planer i Bergen kommune.*

| Fase | Tema |
|-------------------------|---|
| Oppstartsmøte | Krav til forslagstiller Bestilling av oppstartsmøte Mal for referat fra oppstartsmøte |
| Kunngjøring/varsling | Krav og råd om medvirkning Eksempler på varslingsbrev og kunngjøringstekst Liste over høringsinstanser |
| Underveismøte | Krav til forberedelse Mal for referat fra underveismøte |
| Oppsummeringsmøte | Krav til forberedelse Mal for referat fra oppsummeringsmøte |
| Fullstendig planforslag | Krav til planmaterieell/Kravspesifikasjon Veileder – fremstilling plankart Veileder – fremstilling av planbestemmelser med eksempelmaal Mal – planbeskrivelse Veileder kulturminnedokumentasjon Skjema - Gebyr |
| Konsekvensutredninger | |
| Dialog med andre etater | Grønn etat Byantikvar Samferdselsetat Byrådsavdeling for oppvekst |

Ansvaret for private planer i Bergen er i Etat for byggesak og private planer som ligger under Byrådsavdeling for byggesak og bydeler. Etaten er delegert myndighet til 1. gangs behandling av reguleringsplanforslag⁴. Etter høring oversendes saken til Byrådsavdelingen for byggesak og bydeler. Byrådet innstiller et forslag til vedtak. Komité for miljø- og byutvikling innstiller også i planforslaget før saken sluttbehandles i Bystyret.

Trondheim

Kommunen har en kommuneplanens arealdel fra 2007. Kommunen har også et boligprogram for 2005 – 2008 der målet er 1000 boligenheter per år i 30 år, men 1400 i perioden 2005–2008. I tillegg har kommunene en kommuneplanmelding ”Strategier for en

⁴ Etaten er delegert myndighet til vedtak om offentlig ettersyn for private reguleringsforslag. Å ikke vedta utleggelse til offentlig ettersyn kan etaten ikke gjøre. Dette er det komité for miljø og byutvikling (det faste utvalg for plansaker i Bergen) som gjør.

langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030” fra juni 2000. Kommunen benytter utbyggingsavtaler. Kommunen har utarbeidet en veileder for private planforslag. Denne angir ansvarsdelingen mellom forslagstiller og Trondheim kommune. Tabell 3.2 viser stikkord over innholdet.

Tabell 3.2 *Veileder for private planforslag, Trondheim kommune.*

| Fase | Forslagstiller | Kommunen |
|------------------------|---|--|
| Oppstart | - Informasjon/kart - Planinitiativ - Anmodning om oppstartsmøte | - Premissavklaring - Oppstartsmøte |
| Planskisse | - varsling og annonsering - samråd og medvirkning - analyser/kart | - samråd og medvirkning - veiledning - teknisk kontroll plankart |
| Planforslag | - innsending plan - supplering etter tilbakemelding | - vurdering - tilbakemelding |
| Behandling planforslag | - vurdering av merknader og konsekvenser for planforslaget | - politisk behandling - offentlig høring - vurdering av merknader - sluttbehandling - kunngjøring/varsel om vedtak - produksjon av plankart |

Det er Byplankontoret som ligger under Byutviklingsområdet som har det administrative ansvaret for reguleringsplaner. Bygningsrådet, som er det faste utvalget for plansaker, 1. gangsbehandler et forslag til reguleringsplan, eller det behandles på delegasjon av byplansjefen. Etter høring behandler bygningsrådet (faste utvalget for plansaker) reguleringsplanen og innstiller overfor Bystyret. Byutviklingskomiteen forbereder saken overfor bystyrebehandlingen. Bystyret gjør det endelige vedtaket av reguleringsplanen.

Oslo

Oslo har en kommuneplan 2004 med tidsperspektiv til 2020. Kommuneplan 2008 er på høring. Begge kommuneplanene inkluderer arealstrategikart. Kommunen har funnet det mest hensiktsmessig å ha kommunedelplaner framfor en kommuneplanens arealdel. Det er vedtatt 16 kommunedelplaner og fire er

under utarbeidelse. Disse dekker ikke hele Oslo, men særlig store sentrale byområder og Groruddalen, samt enkelte transportårer og byutviklingsområder. Det er bygget 3,8 nye boliger per 1000 innbyggere for perioden 1996 – 2006. I kommuneplanen 2008 er det foreslått å bygge 50.000 nye boliger fram til 2015 eller 2800 per år.

Plan- og bygningsetaten har utviklet en saksbehandling med veiledning og flere møter før innsendelse av det formelle planforslaget. Disse er delt opp i tre hoveddeler der hver del er beskrevet mer detaljert med egne startpakker og maler tilgjengelig på nettet. Saksrutinene er ulike for de ulike typer reguleringsplaner. Det skilles mellom ordinære regulerings- og bebyggelsesplaner, reguleringsplaner med forenklet saksbehandling og mindre vesentlige reguleringsendringer med administrativ sluttbehandling. Tabell 3.3 viser de tre hovedfasene i plansaksbehandlingen i Oslo.

Tabell 3.3 *Veiledende faser i behandling av private planer i Oslo.*

| Hovedfase | Tema i veiledning/møter |
|---------------|--|
| Planinitiativ | -avklare plantype, prosess, utredningsbehov -etatens føringer for planområdet |
| Planskisse | - avklare etatens holdning til prinsippene i planen - kvalitetssikring av om forslaget er tilstrekkelig opplyst. Gjelder ikke enkle planforslag (forenklet saksbehandling/mve) |
| Planforslag | - offentlig ettersyn - vurdering av uttalelser - politisk behandling |

Oslo har et forsøk om reduksjon i saksbehandlingstid gjennom forenklet saksbehandling av enkle og ukompliserte reguleringsaker. Prosessen er ment for planprosesser som ikke berører allmennhetens interesser. Forenklet saksbehandling innebærer at bl.a. planer sluttbehandles av Plan- og bygningsetaten, og at det ikke er krav om kunngjøring av oppstart og utleggelse til offentlig ettersyn eller saksbehandling etter plan- og bygningslovens tidsfrister. Vedtak skal alltid kunngjøres. Før reguleringsforslaget vedtas skal eiere/festere av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, berørte naboer, og berørte offentlige myndigheter gis anledning til å uttale seg. Varsel om reguleringsforslaget skal også sendes Byrådet og Bydelsutvalget.

Kommunal- og regionaldepartementet har godkjent forsøket fram til 2008 og har til behandling en søknad om forlengelse av forsøksperioden fram til 2010. Til grunn for søknaden ligger det en innskjerpet praksis om hvilke planforslag som kan behandles etter forsøket. Dersom det foreligger vesentlige innvendinger fra berørte private eller offentlige interesser, skal planforslaget behandles etter ordinære regler.

Reguleringsplanforslag behandles av Plan- og bygningssetaten. Ordinære regulerings- og bebyggelsesplaner sendes etter den faglige gjennomgangen til Byrådsavdeling for byutvikling. Denne avdelingen fremmer saken for Byrådet og Byutviklingskomiteen der vedtak om bebyggelsesplaner fattes. Byrådet innstiller vedtak til Bystyret som gjør det endelige vedtaket i reguleringsplaner.

Oppsummering

I alle de tre kommunene er det utviklet saksbehandlingssystemer for private planer. Disse omfatter både forhånds- og oppfølgingsmøter for avklaring av rammer og prosess, arbeidsdeling mellom myndighet og forslagstiller og krav til planframstilling. Det er utarbeidet maler for kunngjøring og varslingsbrev. Kommunene har dermed relativt like saksbehandlingsprosedyrer i denne delen av planprosessen.

Kommunene skiller seg fra hverandre med hensyn på administrativ delegering. I Oslo og Bergen er det delegert vedtaksmyndighet til deler av plansaksbehandlingen. I Bergen er 1. gangs behandling av private planer delegert til Etat for byggesak og private planer. I Oslo er dette også delegert til administrasjonen. I tillegg avgjøres også enkle reguleringsplanforslag av administrasjonen som en forsøksordning. Disse to kommunene har også en parlamentarisk styringsmodell der det politiske flertallet danner et byråd. Dette innebærer at både Byråd og Byutviklingskomiteer behandler planforslag før de sluttbehandles i Bystyret. I Trondheim er styringsmodellen bygd opp etter hovedutvalgsmodellen slik at det er en komité som innstiller overfor Bystyret.

Loven har presisert at det er forslagstiller som har ansvaret for varsling og kunngjøring ved private reguleringsplanforslag. I alle de tre kommunene er det presisert at grunneiere i planområdet og berørte naboer/gjenboere inntil planområdet skal alltid ha tilsendt brev med varsel om oppstart av planarbeid. I tillegg skal offentlige

etater og aktuelle bedrifter/organisasjoner som blir eller kan bli berørt, eller har interesser i planområdet, varsles. Varslingsliste over berørte, offentlige og private instanser finnes i alle kommunene. Det skal gis en rimelig frist for uttale, lovens minimumshøringsfrist er 30 dager (§ 27-1, 2. punkt)

3.2 Bakgrunnsinformasjon om planene

Av de 100 regulerings sakene er 59 planer fremmet av private forslagstillere.⁵ 34 planer er fremmet av kommunale etater, statlige etater og offentlige foretak. Tre planer er fremmet offentlige og private saker sammen. I fire saker fra 1987 er forslagstiller ukjent.

Fire av planene ble avvist i vedtaksfasen. Dette omfatter to planer fra Oslo, og en fra hhv. Bergen og Trondheim. Alle er fra 1987. Dokumentene viser at i 2005 avvises ikke planer, men det bes om et nytt og bearbeidet forslag eller at planene vedtas med endringer.

Antall planer med privat forslagstiller har økt fra 46 prosent (23 planer) i 1987 til 72 prosent (36 planer) i 2005. Dette varierte mellom 67 og 77 prosent i de tre byene.⁶ I 1987 var andelen private forslagstillere lavere. Bergen skiller seg ut med høy andel av private planer (60 prosent) også i 1987, mens andelen i Oslo og Trondheim var 40 prosent. Tabell 3.4 framstiller disse tallene.

⁵ Det har ikke vært mulig ut i fra informasjonen å finne ut om planene er fremmet etter § 30. Vi har dermed klassifisert planene etter hvem som fremmer planforslaget.

⁶ Bergen hadde 67 prosent i 2005 mot 60 prosent i 1987. Oslo hadde 72 prosent i 2005 mot 40 prosent i 1987. Trondheim hadde 77 prosent i 2005 mot 40 prosent i 1987. Tallene er noe lavere enn de som KOSTRA oppgir som private planer. Dette er 80 % for landet, og 82 % for Oslo i 2007 (www.sssb.no/kostra).

Tabell 3.4 *Forslagstillere fordelt på kommuner og år (n=96).*

| | | 1987 | 2005 | Total |
|-----------------------------------|-----------|------|------|-------|
| Private | Oslo | 10 | 18 | 28 |
| | Bergen | 9 | 8 | 17 |
| | Trondheim | 4 | 10 | 14 |
| | Total | 23 | 36 | 59 |
| Offentlige myndigheter og foretak | Oslo | 14 | 6 | 20 |
| | Bergen | 4 | 4 | 8 |
| | Trondheim | 3 | 3 | 6 |
| | Total | 21 | 13 | 34 |
| Offentlige og private | Oslo | 0 | 1 | 1 |
| | Bergen | 1 | 0 | 1 |
| | Trondheim | 1 | 0 | 1 |
| | Total | 2 | 1 | 3 |

Tabell 3.5 *Fordeling av formål med reguleringsplanene i kommunene (N=100)*

| | <i>Bolig</i> | <i>Offentlig formål</i> | <i>Næring</i> | <i>Park og frømråde</i> | <i>Transport</i> | <i>Annet</i> |
|------------------|--------------|-------------------------|---------------|-------------------------|------------------|--------------|
| Oslo (n=50) | 23 | 7 | 17 | 10 | 13 | 9 |
| Bergen (n= 27) | 16 | 5 | 7 | 4 | 6 | 1 |
| Trondheim (n=23) | 17 | 6 | 5 | 7 | 6 | 4 |
| Antall | 56 | 18 | 29 | 21 | 25 | 14 |

Det er nødvendig regulering i forbindelse med et byggeprosjekt som er hovedgrunnen til å regulere i 65 av planene. Disse planene fordeler seg likt mellom kommuner og år med unntak av Trondheim der andelen av denne typen bygge- og reguleringsaker er fordoblet fra 1987 til 2005. 18 prosent av planene omfatter byområder, mens 2 prosent omfatter mindre reguleringsendringer. Resten av planene omfatter regulering av ubebygde områder eller regulering av infrastrukturtiltak.

Saksbehandlingstiden har økt fra 51,0 uker i 1987 til 74,1 uker i 2005 for alle planene samlet sett. Antall dager fra 1. gangs behandling til endelig vedtak i Bystyrene varierer mye mellom reguleringssakene. Raskets saksbehandlingstid er 9 uker, mens lengst er 6 år og 12,5 uker (325,3 uker). Saksbehandlingstid i gjennomsnitt økte i alle kommunene for de plansakene fra 1987 til 2005. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid økte med 23,1 uker, mest i Bergen (+ 32 uker) og minst i Trondheim (+ 17 uker).

Tabell 3.6 *Saksbehandlingstid, år og kommuner (n=91).*

| Kommune | År | Gjennomsnitt uker |
|-----------|------------------------|-------------------|
| Oslo | 1987 (n=24) | 53,4 |
| | 2005 (n=23) | 81,4 |
| | Endring | + 28,0 |
| Bergen | 1987 (n=14) | 60 |
| | 2005 (n=10) | 92 |
| | Endring | + 32 |
| Trondheim | 1987 (n= 8) | 28,6 |
| | 2005 (n=12) | 45,6 |
| | Endring | 17,0 |
| Total | 1987 (n=46) | 51,0 |
| | 2005 (n=45) | 74,1 |
| | Endring i gjennomsnitt | + 23,1 |

En sammenligning mellom tidsbruken i denne undersøkelsen og tidsfristene knyttet reguleringsplanlegging i §§ 30, 27-1 og 27-2 er ikke mulig. Informasjonen i denne undersøkelsen er knyttet til tidsbruk fra planen ble første gang behandlet administrativt eller politisk til endelig vedtak i Bystyrene. Tidsfristen er knyttet til tiden mellom planen er mottatt i kommunen og behandling i det faste planutvalget, og siste gangs behandling i faste utvalg for plansaker og bystyrene. I begge tilfellene er fristen satt til 12 uker. Det har ikke vært mulig ut i fra sakspapirene å fastlegge de nødvendige datoer. Undersøkelsen viser imidlertid at saksbehandlingstiden har samlet sett gått opp med 23,1 uker.

3.3 Kontakt og samhandling i planprosessen

3.3.1 Før offentlig ettersyn

Det er et viktig funn i denne undersøkelsen at offentlige plandokumenter gir dårlig innsyn i hvordan kontakt og samhandling har vært i den tidlige, viktige fasen av planarbeidelsen.

Det er bare informasjon om kontakten mellom planmyndighet og forslagstiller, og lokalsamfunnet og offentlige myndigheter ved varsel om oppstart i 40 av de 100 planene som inngår i undersøkelsen. Dette gjør at det er stor usikkerhet om tallene.

Dokumentgjennomgangen viser at lokale organisasjoner og naboer er blitt kontaktet gjennom varslingsbrev slik loven pålegger i de fleste planene. Dette gjelder alle planer fremmet av offentlige myndighet og foretak, og i 9 av 10 planforslag fremmet av private. I 11 av de 40 sakene er det avholdt folkemøter, i tre av sakene har det vært underskriftskampanjer. I to saker møter med planadministrasjonen.

Tabell 3.7 viser hvem av forslagstiller, planadministrasjon og politiker som har kontakt med lokalsamfunnet i disse plansakene. Tabellen viser at planadministrasjonen har oftest kontakt i plansakene, mens politikere sjelden er involvert i denne fasen av planleggingen.

Det kan synes noe overraskende at planadministrasjonen har så stor kontakt med lokalsamfunn i varslingsfasen, også i private planforslag. Noe av forklaringen kan være at en slik kontakt er årsaken til at opplysninger om fasen omkring varslings er tatt med i plandokumentene. Denne usikkerheten gjør dataene i denne undersøkelsen lite reliable.

Tabell 3.7 *Kontaktmønster mellom lokalsamfunn og andre aktører (forslagstiller, planadministrasjon og politikere) som følge av meldingsplikten om planoppstart.*

| | <i>Plan- administrasjon</i> | <i>Forslagstiller</i> | <i>Politiker</i> |
|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|------------------|
| Privat plan (26) | 73 % | 46 % | 4 % |
| Kommunal plan (10) | 90 % | 30 % | 0 % |
| Andre planer* (4) | 2 % | 3 % | 0 % |

* Kommunale og statlige etater, offentlig-privat samarbeid, ukjent

Kontaktformen med berørte myndigheter er i all hovedsak gjennom varslingsbrev. I rundt halvparten av plansakene (23 – 33 planer) er det sendt varslingsbrev til bydeler, kommunale etater, byantikvar/ fylkeskonservator og fylkesmannens miljøvern-avdeling. Til andre myndigheter blir det sjeldent sent varslingsbrev. Med unntak av møter med fylkesmannens miljøvern-avdeling (11 planer), er det sjeldent møter i denne fasen av planarbeidet. Dette tyder på at hovedformen for kontakt med offentlige myndigheter er varslingsbrev, men at det også arrangeres møter med ulike sektormyndigheter med utgangspunkt i hvilke interesser den enkelte sak berører.

3.4 Offentlig høring

Vi har kartlagt kontaktmønster etter at planen er lagt ut på offentlig høring. Det er gitt informasjon om høringsuttalelser i 97 av planene. I disse planene er der fire planer som ikke har mottatt høringsuttalelser fra organisasjoner, rettighetshavere og offentlige aktører. Det er dermed gitt høringsuttalelse til 96 prosent av planene. Kontaktformen med aktører fra lokalsamfunnet er liten. Det er blitt arrangert folkemøter i fire av planene, underskriftkampanjer i tre av planene og møte med politikere i en av planene. I en av planene var det både folkemøte og underskriftkampanje, og i en plan ble det både organisert underskriftkampanje og holdt møte med politiker. Det har ikke vært arrangert møter med administrasjonen. Den dominerende kontaktformen mellom tiltakshaver, planadministrasjon og lokalsamfunn i planprosessen er dermed høringsuttalelser. Andre kontaktformer er sjelden.

Det er gitt i gjennomsnitt 12,1 uttalelser per plan. Antallet varierer mellom ingen uttalelser (4 planer) til 45 uttalelser (1 plan) per plan. Tabell 3.7 viser hvilke typer kontaktformer de ulike aktørene fra lokalsamfunnet har i forbindelse med høring av planene. Grunneiere/gjenboere og vel- og beboerforeninger har gitt høringsuttalelser til hhv. 61 og 55 planer. Tabellen viser at andre frivillige organisasjoner i langt mindre grad gir høringsuttalelse. Ad-hoc aksjon har gitt uttalelse i kun en av de undersøkte planene. I gjennomsnitt mottar hver plan to høringsuttalelser fra innbyggere og organisasjoner.

Det er dermed naboer og nabolag, både som individuelle rettighetshavere og som organiserte i vel- og beboerforeninger som i hovedsak gir høringsuttalelser. Det har vært en økning i klager fra naboer. I 1987 gav naboer høringsuttalelser til 61 prosent av alle planene. I 2005 var dette økt til 82 prosent. Økningen var størst i Trondheim (hhv. 30 og 70 prosent). I denne oversikten er ad- hoc aksjoner holdt utenfor selv om det sannsynligvis ofte er naboer og rettighetshavere som organiseres slike aksjoner.

Tabell 3.8 *Antall planer det sendes høringsuttalelser til fra naboer og nabolag, fordelt på år og kommune. (n=70)*

| | <i>Bergen</i> | <i>Trondheim</i> | <i>Oslo</i> | <i>Totalt</i> |
|------|---------------|------------------|-------------|---------------|
| 1987 | 10 | 3 | 17 | 30 |
| 2005 | 11 | 9 | 20 | 40 |

Det er ikke vanlig å markere synspunkter på planforslag gjennom folkemøter og underskriftkampanjer 5 og 4 prosent av planene. Det er heller ikke vanlig å ha møter med administrasjon eller politikere. Generelt framgår det av plansakene at engasjementet er klart størst blant grunneiere/gjenboere og vel- og beboerforeninger. Det framgår også at disse grupperingene primært bruker høringsuttalelser som reaksjonsform.

Tabell 3.9 *Kontakt med organisasjoner og rettighetshavere i forbindelse med offentlig høring (n=97)*

| | Hørings-uttalelser | Folke-møter | Underskrift-kampanjer | Møte politikere | Møte administrasjon | Annet |
|-------------------------------|--------------------|-------------|-----------------------|-----------------|---------------------|-------|
| Grunneiere, gjenboere | 61 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Vel- og beboerforening | 55 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Miljø- og kultur-organisasjon | 18 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Bonde- og grunneierlag | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ad-hoc aksjoner | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Andre | 46 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Totalt | 199 | 5 | 4 | 2 | 0 | 1 |

Vi har også sett på i hvilken grad og hvordan andre offentlige myndigheter, bydeler og kommunale etater gir tilbakemelding på planer lagt ut på offentlig ettersyn. Tabell 3.10 viser at disse myndighetene gir også langt hyppigere høringsuttalelser enn lokalsamfunnsaktører. I gjennomsnitt gir disse aktørene 3,5 høringsuttalelse per planforslag. Det er kommunens egne etater som hyppigst gir høringsuttalelser, noe som kan forklares med at mange av kommunale etater uttalelser seg til planforslag. Bydelene skiller seg ut med å ha ofte møte i forbindelse med høring enn de andre offentlige aktørene. Men igjen: datagrunnlaget er for usikkert til å kunne trekke noen konklusjoner om dette.

Tabell 3.10 *Høringsuttalelse og møter med offentlige myndigheter, bydeler og kommunale etater (n=91)*

| <i>Offentlig myndighet</i> | <i>Høringsuttalelse</i> | <i>Møter</i> |
|------------------------------|-------------------------|--------------|
| Bydel | 54 | 11 |
| Kommunale etater | 74 | 1 |
| Byantikvar/fylkeskonservator | 50 | 1 |
| Statlige myndigheter | 57 | 1 |

13 av de 100 planene ble lagt ut på 2. gangs høring. I gjennomsnitt ble det fremmet 7,6 høringsuttalelser på disse planene, varierende fra 1 til 16 uttalelser. Dette er en sterk nedgang fra 1. gangs behandling der det ble fremmet 12,1 uttalelser per plan. Det er heller ingen eksempler på underskriftskampanjer, folkemøter eller bilaterale møter med administrasjon/politikere i disse plansakene.

Generelt viser undersøkelsen at det er en økning i antall høringsuttalelser i alle byene fra 1987 til 2005, men at økningen har vært minst i Oslo.

Tabell 3.11 *Gjennomsnittlig antall høringsuttalelser per plan fordelt på kommuner og år (n=93).*

| <i>Kommune</i> | <i>År</i> | <i>Gjennomsnitt uttalelser per plan</i> | <i>Antall</i> |
|----------------|-----------|---|---------------|
| Oslo | 1987 | 10,6 | 25 |
| | 2005 | 16,6 | 25 |
| | Total | 13,6 | 50 |
| Bergen | 1987 | 8,4 | 8 |
| | 2005 | 21,3 | 12 |
| | Total | 16,1 | 20 |
| Trondheim | 1987 | 3,4 | 10 |
| | 2005 | 7,0 | 13 |
| | Total | 5,4 | 23 |
| Total | 1987 | 8,5 | 43 |
| | 2005 | 15,2 | 50 |
| | Total | 12,1 | 93 |

3.5 Vedtaksfasen

Vi har sjekket ut i hvilken grad der er oppgitt i plansakene om kontakt mellom kommunenes administrative og politiske ledelse, politiske partier/ politiske utvalg og de ulike aktørgrupper i vedtaksfasen. Det viser seg at det er mye kontakt mellom beslutningstakere og forslagstillere/ berørte interesser i denne fasen av planarbeidet. Det er oppgitt informasjon om kontakt med politisk utvalg og partier i 84 prosent av planene fra 2005, og 24 prosent om kontakt med sentral ledelse i kommunene. Det er gitt svært lite informasjon om dette i planen fra 1987. Vi konsentrerer oss dermed om kontakten i planene fra 2005. Tabell 3.12 viser kontaktmønstre oppgitt i prosent av de planene der

Tabell 3.12 *Brev og møter i vedtaksfasen i 2005. Tabellen viser hvem som har hatt kontakt og i antall planforslag det er avholdt møter eller sendt brev.*

| | Sentral ledelse (n=12) | | Politiske utvalg og partier (n=27) | |
|--------------------------------|---------------------------|-------|---------------------------------------|-------|
| | Brev | Møter | Brev | Møter |
| Forslagstiller | 42 % | 25 % | 37 % | 19 % |
| Vel- og beboerforeninger | 8 % | 0 % | 26 % | 7 % |
| Grunneiere, gjenboere | 33 % | 17 % | 38 % | 7 % |
| Miljø- og kulturorganisasjoner | 0 % | 0 % | 19 % | 7 % |
| Ad- hoc grupperinger | 17 % | 0 % | 7 % | 7 % |
| Bonde- og grunneierlag | 0 % | 0 % | 7 % | 0 % |
| Andre | 50 % | 8 % | 41 % | 10 % |

Dette viser at i mange av planene er det er mye kontakt mellom forslagstiller, berørte parter, foreninger og politikere i denne fasen av planarbeidet. Den viktigste kontaktformen er brev, men særlig utbyggere har også mye møter med politikere. Dette er et fenomen som primært forekommer i Oslo. Av disse planene er det møter mellom sentral kommunal ledelse og politikere i hovedsak i Oslo. I

Bergen og Trondheim er det oppgitt at det er slike møter i forbindelse med vedtak i 1-2 planer i undersøkelsen.

Vi ser i dokumentundersøkelsen at mange av planene endres i løpet av planprosessen, og spesielt knyttet til den offentlige høringen av planen. Dette innebærer at de innspillene som kommer i forbindelse med høringsuttalelsene samt andre reaksjonsformer forsøkes innarbeidet i reguleringsplanforslaget før planen skal vedtas.

Tabell 3.13 *Endring i planinnhold i planene fra 1987 og 2005 i ulike planfaser*

| Planfase | Endring | |
|------------------|--------------------|--------------------|
| | 1987 (n=33 planer) | 2005 (n=43 planer) |
| Melding/varsling | 24 % | 35 % |
| Høring | 79 % | 82 % |
| Vedtak | 3 %* | 14 % |

* En plan ble avvist

Tabell 3.13 viser hvordan innholdet i planene har endret seg perioden rundt melding/varsling, offentlig høring og den politiske beslutningsfasen i 1987 og 2005. Generelt er det i forbindelse med høringen at de det blir endringer i de fleste planene. Tallene er høye i både 1987 og 2005, hhv, 79 og 82 prosent, noe som tyder på at det skjer justeringer av forslaget til reguleringsplan i forhold til private og kollektive interesser i denne planfasen.

Det er store forskjeller mellom kommunene. Alle kommunene har flest endringer i sine planer i forbindelse med offentlig høring. Det er endringer i mange av planene i alle kommunene i forbindelse med melding og varsling. Endringer i forbindelse med planvedtak i Trondheim skiller seg vesentlig fra Oslo og Bergen. En grunn kan være at Trondheim har et annet politiske system basert på formannskapsmodell, mens Oslo og Bergen har parlamentarismemodell.

Tabell 3.14 *Endring i planinnhold i planene fra Bergen, Trondheim og Oslo i ulike planfaser*

| Planfase | Endring | | |
|------------------|------------------|---------------------|----------------|
| | Bergen (n=21) | Trondheim (n=17) | Oslo (n=38) |
| Melding/varsling | 48 % | 30 % | 21 % |
| Høring | 81 % | 65 % | 87 % |
| Vedtak | 5 %* | 35 % | 0 % |

* En plan ble avvist

Vi har sett at det gjøres flere endringer i planer i 2005 enn i 1987. I 1987 ble det gjort endringer i 66 prosent av planene (33 av 50 planer), mens det ble gjort endringer i 80 prosent av planene i 2005 (40 av 50 planer). Endringene fordeler seg ulikt. Det er vesentlig flere endringer i Bergen og Oslo (70 – 74 prosent) enn i Trondheim (30 prosent).⁷

Det er en vesenlig endring i hvilke typer endringer som er gjort i forbindelse med planarbeidet i 1987 og 2005. Generelt så er de fleste endringer i 1987 knyttet til trafikale hensyn og hensyn til barn og unge. Dette omfatter justeringer av avkjøringer, gang- og sykkelveier og endringer i plasseringer av disse. Det er også gjort endringer for å sikre uteområder og trafikksikre områder for barn. I 2005 har dette bildet endret seg vesentlig. Endringene knyttet til andre hensyn enn trafikale forhold er økt. Dette gjelder primært krav om reduksjon i utnyttelsesgrad, krav til høyere antall rom i leiligheter, krav til å bevare grønne områder, kulturminner og strøks karakter. Det er også en markert økning av hensyntaken til barn og unge, og universell utforming. Det kan tenkes mange forklaringer på disse endringene. Det kan dels skyldes at byutvikling i større grad foregår som fortetting, men også at stedskvaliteter har fått større oppmerksomhet.

⁷ I Bergen er det endringer i 19 av 27 planer (70 %), i Oslo er det endringer i 37 av 50 planer (74 %) og i Trondheim 7 av 23 planer (30 %).

Tabell 3.15 *Type endringer prosentvis av alle planer i 1987 og 2005.*

| Endring | 1987 33 planer | 2005 40 planer |
|--|-------------------|-------------------|
| Redusere arealutnyttelse, etasjer | 15 % | 38 % |
| Bevare, øke grønne områder | 6 % | 23 % |
| Krav til fordeling av utleie, antall rom | 3 % | 18 % |
| Endring i trafikale forhold, redusere trafikkstøy, parkering | 58 % | 38 % |
| Bevaring av kulturminner, strøks karakter | 3 % | 20 % |
| Barn og unge, universell utforming | 9 % | 28 % |
| Justering av reguleringsgrenser, planområde, | 9 % | 3 % |

3.6 Klager

Det er registrert klager etter vedtak i 32 av sakene med til sammen 43 klager.

Antall saker som blir påklaget er fordoblet i 2005 (21 saker) i forhold til 1987 (11 saker). Samlet sett er der dermed påklaget 32 planer i dokumentbasen. Tabellen viser at det er naboer som er den største gruppen med klager. Av disse 19 klagene ble 13 fremmet til planforslag fra 2005. Dette er en økning på antall klager på 117 prosent. Klager fra beboerforeninger og sameier økte fra 1 i 1987 til 8 i 2005. Det er disse to gruppene som utgjør hovedmengden av klager og funnene tyder på at deres klagehyppighet har økt svært mye i løpet av tidsperioden 1987 – 2005. Økt klagehyppighet finner sted i alle de tre byene.

Tabell 3.16 *Hvem fremmer klagene (n=32)*

| Klager | Antall planer påklaget |
|--------------------------------|------------------------|
| Vel- og beboerforeninger | 10 |
| Grunneiere og gjenboere | 19 |
| Miljø- og kulturorganisasjoner | 4 |
| Ad-hoc grupperinger | 3 |
| Bonde- og grunneierlag | 2 |
| Andre | 4 |

3.7 Konklusjoner - Dokumentstudien

Opplysningene i saksmappene forteller både *i hvilken grad kontaktmønsteret er beskrevet i offentlige dokumenter, og hvordan kontaktmønsteret har artet seg.*

Begge deler er av interesse å undersøke i sammenheng med demokrati og åpenhet i saksbehandling. Det er i hovedsak i de formelle fasene til saksbehandlingen i plan- og bygningsloven at kontaktmønsteret blir rapportert. Særlig er den innledende uformelle fasen dårlig beskrevet i saksdokumentene. Denne manglende offentlige innsikten i hvem som har deltatt i drøftingene omkring reguleringsplansforslaget på et tidlig tidspunkt står i et misforhold til at det er i de tidlige fasene at de viktigste rammene omkring et prosjekt blir lagt. Den formelle varslingsplikten gir det viktigste inntaket til informasjon, men bare 40 av 100 planer har opplysninger om dette. Så heller ikke hva som skjer i varslingen blir tydeliggjort i offentlige plandokumenter, selv om det er formelle krav knyttet til dette.

Derimot er kontaktmønsteret godt gjengitt i de senere formelle fasene (høring) og er egnet til å gi et godt bilde av kontaktmønsteret (97 planer).

De offentlige dokumentene inneholder også opplysninger om kontakt i vedtaksfasen. Men her er det en markert forskjell mellom årene 1987 og 2005. I 1987 var det stort sett ikke opplysninger om dette, mens dette var oppgitt i 84 prosent av planene i 2005. Vi presenterer derfor bare data om planene i 2005 for denne fasen.

Bakgrunnsdata om planene i undersøkelsen

Reguleringsplanene er tilfeldig utvalgt og representerer derfor både store kontroversielle planer og mindre lite omtalte saker, ”hverdagssaker”. Det tilfeldige utvalget skulle sikre at det er et representativt utvalg av planer de aktuelle årene i de tre byene.

I utvalget har antallet private planer økt fra 46 prosent i 1987 til 72 prosent i 2005. Denne økningen er sammenfallende med den generelle økningen i antallet private planer som lar seg observere på landsbasis.

Vi ser også at saksbehandlingstiden har økt vesentlig fra 51 uker i 1987 til 74,1 uker i 2005. Antallet høringsuttalelser har også økt i

perioden, fra 10,6 i 1987 til 16,6 i 2005. Det er også flere endringer i planene i 2005 i forhold til 1987.

Det mest påtakelige er hvilke type endringer som er gjort i planene. I 1987 var det primært endringer i trafikale forhold. I 2005 dreier endringene seg i hovedsak om arealutnyttelse, bevaring av kultur og grønne områder. I tillegg har både universell utforming og barn og unge blitt et sterkere argument.

Disse endringene kan muligens forklares ved at en større andel av utbyggingen skjer som fortetting. Alle byene har dette som politikk i 2005, og det er en utbyggingsform som er krevende i forhold til å bevare kvaliteter i det eksisterende og det er også krevende i forhold til å endre elementer i mange menneskers nære omgivelser. Fortetting har mange positive sider på et bystrukturelt nivå, men kan også være problematisk i forhold til lokale bomiljøkvaliteter.

Hovedkonklusjoner - deltakelse i de ulike planfaser

Som følge av de offentlige plandokumentene i hovedsak rapporterer om kontakten i de formelle fasene, er det i disse, som oftest sene, fasene at det er mulig å finne data om kontaktmønsteret.

Høringsuttalelser er godt dokumentert og er den dominerende kontaktformen. Det ble gitt høringsuttalelser til 96 prosent av planene. Denne kontaktformen er vanlig også for naboer og nabolag, og er en kontaktform som i økende grad blir brukt. I 1987 kom det høringsuttalelser fra naboer/nabolag til 60 prosent av planene, mens i 2005 hadde dette økt til 82 prosent av planene. Det er liten tvil om at folk er opptatt av hva som skjer i sitt umiddelbare nærmiljø.

Det er sjeldent at det er særlige deltagelsesformer utover høringsuttalelser. Det ble arrangert folkemøter i forbindelse med fire av planene, underskriftkampanjer i tre av planene og møte med politikere i en av planene. I en av planene var det både folkemøte og underskriftkampanje, og i en plan ble det både organisert underskriftkampanje og holdt møte med politiker. Det har ikke vært arrangert møter mellom administrasjonen og sivilsamfunnsaktører. Siden de absolutte tallene er så små er det ikke meningsfylt å sammenligne de to årstallene.

Det er betydelig flere høringsuttalelser pr plan i 2005 sammenlignet med 1987, nesten en fordobling. I 1987 ble det fremmet i snitt 8,5 høringsuttalelser pr plan og i 2005 var snittet økt til 15,2.

I vedtaksfasen er det er mye kontakt mellom forslagsstiller, berørte parter, foreninger og politikere. Den viktigste kontaktformen er brev, men særlig utbyggere har mye møter med politikere.

Det er svært vanlig at planene endres i løpet av planprosessen, og dette skjer særlig i den offentlige høringsprosessen. Det er påtagelige forskjeller i type endringer som blir gjort. I 1987 dreide dette seg i hovedsak om trafikale hensyn og hensyn til barn og unge. I 2005 er endringer i forhold til andre hensyn betydelig økt. Dette gjelder primært krav om reduksjon i utnyttelsesgrad, høyere antall rom i leiligheten, bevaring av grønne områder, kulturminner og strøkets karakter. Det kan skyldes at utbyggingen foregår som fortetting og dermed mer kontroversiell, men like mye at det har blitt mer oppmerksomhet mer allment og kvaliteter i bybildet.

Planprosessene har blitt mer ”baktunge” i 2005 sammenlignet med 1987. Planvedtak blir i høyere grad påklaget. I 1987 ble 11 av 50 saker påklaget, mens dette hadde fordoblet seg i 2005 (21 saker). Det er i hovedsak naboer og beboerforeninger som klager, i mindre grad frivillige organisasjoner.

Trondheim skiller seg ut med færre høringsuttalelser, færre endringer, klager og kortere saksbehandlingstid. Årsaken til dette er ikke å finne i materialet vi har samlet inn i denne studien.

4 Kartlegging av praksis – spørreundersøkelsen

Plan- og bygningsloven (både den gamle av 1985, og den nye av 2008) fremhever medvirkning som viktig i planleggingen og inneholder formelle krav til deltakelse for *innbyggere og sivilsamfunn* knyttet til krav om kunngjøring, høring og klager. I tillegg skal enhver som fremmer planforslag, legge til rette for medvirkning (Pbl 1985 § 16, Pbl 2008, § 5-1). Intensjonene om medvirkning er å delta i planutforming, det vil si den delen av planleggingen som markedsaktørene nå står for. Vi vil i dette kapitlet se på hvordan de formelle medvirkningsmulighetene benyttes, og på omfanget av medvirkning utover lovens minstekrav. Før vi går inn på dette er det imidlertid nødvendig å få en oversikt over hvor grunnleggende endringen fra offentlige til private aktører som planutformere og planeiere er.

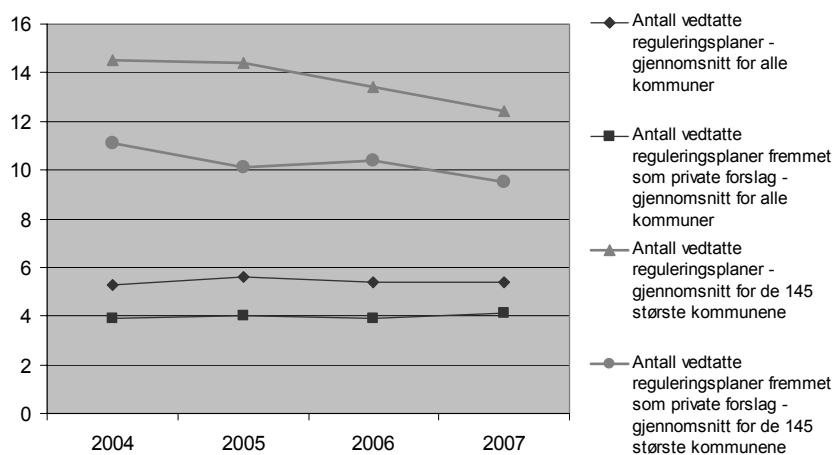
4.1 Aktivitet

Som det også ble pekt på i kapittel 1 har det de siste tiårene skjedd en endring i arbeidsdelingen og forholdet mellom sentrale aktører i byplanleggingen i Norge. De fleste reguleringene er små og knyttet til byggesak, kalt ”frimerkereguleringer” (Børrud 2005, Nordahl 2006). I dag er mye av byutviklingen overlatt til markedet, ved at reguleringsplaner i stor grad utarbeides, fremmes og implementeres av private aktører, noe som har gjort markedsaktørene (utbyggere, arkitekter, konsulenter) til svært sentrale aktører. Kommunenes administrasjoner eller plankontorer er derfor i mye større grad offentlige saksbehandlere av reguleringsplaner enn planleggere som utarbeider planforslag. Private planforslag blir fremmet etter § 30 i plan- og bygningsloven (1985), og omfatter dermed alle planer som er innsendt til kommunene fra private

aktører og andre offentlige myndigheter. Ny lov trer i kraft i 2009. Denne rapporten bygger derfor på reguleringsplaner fremmet etter den gamle loven, og ikke den nye vedtatt i 2008. Den nye loven endrer ikke prinsippet om private reguleringer, men fremhever plantypen i loven med tydeligere prosesskrav.

Hvor stor andel av reguleringsplanene utgjør så de private forslagene? Figuren under viser landsgjennomsnittet av vedtatte reguleringsplaner og andelen av disse som er fremmet som private forslag. Figuren viser i tillegg gjennomsnittet for de 145 kommunene som er med i vår survey.

Figur 4.1 *Oversikt over gjennomsnitt for vedtatte reguleringsplaner og vedtatte reguleringsplaner fremmet som private forslag (N=434/145). (Tall hentet fra KOSTRA)*



Figuren viser at private forslag utgjør en svært høy andel av de vedtatte reguleringsplaner på landsbasis (de to nederste linjene). I 2007 ble det vedtatt i gjennomsnitt fem reguleringsplaner per kommune, og 4 av disse planene – altså 80 prosent – ble fremmet som private forslag (§ 30 i Pbl 1985). Denne andelen har vært nesten konstant de siste fire årene.

Når det gjelder kommunene som er med i spørreundersøkelsen vår (de to øverste linjene) – de 145 mest folkerike kommunene i Norge – så viser figuren at aktiviteten er høyere her. Dette er en naturlig konsekvens av at kommunene er større. Vi ser også at selv om disse kommunene har merket en nedgang i aktivitet de siste

fire årene, så har andelen av private forslag blitt større. Den utgjør i 2007 i gjennomsnitt rundt 84 prosent av det totale antallet reguleringsplaner.

Tallene illustrerer den grunnleggende endringen man har sett siden 1980-tallet – som kan beskrives som en overgang fra offentlige til private aktører som planutformere og planeiere. I dag er de aller fleste reguleringsplaner som vedtas – mer enn 80 prosent – fremmet som private forslag.

4.2 Medvirkning i henhold til lovens minstekrav

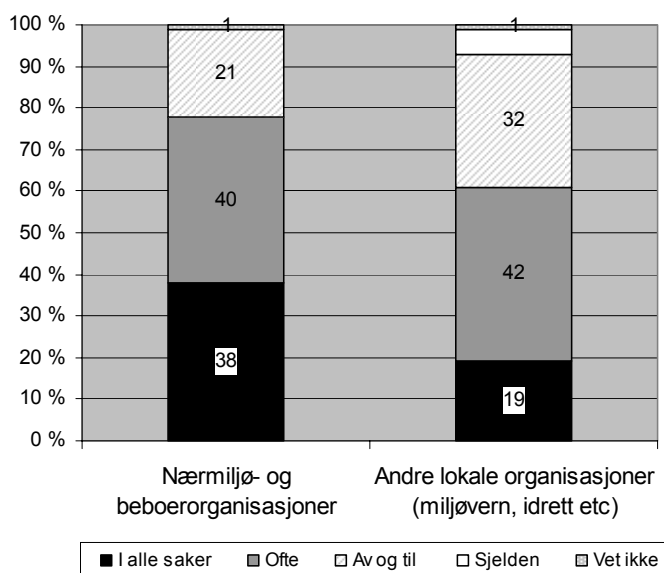
Som tidligere nevnt så fremhever plan- og bygningsloven (både den gamle av 1985, og den nye av 2008) medvirkning som viktig i planleggingen og inneholder formelle krav til deltakelse for innbyggere og sivilsamfunn knyttet til krav om kunngjøring, høring og klager. I tillegg skal enhver som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning (Pbl 2008, § 5-1). Vi skal i det videre si noe om hvordan disse medvirkningsmulighetene brukes.

Offentlige høringer

Per i dag finnes det ikke en nasjonal oversikt over antallet høringsuttalelser kommunene mottar i reguleringssaker. Dokumentundersøkelsen fra Oslo, Bergen og Trondheim, som ble presentert i forrige kapittel, gir oss derimot et verdifullt inntrykk av hvordan høringsinstituttet blir benyttet. Funnene tyder på at høringsinstituttet har fått en økende betydning som medvirkningskanal. Høringsuttalelser til antall planer har økt fra 30 av 50 planer vi undersøkte i 1987, til 40 av 50 planer vi undersøkte i 2005. Også antall høringsuttalelser per plan har økt. Mens antall høringer per plan i gjennomsnitt var 8,5 i 1987, var dette økt til 15,2 i 2005. Det er i hovedsak grunneiere, og beboer- og velforeninger som gir høringsuttalelser.

I spørreundersøkelsen spurte vi plansjefene hvor utbredt det er å sende ut skriftlige henvendelser til lokale organisasjoner om å gi høringsuttalelser i forbindelse med reguleringssaker. Vi differensierte her mellom nærmiljø/beboerorganisasjoner og andre lokale organisasjoner, og resultatet presenteres i figuren under.

Figur 4.2 *I hvilken grad får følgende aktører skriftlig henvendelse om å gi høringsuttalelser i forbindelse med reguleringsplaner? Prosent. Spørreundersøkelse til plansjefer (N=84)d*



Figuren viser for det første at det ikke er vanlig praksis å sende ut skriftlig henvendelse til lokale organisasjoner i alle regulerings saker. De fleste kommuner oppgir at de ”ofte” eller ”av og til” gjør dette, og ikke mer enn 38 prosent sender alltid ut skriftlig henvendelser til nærmiljø- og beboerorganisasjoner. For det andre viser figuren at det først og fremst er nærmiljø- og beboerorganisasjoner som blir definert som berørte parter, og dermed får slike henvendelser. Dette gjelder i langt mindre grad andre lokale organisasjoner, som miljøvernorganisasjoner og idrettsforeninger, hvor bare 19 prosent av kommunene oppgir at de sender ut skriftlige henvendelser om høring i alle saker. Resultatene for saksbehandlerne er nesten identisk med plansjefene, noe som styrker funnene. Dette funnet kan tyde på at hvem som oppfattes som berørte parter forstås relativt snevert, noe som kan ha konsekvenser for hvorvidt synspunktene til lokalsamfunnsinteresser kommer frem i regulerings saker.

Når vi analyserer plansjef- og saksbehandlersurveyen under ett finner vi variasjon etter kommunestørrelse. Store kommuner har

en større tendens til å sende ut skriftlig henvendelse til nærmiljø- og beboerforeninger enn det små kommuner har. Hvordan kan denne tendensen forklares? En forklaringsfaktor kan være at store kommuner har en større planfaglig administrasjonen, hvor kapasiteten til å trekke inn lokalsamfunnet i planleggingen er større.

I spørreundersøkelsen til lokale organisasjoner var medvirkning gjennom høringer også et tema. Her ble organisasjonene⁸ spurt om hvorvidt de (noensinne) hadde medvirket i form av å avgi høringsuttalelser. Så mye som 66 prosent av organisasjonene oppgir at de hadde avgitt høringsuttalelse, noe som kan tyde på at dette er en vanlig form for medvirkning.

Finner vi variasjon mellom organisasjoner, for eksempel etter hvor store de er eller etter hvor stor kommunen er? I tabellen under vises prosentandel av organisasjonene som oppgir at de har avgitt høringsuttalelse til reguleringsplaner etter medlemsstørrelse.

Tabell 4.1 *Andel organisasjoner som har avgitt høringsuttalelse, etter medlemstall. Prosent. (N=221/183)*

| | Medlemmer | | | | | | | |
|---|-----------|-------|--------|---------|---------|----------|-----------|------------|
| | 1-20 | 21-50 | 51-100 | 101-300 | 301-500 | 501-1000 | 1001-2000 | 2001-5000* |
| Andel organisasjoner som har avgitt høringsuttalelse | 53 | 52 | 59 | 80 | 100 | 100 | 67 | 86 |

*Ingen organisasjoner i undersøkelsen hadde flere enn 5000 medlemmer.

Tabellen viser at store organisasjoner har en større tendens til å ha avgitt høringsuttalelser enn det små organisasjoner har. Dette er en signifikant sammenheng, også når vi kontrollerer for andre bakgrunnsvariabler som kommunestørrelse og byggeaktivitet (se binær regresjonsanalyse i tabell 1 i vedlegg). Likevel er det ikke en jevnt stigende sammenheng. Resultatene kan tyde på at det kreves en viss medlemsmasse (kritisk masse) for å være aktiv gjennom denne kanalen, i og med at organisasjoner med mer enn 100

⁸ N=221

medlemmer deltar i høy (om enn varierende) grad gjennom å avgi høringsuttalelser. Store organisasjoner vil sannsynligvis i større grad enn små greie å finansiere en administrasjon/sekretariat som kan innhente informasjon om reguleringsplanene som er ute på høring, og som har kapasitet til å skrive uttalelser etc.

Likevel ser vi at så mye som halvparten av de minste organisasjonene (fra 1 til 20 medlemmer) har avgitt høringsuttalelse. Den store andelen små organisasjoner som er aktive i å gi høringsuttalelser kan muligens forklares med at det ofte er beboerorganisasjoner og sameier som engasjerer seg i reguleringsplanprosesser, i kraft av å være berørte parter. Slike organisasjoner har gjerne ikke en stor medlemsmasse, men er sterkt berørt. Når vi tolker resultatene må vi også huske på at utgangspunktet for utvalget i spørreundersøkelsen til organisasjonene er kommunenes egne høringslister – og ikke alle organisasjoner som finnes i kommunene. Dette betyr at organisasjonene som er respondenter mer eller mindre rutinemessig får tilsendt informasjon om regulerings saker av kommunen, noe som kan bidra til å forklare de høye tallene.

På bakgrunn av at vi tidligere fant at store kommuner har en større tendens til å sende ut skriftlig henvendelse til nærmiljø- og beboerforeninger enn det små kommuner har, var vi også interessert i å se om vi fant variasjon i høringsaktivitet etter størrelsen på kommunene organisasjonene hører til i. I tabellen under vises prosentandel av organisasjonene som oppgir at de har avgitt høringsuttalelse til reguleringsplaner etter kommunestørrelse.

Tabell 4.2 *Andel organisasjoner som har avgitt høringsuttalelse, etter kommunestørrelse. Prosent. (N=221/155).*

| | <i>Kommunestørrelse</i> | | | | |
|---|-------------------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------|
| | 6001 - 9000 | 9001 - 12 000 | 12 001 - 20 000 | 20 001 - 30 000 | 30001- og over |
| Andel organisasjoner som har avgitt høringsuttalelse | 53 | 48 | 68 | 71 | 94 |

* Det er ikke kommuner under 6000 med i undersøkelsen.

Figuren viser at organisasjoner i store kommuner har en større tendens til å avgi høringsuttalelser enn organisasjoner i små

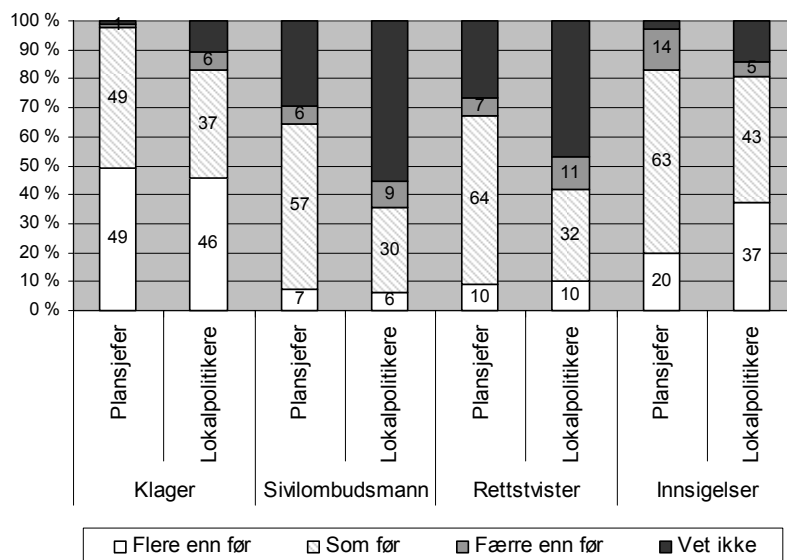
kommuner. Dette kan kanskje forklares med at planadministrasjonen i store kommuner har større kapasitet til å lage rutiner for å sende ut reguleringsplaner på høring. Det kan også skyldes at det fremmes langt flere planer i store kommuner og at sannsynligheten dermed øker for at organisasjonene finner grunn til å fremme høringsuttalelser.

Klager

I dokumentundersøkelsen i forrige kapittel gikk det frem at det hadde skjedd en økning i klager fra 1987 til 2005. Antall saker som ble påklaget var fordoblet i 2005 (21 saker) i forhold til 1987 (11 saker). Naboer, beboerforeninger og sameier utgjør hovedmengden av klagere og funnene tyder på at deres klagehyppighet har økt svært mye i løpet av tidsperioden 1987 – 2005. Økt klagehyppighet finner sted i alle de tre byene.

I spørreundersøkelsen ble plansjefene og lokalpolitikere i planutvalget spurt i hvilken grad de i løpet av de siste 5 år hadde sett en økning i klager. De ble også bedt om å rapportere om de hadde sett en endring i henvendelser til sivilombudsmannen (fra utbygger, innbygger), rettstvister (fra utbygger, innbygger) og innsigelser (gitt av andre offentlige instanser). Figuren nedenfor viser resultatene.

Figur 4.3 *Oppfatningene til plansjefer og lokalpolitikere i planutvalg om hvorvidt det har skjedd en endring i omfanget av klager, henvendelser til sivilombudsmannen, rettsvister og innsigelser i løpet av de fem siste årene. (N=362).*

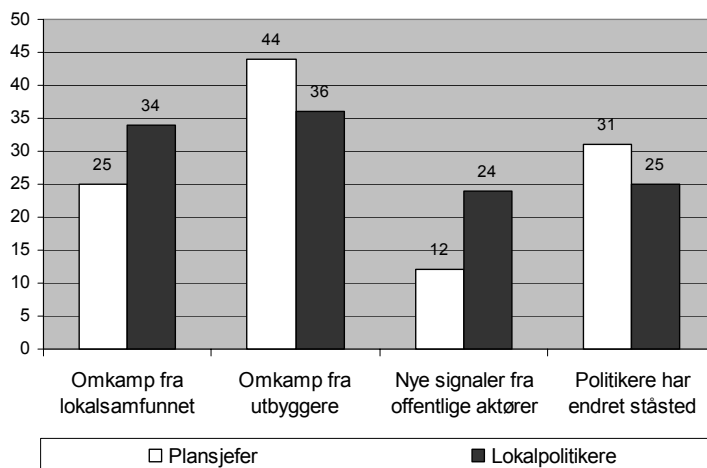


Figuren viser flere interessante tendenser. Når det gjelder klager, som kan forstås som en formell medvirkningsmulighet (å påklage et vedtak), er funnene i tråd med det vi fant i dokumentundersøkelsen. Nesten halvparten av plansjefer og lokalpolitikere er av den oppfatning at det har skjedd en økning i klager i løpet av de siste fem årene. Når det gjelder de andre formene – henvendelser til sivilombudsmannen, rettsvister og innsigelser – kan det se ut til at det ikke har skjedd en endring av betydning. Det er imidlertid overraskende at lokalpolitikere i planutvalget i så stor grad rapporterer at de ikke har oversikt (svarer ”vet ikke”) over omfanget av henvendelser til sivilombudsmannen og rettsvister.

Selv om det tas omkamp om planvedtak er det ikke sikkert klagen tas til følge. Det er også andre forhold som kan gi grunn til at planer endres etter vedtak, slik som endret politisk prioritering eller endrede signaler fra offentlige aktører. Vi spurte de samme respondentene om hva de oppfattet som årsak til at det skjer

endringer i planinnhold etter vedtak, og resultatet presenteres i figuren under.

Figur 4.4 *Prosentandel av plansjefer og lokalpolitikere i planutvalg som rapporterer hva som oftest er årsak til endring i planinnhold etter vedtak. (N=362)*



Figuren viser at de fleste plansjefer og lokalpolitikere har inntrykk av at endringer i planinnhold etter vedtak skyldes omkamp fra utbyggere. Dette er interessant sett i lys av kritikk mot lang saksbehandlingstid og lovendringer for å redusere omkamp fra lokalsamfunnene. Likevel ser vi at nesten like mange lokalpolitikere har inntrykk av at omkamp fra lokalsamfunnet er en årsak til slike endringer. Dette gjenspeiler også interessante forskjeller mellom lokalpolitikere og plansjefer, der plansjefer tillegger utbyggere større gjennomslagskraft enn lokalpolitikerne. Denne forskjellen er tydelig i flere av spørsmålene i undersøkelsen.

4.3 Medvirkning utover lovens minstekrav

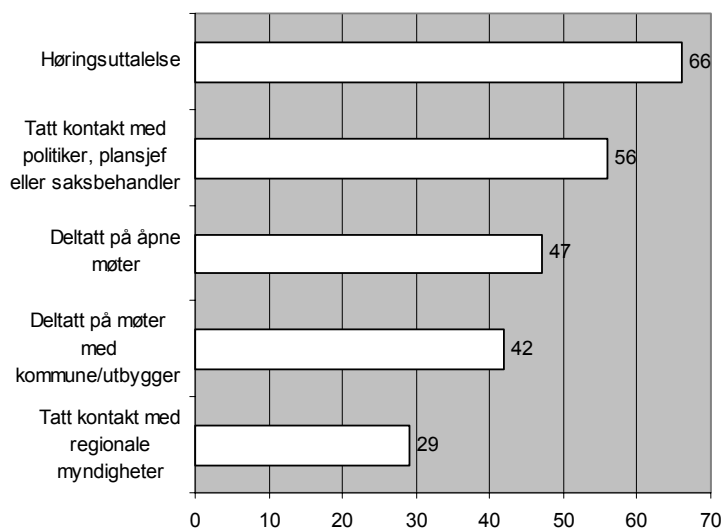
Det er i plan- og bygningsloven et uttalt mål å sikre aktiv medvirkning i planprosessen utover minimumskravene (se § 5-1 i den nye planloven). Det er denne typen medvirkning som er gitt stor oppmerksomhet i planleggingsteorien, særlig den kommunikative

planleggingsretningen (Healey 1997), hvor målet ofte fremholdes å være læring, sosial mobilisering, kunnskapsdeling og effektive planleggingsprosesser (Amdam og Veggeland 1998, Fiskaa 2005). Kan vi så si noe om den faktiske hyppigheten av medvirkningstiltak utover lovens minstekrav? Det finnes ikke en systematisert oversikt over omfanget av slik medvirkning i norske kommuner i dag.

Dokumentundersøkelsen vår kan imidlertid gi oss en indikasjon, selv om den bare sier noe om omfanget i tre storbyer (Trondheim, Bergen og Oslo). Dokumentundersøkelsen viser at deltakelse utover minimum *i svært liten grad* skjer. I kun fem av de 100 undersøkte reguleringsplanene var det medvirkning utover minimum. Det meste av dette var folkemøter. Dette lave tallet kan skyldes at det er ressurskrevende for kommunen å arrangere særskilte medvirkningstiltak. Samtidig har det vært sterkt press for å få private planer effektivt gjennom de formelle saksbehandlingsprosedyrene. Dette gjenspeiles i tiltak i loven for å strømlinjeforme og effektivisere planprosessene gjennom å stille krav til maksimal saksbehandlingstid i kommunene.

I spørreundersøkelsen til organisasjonene ønsket vi å få bedre oversikt over hva slags strategier og medvirkningskanaler organisasjonene tar i bruk for å influere reguleringsplanprosesser. Her var vi særlig interessert i medvirkning utover lovens minstekrav, men for å sammenlikne tar vi også med medvirkning gjennom høringsuttalelser (som ble behandlet under punkt 4.2). Figuren under viser prosentandel av de lokale organisasjonene som oppgir at de har medvirket i reguleringsplanprosesser på ulike måter.

Figur 4.5 *Prosentandel av lokale organisasjoner som oppgir at de (en eller annen gang) har medvirket i reguleringsplanprosesser på følgende møter: (N=221)*



Som figuren viser medvirker lokale organisasjoner først og fremst gjennom å gi høringsuttalelser, noe hele 66 prosent av organisasjonene oppgir at de har gjort. I Arnsteins (1969) klassifisering av innflytelse gjennom medvirkning når imidlertid ikke høring høyt opp på stigen. Høring kan klassifiseres som konsultasjon, der deltakerne får mulighet til å uttale seg til planideer eller planforslag. Benytter man seg av mer omfattende former for medvirkning i kommunene, - altså medvirkning utover lovens minstekrav, og hvor utbredt er så slike medvirkningsformer?

Den mest utbredte medvirkningsformen utover lovens minstekrav er uformell kontakt med lokalpolitikere og planadministrasjon, noe 56 prosent av organisasjonene rapporterer om. Denne kontakten kan skje i alle faser av reguleringsplanprosessen, mens høringsuttalelser nesten utelukkende blir sendt i den formelle fasen. Nesten halvparten av organisasjonene oppgir i tillegg at de har deltatt på åpne folkemøter i forbindelse med reguleringsplaner (en eller annen gang). Men også folkemøter blir i de aller fleste plansaker arrangert i den (de) formelle fasen(e) av planprosessen slik at medvirkningen gjerne får form av å være protest mot det

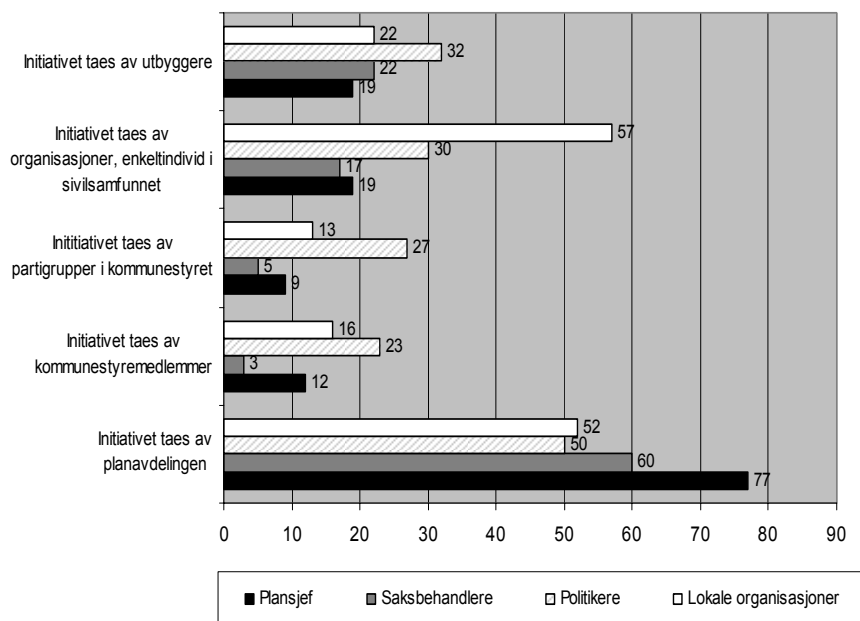
allerede utformede planforslaget (jfr. negative nettverk, Scharpf 1993).

Hvor aktive er så lokale organisasjoner, - benytter de seg av *flere* av disse måtene å medvirke på? Omtrent 20 prosent av organisasjonene har benyttet seg av *alle* måtene å medvirke i reguleringsaker på, og litt under halvparten oppgir at de har benyttet seg av minst tre av disse formene for medvirkning. Bare 16 prosent sier at de ikke har benyttet noen av formene. Disse resultatene tyder på en viss aktivitet, selv om vi ikke har detaljert informasjon om hvor ofte de medvirker. Igjen må vi huske på at organisasjonene er valgt ut fra kommunenes egne lister over organisasjoner som får tilsendt invitasjon om høringer, noe som kan bety at disse organisasjonene er mer aktive enn gjennomsnittet av relevante organisasjoner.

Finner vi variasjon mellom organisasjonene, etter organisasjoners størrelse, eller kommunenes størrelse og byggeaktivitet? Ved å gjennomføre en regresjonsanalyse (se tabell E i vedlegg) finner vi en viss variasjon etter organisasjonenes størrelse (altså medlemsmasse). Store organisasjoner har en viss tendens til å medvirke på flere måter enn det små organisasjoner har. Dette skyldes antagelig at store organisasjoner har et større apparat/flere administrative ressurser.

Hvem tar så initiativ til medvirkning utover minstekravet? I spørreundersøkelsen ble respondentgrupper spurt om dette, og figuren under viser resultatet.

Figur 4.6 Hvem tar som oftest initiativ til medvirkningstiltak (folkemøter, workshops, debatter) utover det som er lovpålagt? (prosentandel som svarer "Svært ofte" og "ofte") (N=1221, minus ordførere og bedrifter).



Figuren viser tydelig at de fleste respondentgruppene opplever at det først og fremst er planavdelingen som tar initiativ til medvirkning utover lovens minstekrav. Den aktive rollen planavdelingen har i å initiere medvirkningstiltak støttes av andre funn i undersøkelsen. I 55 prosent av kommunene i undersøkelsen rapporterer plansjefene om at det finnes rutiner for folkemøter, åpne møter og workshops i forbindelse med reguleringsplaner. Planleggersnes ansvar for å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet er ofte vektlagt i planleggingsteorier (Forester 1989, 1999, Healey 1997). Men vi ser også at rundt 20-30 prosent av respondentgruppene også rapporterer om at utbyggere tar initiativ til medvirkning utover lovens minstekrav. Funnene i figuren sier imidlertid bare noe om respondentgruppene inntrykk, og lite om den faktiske hyppigheten av slike medvirkningstiltak. Det er også grunn til å merke seg at lokale organisasjoner mener at det er de selv like mye som planavdelingen som tar initiativ til medvirkningstiltak.

Oppsummering.

Når det gjelder medvirkning i henhold til lovens minstekrav viser dokumentstudien i forrige kapittel at omfanget av høringsuttalelser har økt fra 1987 til 2005. Surveyen viser at det er vanlig praksis å sende ut skriftlig henvendelse til lokale organisasjoner i reguleringsaker, selv om dette ikke gjøres i alle saker. Høringsuttalelser er den vanligste måten å medvirke på for organisasjonene, noe 66 prosent oppgir at de har gjort. Organisasjonenes størrelse spiller inn her, store organisasjoner har en større tendens til å ha avgitt høringsuttalelse enn det små organisasjoner har.

Dokumentstudien i forrige kapittel viste også at omfanget av klager har økt. Dette er et inntrykk som deles av en stor andel av plansjefene og lokalpolitikere i planutvalgene i kommunene.

Når det gjelder medvirkning utover lovens minstekrav viste altså dokumentundersøkelsen at medvirkning utover minimumskravet i *liten grad* skjer. I surveyen til organisasjonene spurte vi om hva slags former for medvirkning de har vært med på i reguleringsprosesser. Den hyppigste formen var, som nevnt overfor, gjennom å sende inn høringsuttalelser – noe 66 prosent oppga å ha gjort. Dernest direkte kontakt med politikere eller planadministrasjon, noe 56 prosent oppga, mens litt under halvparten hadde deltatt på åpne folkemøter eller åpne møter med utbyggere. Her fant vi også at store organisasjoner har en viss tendens til å medvirke på flere måter enn det små organisasjoner har.

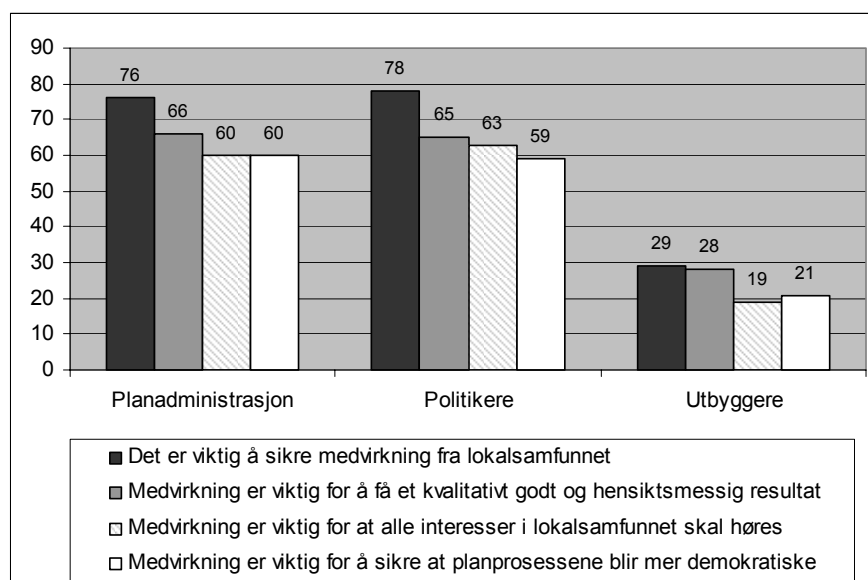
Hvem tar så initiativet til medvirkning utover lovens minstekrav? I surveyen er inntrykket ganske samstemming hos både planadministrasjon, politikere og organisasjoner; det er planadministrasjonen som tar dette initiativet. Færre har inntrykk av at utbyggere tar slike initiativ.

5 Holdninger til deltakelse i byplanlegging

5.1 Medvirkning fra lokalsamfunnet – betydning og begrunnelse

I forrige kapittel fant vi at forekomsten av medvirkningstiltak utover lovens minstekrav kan synes å være *svært liten* i reguleringsprosesser i Norge. Kan noe av forklaringen bak den lave forekomsten være at idealet om medvirkning fra lokalsamfunnet, som har stått sterkt i både planleggingslitteratur og i praksis (Healey 1997, Røsnes 2005), ikke lenger anses som viktig av sentrale aktører i planleggingen? Hvordan står dette idealet hos planadministrasjon og politikere i kommunen, og hvordan ser private utbyggere på et slikt ideal? I surveyen ble det lagt inn spørsmål som fanger slike holdninger: i form av en generell påstand om at det er viktig å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet, og deretter tre påstander som representerer ulike begrunnelser for dette. Resultatene presenteres i figuren nedenfor.

Figur 5.1 *Holdning til medvirkning. Prosent som oppgir "Svært viktig" og "Nokså viktig". (N=1000)*



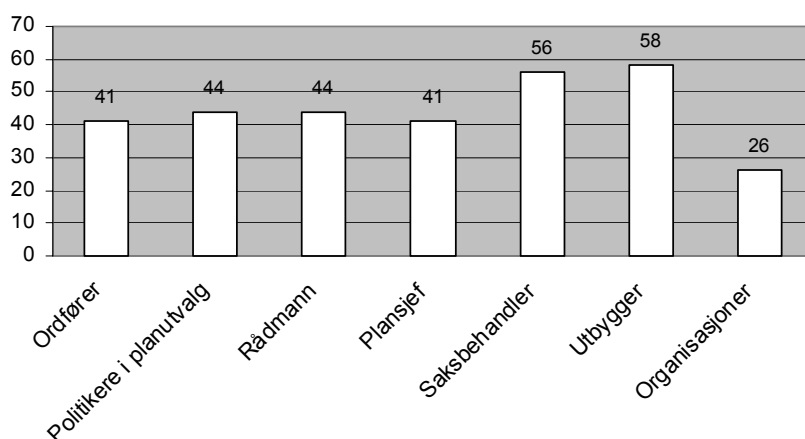
Figuren viser tydelig at det her er to verdisystemer som møtes: planleggere med kunnskap og verdier knyttet til fellesverdier og politikere med tilsvarende fellesskaps- og demokratiske verdier, versus utbyggere som mer handler ut ifra en økonomisk rasjonalitet. Det er store og systematiske forskjeller mellom kommunale aktører og utbyggere når det gjelder synet på medvirkning fra lokalsamfunnet. Mens politikere (ordførere og politikere i planutvalget) og planadministrasjon (rådmann, plansjef, saksbehandlere) er nesten helt samstemmige; nesten 80 prosent oppgir at det er viktig å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet, er det en langt lavere prosentandel av utbyggerne som mener det samme. Bare en av tre utbyggere anser dette som viktig.

Disse forskjellene er signifikante, også kontrollert for andre variabler (som kommunestørrelse, politisk organisering i kommunen og utbyggingsaktivitet, se resultat av regresjonsanalyse i tabell A i vedlegg). Holdningene kan nok både forklares ut fra forskjellige tanke sett og klare interesseforskjeller. Utbyggere representerer en markedstankegang, har interesse av at planprosessene er effektive (og kostnadseffektive), og har ikke en

tradisjon for å tenke medvirkning. Uansett forklaringen sier disse holdningsforskjellene oss noe om at forutsetningene for at utbyggerne legger til rette for lokalsamfunnsmedvirkning utover det som er lovbestemt ikke er så store.

Aktiv medvirkning fra lokalsamfunnet er generelt gitt stor oppmerksomhet i planlegging (Healey 1997, Amdam og Veggeland 1998, Fiskaa 2005), fordi det antas at lokalsamfunnsaktører representerer viktig lokal kunnskap og fellesskapsinteresser. Deles denne oppfatningen av sentrale aktører i byplanleggingen? I spørreundersøkelsen ble det lagt inn et holdningsspørsmål om lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) representerer egeninteresser (i motsetning til fellesskapsinteresser), og resultatet presenteres under.

Figur 5.2 *"Lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) tenker bare på sine egne interesser i by- og arealplanlegging" (Prosent som rapporterer "Helt enig" og "Nokså enig") (N=1221/910).*



Figuren viser at utbyggere og saksbehandlere har den mest negative oppfatningen av hva lokalsamfunnsaktørers engasjement motiveres av; nesten 60 prosent oppfatter slike aktører som kun å tenke på egeninteresser. Dette er et viktig funn tatt i betraktning at det nå er utbyggere som i stor grad har ansvaret for medvirkning fra lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser. Denne holdningen hos utbyggere er i overensstemmelse med den manglende vektleggingen av at medvirkning er viktig, og samlet kan disse

holdningene kanskje være med på å forklare den lave forekomsten av medvirkningstiltak utover lovens minstekrav.

Det mest overraskende funnet, sett i lys av planleggingsteorier som betoner planleggerens sentrale rolle i å involvere lokalsamfunnet i planarbeidet (Forester 1989, 1999) er at saksbehandlerne i planleggingsavdelingene (etatene) deler denne negative oppfatningen. Hele 56 prosent er enig i påstanden om at lokalsamfunnsaktører bare representerer egne interesser. Datamaterialet vårt gir ingen forklaring, så alt vi kan gjøre er å spekulere i om noe av forklaringen kan ligge i at den tette kontakten med utbyggere i reguleringer har farget deres syn.

Figuren viser også, ikke overraskende, at majoriteten av organisasjonene selv ikke har inntrykk av at de bare representerer egne interesser. Politikerne og den administrative ledelse er svært samstemte – her har rundt 40 prosent inntrykk at lokalsamfunnsaktører bare tenker på sine egne interesser.

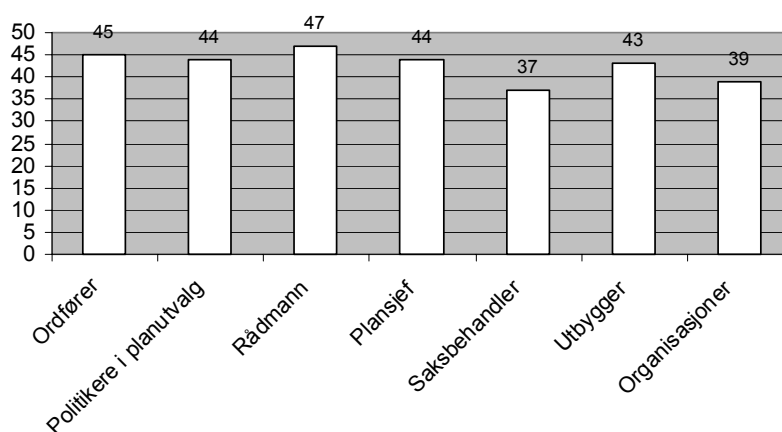
Vi finner en interessant forskjell mellom store og små kommuner når det gjelder dette spørsmålet. Det er en tendens til at respondentene i store kommuner i større grad enn i små kommuner sier seg enig i påstanden (se tabell 2 i vedlegg). Dette kan tolkes som at man i små kommuner er flinkere til å se verdien av engasjementet fra lokalsamfunnsaktører i reguleringsprosesser.

Sett under ett avdekker disse funnene en overraskende negativ holdning – både i kommunen og hos utbyggerne – til hva lokalsamfunnsaktørers engasjement i byplanleggingen representerer. Lokalsamfunnsaktørene er gruppen som i minst grad gir uttrykk for at de representerer smale egeninteresser. Selv om lokalsamfunnsaktører mobiliserer rundt saker som i utgangspunktet kan oppfattes som egeninteresse (og derfor ofte blir definert som NIMBY; Not In My Backyard), blir den kollektive mobiliseringen i små lokalsamfunn som nabolag i litteraturen ansett som viktig for lokaldemokratiet (Fraser & Lepofsky 2004, Irvin & Stansbury 2004). Innbyggere mobiliserer rundt det som angår dem mest, og nabolaget er derfor en naturlig kilde til mobilisering for (det lille lokale) fellesskapet. Holdningene vi ser i vårt datamateriale karakteriserer denne mobiliseringen som egeninteresse, mens den like gjerne kan tolkes som mobilisering rundt interessene til små lokale fellesskap, og av den grunn viktig i demokratisammenheng.

5.2 Begrunnelse for utbyggers bruk av medvirkning

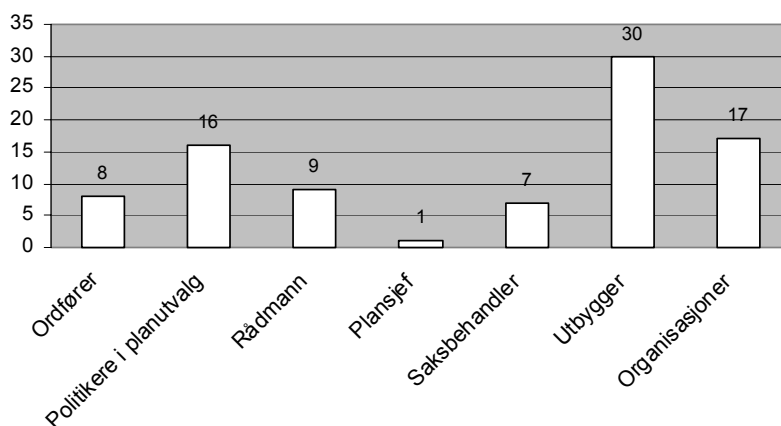
Som vi så overfor viser dataene våre en gjennomgående negativ holdning hos utbyggere til medvirkning fra lokalsamfunnet. Dette kan bidra til å forklare den lave forekomsten av medvirkning utover lovens minstekrav, i og med at det nå er utbyggere som i hovedsak står ansvarlige for planutforming. Det hender imidlertid at utbygger sørger for medvirkning fra lokalsamfunnsaktører. Hva blir ansett som motivasjonen for dette? Det ble i spørreundersøkelsen lagt inn en påstand om at utbyggere bruker slik medvirkning strategisk, og resultatet presenteres nedenfor.

Figur 5.3 *”Utbyggere bruker deltakelse fra lokalsamfunnsaktører strategisk for å få politisk aksept for sine utbyggingsforslag (Prosent som sier seg ”Helt enig” og ”Nokså enig”) (N=1221/910).*



Figuren viser at nesten halvparten av alle respondentgruppene, utbyggere inkludert, er helt eller nokså enig i påstanden om at utbyggere bruker medvirkning strategisk for å få igjennom sine planforslag i den politiske behandlingen i kommunen. Vi la også inn et spørsmål med positivt fortegn (for å unngå ”ja-siing”) om hvordan utbyggere vektlegger medvirkning fra lokalsamfunnsaktører, og resultatet presenteres i figuren under.

Figur 5.4 "Utbyggere legger større vekt på direkte deltakelse fra lokalsamfunnsaktører enn kommunen" (Prosent som sier seg "Helt enig" og "Nokså enig") (N=1221/910).



Resultatene i figuren er interessante, sett i lys av den endringen vi har sett de siste 20 årene – hvor (private) utbyggere i større og større grad har overtatt rollen som planutformere og planeiere, en rolle kommunen hadde tidligere (NKF 2000). Intensjonene i plan- og bygningsloven (både den gamle av 1985, og den nye av 2008) om medvirkning er å delta i planutforming, det vil si den delen av planleggingen som markedsaktørene nå står for. Figuren overfor viser at det store flertallet av respondentene, også utbyggerne selv, opplever at kommunen legger større vekt på medvirkning fra lokalsamfunnsaktører enn utbyggerne gjør. Det er likevel en stor andel av utbyggere (en av tre) som sier seg enig i at de vektlegger deltakelse mer enn kommunen.

Flere av funnene våre kan tyde på at det medvirkningsidealet man har sett vært dominerende i planlitteraturen (Forester 1989, 1999, Healey 1997) og i planleggingspraksis har blitt svekket. Dette skyldes først og fremst at man ved overgangen til private planforslag overførte mye av ansvaret for medvirkning utover lovens minstekrav til utbygger, som mangler tradisjon for å verdsette medvirkning, og som styres av økonomisk rasjonalitet. Våre data viser imidlertid at selv om medvirkningsidealet står mye sterkere i kommunen, både hos politikere og planadministrasjon, så er også planadministrasjonen preget av en negativ holdning til lokalsamfunnsaktører (som drevet av egeninteresse).

6 Kontakt mellom aktørene

I forrige kapittel konkluderte vi med at funnene som omhandler medvirkning utover lovens minstekrav og som omhandler holdning til medvirkning tilsier *reduserte* medvirkningsmuligheter for lokalsamfunnsaktører.

Det er likevel tendenser i datamaterialet vårt på det motsatte – blant annet virker det som høringsinstituttet i økende grad er blitt tatt i bruk av lokalsamfunnsaktører.

Kan det også hende at lokalsamfunnsaktørers medvirkning i dag i økende grad skjer utenfor de formelle, tradisjonelle medvirkningsarenaene (som folkemøter, workshops), for eksempel gjennom direkte kontakt med utbygger, planadministrasjon og lokalpolitikere? I spørreundersøkelsen spurte vi inngående om kontaktmønsteret mellom ulike aktører i ulike faser av reguleringsprosesser. I dette kapittelet presenterer vi de viktigste funnene.

6.1 Arenaer for kontakt og kontakthypighet

Hvordan er kontaktmønsteret mellom de ulike aktørene, og på hvilke arenaer, og i hvilke faser, foregår denne kontakten? Dette prosjektet har særlig ønsket å se nærmere på kontakten i den første uformelle planfasen, og surveyen inneholdt derfor spørsmål om kontakt i alle planfasene. Generelt kan man anta at jo tidligere i prosessen kontakten skjer, dess større mulighet til å påvirke planprosessen.

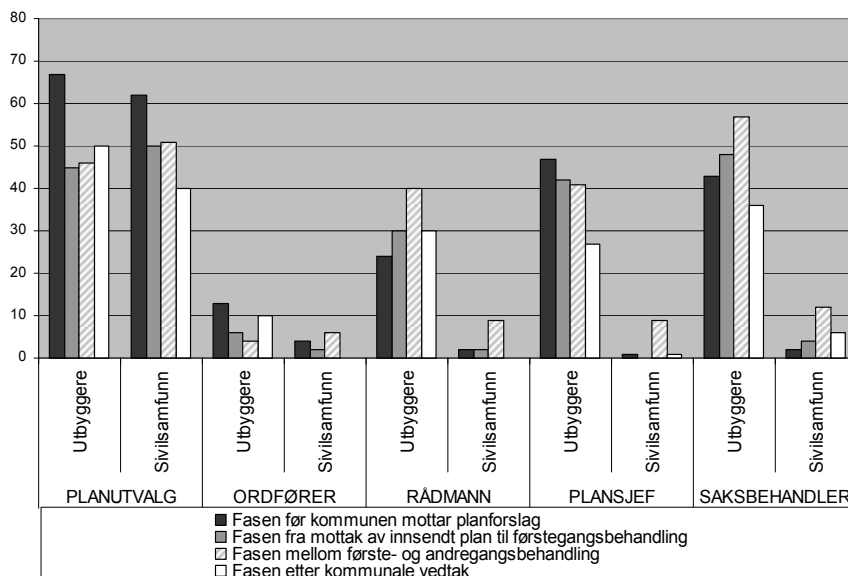
De formaliserte arenaene er lukkede møter mellom utbyggere og planmyndighet (politikere er unntaksvis representert), ofte omtalt som ”forhåndskonferanser”, ”formøter” og ”formelle møter”, og skjer i en tidlig, uformell planfase – før lovens konkrete krav om medvirkning (høring) trer i kraft. Vi finner at 95 prosent av

kommunene som har svart⁹ har utviklet interne rutiner for saksbehandling av innsendte planer (vi minner om at bare de 145 største kommunene i landet er med i undersøkelsen). 91 prosent oppgir at de har interne rutiner for forhåndskonferanser/formøter med utbyggere, og 78 prosent oppgir at de har interne rutiner for utbyggingsavtaler. De aller fleste har dessuten rutiner for interne møter (96 prosent), og møter med andre sektorer og nivåer av offentlig virksomhet (87 prosent) for å sette opp rammer og rutiner for planleggingen. I tillegg oppgir 82 prosent at de har rutiner for kontakt med lokale organisasjoner, noe som antagelig er en liste over organisasjoner som blir informert om planer og bedt om å sende inn høringsuttalelse. Halvparten av kommunene oppgir imidlertid at de har rutiner for å arrangere folkemøter. Alt i alt viser dette at det er kontaktaenaen mellom utbyggere og kommune som er mest velutviklet og rutinisert, noe som gir strukturelle fordeler for utbyggerne sammenliknet med lokalsamfunnsaktører.

Hvordan ser så det faktiske kontaktmønsteret mellom sentrale aktører i byplanleggingen ut? I figuren under presenteres prosentandel av ulike respondentgrupper som oppgir at de "alltid" (i alle saker) er i direkte kontakt med utbyggere og sivilsamfunnsaktører.

⁹ Dette gjelder de 84 kommunene som har svart på plansjefsurveyen.

Figur 6.1 Prosentandel som oppgir at de "alltid" (i alle saker) er i kontakt med utbyggere og sivilsamfunnsaktører. Inndelt etter ulike respondentgrupper. Søylene viser ulike planfaser (N=1221).



Figuren viser flere interessante funn. For det første er kontakten politikerne i kommunens faste planutvalg har med utbygger og lokale organisasjoner størst i den første uformelle fasen. Henholdsvis 67 prosent og 62 prosent oppgir at de i alle saker har kontakt med disse aktørene i denne fasen. Dette er et relativt overraskende funn. I og med at politikerne har en noe udefinert rolle i den første uformelle fasen, hadde vi forventet at kontakten hadde vært størst i fasen mellom første- og andregangsbehandling, - altså rett før politikerne skal vedta planene. Kontakten med aktørene er imidlertid litt mindre i de senere faser; rundt 45-50 prosent av politikerne i planutvalget oppgir her at de har kontakt med de nevnte aktørene i alle saker, og omfanget av kontakt med utbyggere og lokale organisasjoner er relativt likt. Når det gjelder ordførerne viser resultatene våre at disse i mye mindre grad er i kontakt med eksterne aktører i planprosesser, bare 5-10 prosent oppgir at de er i kontakt med utbygger og organisasjoner i forbindelse med reguleringsplaner. Her finner vi ingen større

forskjeller mellom faser eller mellom aktørgrupper (utbyggere, organisasjoner).

Når det gjelder *planadministrasjonen* ser vi at kontakten med de to eksterne aktørgruppene er mye skjevere. Mens rundt 45 prosent av både plansjefer og saksbehandlere rapporterer at de alltid har kontakt med utbyggere i den uformelle fasen, er det under 5 prosent som rapporterer om at de alltid har kontakt med lokale organisasjoner i denne fasen. For planadministrasjonen synes kontakten med lokale organisasjoner å være størst i forbindelse med høring av planforslaget i den formelle fasen – men heller ikke da er det mer enn ca 10 prosent av rådmenn, plansjefer og saksbehandlere som rapporterer om at de alltid har slik kontakt. Det er tett kontakt mellom planadministrasjonen og utbyggere. 67 prosent av utbyggerne oppgir at de alltid har kontakt med planadministrasjon i den uformelle planfasen. Disse funnene er i tråd med tidligere studier (Holm 2007:134).

I og med at utbyggere i stor grad er ansvarlig for mye av planutformingen i norske bykommuner i dag, var vi også interessert i å se hvorvidt de sørger for å trekke organisasjoner i lokalsamfunnene inn i denne tidlige fasen. Datamaterialet vårt tyder ikke på at dette skjer i stort omfang, bare 3 prosent oppgir at de alltid er i kontakt med lokale organisasjoner i denne tidlige fasen. Datamaterialet vårt viser altså at det er liten kontakt mellom lokale organisasjoner og de mest sentrale aktørene i den uformelle planfasen - planadministrasjonen og utbyggerne. En konsekvens av dette er at lokale organisasjoner i liten grad spiller inn sine synspunkt, interesser og kunnskap i fasen hvor planene utformes og de viktigste premissene legges.

På hvilke *arenaer*, eller gjennom hvilke kanaler, foregår så kontakten? Som vi tidligere har sett er de formaliserte dialog-arenaene i tidlig planfase arenaer hvor planadministrasjonen og utbyggere møtes. 91 prosent av plansjefene svarer at det finnes interne rutiner for forhåndskonferanser og formøter med utbyggere, og 78 prosent svarer at de også har interne rutiner for håndtering av utbyggingsavtaler. Surveyen viser at også den uformelle kontakten er stor mellom disse to aktørene. Vi spurte også utbyggerne og lokale organisasjoner om hvordan kontakten med andre aktører som oftest er organisert, og resultatene presenteres i tabellen under.

Tabell 6.1 *Prosentandel av lokale organisasjoner og utbygger som rapporterer hvordan kontakten med ulike aktører som oftest er organisert. Prosent. (N=201/98).*

| | Med lokalpolitikere | | Med planadministrasjon | | Med organisasjoner | | Med utbyggere | |
|-----------------------------------|---------------------|----------------|------------------------|----------------|--------------------|----------------|---------------|----------------|
| | Utbyggere | Organisasjoner | Utbyggere | Organisasjoner | Utbyggere | Organisasjoner | Utbyggere | Organisasjoner |
| <i>Formelle, lukkede møter</i> | 27 | 20 | 90 | 27 | 7 | | 14 | |
| <i>Åpne folkemøter</i> | 9 | 23 | 2 | 26 | 17 | | 14 | |
| <i>Direkte kontakt (uformell)</i> | 51 | 63 | 43 | 73 | 50 | | 51 | |
| N | 98 | 201 | 98 | 201 | 98 | | 201 | |

Tabellen viser flere interessante tendenser. For det første ser vi at den viktigste arenaen for kontakt mellom utbyggere og kommune er *formelle, lukkede møter*. Så mye som 90 prosent av utbyggerne oppgir at dette er den vanligste kontaktformen med planadministrasjonen. For det andre, det ser i liten grad ut til at det er vanlig praksis at politikerne er representert på disse møtene, i og med at bare 27 prosent av utbyggerne oppgir at dette er den vanligste kontaktformen med politikerne. Dette inntrykket styrkes av et annet funn; planadministrasjonen og utbyggere oppgir i større grad enn politikerne at det er blitt flere forhåndskonferanser, formøter, formelle møter med utbyggere de siste 10 årene enn det var før (signifikante forskjeller, se resultat av regresjonsanalyse i tabell C i vedlegg), noe som tyder på at politikere i mindre grad er trukket med på disse møtene. For det tredje, kontakten mellom lokale organisasjoner og kommunen ser ut til å foregå på mer uformelle arenaer - hovedsaklig gjennom direkte kontakt. 63 prosent sier dette er kontaktformen med planadministrasjonen, og 73 prosent med politikerne. Også utbyggerne benytter direkte kontakt, og når det gjelder utbyggeres kontakt med politikerne ser dette ut til å være den vanligste kontaktformen. Tallene viser dermed at arenaene for kontakt med kommunen er svært forskjellige for utbyggere og lokale organisasjoner. Utbyggerne har formaliserte kontaktarenaer gjennom lukkede møter med planadministrasjonen (kalles ofte "forhåndskonferanser", "formøter" og liknende), mens lokale organisasjoner mangler slike

formaliserte arenaer – og benytter seg derfor av direkte kontakt, først og fremst med politikerne. De ulike partene i en planprosess har dermed ulike strukturelle forutsetninger for å delta og være med i diskusjon, deliberasjon og forhandlinger om reguleringsplaner.

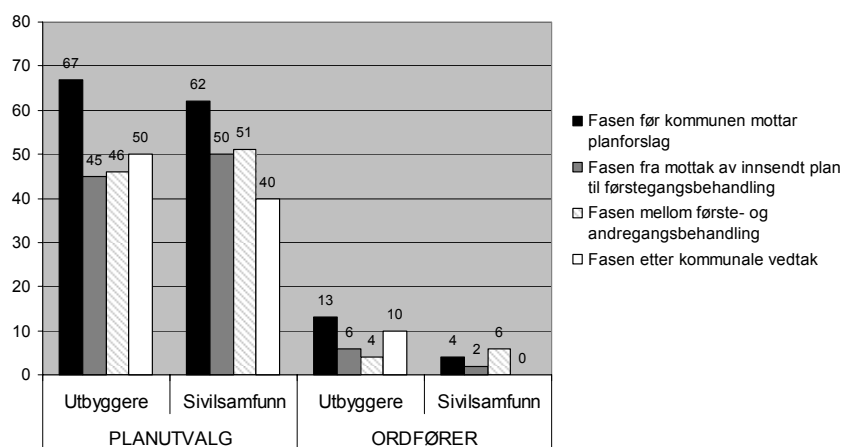
For det fjerde, det kanskje mest interessante funnet, er den sentrale rollen politikerne ser ut til å spille - som bindeledd mellom innbyggerne og planprosess. Tidligere studier (Wøhni 2007:49) har indikert at direkte kontakt med politikerne ser ut til å være en viktig medvirkningskanal for sivilsamfunnsaktører. Dette er imidlertid en uformell kanal, og har til nå i liten grad vært dokumentert. Vår studie gir dermed et utvetydig bilde av at politikerne oppfattes – og brukes – som en viktig kanal inn i den kommunale planprosessen. Kontakten ser ikke ut til å være begrenset til den siste fasen, når planen er oppe til endelig politisk behandling, men ser ut til å være omfattende gjennom hele planprosessen.

6.2 Politikeres kontaktmønster – finner vi variasjon?

Finner vi variasjon i politikeres kontaktmønster i forbindelse med reguleringsaker etter individuelle egenskaper som posisjon, partitilhørighet, alder, erfaring, utdanning, og verv? Og finner vi variasjon i politikeres kontaktmønster etter egenskaper ved kommunen – som kommunestørrelse (befolkning), byggeaktivitet og organisasjonsmodell (parlamentarisme-/formannskapsmodell)?

I figuren nedenfor vises de samme resultatene som i figur 6.1, men her har vi skilt ut politikerne – for bedre å se forskjellen mellom de politiske posisjonene.

Figur 6.2 Prosentandel som oppgir at de "alltid" (i alle saker) er i kontakt med utbyggere og sivilsamfunnsaktører. Søylene viser ulike planfaser (N=366).



Figuren får tydelig frem at det er først og fremst er lokalpolitikerne som sitter i planutvalget som er knutepunktet for kontakt med innbyggerne og utbyggere. Dette er et interessant funn, som viser at feltet byplanlegging skiller seg ut fra hva som er tendensen ellers. Tidligere forskning på kontakten mellom lokalpolitikere og innbyggere (Askim & Hanssen 2008, Hanssen 2007, 2008) har funnet at ordførerne har langt mer kontakt med eksterne aktører (innbyggere, organisasjoner og liknende) enn det vanlige lokalpolitikere har. I reguleringsprosesser viser figuren overfor at lokalpolitikere gjennomgående, i alle faser av prosessen, har mer kontakt med innbyggere og utbyggere enn det ordførerne rapporterer om – altså motsatt tendens.

Vi finner i tillegg en interessant signifikant forskjell mellom ulike politiske organiseringsmodeller, noe tabellen nedenfor viser.

Tabell 6.2 Regresjonsanalyse av lokalpolitikeres kontakt med planadministrasjonen i den første uformelle fasen av reguleringsplanprosesser, OLS (N=lokalpolitikere, 253)

| | Avhengig variabel: Har du vanligvis kontakt med plansjef/ saksbehandlere i fasen før kommunen mottar planforslag fra utbyggere/ eiendomsutviklere? ^a |
|--|---|
| | B |
| Constant | -106,84* |
| Kjønn | -,38* |
| Utdanning | -,09 |
| Politisk erfaring | -,03 |
| Partitilhørighet | ,06 |
| Kommunestørrelse (befolkning, gruppert) | ,09 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger i alt (gruppert) | ,02 |
| Vedtaksår Kommuneplanens arealdel | ,06* |
| Andel vedtatte regulerings- og bebyggelsesplaner som er private forslag | -,49** |
| Organisering (formannskapsmodell, parlamentarisme) | 2,40** |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | ,17 |
| R-square, adjusted | ,12 |
| N | 253 |

a Variabel med verdiene 1=Alltid, 2=Ofte, 3=Av og til, 4=Sjelden, 5=Aldri, 6=Vet ikke.
 * Kjønn (1=kvinne, 2=mann), Utdanning (1=Grunnskole, 2=Videregående skole, 3=Universitet og høyskole inntil 4 år, 4= Universitet og høyskole mer enn 4 år), Politisk erfaring (antall kommunestyreperioder), Partitilhørighet (1=Rv, 2=Sv, 3=Ap, 4=Sp, 5=V, 6=Krf, 7=H, 8=Frp, 9=Kystpartiet, 10=byog bygdelister), Organisering (1=parlamentarisme, 0=formannskapsmodell).
 * Signifikansnivå p<.10. ** Signifikansnivå p < .05, *** Signifikansnivå p < .01 (two-tailed p-values).

I den første, uformelle fasen (fasen før kommunen mottar planforslag fra utbyggere, eiendomsutviklere) har politikere i kommuner med formannskapsmodell en større tendens til å ha kontakt med planadministrasjonen enn det politikere i kommuner med parlamentarisk modell har (dette gjelder for Bergen og Oslo). Dette funnet er i overensstemmelse med viktige trekk ved parlamentarismemodellen, som for eksempel ambisjonen om å rendyrke skillene mellom forberedende faser (som administrasjon og byråd skal være ansvarlig for) og de besluttede faser i by/kommunestyret. Den samme tendensen finner vi igjen i den formelle fasen fra en innsendt plan blir mottatt i kommunen til

førstegangsbehandling, som ofte er delegert til planadministrasjonen i de største byene (se resultat av regresjonsanalyse i tabell 3 i vedlegg). Organisasjonsmodell kan dermed være en forklaring på et funn fra dokumentundersøkelsen. Vi fant høyere konfliktnivå for reguleringer (flere høringer, lengre saksbehandlingstid) i Bergen og Oslo med parlamentarisme enn i Trondheim med formannskapsmodell.

Vi finner ellers ingen signifikante forskjeller når det gjelder kontakt med lokale organisasjoner og utbyggere.

Oppsummering

En viktig kanal for informasjon og innflytelse fra lokalsamfunn til kommunen ser ut å være gjennom uformell kontakt med lokalpolitikere. Kontakten er omfattende i alle faser av reguleringsplanprosessen, og oppgis faktisk til å være størst i den første uformelle fasen (hvor politikerne har en udefinert rolle). Det er først og fremst politikerne i planutvalget folk tar kontakt med, ikke ordførerne, som er vanlig generelt (Askim og Hanssen 2008, Hanssen 2008). Denne kontakten mellom politiker og lokalsamfunn er tidligere lite dokumentert i planlegging. Deltakelse er sett på som en del av formelle medvirkningsmetoder mellom lokalsamfunn og fagperson, og planlegging som en politisk institusjon er i stor grad blitt oversett. Denne undersøkelsen dokumenterer at nettopp denne deltakelseskanalen er svært viktig i byplanleggingen.

Kontakten mellom lokalsamfunnsaktører og planadministrasjonen viser seg å være overraskende liten, sett i lys av planlitteraturens betoning av planleggerens rolle i å involvere lokalsamfunnet i planarbeid (Forester 1989, 1999). De har imidlertid omfattende kontakt med utbyggere, noe politikere også har.

Surveyen viser også at lokalsamfunnet mangler institusjonaliserte arenaer for kontakt i planarbeidet. Utbyggere har derimot institusjonaliserte kontaktarenaer med planadministrasjonen i de aller fleste kommuner. Disse arenaene, kalt formøter, forhåndskonferanser etc, er ofte plassert i tidlige faser i planprosessen. Over 90 prosent av utbyggere oppgir at dette er det viktigste kontaktpunktet inn i kommunen. Lokalsamfunnsaktører må, særlig i de tidlige faser av planarbeidet, satse på uformelle kanaler, som direkte kontakt med både politikere og planadministrasjon

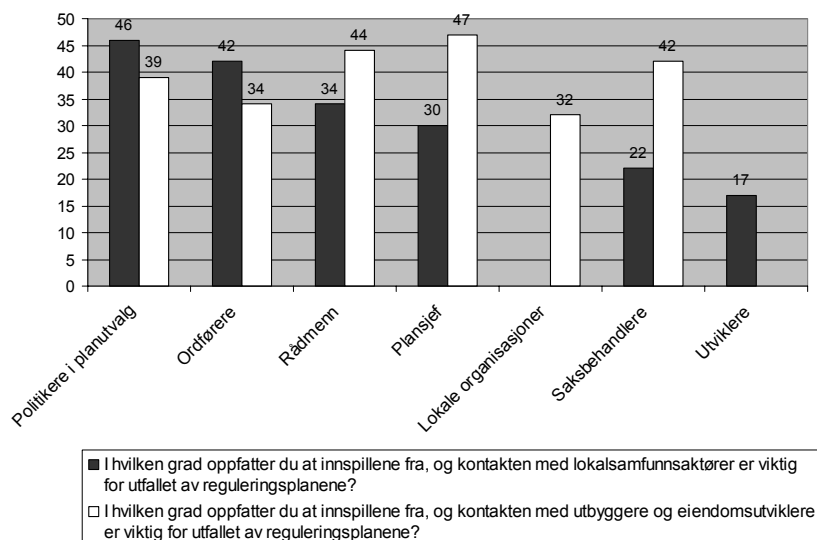
7 Aktørers innflytelse på reguleringsplaner

Funnene våre fra de foregående kapitlene tyder altså på at lokale organisasjoner og enkeltindivid i lokalsamfunnet i liten grad trekkes inn i reguleringsplanprosesser utover lovens minstekrav, men at høringsinstituttet, som er minstekravet, i større grad blir tatt i bruk. Vi finner også at lokale organisasjoner og enkeltindivid tar direkte kontakt med lokalpolitikere. Har så deltakelsen fra lokalsamfunnet noe å si for utfallet av reguleringsplanprosessene?

7.1 Innflytelsen til lokalsamfunn og utbyggere

Hvordan vurderes innflytelsen lokalsamfunnsaktører og utbyggere har på hva som blir det endelige utfallet av planprosessen? I spørreskjemaundersøkelsen spurte vi hvor viktige innspillene fra og kontakten med ulike aktører var for utfallet av reguleringsplanene, og resultatene for lokalsamfunnsaktører og utbyggere presenteres i figuren under.

Figur 7.1 Prosentandel som svarer "veldig viktig" (N=1221)



Figuren viser interessante forskjeller. Nesten halvparten av lokalpolitikerne anser innspillene fra og kontakten med lokalsamfunnsaktører som viktig for utfallet av reguleringer. Utbyggere deler ikke dette synet. Bare 17 prosent av utbyggerne mener at bidragene fra lokalsamfunnsaktører influerer utfallet av saken. Planadministrasjonen (rådmann, plansjef, saksbehandler) vurderer gjennomgående at sivilsamfunnsaktørers innflytelse på utfallet i planene er mindre enn det politikere gjør. Disse forskjellene er signifikante, også kontrollert for andre variabler (kommunestørrelse, utbyggingsaktivitet og politisk organisering av kommunen, se regresjonsanalyse i tabell B i vedlegg).

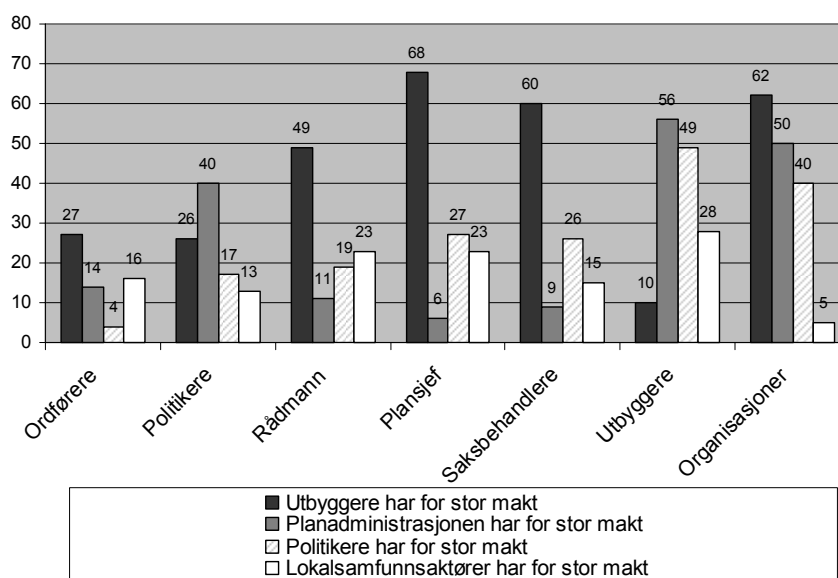
Lokale organisasjoners eget bilde av situasjonen støtter opp under utbyggerens inntrykk av at organisasjonene har *liten* påvirkning på utfallet. Bare 5 prosent av organisasjonene svarer, på et annet spørsmål, at de opplever at deres bidrag faktisk innebærer at planer endres. Andre studier støtter opp under dette bildet. I en studie av 13 byplaner det har skjedd medvirkning i går det frem at utbyggere er mest fornøyd med planprosessene (Wøhni 2007:46-48). Dette blir tolket som at utbyggere i større grad får gjennomslag for sine syn og interesser, mens lokalsamfunnsaktørene som har medvirket er mindre fornøyd med prosessene – noe som antagelig kan være et uttrykk for at de fikk mindre gjennomslag for sine synspunkt.

En grunn til ulik vurdering av lokalsamfunnsaktørers innflytelse kan være at aktørene sitter med ulike oppfatninger om hva innflytelse på planresultatet innebærer. Det kan tenkes at for noen innebærer innflytelse at planer stoppes eller endres radikalt, mens for andre er innflytelse å endre planutformingen, som plassering av lekeplass, antall etasjer og leiligheter, lokalisering av grønne områder etc. Andre studier viser at det skal mye til for at naboer og beboerforeninger klarer å endre rammene for planer radikalt (Innes & Booher 2004, Bickerstaff & Walter 2007, Holm 2007). De får ofte gjennomslag for mindre korrigeringer. I intervjuer fra våre casestudier gir flere lokalsamfunnsaktører uttrykk for en frustrasjon over at så mange av de viktige premissene legges i en tidlig fase (gjennom utbyggingsavtaler etc), og på arenaer som er lukket for media, innbyggere og også ofte for politikere.

Hvordan vurderes så *utbyggernes* innflytelse? I Holms (2007:139) studie oppgir både politikere og plansjefer at kontakten med private utbyggere oppleves som større press enn kontakten med andre aktører gjør. Innebærer dette også at de vurderes som å ha mer innflytelse på utfallet av planprosessene? Her viser figuren overfor en interessant tendens. Mens litt flere av politikerne vurderte kontakten med lokale organisasjoner som viktig for utfallet av reguleringsplanene enn kontakten med utbyggerne, så fant vi motsatt mønster hos administrasjonen. Her vurderte rådmann, plansjef og saksbehandler at kontakten med utbyggerne var viktigere for utfallet av reguleringer enn kontakten med lokalsamfunnsaktører. Disse tallene styrker inntrykket av en omfattende og gjensidig kontakt mellom utbygger og planadministrasjon i utformingsfasen av reguleringsplaner, som legger premisser for hvordan planen til slutt blir seende ut. De styrker også inntrykket vi har av at kontakten lokalsamfunnet har med kommunen i reguleringssaker først og fremst er med politikere.

Hvordan vurderes aktørenes innflytelse i byplanleggingen - oppleves noen av aktørene å ha for stor makt? Figuren nedenfor viser hvordan respondentene har vurdert andre aktørgruppers innflytelse.

Figur 7.2 Prosentandel som svarer "belt enig" og "nokså enig"
(N=1221).



Figuren viser at det særlig er planadministrasjonene og utbyggere som oppfattes som mektige i byplanlegging. Planadministrasjonen (rådmann, plansjef, saksbehandlere) mener gjennomgående at utbyggere har for stor makt i byplanlegging. Hele 68 prosent av plansjefene og 60 prosent av saksbehandlerne mener dette, og inntrykket deles av halvparten av rådmennene. Også lokale organisasjoner er av samme oppfatning, noe som kanskje ikke er like overraskende. Et annet overraskende funn er at politikere i mye mindre grad deler denne oppfatningen av at utbyggerne har for stor makt. Bare en av fire ordførere og lokalpolitikere mener dette. Generelt mener også aktørene har de selv har mindre makt enn det andre mener de har.

Gjennom en regresjonsanalyse ser vi at forskjellen mellom politikere (som er referansekategori) og de andre respondentgruppene er signifikante når det gjelder synet på hvorvidt utbyggerne har for stor makt, noe tabellen nedenfor viser.

Tabell 7.1 Regresjonsanalyse med avhengig variabel "Utbyggere har for mye makt", OLS (N=1221)

| | Avhengig variabel: Utbygger har for mye makt ^a |
|--|---|
| | B |
| Constant | 3,352*** |
| Planadministrasjon (dummy) | -,507*** |
| Utbyggere (dummy) | 1,057*** |
| Lokale organisasjoner (dummy) | -,470** |
| Kommunestørrelse (befolkning, gruppert) | -,140** |
| Formannskapsmodell/parlamentarisme | -,052 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger i alt (gruppert) | ,091 |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | ,12*** |
| R-square, adjusted | ,12 |
| N | 221 |

a Variabel "Utbygger har for mye makt" med verdier fra 1= Helt enig, 2=Nokså enig, 3= Både og, 4=Nokså uenig, 5=Helt uenig, 6=Vet ikke.

Dummyvariabler, hvor politiker er referansekategori.

* Signifikansnivå $p < .10$. ** Signifikansnivå $p < .05$, *** Signifikansnivå $p < .01$ (two-tailed p-values).

Hvordan kan denne holdningen hos politikere forklares? En faktor kan være at politikere og utbyggere i stor grad har sammenfallende mål; økt byggeaktivitet, selv om de har ulike begrunnelser byggeaktiviteten. Mens politikere ønsker å dekke et boligbehov, ønsker utbyggere å bygge som en forretningside (inntjening). Felles mål om byggeaktivitet kan være en forklaring på at politikere ikke opplever utbyggerne til å ha for stor innflytelse. Vi finner dessuten en signifikant forskjell mellom store og små kommuner i synet på utbygges makt; respondenter i store kommuner har en større tendens enn små kommuner til å synes at utbyggerne har for mye makt.

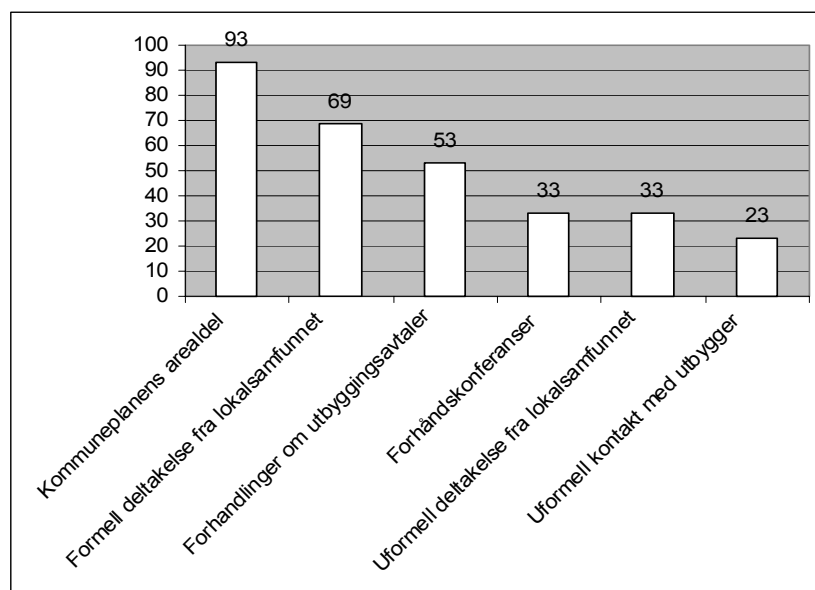
Et tredje interessant funn er at en stor andel av politikere, utbyggere og organisasjoner er enig i at planadministrasjonen har for stor innflytelse på byplanleggingen. Nesten halvparten av utbyggere og rundt 40 prosent av organisasjonene opplever at politikerne har unødig mye makt i slike prosesser. De eneste som i

svært liten grad oppleves å ha for stor innflytelse er lokale organisasjoner.

7.2 Hva føler politikere seg bundet av?

I reguleringer har politikerne det siste ordet, i og med at det er de som vedtar eller avviser et planforslag. Vi har tidligere vist at nesten halvparten av politikerne mener at innspillene fra lokalsamfunnet har betydning for utfallet. Men føler politikerne seg bundet av innspillene fra lokalsamfunnet, eller lar de seg tvert imot binde av kontakt og forslag til utbyggingsavtaler med utbyggere? Og hva med de politisk vedtatte overordnede planene som skal legge helhetlige og langsiktige føringer på byutviklingen, - føler politikerne seg forpliktet til å følge disse? I figuren nedenfor vises andelen av politikere som oppgir at de føler seg bundet av ulike faktorene listet opp.

Figur 7.3 Prosentandel av politikere som "i stor grad" og "i nokså stor grad" føler seg bundet av følgende faktorer (N=366).



Figuren viser for det første at politikerne i stor grad føler seg bundet av egne overordnede planer. I spørreskjemaundersøkelsen oppga alle kommuner å ha vedtatt en arealdel til kommuneplanen, mens 77 prosent oppga også å ha andre skriftlig nedfelte retningslinjer som la rammer for innsendte reguleringsplaner (estetiske retningslinjer, tematiske kommunedelplaner etc). Enkelte kommuner oppga i tillegg retningslinjer for prosedyrer, som mal for forhåndskonferanser ved alle plansaker, mal for referat for forhåndskonferansen, bestemmelser om at det skal utarbeides utbyggingsavtaler i forbindelse med reguleringsplanene.

Politisk vedtatte overordnede planer er en form for politisk meta-governance (Kooiman 1993, Klausen & Sweeting 2005, Sørensen & Torfing 2005), et styringsverktøy som kan utgjøre rammene for markedsbasert byplanlegging. Andre studier (Børrud 2005, Nordahl 2006) viser imidlertid at kommunedelplaner og kommuneplanens arealdel i liten grad fungerer på denne måten. I vår undersøkelse oppgir politikere at de i høy grad føler seg bundet av dem. Siden plan- og bygningsloven opererer med et hierarkisk prinsipp, men ikke en hierarkisk binding mellom overordnet plan og detaljplaner, så har man stor grad av fleksibilitet, - og dispensasjoner og nye reguleringer er mulig og svært vanlig (se figur 1 i vedlegg som viser antall søknader om nybygg innvilget ved dispensasjon, hentet fra KOSTRA). Det er først og fremst er forhandlingene mellom planadministrasjon og utbyggere som legger rammene for den faktiske byutviklingen, i mindre grad de overordnede planene (Nordahl 2006).

Leknes, Farsund og Holmen (2007) finner i tillegg at det er variasjon mellom byene i hvor bindende kommuneplansystemer faktisk er. Byutvikling i Oslo viser seg å være mindre styrt enn i Trondheim, Bergen og Stavanger. I Trondheim, Bergen og Stavanger fungerer også kommuneplaner og reguleringsplaner som bindende i praksis for nye politiske vedtak. I Oslo derimot er det ikke utarbeidet arealdel til kommuneplanen (Leknes, Farsund og Holmen 2007:17). Kommuneplansystemene i Trondheim, Bergen og Stavanger reflekterer dermed styringsiver enn i Oslo. Denne tendensen ser vi til en viss grad også i vårt datamateriale. Oslopolitikere skiller seg til en viss grad ut – ved at majoriteten av politikere generelt svarer at de i ”svært stor grad” føler seg bundet av kommuneplanens arealdel/ kommunedelplaner, mens majoriteten av Oslopolitikere oppgir ”i nokså stor grad”. Det er

likevel for få respondenter til å kunne si om denne forskjellen er signifikant.

Politikerne føler seg også i stor grad bundet av formell medvirkning fra innbyggerne – dette kan være både høringsuttalelser og medvirkning gjennom mer omfattende tiltak (folkemøter, workshops etc). Færre, men faktisk en tredjedel, føler seg i tillegg bundet av uformell deltakelse fra lokalsamfunnet, som først og fremst er direkte kontakt. Dette er interessant, i og med at vi tidligere har funnet at dette er den hyppigst brukte kontaktkanalen lokale organisasjoner har inn i den kommunale planprosessen. Det kan her virke som at politikerne til en viss grad føler seg forpliktet, og lar seg påvirke, av denne kontakten.

Kommunens forhandlinger med utbyggerne oppleves i overraskende stor grad som bindende for politikerne. Selv om utbyggingsavtaler formelt sett først er juridisk bindende etter vedtak av plan, oppgir så mange som halvparten av politikerne at de føler seg bundet av kommunens forhandlinger om foreløpige utbyggingsavtaler. En tredjedel føler seg bundet av forhåndskonferanser – som altså er kommunens formelle, lukkede møter med utbyggerne, selv om politikerne i liten grad er med på disse. Disse funnene styrker vårt inntrykk av at politiske styring av byplanleggingen i dag ikke følger et tradisjonelt hierarkisk prinsipp, men har store innslag av markeds- og nettverksformer for koordinering. De er i tillegg grunnlag for viktige spørsmål om det er tilstrekkelig åpenhet, etterprøvbarehet, og deltakelse fra tredje parter på disse arenaene hvor de viktigste forhandlingene skjer.

Oppsummering

Lokalsamfunnet vurderes i liten grad å ha innflytelse på reguleringsprosesser. Undersøkelsen vår viser at det er planadministrasjonen og utbyggere som oppfattes som mektige aktører i byplanleggingen. Surveyen viser at politikerne føler seg bundet av innspill og henvendelser fra lokalsamfunnet. Men den viser også at de føler seg bundet av forhåndskonferanser og utbyggingsavtaler mellom planadministrasjon og utbygger når de skal ta beslutninger i reguleringsaker. Dette kan tyde på at det tette samspillet mellom planadministrasjon og utbygger i tidlige faser av planprosessen fører til en viss grad av stivhengighet, og begrenser politikernes handlingsrom når de skal vedta planen. Dette kan igjen, indirekte, være med å redusere lokalsamfunnets

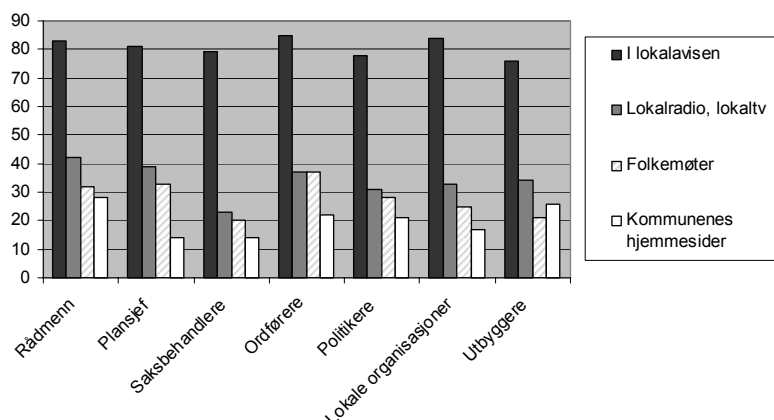
muligheter til å influere utfallet av reguleringsplaner, i og med at politikerne er den viktigste 'døren inn' i slike saker. Når politikernes handlingsrom snevres inn, vil dermed lokal-samfunnsaktørens innspill som blir kanalisert gjennom politikerne kunne ha mindre å si for utfallet.

8 Den lokale offentlige debatt om byplanlegging

Diskusjon og debatt i det lokale offentlige rom blir ansett som svært viktig i teorier om lokaldemokrati (Myrvold 2004, Winsvold & Myrvold 2005). Slik debatt blir antatt å skape åpenhet og holde befolkningen informert om hva som foregår i offentlige beslutningsprosesser – så de igjen kan holde politikerne ansvarlige (for eksempel ved neste valg). I tillegg fungerer det lokale offentlige ordskiftet til å kanalisere informasjon og synspunkter fra lokalsamfunn til lokalpolitikere, som dermed får mulighet til å være responsive og tilpasse kommunens politikk etter de signalene som gis. Denne informasjonen kan også bidra til at kommunale beslutninger (både administrative og politiske) blir mer velfundert og kvalitativt bedre (Fraser & Lepofsky 2004, Hanssen 2008).

Er det mye offentlig debatt om fysisk byplanlegging i de 145 kommunene vi har studert? Og hvor foregår denne debatten? Figuren nedenfor viser inntrykket respondentene har av den offentlige debatten om byplanlegging.

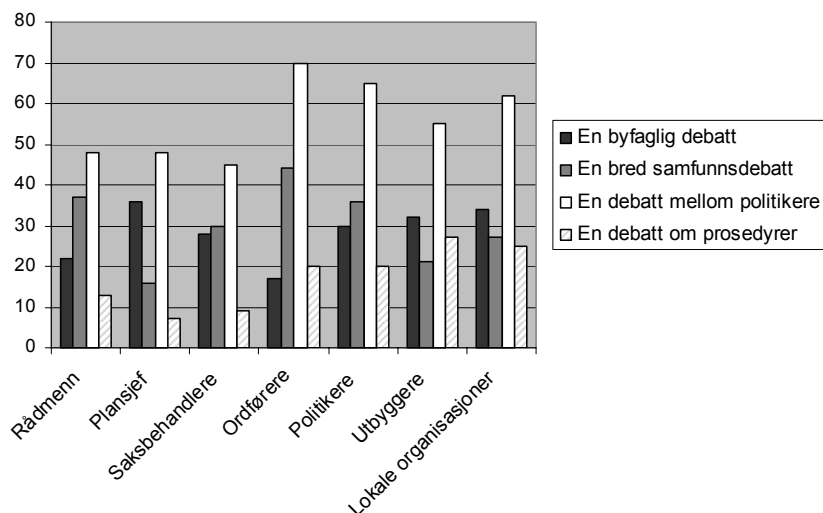
Figur 8.1 *Hvor ofte er det debatt om byutvikling i følgende medier? Prosentandel som oppgir "Svært ofte" og "Nokså ofte" (N=1221).*



Andre studier viser at det først og fremst er i lokalavisene den offentlige debatt foregår (Myrvold 2004, Winsvold & Myrvold 2005, Hanssen & Winsvold 2008), og dette ser vi gjelder for debatten om byutvikling og byplanlegging også. En klar majoritet av alle respondentgrupper (mellom 75 og 85 prosent) oppfatter lokalavisene som den viktigste arena for debatt om dette emnet. De digitale arenaene til kommunene, blir i liten grad ansett som viktige arenaer – noe som kan forklares med at det er svært få kommuner som har åpnet for debatt på sine hjemmesider (Hovik & Stigen 2008). En av tre i nesten alle respondentgruppene oppgir i tillegg at lokalradio og lokaltv er en arena for slik debatt. Her ser vi imidlertid en variasjon etter kommunistørrelse; respondenter i større kommuner har en større tendens til å oppgi at disse mediene er viktige arenaer enn det respondenter i mindre kommuner har. Dette kan forklares med at disse mediene først og fremst eksisterer i større kommuner.

Hva karakteriserer så disse debattene? Har de en stil som gjør det lett for alle å delta – eller virker retorikken ekskluderende, ved for eksempel å handle om rent planfaglige eller prosedurale temaer? I figuren under presenteres respondentenes inntrykk av debattene.

Figur 8.2 *I hvilken grad er disse debattene kjennetegnet av å være en byplanfaglig debatt, en bred samfunnsdebatt, en debatt mellom politikere, eller en debatt om prosedyrer? Prosentandel som oppgir "Svært ofte" og "Noe så ofte" (N=1221).*



Figuren viser flere interessante resultater. For det første kan det se ut til at den lokale offentlige debatt om byplanlegging først og fremst blir ført mellom lokalpolitikere. Dette er kjennetegnet som trekkes frem av flest i alle respondentgruppene, også av politikernes selv. Dette er en indikator på at politikere fremstår som aktive og synlige i byplanleggingen. Men det kan også være en indikasjon på at det kan oppleves som vanskelig for vanlige innbyggere å delta i debatten.

For det andre ser vi at omtrent en av tre i alle gruppene opplever debatten som å bære preg av å være en byfaglig debatt. Det er respondentgruppene som representerer kommunen som i størst grad oppfatter byutviklingsdiskusjonen som en bred samfunnsdebatt. Her kan selvsagt også ulike forståelser av byfaglig og bred samfunnsdebatt spille inn.

Oppsummert viser dette altså at det først og fremst er i lokalavisene den lokale offentlige debatt foregår – så også om reguleringssaker. En klar majoritet oppfatter lokalavisene som den viktigste debattarenaen. Den lokale offentlige debatten om reguleringssaker ser ut til å bli ført mellom lokalpolitikere.

9 Oppsummering

Intensjonene i plan- og bygningsloven er en aktiv medvirkning fra berørte og befolkningen mer allment i planutforming. I dag er det markedsaktørene som eier planutformingen av de fleste reguleringer. Det er derfor grunn til å tro at denne utviklingen – at flere og flere reguleringsplaner er private – vil ha konsekvenser for innbyggernes, sivilsamfunnets og politikeres innflytelse over byutviklingen. Hva har vi observert i undersøkelsene våre?

Våre funn viser at det i liten grad er medvirkning utover lovens minstekrav i byreguleringer. Utbyggere verdsetter medvirkning i liten grad. Deltakelse i planprosesser skjer derfor i liten grad som aktiv dialog eller spesielt tilrettelagte medvirkningsformer, men i første rekke gjennom formelle høringer (i henhold til lovens minstekrav) og gjennom direkte kontakt mellom lokalsamfunn og politikere. Kontakten mellom planadministrasjon og lokalsamfunn er liten, administrasjonen har primært kontakt med utbyggere.

Vi ser likevel at lokalsamfunnene bruker de muligheter de har til å påvirke planer. De skriver i økende grad høringsuttalelse, de klager mer på planer enn før og de har sin primære kontakt med planlegging via politikere.

Spørreundersøkelsen vår avdekker at utbyggere i langt mindre grad enn aktørene i kommunen (politikere og administrasjon) vektlegger medvirkning fra lokalsamfunnet. Dette kan antagelig forklares med at disse aktørene mangler tradisjon for å verdsette medvirkning, og at de domineres av markedslogikk. Vi finner i tillegg en overraskende negativ holdning – både hos planadministrasjonen og hos utbyggerne – til hva lokalsamfunnsaktørers engasjement i byplanleggingen representerer. Lokalsamfunnsaktørene er gruppen som i minst grad gir uttrykk for at de representerer smale egeninteresser. Selv om lokalsamfunnsaktører mobiliserer rundt saker som i utgangspunktet kan oppfattes som egeninteresse (og

derfor ofte blir definert som NIMBY; Not In My Backyard), blir den kollektive mobiliseringen i små lokalsamfunn som nabolag i litteraturen ansett som viktig for lokaldemokratiet (Fraser & Lepofsky 2004, Irvin & Stansbury 2004). Innbyggere mobiliserer rundt det som angår dem mest, og nabolaget er derfor en naturlig kilde til mobilisering for (det lille lokale) fellesskapet. Holdningene vi ser i vårt datamateriale karakteriserer denne mobiliseringen som egeninteresse, mens den like gjerne kan tolkes som mobilisering rundt interessene til små lokale fellesskap, og av den grunn viktig i demokratisammenheng. Den gruppen som i minst grad oppfatter medvirkning fra lokalsamfunnet som viktig, og i størst grad oppfatter slike aktører som egeninteressedrevet, er utbyggerne. Flere av funnene våre kan tyde på at det medvirkningsidealet man har sett vært dominerende i planlitteraturen (Forester 1989, 1999, Healey 1997) og i planleggingspraksis har blitt svekket. Dette skyldes først og fremst at man ved overgangen til private planforslag overførte mye av ansvaret for medvirkning utover lovens minstekrav til utbygger, som mangler tradisjon for å verdsette medvirkning, og som styres av en markedslogikk.

En viktig kanal for input og innflytelse fra lokalsamfunn til kommunen ser dermed ut å være gjennom uformell kontakt med lokalpolitikere. Kontakten er omfattende i alle faser av reguleringsplanprosessen, og oppgis faktisk til å være størst i den første uformelle fasen (hvor politikerne har en udefinert rolle). Det er først og fremst politikerne i planutvalget folk tar kontakt med, ikke ordførerne, som er vanlig generelt (Askim & Hanssen 2008, Hanssen 2008). Denne kontakten mellom politiker og lokalsamfunn er tidligere lite dokumentert i planlegging. Deltakelse er sett på som en del av formelle medvirkningsmetoder mellom lokalsamfunn og fagperson, og planlegging som en politisk institusjon er i stor grad blitt oversett. Denne undersøkelsen dokumenterer at nettopp denne deltakelseskanalen er svært viktig i byplanleggingen.

Kontakten mellom lokalsamfunnsaktører og planadministrasjonen viser seg å være overraskende liten, sett i lys av planlitteraturens betoning av planleggerens rolle i å involvere lokalsamfunnet i planarbeid (Forester 1989, 1999). De har imidlertid omfattende kontakt med utbyggere, noe politikere også har.

Surveyen viser også at lokalsamfunnet mangler institusjonaliserte arenaer for kontakt i planarbeidet. Utbyggere har derimot institusjonaliserte kontaktarenaer med planadministrasjonen i de aller fleste kommuner. Disse arenaene, kalt formøter, forhåndskonferanser etc, er ofte plassert i tidlige faser i planprosessen. Over 90 prosent av utbyggere oppgir at dette er det viktigste kontaktpunktet inn i kommunen. Lokalsamfunnsaktører må, særlig i de tidlige faser av planarbeidet, satse på uformelle kanaler, som direkte kontakt med både politikere og planadministrasjon

Lokalsamfunnet vurderes i liten grad å ha innflytelse på reguleringsprosesser. Undersøkelsen vår viser at ingen respondentgrupper opplever at sivilsamfunnsaktører har for mye makt. Det er først og fremst planadministrasjonen og utbyggere som oppfattes som mektige aktører i byplanleggingen. Nesten halvparten av politikere rapporterer likevel at innspill og kontakt med lokalsamfunnsaktører har innflytelse på det faktiske utfallet av saken. Dette inntrykket styrkes av at politikerne også oppgir at de føler seg bundet av innspill og henvendelser fra lokalsamfunnet. Dette er et viktig funn, i og med at vi også har vist at politikerne er en viktig kanal for å formidle synspunkt fra lokalsamfunn og tredjepartsinteresser inn i planprosessen.

Surveyen viser også at lokale politikere føler seg bundet av forhåndskonferanser og utbyggingsavtaler mellom planadministrasjon og utbygger når de skal ta beslutninger i reguleringsaker. Dette kan tyde på at det tette samspillet mellom planadministrasjon og utbygger i tidlige faser av planprosessen, fører til en viss grad av stivhengighet, og begrenser politikernes handlingsrom når de skal vedta planen. Dette kan igjen, indirekte, være med å redusere lokalsamfunnets muligheter til å influere utfallet av reguleringsplaner, i og med at politikerne er den viktigste 'døren inn' i slike saker. Når politikernes handlingsrom snevres inn, vil dermed lokalsamfunnsaktørenes innspill som blir kanalisert gjennom politikerne kunne ha mindre å si for utfallet. Dermed kan det være grunn til å diskutere hvorvidt praksiser som lukkede forhåndskonferanser og utbyggingsavtaler reduserer muligheten innbyggerne har til å holde politikerne ansvarlige for byutviklingen (accountability), samt deres mulighet til å bidra inn i slike prosesser (som igjen skal sikre input – legitimitet).

I dette perspektivet er planlegging som en politisk institusjon mer sentralt enn planlegging som en faglig aktivitet. Det er behov for å studere maktforhold i reguleringsplanprosesser mer dyptgående, for å få mer kunnskap om hvilke faktorer som spiller inn for at resultatet blir som det blir. Hvordan vektet innspillene fra lokalsamfunnet i reguleringsaker, av planadministrasjon og av politikere? Blir politikere med beslutningsmyndighet bare sandpåstrøingsorgan? Blir de egentlige avgjørelsene om planens innhold tatt tidlig i prosessen – mellom planadministrasjon og utbygger? Også nettverk og kontaktallianser må taes inn i en slik analyse.

Litteraturliste

- Agger, A (2005): Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft
- Agger, A. & E Falleth (2009): Medvirkning og byplanlegging i København og Oslo. *Kart og Plan* 2009/1.
- Amdam, J. & N. Veggeland (1998) Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt og internasjonalt. Oslo, Universitetsforlaget.
- Arbo, P. (2002): Partnerskap – den nye universalløsningen? I *Plan* (6).
- Askim, J. & G. S. Hanssen (2008) “Councillors’ Receipt and Use of Citizen Input: Experience from Norwegian Local Government”, *Public Administration*, Vol. 86, Issue 2, pp 387-409.
- Aars, J. og S. Kvalvåg (2005): Urbane aktivistnettverk: Effektive eller eksklusive. I Fimreite, A.L., og T. Medalen (2005): Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ. Scandinavian Academic press.
- Bonnevie-Svendsen, M. (2000): Sluttrapport fra Grenlandsprosjektet. Oslo, Byggforsk.
- Bowitz, Einar og Jan Høegh (2005) ”Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?” i Fimreite, A.L., T. Medalen og J. Aars (2005): By-governance.
- Burns, D. (2000) Can Local Democracy Survive Governance? *Urban Studies*, 37(5-6), 963-973.

- Børrud, E. (2005): Bitvis byutvikling – møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging. Utkast til doktoravhandling. Oslo. Arkitektthøgskolen.
- Cars, G., P. Healey, A. Madanipour and C. de Magalhaes (2002): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot: Ashgate
- Falleth, E. & G. S. Hanssen (2009) ” Deltakelse og innflytelse i byplanlegging – en undersøkelse av reguleringsplaner i norske byer”, *Kart og plan*, 2009/1,
- Falleth, E., G. S. Hanssen & I.-L. Saglie (in prep) “Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway”, submitted to *European Planning Studies*, 22th of October 2008,
- Falleth, E.I & K.B.Stokke (2001): Kommune- og økonomiplanlegging. NIBR-rapport 2001:20.
- Fimreite, A.L., T. Medalen & J. Aars (2005): By-governance. I Fimreite, A.L., og T. Medalen (2005): Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ. Scandinavian Academic press.
- Fimreite, A.L. & Aars J. (2005): Governance med kommunen som nav – tre nettverk i Kristiansand. I Fimreite, A.L., og T. Medalen (2005): Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ. Scandinavian Academic press.
- Fiskaa, H. (2005). "Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning", *European Planning Studies*, 13 (1) 157-174
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practiniors: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge. MA, MIT Press.

- Fraser J. and Lepofsky, J. (2004) The uses of knowledge in neighbourhood revitalization, *Community Development Journal*, 39 (1), pp. 4-12.
- Friedmann, J. (1987): Planning in the public domain. Princeton
- Hanssen, G. S. (2008) "E-communication – strengthening the ties between councillors and citizens in Norwegian local government?", *Scandinavian Political Studies*, vol 31, Issue 3, pp 333-361.
- Hanssen, G. S. og M. Winsvold (2008) "Hvilken betydning har internett? Om politisk inkludering av innbyggere med funksjonsnedsettelse", *Tidsskrift for velferdsforskning*, årgang 11, 2008/3, s. 192-207.
- Hanssen, G. S. (2007) "ICT in Norwegian Local Government – Empowering the Politicians?", *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 3, 355-382
- Healey, P. (1997): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillian Press Ltd
- Holsen, Terje (2000) *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*. Notater for planlovutvalget. Notat 2000/3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Holsen T. (2007) Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. In Ravna, O.. Areal og eiendomsrett. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovik, S. & I. M. Stigen (2008) Kommunal organisasjon 2008: Redegjørelse for Kommunal- og regionnaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik S & S. I.Vabo (2005): "Norwegian local councils as democratic meta-governors? A study of networks established to manage cross-border natural resources". *Scandinavian Political Studies*, No 3.

- Irvin, N. R. & Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision making: Is It Worth the Effort?, *Public Administration Review*, 64 (1), pp. 55-65.
- King, L.A. (2003): Deliberation, Legitimacy and Multilateral Democracy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 16, No. 1, January 2003, 24-50.
- Leknes, E. A. A., Farsund & A. K. T Holmen (2007) "Planarbeid og utbyggingspolitikk i norske storbyer", i *Plan, Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 2007/1, s. 14-19.
- Lundqvist, L. (2004): Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma. *Local Environment*, Vol. 9, No. 5, 413-424.
- Mäntysalo, R. & I.-L. Saglie (in prep). Private influence preceding public involvement. Strategies of legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland." Submitted to *Planning Theory and Practice* December 2008.
- Mäntysalo, R. (2002): Dilemmas in critical planning theory. *Town Planning Review* 73(2002):417-436
- Medalen, T (red) 2000: Forhandlinger i fysisk planlegging. Trondheim, TAPIR.
- Mydske P.K., D.H. Claes & A. Lie (eds) (2007) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Myrvold, T. M. (red.), S. Skålnes & M. Winsvold (2004): Et offentlig rom for lokaldemokratiet? Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning. Oslo: NIBR-rapport 2004:9
- Netland, M. E. (2008): *Rom for dissens? Medvirkning og governance i privat planleggingskontekst*. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, Universitet for miljø- og biovitenskap,

- Nordahl, B (2000): *Private planer- offentlige utfordringer. Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner*. Oslo: Byggforsk. Prosjektrapport 290:2000.
- Nordahl, B. (2006) Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments. Doctoral theses 2006:96. Trondheim, Norwegian University of Science and Technology.
- Nordahl, Berit (2008) Medvirkning i reguleringsprosessen: institusjonelle utfordringer. Foredrag på Faglig forum på Norsk institutt for by- og regionforskning om temaet "Gir medvirkning fra lokalsamfunnet mer effektiv og demokratisk byplanlegging?", Oslo 7. oktober 2008.
- NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Del I
- NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Del II
- Nyseth, T. (2008) Network Governance in contested urban landscapes, *Planning Theory and Practice*, 9:4.
- Rhodes, R. (1996): The new Governance: governing without government, *Political Studies*. Vol 44, 652-667.
- Røsnes, August E. (2005) "Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer", i Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red) (2005) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Saglie, I.L. (1991): Medvirkning for funksjonshemmede. Deltakelse i planprosesser etter plan- og bygningsloven. NIBR-notat 1999:111
- Sommerfelt, M. og L. Knudtzon (1997): Medvirkning i planlegging. Kartlegging av kommunenes praksis iht. plan- og bygningsloven. Oslo, Byggforsk.
- Stoker, G. (1998): Governance as theory: five propositions. UNESCO.

-
- Stoker, G. (2004): *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Veggeland, N. (2008) "Path Dependence and Public Sector Innovation in Regulatory Regimes", *Scandinavian Political Studies*, 31:3, 268-290.
- Winsvold, M. & T. Myrvold (2005): "Lokalavisene som offentlig rom – befolkningen ytrer, politikerne lytter". I Tor Bjørklund og Jo Saglie (red): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Windju, M (2008): *Medvirkning i privatinitiert planlegging*. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, Universitet for miljø- og biovitenskap,

Vedlegg 1

Tabeller

Tabell 1. Binær regresjonsanalyse, OLS (N=221)

| | Avhengig variabel: Har organisasjonen avgitt høringsuttalelser i reguleringsplanprosesser i kommunen? ^a |
|---|--|
| | B |
| Constant | -2,671** |
| Antall medlemmer (gruppert) | 0,397* |
| Kommunestørrelse (befolkning gruppert) | 0,402 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger ialt (gruppert) | 0,288 |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| Cox & Snell R-square | ,18 |
| Nagelkerke R-square | ,26 |
| N | 221 |

a Dikotom variabel hvor 0= nei, og 1=Ja.

* Signifikansnivå $p < .10$. ** Signifikansnivå $p < .05$, *** Signifikansnivå $p < .01$ (two-tailed p-values).

Tabell 2. Regresjonsanalyse av "Lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) tenker bare på sine egne interesser i by- og arealplanlegging", OLS (N= lokale organisasjoner=1221/817)

| | Avhengig variabel: Lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) tenker bare på sine egne interesser i by- og arealplanlegging ^a |
|---|---|
| | B |
| Constant | 3,232*** |
| Planadministrasjon (dummy) | -,090 |
| Utbyggere (dummy) | -,139 |
| Lokale organisasjoner (dummy) | ,869*** |
| Formannskapsmodell/parlamentarisme | -,148 |
| Kommunestørrelse (befolkning, gruppert) | -,106** |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | ,09*** |
| R-square, adjusted | ,08 |
| N | 1221/817 |

a Variabel "Lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, foreninger og enkeltindivid) tenker bare på sine egne interesser i by- og arealplanlegging" med verdier fra 1= Helt enig, 2=Nokså enig, 3= Både og, 4=Nokså uenig, 5=Helt uenig, 6=Vet ikke.

Dummyvariabler, hvor politiker er referansekategori.

* Signifikansnivå $p < .10$. ** Signifikansnivå $p < .05$, *** Signifikansnivå $p < .01$ (two-tailed p-values).

Tabell 3. Regresjonsanalyse, OLS "Har du vanligvis kontakt med plansjef/saksbehandlere i fasen fra en innsendt plan blir mottatt i kommunen til førstegangsbehandling?" (N=253).

| | Avhengig variabel: Har du vanligvis kontakt med plansjef/saksbehandlere i fasen fra en innsendt plan blir mottatt i kommunen til førstegangsbehandling? a |
|---|---|
| | B |
| Constant | -47,56 |
| Kjønn | -,30 |
| Utdanning | -,13 |
| Politisk erfaring | -,03 |
| Partitilhørighet | ,03 |
| Kommunestørrelse (befolkning, gruppert) | ,05 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger ialt (gruppert) | ,06 |
| Vedtaksår Kommuneplanens arealdel | ,03 |
| Andel vedtatte bebyggelsesplaner som er private forslag | -,24 |
| Organisering (formannskapsmodell, parlamentarisme) | 2,56** |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | ,11 |
| R-square, adjusted | ,06 |
| N | 253 |

a Variabel med verdiene 1=Alltid, 2=Ofte, 3=Av og til, 4=Sjelden, 5=Aldri, 6=Vet ikke.

* Kjønn (1=kvinne, 2=mann), Utdanning (1=Grunnskole, 2=Videregående skole, 3=Universitet og høyskole inntil 4 år, 4= Universitet og høyskole mer enn 4 år), Politisk erfaring (antall kommunestyreperioder), Partitilhørighet (1=Rv, 2=Sv, 3=Ap, 4=Sp, 5=V, 6=Krf, 7=H, 8=Frp, 9=Kystpartiet, 10=bygdelister), Organisering (1=parlamentarisme, 0=formannskapsmodell).

* Signifikansnivå $p < .10$. ** Signifikansnivå $p < .05$, *** Signifikansnivå $p < .01$ (two-tailed p-values).

Tabell A. Regresjonsanalyse, OLS (N=1221)

| | <i>Avhengig variabel: Mener du det er viktig å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet i reguleringsplanprosesser?^a</i> |
|--|---|
| | B |
| Constant | 1,316*** |
| Planadministrasjon (dummy) | ,026 |
| Utbyggere (dummy) | ,778*** |
| Lokale organisasjoner (dummy) | -,038 |
| Formannskapsmodell/parlamentarisme | ,004 |
| Kommunestørrelse (befolkning) | ,358 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger ialt | -5,11E-005 |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | ,08*** |
| R-square, adjusted | ,08 |
| N | 1221 |

Notes:

a Variabel med verdier 1 – 6, hvor 1=Svært viktig, 2=Nokså viktig, 3=Både og, 4=Lite viktig, 5=Ikke viktig, 6=Vet ikke.

Posisjon, dummyvariabler, hvor politiker er referansekategori.

* Significant level $p < .10$. ** Significant at level $p < .05$, *** significant at level $p < .01$ (two-tailed p-values).

Tabell B. Regresjonsanalyse, OLS (N=1221)

| | <i>Avhengig variabel: I hvilken grad oppfatter du at innspillene fra, og kontakten med lokalsamfunnsaktører (organisasjoner, enkeltindivid) er viktig for utfallet av reguleringsplanene? ^a</i> | <i>Avhengig variabel: I hvilken grad oppfatter du at innspillene fra, og kontakten med, utbyggere og eiendomsutviklere er viktig for utfallet av reguleringsplanene?</i> |
|---|--|--|
| | B | B |
| Constant | 1,606*** | 1,958*** |
| Planadministrasjon (dummy) | ,386*** | -,006 |
| Utbyggere (dummy) | ,806*** | ,952*** |
| Lokale organisasjoner (dummy) | ,720*** | ,828*** |
| Formannskapsmodell/parlamentarisme | ,265 | -,170 |
| Kommunestørrelse (befolkning) | ,045 | -,031 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Byggsatt i gang 2006: Boliger ialt | ,000 | 6,35E-005 |
| <i>Model fit statistics</i> | | |
| R-square | ,07*** | ,09*** |
| R-square, adjusted | ,07 | ,09 |
| N | 1221 | 1221 |

Notes:

a Begge avhengige variabler har verdiene 1 – 6, hvor 1=Veldig viktig, 2=Nokså viktig, 3=Både og, 4=Nokså uviktig 5=Svært uviktig, 6=Vet ikke.

Posisjon, dummyvariabler, hvor politiker er referansekategori.

* Significant level $p < .10$. ** Significant at level $p < .05$, *** significant at level $p < .01$ (two-tailed p-values).

Tabell C. Regresjonsanalyse, OLS (N=1221)

| | <i>Avhengig variabel: Har du inntrykk av at de formelle deltakelses-mulighetene i plansaker, i form av forhåndskonferanser, formoter, formelle møter med utbyggere, har endret seg de siste 10 årene?^a</i> |
|--|---|
| | B |
| Constant | 1,655*** |
| Planadministrasjon (dummy) | -,364*** |
| Utbyggere (dummy) | -,233** |
| Lokale organisasjoner (dummy) | ,224** |
| Formannskapsmodell/parlamentarisme | ,354 |
| Kommunestørrelse (befolkning) | -,012 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger ialt | -3,54E-005 |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | 0,12*** |
| R-square, adjusted | 0,12 |
| N | 1221 |

a Variabel med verdier 1 – 3, hvor 1=Flere enn før, 2=som før og 3=Færre enn før.

Posisjon, dummyvariabler, hvor politiker er referansekategori.

* Significant level $p < .10$. ** Significant at level $p < .05$, *** significant at level $p < .01$ (two-tailed p-values).

Tabell E. Regresjonsanalyse av medvirkningsindeksen, OLS (N= lokale organisasjoner=221)

| | Avhengig variabel: Indeks-medvirkning ^a |
|---|--|
| | B |
| Constant | ,761 |
| Medlemsmasse (gruppert) | ,201* |
| Kommunestørrelse (befolkning, gruppert) | ,112 |
| Byggeaktivitet i kommunen: Bygg satt i gang 2006: Boliger ialt (gruppert) | ,248 |
| <i>Model fit statistics</i> | |
| R-square | ,13** |
| R-square, adjusted | ,11 |
| N | 221/136 |

a Indeksvariabel med verdier 0 – 5, hvor 0=ikke medvirket i noen form, 1=medvirket på en måte, 2=medvirket på to måter, 3=medvirket på tre måter, 4=medvirket på fire måter, 5=medvirket på fem måter (Indeksen er satt sammen av følgende spørsmål: ”Har organisasjonen gitt innspill til, kontaktet kommunen eller på andre måter deltatt i reguleringsakprosesser i kommunen (feks knyttet til byutvikling, nye bygg etc)? ”Ja, deltatt på åpne møter”, ”Ja, deltatt på møter med kommune/utbygger”, ”Ja, sendt høringssuttalelse”, ”Ja, tatt kontakt med politikere, plansjef eller saksbehandler i kommunen”, ”Ja, tatt kontakt med regionale myndigheter”).

* Signifikansnivå $p < .10$. ** Signifikansnivå $p < .05$, *** Signifikansnivå $p < .01$ (two-tailed p-values).

Figur 1. Antall søknader om nybygg innvilget ved dispensasjon, Antall søknader om nybygg ved dispensasjon avslått (kilde: KOSTRA) (N=434/145)

