

2. februar 2021:

# Til Oslo kommune

## Innspill til forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel

så den kan bli bra og innenfor loven. Sak: 2020142474

Dette høringsnotatet følger strukturen i forslaget til planprogram etter innledende og oppsummerende betraktninger her på side 1.

Generelt sett er det Medvirkningsombudet (selvutnevnt) sitt syn at gode medvirkningsprosesser tilknyttet kommuneplanens arealdel må gjennomføres som borgerrett i henhold til Norges lover og i samsvar med Oslos bystyrets vedtak i sak 195 [16/00794-3] om Oslo som foregangskommune på medvirkningsprosesser. Når Oslo har vedtatt å vise vei, så må Oslo vise vei.

PBL § 1-1 fastslår at alle berørte *skal sikres medvirkning*. En fremgangsmåte med bare å *invitere og se hvem som kommer*, er ikke nok og truer i ytterste forstand lokaldemokratiet. Tidlig medvirkning hvor innspill blir notert og kan følges gjennom hele prosessen, vil bidra til å styrke innbyggeres eierskap til egen by og nærmiljø. I dag føler mange seg fremmedgjort i Oslo.

Tidlig medvirkning skaper rom for befolkningens egne ideer. Dette i motsetning til når kommunen befester sine egne idéprosesser gjennom kostbare analyser kombinert med faglige vurderinger. Idéer og fag må ikke sammenblandes. Etatene må ikke få sette sine idéer over idéene til innbyggerne og deres kompetanse gjennom utdanning, erfaringer, kultur, eierskap og bruk.

Når tidlighetsprinsippet følges, dempes konfliktnivået. Slik kan tidlig medvirkning bidra til kortere saksbehandlingstid og raskere byutvikling inkludert ferdigstillelse av arealdelen. Dette er viktig.

Bystyrevedtak 274/2020 fastslår at Oslo må sikre medvirkning til innhold i kommuneplanens arealdel med store konsekvenser for lokalmiljøet. Nå er tiden for dette.



## Vedrørende forenkling og plankrav (side 22)

Det fremgår at det i gjeldende arealdel er gitt bestemmelser som åpner for å gå rett fra kommuneplanens arealdel til byggesak uten regulering først, når nærmere angitte hensyn er ivaretatt og tiltaket er i tråd med kommuneplanen, og at kommunen i revisjon av arealdelen skal utrede om det er mulig med økt forenkling, samtidig som man ivaretar hensyn til kvalitet og medvirkning.

Medvirkningsombudet viser til bystyrevedtak 274/2020, punkt:

*«Byrådet bes sikre reell medvirkning tilknyttet innhold i kommuneplaners arealdel som vil ha store konsekvenser for lokalmiljøet.»*

Å gå rett fra kommuneplanens arealdel til byggesak uten regulering først må derfor ikke skje i saker med store konsekvenser for lokalmiljøet. Det er viktig å ha blick for dette i arbeidet med arealdelen. Det er nå denne medvirkningen skal skje i henhold til bystyrets vedtak.

## Vedrørende 4.2 Organisering og opplegg for medvirkning, informasjon og samordning

Medvirkningsombudet har innspill til de innledende betraktningene.

### Medvirkningen må dokumenteres og kunne følges gjennom hele arbeidet med arealplanen

Det er et kjent fenomen at medvirkning skjer uten at medvirkningsinnspillene blir notert. Dette er dokumentert i Kommunerevisjonens rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner (s.22):

*«[Plan- og bygnings]etaten [hadde] åpen kontordag i et kveldsåpent lokale på Skøyen. Her kunne innbyggere stille spørsmål og få svar over en tredimensjonal modell av planområdet. Dette ble opplevd som nyttig. Innspillene som kom inn, ble ikke skrevet ned. Erfaringen i etaten var at åpen kontordag fungerte godt.»*

Medvirkningsombudet deler ikke etatens syn på at medvirkning fungerer godt når innspill ikke blir notert ned. Godt for hvem?

Videre er det kjent at medvirkningsinnspillene verken kan følges eller spores gjennom prosessen. Dette medfører stor risiko for at gode innspill kan forsvinne underveis og for at



medvirkningsidéer kan bli tilsidesatt av saksbehandlers ved glipp eller egne preferanser, uten faglig begrunnelse.

For å sikre høy integritet og ivaretagelse av borgernes lovbestemte rettigheter, må det i arbeidet med arealdelen og i en effektiv plan- og byggesaksbehandling - med Oslos høye ambisjoner for medvirkning - være en slik sporing. Det gjelder også innspillene i dette høringsnotatet.

Medvirkningsombudet siterer Oslo kommunes egen veileder for forslagsstillere og fagkyndige: «Medvirkning i innsendte reguleringsplaner» (15.08.2019), side 7. For arbeidet med arealdelen må veiledningen rettes mot kommunen selv:

Det foregår mye godt medvirkningsarbeid i dag uten at dette blir kjent for oss i Plan- og bygningsetaten. Udokumentert medvirkning gir oss lite grunnlag for å si om dere faktisk har gjennomført medvirkningen. For at medvirkningen skal bli åpen og transparent, må vi som planmyndighet få dokumentasjon på det medvirkningsarbeidet som dere gjennomfører, slik at dette blir synlig for alle.

For å kunne håndtere sporing i praksis, må Oslo kommune tilrettelegge sine IT-baserte saksbehandlingssystemer for registrering av medvirkningsinnlegg og sporing av dette som et integrert element i saksbehandlingssystemet.

Medvirkningsombudet anmerker også at det i dagens saksinnsynssystem er meget vanskelig å finne frem for folk flest. Systemet fungerer som en effektiv barriere for de fleste andre enn eksperter. Her skapes et stort skille mellom eksperter og andre folk.

### **Den offentlige debatt må ikke begrenses i tidlige faser**

I de innledende betraktningene fremkommer det at

*«Revisjon av kommuneplanens arealdel skal bidra til en offentlig debatt om byens utvikling.»*

Medvirkningsombudet vil fremheve betydningen av å skape åpne idéprosesser og rom for debatt på fritt grunnlag.

Tilrettelegging av medvirkning i Oslo kommune bærer preg av at innbyggerne får fremlagt nokså ferdige forslag med høy detaljeringsgrad. De som står bak forslaget har da allerede hatt sine kreative idéprosesser i betalt arbeidstid. Styrkeforholdet er ujevnt! Ofte går også omfattende og kostbare analyser forut for disse idéprosessene og forslagene. Her er det en stor risiko for at idé og fag blandes. I sum kan forslagene bli så fullførte at innbyggerne i realiteten bare kan innvirke på små detaljer. De



blir sandpåstrøere i stedet for idéskaperne som de skulle være som representanter for sitt lokalmiljø og med sin brede erfaring, utdanning og kulturelle bakgrunn. Det vil være et stort, demokratisk problem dersom dette gjentar seg i arbeidet med arealdelen.

Medvirkningen til arealdelen må være så åpen som mulig. Problemstillingen må i større grad være «hva kan vi gjøre her» enn «hva sier dere til det som vi foreslår». Ved å stille det første spørsmålet så vil innbyggerne levere idéer for videre, faglig behandling. Feilen ved å stille det andre spørsmålet vil medføre at fagmiljøene i kommunene både dominerer på idé og fag. Det innebærer frarøving av medvirkning som borgerrett og vil være i strid med [plan- og bygningslovens formålsparagraf 1-1](#), fjerde avsnitt:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

I Oslo har utbyggere og planetat lenge styrt byens utvikling. Dette har skapt en situasjon hvor politikerne har en vanskelig oppgave når vedtak skal fattes. Skal Oslo være en by for innbyggerne, må idéene deres bli behandlet godt i seriøse medvirkningsprosesser hvor idéene får myldre og debatten gå fritt.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder [Medvirkning i planlegging](#) omtales dette på side 11 som «Tidlighetsprinsippet». Innbyggere opplever å få medvirke for sent i faser hvor de viktigste premissene er lagt. Departementet fremhever at erfaringer viser at tidlig innsats er vesentlig for å sikre best mulig samordnende og effektive planprosesser. Dette er erfaringer som Oslo kommune må innarbeide i medvirkningsprosessene for kommuneplanens arealdel og ellers.

Medvirkningsombudet siterer igjen Oslo kommunes egen veileder til forslagsstillere og fagkyndige: «Medvirkning i innsendte reguleringsplaner» (15.08.2019). For arbeidet med arealdelen må veiledningen rettes mot kommunen selv:

**Vi oppfordrer sterkt til mer tidlig medvirkning!**

Medvirkning har to hovedfunksjoner. Den ene er å gi folk en mulighet til å komme med innspill for å gjøre planen bedre. Den andre er å innhente viktig kunnskap fra beboere og andre som kjenner stedet. Som planleggere og utviklere trenger vi kunnskap som beboere og andre brukere har opparbeidet seg gjennom bruk av stedet. Denne kunnskapen må vi ha så tidlig som mulig i prosessen for at den skal kunne påvirke forslaget. [...].

Ulike saker behøver ulik medvirkning, og til syvende og sist skal vi som planmyndighet sørge for at alle planprosesser er åpne og tilgjengelige, slik at alle får en mulighet til å komme med innspill om saken.



## Medvirkning må vektes opp. Informasjon er ikke medvirkning

Samordning, informasjon og medvirkning må vektes balansert  
I de innledende betraktningene fremkommer det at

*«Samordning, informasjon og medvirkning vil være en kjerneoppgave i planarbeidet, og skal til sammen bidra til en velfungerende, effektiv planprosess og en best mulig plan».*

Det er viktig at det er en balanse mellom samordning, informasjon og medvirkning. Erfaringsmessig får samordningen dominere og det blir mye informasjon og lite medvirkning. Medvirkning må vektes vesentlig opp.

### Informasjon

Å få informasjon er viktig. Men, Oslo kommune Plan- og bygningsetaten fremstiller ofte og uriktig informasjon som medvirkning. Det er det ikke. Informasjon blir av fagmiljøer ikke ansett som medvirkning. I rapporten «[Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen](#)» fra KS/UNiRokkan/NIBR, fremgår følgende av side 18:

*«I denne rapporten er temaet medvirkning, og vi vil i denne sammenheng ikke regne enveis informasjon fra kommunen ut til innbyggere som en form for medvirkning.»*

Gjennom arbeidet med utarbeidelse av forslag til ny arealdel må informasjon ikke bli betraktet som medvirkning, men behandlet som det informasjon er; Informasjon.

### Samordning versus medvirkning

Medvirkningsombudets vil advare mot at samordning med kommunale etater og offentlige virksomheter overdøver medvirkningen med innbyggerne. Medvirkning er en lovbestemt borgerrett. Utgangspunktet er ikke å tilfredsstille etatene i en form for [etatisme](#), men å skape godt for innbyggerne. Innbyggerne og innbyggernes organisasjoner må få medvirke åpent uten at utfallet av samordningen fastlåser.



## Deltakelse-formulering kan medføre brudd med loven

Av de innledende betraktningene fremkommer det at

*«kommunen skal legge til rette for ulike typer deltagelse, fra blant annet eldre, barn og unge, som sikrer bred representasjon samlet sett.»*

Denne formuleringen advarer Medvirkningsombudet og anbefaler omformulering til:

*«Kommunen skal ikke bare invitere til, men faktisk sikre aktiv medvirkning fra alle berørte grupper i arbeidet med arealdelen.»*

Grunnlaget for anbefalingen av omformulering følger her.

Jamfør [plan- og bygningslovens formålsparagraf 1-1](#) så skal planlegging og vedtak sikre [...] medvirkning for alle berørte interesser.

Det har i Oslo vært mange eksempler på at Oslo kommune har misforstått lovens paragraf 5-1 «medvirkningsparagrafen» hvor det står:

*«Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.»*

Misforståelsen har vært dobbelt.

i) For det ene har kommunen misforstått at ansvaret *ikke er begrenset til å invitere* til aktiv medvirkning. Loven sier; *å sikre aktiv medvirkning*. Å invitere er forskjellig fra å sikre. Mange ganger blir det invitert, men når folk ikke deltar, så er det jo deres egen feil? Nei. Kommunen skal sikre aktiv medvirkning og må bruke av de mange lett tilgjengelige metoder for dette. I vår digitale verden er det lett og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet [«Metodeoversikt i planlegging etter plan- og bygningsloven.»](#)

ii) For det andre har kommunen misforstått formuleringen dithen at den bare skal sikre aktiv medvirkning fra barn og unge. Lovens bokstav er imidlertid herunder «barn og unge». Det er veldig mange grupper som er vanskeligere å samle og krever spesiell tilrettelegging utover barn og unge.

Ofte kommer kritikk også fra Oslo kommunes medarbeidere og politikere om at de som deltar i medvirkningsprosesser ikke representerer befolkningen bredt. All den tid de selv er



ansvarlige etter loven for å sikre representativ medvirkning, er dette riktig ille.

Tidvis kommer for eksempel kritikk om overrepresentasjon fra «mannlige, etniske nordmenn på 50+». Det er dypt urettferdig å kritisere de som faktisk deltar for å være det de er inkludert etnisitet. De kan vanskelig unnskyldes seg for sin deltakelse når de er blitt invitert?

Ville det da være riktig å kritisere de som ikke deltar i stedet? Nei. Uansett er det kommunens ansvar *å sikre aktiv medvirkning for alle berørte interesser*. Når dette ikke skjer, må kommunen peke på seg selv og ikke deltakere eller de som ikke deltar. Se gjerne Kommunal- og moderniseringsdepartementets [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven](#), revidert utgave 2020, side 64-66.

Medvirkningsombudet viser også til bystyrevedtak 274/2020, punkt 1 i vedtaket:

*«Byrådet bes sørge for at grupper som krever spesiell tilrettelegging, på mest mulig like vilkår får medvirke reelt i kommunens og utbyggers reguleringsplansaker.»*

Forslaget til planprogram for arealdelen må derfor sikre at medvirkningen skjer med bred representasjon av alle berørte.

## Arbeidet må mer enn bygge videre på medvirkningen til kommuneplanens samfunnsdel

Det er allerede gått lang tid siden kommuneplanens samfunnsdel ble utarbeidet og vil gå enda lengre tid før arealdelen er ferdig. Medvirkningen må ikke begrenses til å bygge videre på medvirkningen til kommuneplanens samfunnsdel da det allerede er skjedd store forandringer og vil fortsatt skje forandringer i byen som medvirkningsopplegget må ta hensyn til.

## Medvirkningsombudet er kritisk til opplegget for den gjennomførte forhåndsdialogen ved utarbeidelse av planprogrammet

Forhåndsdialogen har vært med offentlige aktører og grupper som har krav til særskilt tilrettelegging.



Men, hva med innbyggerne? Allerede gjennom denne måten å gjennomføre forhåndsdialog på så har samordning fått gå foran medvirkning.

Innbyggerne i Oslo har også offentlige organisasjoner, blant annet Oslo velforbund og idretts-, fritids- og kulturorganisasjoner. Statlige myndigheter er blitt hørt, mens innbyggernes nasjonale organisasjoner ikke er blitt det.

Altså allerede ved avspark er offentlige virksomheter inkludert statlige blitt hørt, mens innbyggerne ikke er det på samme måte. Det er en meget uheldig tilsidesettelse av innbyggerne og prioritering av etatene, skaper risiko for skinnmedvirkning fra første stund og må kompenseres gjennom det videre arbeidet.

Fremgangsmåten strider etter Medvirkningsombudets skjønn med [Oslos bystyrets vedtak i Sak 195 \[16/00794-3\] 21.06.2017](#):

*Bystyret ønsker at Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkningsprosesser og ber byrådet legge denne målsettingen til grunn for sitt arbeid.*

Medvirkningsombudet mener at å holde innbyggernes organisasjoner utenfor forhåndsdialogen har vært i strid med bystyrets vedtak.

Se nedenfor forslag til hvordan dette kan kompenseres under punktet om videreføring av samordning og dialog med offentlige aktører.

## Kommentarer til Medvirkning ved utarbeidelse av forslag til ny arealdel

### Bydelene må få rolle som medvirkningsvertskap

Igjen jamfør [plan- og bygningslovens formålsparagraf 1-1](#) så skal planlegging og vedtak sikre [...] medvirkning for alle berørte interesser.

Medvirkningsombudet ser det som vanskelig mulig å få til dette med sentralstyrte medvirkningsprosesser fra plan- og bygningsetaten. I Oslo har vi bydeler som i innbyggertall og mangfold langt overgår store, norske byer. Administrasjon og politikere i bydelene kjenner de berørte interesser i en helt annen detaljgrad enn plan- og bygningsetaten noensinne vil kunne.





For å sikre mot brudd med lovens tekst om «å sikre» vil Medvirkningsombudet sterkt anbefale at bydelene involveres i forhold til bydelens grupper. Medvirkningsombudet henviser her til Plan- og bygningslovens paragraf 4-1 som vedrører nettopp planprogrammet viss forslag denne høringen gjelder:

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, *opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt*, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger.

Gjennom kontakt med bydelene kan det sikres at grupper som antas å bli særlig berørt blir fanget opp og definert. I motsatt fall så kan man her gjøre en demokratisk glipp hvor grupper som er vanskelig å nå heller ikke blir hørt.

### Digitale løsninger

Digitale løsninger kan bli fantastiske. Men, de må ikke gå på tvers av tidlighetsprinsippet og fri idéutvikling og debatt. Digitale løsninger må kunne brukes i idéutvikling og ikke bare til vurdering av forslag.

### Videreføring av samordning og dialog med offentlige aktører

Jamfør ovenfor, så er det Medvirkningsombudets syn at den gjennomførte forhåndsdialogen er i strid med [Oslos bystyrets vedtak i Sak 195 \[16/00794-3\] 21.06.2017.](#) :

Dette kan kompenseres i videreføringsarbeidet. Kompenseres betyr da ikke bare at innbyggernes lokale og nasjonale organisasjoner får delta, men at de får ekstra plass for å ta igjen det tapte.

### Kommentarer til Medvirkning ved høring og offentlig ettersyn av forslag til ny arealdel

Medvirkningsombudet reagerer på byområdeviser-begrepet. Vi har bydeler og en redefinisjon av byområder kan utvaske bydelenes medvirkningsmuligheter. Å innføre en ny organisering i forbindelse med arealdelen er så fremmed og nytt at den kan torpedere medvirkningsprosessene. Bydelsorganiseringen må opprettholdes.

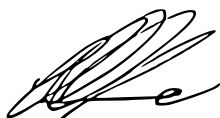
Med referanse til den vesentlige forskjellen mellom informasjon og medvirkning, stiller Medvirkningsombudet seg skeptisk til opplegget med *“informasjon og mulighet til aktivt å komme*



*med innspill til ulike deler av planen, herunder snakke med politikere direkte”.*

Det ser her ut til at kommunen vil gjenta historikken med at “informasjon er medvirkning”, hvilket er feil. Det er kjent at mange kvier seg både for å delta på store arrangementer og ta ordet. Medvirkningsombudet har deltatt på mange slike arrangementer hvor det heller ikke er blitt gjort dekkende notater og dermed ikke handler om medvirkning.

Hilsen



Christian Sømme  
Medvirkningsombud (selvutnevnt)

*Medvirkningsombudet er et folkelig initiativ og ingen offentlig virksomhet. Ingen lov krever at man skal lytte til Medvirkningsombudet, men kanskje kan det være nyttig. Christian Sømme opptrer som demokratiaktivist på frivillig basis som selvutnevnt Medvirkningsombud. Se [www.medvirkning.no](http://www.medvirkning.no) og [www.facebook.com/medvirkning](https://www.facebook.com/medvirkning)*

