

Til alle kommuner:

Medvirkning er en lovpålagt, demokratisk rett. Alle berørte parter må få delta (ikke bare bli invitert) på like vilkår.

Medvirkningsombudet (selvutnevnt) ønsker med dette brevet å belyse medvirkning bredt på tvers av ulike planprosesser. Målet er å synliggjøre hvordan medvirkning kan gjennomføres og forankres bedre blant innbyggere. Dette kan bidra til å styrke demokratiet og øke tempoet i planprosesser.

En feil mange kommuner gjør er for eksempel bare å *invitere* til representativ medvirkning, mens loven krever *gjennomføring* for alle berørte på mest mulig like vilkår. En slik feil kan medføre at medvirkningen ikke følger loven. Gjennom vedtak av reguleringsplaner risikerer kommunestyret da å [nedstemme demokratiske prosesser](#).

Utskrifter av dette dokumentet bør suppleres med pdf-versjonen som har mange relevante, klikkbare lenker.

Medvirkningsombudet er et folkelig initiativ og ingen offentlig virksomhet. Ingen lov krever at kommuner skal lytte til Medvirkningsombudet, men kanskje kan det være nyttig. Christian Sømme opptrer som demokratiaktivist på frivillig basis som selvutnevnt Medvirkningsombud med www.medvirkning.no som nettsted.



Formålet med dette brevet

Formålet med dette brevet er bidra til god medvirkning gjerne. Her er hovedpunktene:

- Medvirkning er en lovregulert, demokratisk rett som alle kommuner må tilrettelegge for. God medvirkning forutsetter kjennskap til lovgivningen, fallgruver og hva som skaper god medvirkning.
- Kommunen har ansvaret for å ivareta medvirkningen ([pbl § 5.1](#)) også når utbyggere lager reguleringsplaner.
- For å gjennomføre medvirkning riktig er viktig å lese lovkommentar og juridiske veiledere.
- Lokaldemokratiet styrkes og utvikles gjennom bred medvirkning og dialog i planprosesser, skriver [Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#).
- Medvirkning handler om å ha innvirkning på sitt nærmiljø og ikke føle seg overkjørt. Medvirkning handler også om folkehelse, miljø og inkludering.
- Det er ofte diskutabelt om medvirkningstiltak gjennomføres innenfor loven. Medvirkningsombudet oppfordrer kommunene til å ta litt ekstra for helt sikker å være innenfor.
- Start medvirkningen så tidlig. Mange opplever at medvirkningstiltak som for eksempel høringer [kommer for sent og i en fase hvor de viktigste premissene allerede er lagt \(side 11\)](#). Kommunene bør derfor invitere til medvirkning i idéfasen - før planene er lagt. Mange starter i realiteten reguleringsplanprosesser lenge før kunngjøring. De kan få lite nytte av innbyggernes kompetanse og trigge mye motstand.
- Medvirkning kan bidra til økt tempo i planarbeid, ikke omvendt. Medvirkning er en form medbestemmelse om må balanseres med utbyggers og politikeres besluttede rolle.
- Innbyggernes ulike ombud kan være mer på ballen for å sikre [at de som ikke gjennom makt](#) i form av innsigelsesmyndighet eller andre ressurser kan komme til planleggingsbordet, ha mulighet til å gi innspill og være en del av plandialogen - for [å sitere regjeringen.no](#). Det hjelper lite å komme inn i etterkant. Hvis ombudene selv ikke har anledning til å bidra tidlig i prosessen, kan de kanskje være gode veiledere.



Case: Evaluering av reguleringsplanprosesser i Oslo

Medvirkningsombudet har gjennomgått [Oslo kommune Kommunerevisjonens rapport 16/2019](#) «Medvirkning i reguleringsplaner».

Rapporten er et positivt og interessant bidrag innenfor evaluering av det grunnleggende demokratiske prinsippet medvirkning i reguleringsplansaker (områdereguleringer og detaljreguleringer). Medvirkningsombudet anbefaler også andre kommuner og fylkeskommuner å sette seg inn i rapporten. Det er mye å lære av Oslo på godt og vondt.

Rapporten er behandlet i Oslo kommunes kontrollutvalg. [Kontrollutvalgets vedtak](#) er på fire avsnitt. Avsnitt 2 har et viktig budskap til byråd for byutvikling som kan gi inspirasjon for andre kommuner:

Kontrollutvalget understreker viktigheten av at byråd for byutvikling følger opp at planprosessene er forståelige, at medvirkningen er reell, at grupper som krever spesiell tilrettelegging for medvirkning hensyntas, og at nye metoder tas i bruk for å øke befolkningens deltagelse i byutviklingen. Kontrollutvalget understreker viktigheten av å sikre en sterkere lokal forankring i medvirkningsprosessen. Dette omfatter bl.a. tettere samarbeid med bydelene og bydelsutvalgene, lokalbefolkningen, lokale interesseorganisasjoner og virksomheter.

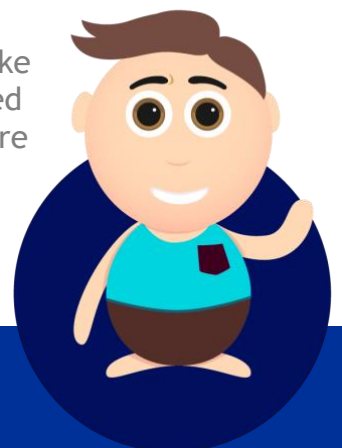
Medvirkningsombudets tanker om rapporten er tilgjengelige [her](#).

Spør folk om idéer før forelskelse i egne planer

Det er mange eksempler på at planforslag i store trekk er ferdige når planprosesser kunngjøres eller når innbyggere inviteres til medvirkning.

En uheldig virkning av dette er at innbyggere kan føre seg ført bak lyset fordi planprosessene i realiteten har pågått måneder og kanskje år uten å være kunngjort. Folk syns ikke det virker redelig.

En annen side av dette er at planmyndigheter og utbyggere ikke forstår eller verdsetter skillet mellom idé og fag. Folks idéer er ikke skumle. Tvert imot kan de være svært gode. Når folk får bidra med idéer i tidlig fase og blir hørt, kan dessuten konfliktnivået bli lavere gjennom hele planprosessen. Fagfolks ideer er ikke nødvendigvis bedre enn idéene til høyst bevisste og lokalkjente innbyggere.



Når fagfolk har forelsket seg i sine egne idéer og investert mye tid og millioner av kroner i planprosesser som for eksempel kan inkludere kostbare konsekvensvurderinger, skal det svært mye til for at innbyggermedvirkning kan føre til vesentlige endringer. Konfliktnivået blir da forutsigelig høyt.

Det er Medvirkningsombudets syn at det i evaluering av mulighetene for reell medvirkning må vektlegges om innbyggerne har fått gi innspill før planer i realiteten er ferdige eller om de i stedet er blitt tildelt en rolle som ufrivillige sandpåstrøere.

Gjennomfører ikke representativ medvirkning

En observasjon Medvirkningsombudet har gjort, er at mange kommuner *ikke gjennomfører* medvirkningstiltak i plansaker for alle berørte på mest mulig like vilkår. Da blir ikke medvirkningen i henhold til [plan- og bygningsloven](#) som allerede i [formålsparagrafen 1-1](#) fastslår at «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

Andre verken *inviterer* til slike medvirkningstiltak for folk flest eller tilrettelegger for deltakelse for grupper og personer med særlig tilretteleggingsbehov ([juridisk veileder side 3](#)). *Når det svikter på allerede fra tilrettelegging og invitasjon kan medvirkningen vanskelig være innenfor loven.*

Til tross for mangler på representativitet og utforming, kan kommuner i ettertid likevel hevde at medvirkning er gjennomført. Dette kan virke imponerende, men stemmer ikke når tiltakene i sum ikke oppfyller kravet om at de berørte på mest mulig like vilkår skal delta.

[Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven](#) (side 40-) henviser til § 5-1 om medvirkning i plan- og bygningsloven og fremhever at «planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene. Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning.»

Ofte kommer for eksempel nesten bare «godt voksne, etniske nordmenn med relativt god økonomi» på medvirkningsarrangementer. Disse blir ofte fremhevet som



dominerende i medvirkningssammenheng. Her et sitat fra byutviklingsbyråden i [Oslo kommune](#):

«Folkemøter er vel og bra, men ofte er det et visst segment av befolkningen som møter opp – godt voksne, etniske nordmenn med relativt god økonomi. Og selv om disse har mye viktig kunnskap å bidra med, er de ikke representative for alle som bor i byen og da kan innspillene bli litt enspreget.»

Reguleringsplaner kan bety lite

For utarbeidelse av den kommunale planstrategien er åpen medvirkning bare en anbefalt prosess. Dette er problematisk i og med at [både byggesaker og detaljreguleringer kan fremmes med grunnlag i kommuneplaner \(side 9\)](#).

Ofte blir innbyggere først oppmerksomme på [viktige detaljer i kommuneplaner som besegler planområders videre skjebne når de blir invitert til medvirkning tilknyttet reguleringsplaner](#).

Medvirkningsombudet har observert at det da kan oppstå store konflikter. Innbyggerne retter skytset mot reguleringsplaner enda konfliktområdene er definert for lenge siden i *kommuneplaner*. Dette bidrar til mistillit, omkamper, forsinkelser og økte kostnader også for utbyggere.

Derfor anbefaler Medvirkningsombudet gjennomføring av medvirkningstiltak også [tilknyttet både små og store detaljer i kommuneplaner](#). Mange kommuner vet på forhånd på hvilke områder det vil bli konflikt. Da er medvirkning desto viktigere som åpenhetstiltak og for å skape tillit til at kommuneplanen kan respekteres og håndheves. Kommuner som ønsker en dekkende evaluering av medvirkning tilknyttet et planområde kan få et lite dekkende resultat dersom medvirkning rundt andre forhold (som kommuneplaner) ikke skjer.

Forsiktighet med planverk utenfor loven

Medvirkningsombudet har i to kommuner sett bruk av en slags midlertidige reguleringsplanverk som ikke er direkte regulert i plan- og bygningsloven. Et eksempel er «[Byplangrep Skøyen](#)». Slike planverk er kanskje ikke juridisk bindende eller politisk vedtatt, men blir likevel vektlagt i vurderingen av planforslag. De kan lett bli forvekslet med og anvendt som reguleringsplaner som er definert i loven.



Reguleringsplaner skal det medvirkes til, men hva i forhold til slike uformelle planverk?

Medvirkningsombudet mener at det er ekstra viktig med medvirkning ettersom slike *uformelle planverk i praksis kan få en posisjon som til forveksling er lik reguleringsplaner*. I motsatt fall kan det blant innbyggerne oppstå manglende tillit til at steds- og byutvikling fungerer etter lovgivning og demokratiske spilleregler.

Kan innbyggere få bedrefungerende ombud?

Politikere har en viktig ombudsrolle for innbyggere. Kontrollutvalg/revisjon, Fylkesmenn og Sivilombudsmannen også.

Medvirkningsombudet har utnevnt seg selv som ombud fordi det er et slags tomrom i forhold til den viktige demokratiske retten medvirkning er. En del av bildet er at de mange ulike ombudene først kommer inn i bildet for sent når områder og bygninger står ferdige. En annen del av bildet er at det kan være nøye regulert når de får lov til å komme inn i prosessene.

Dette tomrommet kan være en medvirkende årsak til at demokratisk medvirkning ikke blir gjennomført etter plan- og bygningsloven. Det kan demokratiet og innbyggeres tro på politikere, etater og tjenestemenn lide under. Dersom ombudene ikke har rom for å gripe tidligere inn i prosesser, så kan de alltid komme med god hjelp og råd.

Medvirkningstiltak må vurderes kvalitativt

Case "Skøyen" (hvor ombudet holder til)

Sommeren 2017 avholdt Oslo kommune Plan- og bygningsetaten åpen kontordag som medvirkningstiltak for [Skøyen områderegulering](#). «Innspillene som kom inn, ble ikke skrevet ned. Erfaringen i etaten var at åpen kontordag fungerte godt.»

Dette fremgår av Oslo kommune Kommunerevisjonens rapport og illustrerer en meget viktig problemstilling i forbindelse med medvirkningsevaluering: Tiltak kan bli fremstilt som medvirkningstiltak, uten å være lite annet enn skinnmedvirkning. For eksempel er kontordagen i plandokumenter for Skøyen områderegulering fremhevet som et medvirkningstiltak. Én



kontordag med åpningstid mellom 12 og 18 og som det ikke ble tatt notater fra kan knapt kalles medvirkning.

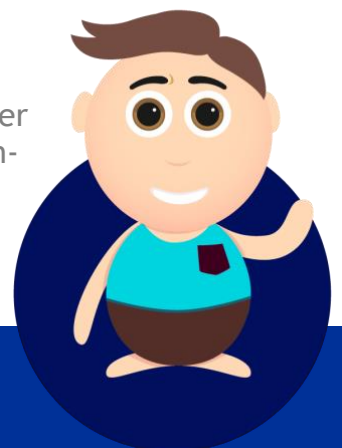
Medvirkningsombudet får for øvrig stadig tilbakemeldinger på at det i hui og hast gjennomføres for eksempel «eldretråkk» og møter med en skoleklasse eller to for at man skal kunne hake av dette på medvirkningslisten.

I evalueringen av medvirkningstiltak må man følgelig ikke vurdere tiltakene bare kvantitativt (antall), men også kvalitativt. Medvirkningsombudet har utformet [Medvirkningstesten](#) som er uferdig som verktøy basert på [regjeringens metodeoversikt](#), men godt egnet til å illustrere ulike medvirkningstiltaks ulike verdi. En åpen kontordag som det ikke er notert noe fra kan for eksempel ha gitt de tilstedeværende fra planetaten noe å tenke på, er følgelig ikke uten verdi og kan da kanskje vektlegges som 1/1000 (én promille) av den samlede medvirkningskvantifisering.

Her viser Medvirkningsombudet til rapporten «[Medvirkning med virkning?](#) Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen» fra KS/UNI Rokkan/NIBR. Av side 18 fremgår: «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.» Det er i denne sammenheng også relevant å trekke frem rapporten «[Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune](#)» av NIBR hvor det fremgår blant annet «Offentlige høringer blir i hovedsak betegnet som å fungere ”ganske godt” eller ”middels” i forhold til for å få innsikt i berørte parters synspunkter i saken.»

Medvirkningsombudet har gjennomgått medvirkningsoversikten i Skøyen områderegulering-dokumentet i dette perspektiv:

- Oppstart av områderegulering, høringsperiode. En høringsperiode uhjulpet av workshops o.a. må rangeres lavt som medvirkningstiltak
- Workshop for grunneiere/utbyggere, byplangrepet. Dette er et tiltak for en begrenset målgruppe.
- Åpent informasjonsmøte i Skøyen kirke, oppstart Skøyen OR. Énveis informasjon er ikke medvirkning.
- Rådet for byarkitektur, Skøyen områderegulering. Dette er et tiltak for en begrenset målgruppe
- Deltakelse på informasjonsmøte for Ullern velforeninger. Dette er ikke et medvirkningstiltak ettersom det ikke skjedde i regi av Plan- og bygningsetaten.
- Medvirkningsseminar for barn- og unge på Skøyen. Kommunerevisjonen har grundig belyst det mangelfulle i tilretteleggingen for svake grupper



- Informasjonsmøte for grunneier/utbyggere, EBY og PBE. Dette er et tiltak for en begrenset målgruppe. Informasjon er ikke medvirkning
- Offentlig ettersyn, høringsperiode. Lavt estimert som medvirkning
- Åpen kontordag på Skøyen (kl.12-18). Innspill ble ikke notert og er ikke medvirkning. Kun én dag for å møte en befolkning på over 30.000 i bydelen. Folk flest er på jobb eller på vei fra jobb mellom 12 og 17.
- Åpent møte, Ingeniørenes Hus. Informasjon er ikke medvirkning. Møtet avholdt i annen bydel.
- Rådet for byarkitektur, Skøyen områderegulering. Dette er et tiltak for en begrenset målgruppe. Gjentatt tiltak for samme målgruppe som følgelig er blitt sterkt prioritert.
- Begrenset høring, varsling og høringsperiode. Høring er lavt estimert som medvirkningstiltak. Begrenset, altså ikke bredt tilgjengelig
- Begrenset høring/orientering (mindre endring av bestemmelse). Høring er lavt estimert som medvirkningstiltak. Begrenset, altså ikke bredt tilgjengelig
- Til politisk behandling. At noe oversendes politisk behandling kan neppe anses som et medvirkningstiltak.
- Nytt offentlig ettersyn, høringsperiode. Høring estimeres lavt som medvirkningstiltak
- Åpent møte, Skøyen. Énveis informasjon anses ikke som medvirkningstiltak

Ser man på totaliteten i dette så underbygger det; «Kommunerevisjonens samlede konklusjon er at Plan- og bygningsetaten ikke i tilstrekkelig grad sørget for at innbyggerne fikk mulighet til å medvirke i alle plansaker.» Her kan ligge lærdom for alle kommuner.

Snakker ned lovbestemt demokratisk rett

Avslutningsvis vil Medvirkningsombudet henvise til en påstand mange tyr til og som kan undergrave medvirkning som demokratisk rett.

Det er påstanden om at «medvirkning ikke er medbestemmelse».

Mange steder har det vært fritt frem for utvikling av regimer hvor man noe forenklet anser medvirkning som bare å høre på folk uten å bry seg om hva de sier.

Dette er langt unna intensjonen med lovgivningen.

Se gjerne [kronikk i Teknisk Ukeblad](#) om dette inkludert sakene kronikken lenker til. En del av polemikken er at det bare er folkevalgte politikerne som bestemmer og utbyggere fordi de



har kapitalen. Har man ikke kapital eller sete i kommunestyret, så har man med andre ord ikke noe man skulle ha sagt.

Det er feil.

I vårt [blandingsdemokrati](#) er både [representativt demokrati](#) og medvirkning lovbestemt. Verken representative styrer eller medvirkning kan tilsidesettes. I stedet må bestemmelsesretten balanseres.

Nedvurderingen av medvirkning i dag bidrar til at medvirkning lett bare blir til skinnprosesser som folk opplever seg som gisler av.

I Oslo kommune byutviklingskomitéens (nå byutviklingsutvalget) høring knyttet til arealdelen av kommuneplanen som ikke ble vedtatt i forrige bystyreperiode, fremsto faktisk flere velforeninger med budskapet om at de er **best tjent med å ikke delta i kommunens medvirkningstilrettelegging**.

Årsaken er at deres deltakelse blir oppført i plandokumentene slik at det ser ut som om de har fått medvirke. Men, velforeningene opplevde selv å ikke bli hørt.

De følte seg lurt.

Oslo, 15. januar 2020

Christian Sømme
Medvirkningsombud (selvutnevnt)

Medvirkningsombudet er et folkelig initiativ og ingen offentlig virksomhet. Ingen lov krever at man skal lytte til Medvirkningsombudet.

