

# Til Oslo kommune Kommunerevisjonen

## Medvirkning må evalueres i hele planforløpet

*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 blir tidvis utpekt som ombud for medvirkning av enkeltpersoner og lokalbefolkning. Han opptrer som demokratiaktivist på frivillig basis som selvutnevnt Medvirkningsombud med [www.medvirkning.no](http://www.medvirkning.no) som nettsted. Han er også stedsaktivist på Skøyen med [www.skoyen.no](http://www.skoyen.no) som nettsted.*

Medvirkningsombudet (selvutnevnt) har gjennomgått Oslo kommune Kommunerevisjonens rapport 16/2019 «Medvirkning i reguleringsplaner». Rapporten er et positivt og interessant bidrag innenfor evaluering av medvirkning isolert til reguleringsplansaker. Formålet (1.2) med påfølgende evaluering er veldig interessant. Medvirkningsombudet vil bruke rapporten som referanse også overfor andre kommuner.

Det Medvirkningsombudet imidlertid reflekterer over, er innsnevringen av formålet fra «Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om medvirkning i planprosesser» til «Vi ser på medvirkning ved utformingen av detalj- og områdereguleringsplaner.»

Medvirkningsombudet opplever rapporten som egnet til å gi innblikk i medvirkning ved utforming av detalj- og områdereguleringsplaner, men lite egnet til å gi dekkende innblikk i medvirkning i planprosesser.



Medvirkningsombudet vil derfor bidra med et perspektiv utover reguleringsplaner ettersom disse inngår i større planhelhet .

Medvirkningsombudet er ulønnet og en del av frivillighets-Norge. Vi har ikke ressurser som offentlige organer. Derfor utformer vi ikke dette dokumentet som en kritikk av Kommunerevisjonens rapport, men som et kritisk blikk med formål:

1. Bidra til bedre demokratiske prosesser hvor innbyggere ikke blir fratatt deres rett til å bidra i henhold til Norges lover
2. Supplere rapporten overfor Kontrollutvalg og bystyre rundt medvirkning i planprosesser
3. Bidra til at senere evalueringer tar et bredere perspektiv utover medvirkning ved reguleringsplaner
4. Vise hvordan ombudsrollen svikter rundt medvirkning og hvordan medvirkningsmotstandere ønsker å nedvurdere betydningen av medvirkning ved å hevde at medvirkning ikke er medbestemmelse
5. At det er forskjell på å invitere til medvirkning og faktisk gjennomføre aktiv, reell og representativ i henhold til plan- og bygningsloven Dersom man bare inviterer til (og til og med gjør det dårlig) medvirkning og ikke gjennomfører medvirkning som lovpålagt, så er man i brudd med loven. Dette er normalen
6. At ulike medvirkningstiltak har ulik medvirkningsverdi.
7. Stille spørsmål ved om Skøyen områderegulering kan vedtas uten at lovpålagt medvirkning blir gjennomført

Dette er en interaktiv pdf med relevante lenker. Tilgang på utskrifter av dette dokumentet bør suppleres med elektronisk versjon. Siden Medvirkningsombudet kjenner Skøyen best, blir eksempler i mest knyttet til dette.

## Reguleringsplaner kan bety lite

Plan- og bygningslovens formålsparagraf fastslår at planlegging og vedtak [skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning](#) for alle berørte interesser og myndigheter.

Like fullt blir medvirkning sjeldent gjennomført tilknyttet [viktige detaljer i kommuneplaner som besegler planområders videre skjebne](#). Først når det blir fremmet reguleringsplaner blir befolkningen invitert til å medvirke, men **kommuneplanen**



**ligger fast.** Dette er problematisk i og med at [både byggesaker og detaljreguleringer kan fremmes med grunnlag i kommuneplaner \(side 9\).](#)

Dette er relevant i forhold til medvirkning på Skøyen, som er fremhevet i Kommunerevisjonens rapport. Skøyen har en [gjeldende kommunedelplan](#), revidert i 1994. Det er senere kommet kommuneplanverk som har åpnet for en annen utvikling enn beskrevet i kommunedelplanen. Det er Medvirkningsombudets inntrykk at **lokalebefolkningen ikke har fått medvirke til denne kommuneplanen** som legger viktige premisser for utvikling av Skøyen når det gjelder egenart som bysentrum og byggehøyder og -volumer.

I februar 2015 bestilte byråd for byutvikling Bård Folke Fredriksen et «Byplangrep Skøyen» fra Plan- og bygningsetaten. I april samme år (2015) gikk varsel om oppstart av ny områderegulering. 1. juni 2015 ble det avholdt informasjonsmøte i Skøyen kirke. Planer ble fremlagt og befolkningen skulle få delta. Så 25. juni 2015 ble «[Byplangrep Skøyen](#)» oversendt til Byrådsavdeling for byutvikling til orientering og lagt til grunn for utvikling av Skøyen som en type ikke-politisk vedtatt reguleringsplan. Av dokumentet fremgår det at «Byplangrepet for Skøyen er førstes skritt i prosessen med områderegulering, og hensikten er å formidle et overordnet grep for området samlet tidlig i prosessen. Byplangrepet er ikke juridisk bindende, men vektlegges i vurderingen av innsendte planforslag...»

Reguleringsplaner skal det medvirkes til. Medvirkningsombudet mener at det er et spørsmål om dette burde ha skjedd tilknyttet «Byplangrep Skøyen» da dokumentet har en posisjon som til forveksling er lik reguleringsplaner og at det faktisk er skjerpene i forhold til medvirkning at dokumentet har en posisjon utenfor det formelle planverket. I slike tilfeller bør man utvise ekstra påpasselighet, mener Medvirkningsombudet, da det ellers er risiko for at de egentlig planprosesser blir skinprosesser utenfor demokratisk styring. I den konkrete situasjonen er dessuten «Byplangrep Skøyen» benyttet fremfor den gjeldende Kommunedelplan Skøyen, noe Medvirkningsombudet er meget kritisk til selv om Fylkesmannen i Oslo og Akershus ikke var det.

Medvirkningsombudet mener også at det er grunn til å stille spørsmål ved etikken bruk av «Byplangrep Skøyen» ettersom befolkningen bare 25 dager før ble invitert til informasjonsmøte og ble gitt inntrykk av at den skulle få medvirke fremover, men så ble altså Byplangrep Skøyen lagt til grunn.



## Evaluering av medvirkning må gå utover reguleringsplaner for å bli dekkende

Det er Medvirkningsombudets syn at en evaluering av medvirkningen tilknyttet reguleringsplanen Skøyen områderegulering vil bli lite dekkende uten også å evaluere forholdene rundt planprosessen for Skøyen inkludert Byplangrep Skøyen. Sånn sett kan Kommunerevisjonens rapport etterlate et inntrykk av at medvirkning tilknyttet planprosessene på Skøyen handler om områdereguleringsplanprosessen på Skøyen, mens den i realiteten handler om

1. Anvendelse og tilsidesettelse av Kommunedelplan Skøyen
2. Mangelfull medvirkning tilknyttet kommuneplan for Skøyen, som er et premiss for
3. Byplangrep Skøyen som Fylkesmannen i Oslo og Akershus har anerkjent som grei, og
4. Tre vedtatte detaljreguleringsplaner inkludert Orkla-bygget som har «Byplangrep Skøyen» som fundament og
5. Medvirkningstiltak og kvaliteten på disse tilknyttet Områderegulering Skøyen hvor et skjerpene element er at kommunens organer fortløpende er blitt gjort oppmerksomme på mangler i aktiv, reell og representativ medvirkning.

Saken er den, at ett år etter fremleggelsen av Byplangrep Skøyen (15.06.2016) vedtok Oslo bystyre sak 160 Drammensveien 149 Skøyen detaljregulering med konsekvensutredning (Orkla-bygget) hvor Byplangrep Skøyen var blant det som ble lagt til grunn. [Skøyen Vel påklaget vedtaket](#) til Fylkesmannen i Oslo og Akershus 4. juli 2016.

Enda ett år 30.05.2017 [avviste Fylkesmannen i Oslo og Akershus klagen](#). Her ble kommuneplanens § 3.1 nr. 1 om at «det for Skøyen skal foreligge godkjent områderegulering før utbygging tillates» lag til side med henvisning § 3.1 nr. 3 om at unntak kan gjøres for «Tiltak, herunder detaljreguleringer som ikke vanskeliggjør påfølgende regulering og utbygging». Slik Medvirkningsombudet har forstått det, gjelder samme grunnlag også for Drammensveien 145-147 og Harbitzalleen 1-7.

Her ser man hvordan kommuneplanen blir lagt til grunn for vedtaket. Dette viser ytterligere hvorfor Medvirkningsombudets opplever at en evaluering av medvirkning tilknyttet reguleringsplaner for et område ikke blir dekkende.



## Innbyggere står uten velfungerende ombud

Det er Medvirkningsombudet sitt syn at Fylkesmannen i Oslo og Akershus har sviktet i sin ombudsrolle i forhold til befolkningen på Skøyen. Orkla-bygget er blitt referanse for høye bygninger på Skøyen. Dette forutså befolkningen. Slik Medvirkningsombudet ser det, er godkjenningen av denne detaljreguleringen blitt én premissgiver for utviklingen av Skøyen. Følgelig har Fylkesmannen tatt feil ettersom detaljreguleringen faktisk «vanskeliggjør påfølgende regulering og utbygging». Sivilombudsmannen har ikke ønsket å se på saken. Den ble klaget inn for sent i forhold til ettårsfristen, men ombudsmannen understrekte at de like fullt kunne se på saken hvis de ville og understrekte videre at de ikke ville det.

Slik Medvirkningsombudet ser det, må evaluering av medvirkning også ta i betraktning hvilket ombudsverk innbyggerne har tilgjengelig. I eksemplet med Skøyen har også politikere inkludert tidligere justisminister og bydelspolitikere stått opp som ombud og gjort anskrik, uten å bli hørt av plan- og bygningsetaten med bakenforliggende byråd. Dette kan skje fordi andre ombud svikter sin rolle, slik at mangelfull medvirkning ikke vil gi konsekvenser. ***Man kan ikke se bort i fra at dette vil skje også i forhold til Områderegulering Skøyen selv etter Oslo kommune Kommunerevisjonens rapport.*** Dette vil i tilfelle understreke Medvirkningsombudets poeng om at planetaten og byråd for byutvikling sitter i en maktposisjon uten fungerende, korrigerende ombud som kan underkjenne planer som er i strid med plan- og bygningslovens medvirkningsparagrafer.

Det er viktig også å evaluere forholdet mellom byråd og etat. Det er indikasjoner på at byrådet [overkjører planetatens](#) hensyntagen til medvirkning. Medvirkningsombudet mener at det er hensiktsmessig at planetaten får ivareta sin planfaglige integritet på en slik måte at den kan fremlegge sitt faglig baserte forslag for byutviklingsbyråden, som så kan gjøre sine politiske føringer tydelig i sin innstilling til bystyret. Ullenheten i forholdet mellom planetat og byråd kan medføre at feil adressat blir kritisert for manglende hensynstagen til medvirkning, noe som kan være uheldig både i forhold til tilliten til etaten og det politiske styret. Det blir vanskeligere å skille fag og politikk.



## Medvirkningstiltak må vurderes kvalitativt

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 Kommunerevisjonens rapport og illustrerer en meget viktig problemstilling i forbindelse med medvirkningsevaluering.

Kontordagen er i plandokumenter for Skøyen områderegulering fremhevet som et medvirkningstiltak:

Framdrift - samhandling/medvirkning	Tid
Oppstart av områderegulering, høringsperiode	24.04.15-17.06.15 + 1 uke
Workshop for grunneiere/utbyggere, byplangrepet	28.05.2015
Åpent informasjonsmøte i Skøyen kirke, oppstart Skøyen OR	01.06.2015
Rådet for byarkitektur, Skøyen områderegulering	09.06.2015
Deltakelse på informasjonsmøte for Ullern velforeninger	15.03.2016
Medvirkningsseminar for barn- og unge på Skøyen	12.04.2016
Informasjonsmøte for grunneier/utbyggere, EBY og PBE	06.06.2016
Offentlig ettersyn, høringsperiode	12.06.17-18.09.2017
Åpen kontordag på Skøyen (kl.12-18)	15.08.2017
Åpent møte, Ingeniørens Hus	24.08.2017
Rådet for byarkitektur, Skøyen områderegulering	17.10.2017
Begrenset høring, varsling og høringsperiode	26.04.18-11.05.2018
Begrenset høring/orientering (mindre endring av bestemmelse)	23.05.18-06.05.2018
Til politisk behandling	29.06.2018
Nytt offentlig ettersyn, høringsperiode	11.11.19-02.01.2020
Åpent møte, Skøyen	27.11.2019

Etter Kommunerevisjonens gjennomgang stiller Medvirkningsombudet spørsmål ved om kontordagen nå kan fremgå av oversikten. Én (eneste) åpen kontordag er neppe egnet til å nå frem til et bredt, representativt utvalg. Når da innspill ikke er notert, har det ikke skjedd medvirkning.

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, 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 av den samlede medvirkningskvantifisering og ikke med 1/16 som i tabellen.



Her viser Medvirkningsombudet til rapporten «[Medvirkning med virkning](#)? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen» fra KS/UNiRokkan/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. Enveis 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. Enveis 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.»

## Spør ikke åpent om idéer

Som også er tilfellet på Skøyen, inviterer planmyndigheter og utbyggere ikke til medvirkning i idéfasen for reguleringsplaner (områdeplan/- detaljregulering).

De presenterer i stedet mer eller mindre ferdige planer for innbyggerne slik som med «Områderegulering Skøyen». Når folk har forelsket seg i sine egne idéer og investert mye tid og penger 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 også 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 og de i stedet får en rolle som sandpåstrøere. I forhold til Skøyen er det tydelig at svaret til dette er «nei».

Medvirkningsombudet vil legge til at forslaget til Arkitekturstrategi for Oslo ikke la opp til en slik mulighet for medvirkning i idéfasen, men kun la opp til gjennomgang av konkrete forslag. Det er her da en risiko for en institusjonalisert avvisning av innbyggernes idéer til innvirkning på eget lokalmiljø.





## Skjuler seg bak invitasjoner

Selv om § 5-1 om [Medvirkning i plan- og bygningsloven](#) er utformet med basis i [formålsparagrafen 1-1](#) og spesifikt skal sørge for aktiv og reell medvirkning hvor ikke minst grupper som krever spesiell tilrettelegging skal få delta, så arrangerer utbyggere eller planmyndighetene medvirkningstiltak som i realiteten er informasjonstiltak eller hvor de utnytter sin makt til å avvise innspill fordi de har tatt monopol på idéfasen.

Innbyggere og grupper blir invitert, men kommer ikke. Da mener makthaverne at de har gjort nok, enda loven sier medvirkningen faktisk skal skje og at det følgelig ikke er nok å invitere. Det hører med til historien at mange stiller seg kritisk til at «menn på over 50 år» dominerer i medvirkningssammenheng. Dette innebærer en kritikk av de som faktisk stiller opp og er egnet til å skremme dem bort fra senere deltakelse, mens realiteten er at de som er lovpålagt å gjennomføre medvirkningstiltak ikke har sørget for representativ deltakelse.

Medvirkning som skal bli dekkende for bredden av grupper som krever spesiell tilrettelegging blir ofte gjennomført med enkelthandlinger i form av ett ungdomsmøte eller ett eldretråkk. Etter det Medvirkningsombudet har fått opplyst, skal dette være realitet på Slemmestad. Da gir tiltakene inntrykk av at man har fulgt loven, mens man i realiteten bare har gjennomført noen symbolske medvirkningstiltak utover informasjonsmøter uten noen reell, representativ verdi.

## Språklig polemikk

Avslutningsvis vil Medvirkningsombudet henvise til byråd Hanne E. Marcussens tilsvar til Kommunerevisjonens rapport. I likhet med plan- og bygningstetaten i Oslo, står Marcussen i fare for å bidra til å undergrave lovpålagt medvirknings demokratiske rolle ved å hevde at «medvirkning ikke er medbestemmelse».

Trolig grunnet mangelen på handlekraftige ombud, har det i Oslo utviklet seg et regime hvor man anser medvirkning som «alle skal bli hørt». Imidlertid blir folk ikke lyttet til. «Å bli lyttet» til inneholder et klart element av medbestemmelse. «Å bli lyttet» er semantisk svakere enn «medvirkning» som også har et helt klart element av medbestemmelse. Dog skal politikerne til syvende og sist bestemme. Se gjerne [kronikk i Teknisk Ukeblad](#) om dette.



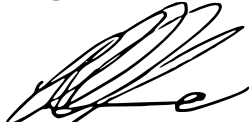
Når denne holdningen legges til grunn er det en fortsatt risiko for at medvirkningen i Oslo blir skinnprosesser som resulterer i sluttdokumenter hvor det dokumenteres hvilke innbyggere og enkeltpersoner som har medvirket, men hvor disse opplever at de er bare er blitt hørt på og ikke lyttet til.

De har oppnår lite eller ingenting, men blir gisler av prosessen.

I byutviklingskomitéens høring knyttet til arealdelen av kommuneplanen som ikke ble vedtatt i forrige bystyreperiode, fremsto flere velforeninger nettopp med dette budskapet om at de er **bedre tjent med å ikke delta i kommunens medvirkningstilrettelegging**.

Medvirkningsombudet mener at dette er noe som Oslo kommune må være bevisst.

Oslo, 25. desember 2019



Christian Sømme  
Medvirkningsombud (selvutnevnt)

