

Veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven

Nedenfor følger omtale av de generelle og spesielle medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det vises også til andre lover som påvirker planprosessen direkte. For omtale som gjelder den enkelte plantype, vises det til de aktuelle nasjonale veiledere.

Oversikt over bestemmelser som gjelder medvirkning i planprosessen etter plan- og bygningsloven:

BRED MEDVIRKNING	LOVHJEMLER
Grunnbestemmelser	
Forslagsstiller	
... skal legge til rette for medvirkning i alle planer	§§ 1-1, 5-1
... skal legge til rette for medvirkning i regional planstrategi	§ 7-1
... bør legge til rette for medvirkning i kommunal planstrategi	§ 10-1
... skal sikre aktiv medvirkning for de som krever spesiell tilrettelegging	§§ 1-1, 5-1
Gjennomføringsbestemmelser	
Forslagsstiller	
... skal i planprogrammet utforme opplegg for medvirkning	§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9
... skal sende planprogrammet til høring og offentlig ettersyn	§§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9
... skal fremstille planprosessen elektronisk	§ 5-2
... skal legge til rette for dialog i alle faser	§ 5-2
... skal sørge for en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen	§ 3-3
... skal legge til rette for aktuell informasjon med betydning for planprosessens forutsigbarhet	§ 3-2
- Regional planmyndighet bør ha et regionalt planforum for deltakelse og samhandling	§ 5-3
- Kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført	§ 5-1

Viktige bestemmelser om medvirkning

Bakgrunn om medvirkning

Medvirkning er som et allment prinsipp forankret i formålsparagrafens § 1-1.

Plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1, første, fjerde og femte avsnitt gir følgende føring og prinsippbestemmelse om medvirkning:

- *Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.*
- *Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.*
- *Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.*

Medvirkning og bred deltakelse i samfunnsplanleggingen er et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale og lokale fellesverdier og grunnleggende levekår.

Medvirkning i planleggingen bidrar til demokratisk innflytelse i samfunnsutviklingen, og representerer den sosiale dimensjonen i utviklingsmålet bærekraftig utvikling.

Bestemmelsen legger til grunn prinsippet om at nåværende generasjon må søke å overlevere samfunnet videre i minst like god eller bedre stand til neste generasjon.

Prinsippet om universell utforming skal legges til grunn i all plan- og byggevirksomhet, og hensynet til den enkelte, samfunnet, framtidige generasjoner og barn og unges interesser og oppvekstvilkår skal vies særlig oppmerksomhet.

Fakta om medvirkning i alle planer

Generell bestemmelse om medvirkning i pbl § 5-1, første avsnitt:

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning

Medvirkning gjelder alle planprosesser, men forutsettes tilpasset den aktuelle plantypen og forutsetninger. Tilsvarende gjelder for regionale planstrategier, men for utarbeidelse av den kommunale planstrategien er åpen medvirkning kun en anbefalt prosess. Ivaretagelse av medvirkning i planprosessen gjelder også privat planvirksomhet.

I de planer som har vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er aktiv medvirkning fremhevet som et tiltak i seg selv, men også for å fremme en holdbar utvikling, jf. bl.a. pbl §§ 1-1 og 4-1. I planleggingen gis det oversikt over hvilke interesser og hensyn som kan bli eller er berørt og sikres tilpasset medvirkning, slik at berørte kjenner rammene for å påvirke planen. Åpen og likeverdig tilrettelegging for medvirkning fra de ulike interessegruppene tilfører også prosessen tilstrekkelig kvalitetsbaserte innspill til planene. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

Tematiske delplaner som planer innen folkehelse og trafikksikkerhet, vil normalt være vesentlig for folk flest, og hvor aktive deltakende tiltak kan bane vei for engasjement og mulighet til innflytelse på den lokale utviklingen.

Fakta om planmyndighetens ansvar for at medvirkning er gjennomført

Pbl § 5-1, første avsnitt, andre setning:

Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Der aktuelt gjelder medvirkning og åpen deltakelse i planprosessen uavhengig av om planforslagsstiller er offentlig eller privat, men det er planmyndigheten, som er ansvarlig for å sikre at medvirkning i planleggingen er utført.

I godkjenningen av medvirkningsopplegget fra den private forslagsstiller skal kommunen sikre at aktivitetsplikten er tilfredsstillende gjennomført og dokumentert. Det skal bl.a. kunne vises til gjennomførte medvirkningstiltak, hvordan ulike deltakere ble trukket med og hvilke metoder som ble nyttet. Planmyndigheten skal i fremstillingen av planforslaget formidle hvordan innspillene fra de ulike interessene er reflektert.

Etter pbl § 3-2 har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak, og gi planmyndighetene informasjon som har betydning for planleggingen. Det er viktig at alle lokale, regionale og statlige føringer med betydning for prosess og resultat blir synlig på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at planprosessen fremstår i størst mulig grad forutsigbar og effektiv. Dette er i samsvar med offentlige myndigheters ansvar for aktiv bruk av planprogrammet, jf. pbl § 4-1.

Fakta om aktiv tilrettelegging for særskilte grupper

Lovens § 5-1, andre avsnitt:

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.

Utover alminnelig tilrettelegging av medvirkning, gjelder tilpasset medvirkning for grupper og personer som har særlig tilretteleggingsbehov for deltakelse.

Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning for alle berørte på mest mulig like vilkår. Det betyr at når det inviteres til medvirkning legger man til grunn universell utforming som strategi for inkludering av berørte i prosessen. Bestemmelsen støtter opp om den utfordringen som ligger i å oppnå deltakelse fra interesser og hensyn som ikke har klare talspersoner gjennom etablerte organisasjoner, eller andre berørte som krever spesiell tilrettelegging for å gi sin mening. Barn og unge er særlig fremhevet som en gruppe som må tas særlig hensyn til. Andre grupper kan være personer med nedsatt funksjonsevne, mennesker som ikke behersker norsk språk, nasjonale minoriteter mv. For grupper som er berørt, men som ikke kan delta direkte, må private forslagsstillere og planmyndigheter søke opplegg som er utformet slik at også disse gruppene kan delta. Etter lovens § 3-3 skal kommunestyret sørge for å ha en ordning som ivaretar barn og unges interesser i kommunal planlegging. Kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og regionale og lokale brukerorganisasjoner kan også være viktige talerør.

Annen aktuell lovgivning med betydning for medvirkning

Plan- og bygningsloven (pbl) er på flere vis samordnet med sektorlovgivningen. Pbl krever bl.a. at særlige grupper skal tas hensyn i planleggingen. Dette hensynet er samordnet med følgende lovgivning:

Lov om forbud mot diskriminering pga nedsatt funksjonsevne eller, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med ikrafttredelse 2009, har som formål å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte barrierer og hindre at nye skapes.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. eller, diskrimineringsloven med ikrafttredelse 2006, har som formål å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Disse lovene gjelder på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold, og de pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovenes formål.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven setter dermed søkelys på offentlige myndigheters ansvar for tilrettelegging for deltakelse fra hele befolkningen, slik at deltakelse kan skje på like vilkår. Sett i forhold til endringene i 2009-loven, utgjør revisjonen en trend der demokratiske prinsipper og gruppers rett til å bli hørt i planleggingsprosesser er betydelig styrket.

Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. med ikrafttredelse i 2007, har som formål å sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeid med saker som er særlig viktige for dem. Slike råd og representasjonsordninger skal finnes i alle kommuner og fylkeskommuner og er viktige samarbeidsorganer i planprosesser etter plan- og bygningsloven.

Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd eller eldrerådsloven med ikrafttredelse i 1992 og revisjon i 2005, har som formål å sikre eldres påvirkning i saker som gjelder levekårene for eldre.

Urfolk og deltakelse i offentlige prosesser. Det er utviklet internasjonale rettsstandarder for urfolks deltakelse i spørsmål som berører urfolks interesser, og sikring og utvikling av kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner, erklæringer og avtaler som har betydning for urfolk. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og FNs konvensjon om barns rettigheter er alle av vesentlig betydning for urfolk.

Prosessbestemmelser for medvirkningen

Plansystemet etter plan- og bygningsloven inneholder en rekke planverktøy for offentlig og privat virksomhet der medvirkning er et integrert element i planprosessen.

Lovsammenheng av verktøyene er gjengitt nedenfor:

Boks: Oversikt planverktøy og medvirkning

PLANSTRATEGIER OG PLANER	PÅLEGG OM MEDVIRKNING
Regional planstrategi	skal (pbl § 7-1)
Regional plan	skal (pbl § 8-3)
Kommunal planstrategi	bør (pbl §10-1)
Kommuneplan - Med samfunnsdel - Med arealdel	skal (pbl §§ 4-1, 11-2, 11-12 - 11-15)
Kommunedelplan (temaplan)	skal (pbl §§ 4-1, 11-2, 11-4, 11-12 - 11-15)
Reguleringsplan	skal (pbl §§ 4-1 - 4-2, og 12-8 -12-12)
Utbyggingsavtale	skal (pbl § 17-2)

I utformingen av alle planer med vesentlig virkning for miljø og samfunn, inngår et **planprogram** og opplegg for medvirkning skal defineres som del av programmet, jf. pbl §§ 4-1 og 4-2. Planprogrammet skal til høring og offentlig ettersyn.

Ofte vil de overordnede nivåene av planbeslutninger ha betydning for prosessen i de underordnede planene i systemet. Hvis brede prosesser har vært ivarettatt på et tidligere tidspunkt, som f.eks. for kommuneplanens arealdel, vil det ikke alltid være det samme behovet for en detaljert medvirkningsprosess i en reguleringsplan utover behovet for tilrettelegging av informasjon og høring. Andre ganger som planlegging i urbaniserte områder vil reguleringsplanen kunne ha et slikt innhold at, til tross for bred medvirkning i overordnet plan, vil det fortsatt være behov for allmennhetens aktive deltakelse i reguleringsplanprosessen. Dette fordi planen kan ha nye og vesentlige virkninger for allmennheten.

Kommunedelplan: Dette kan være en kommunedelplan som omhandler et geografisk område i kommunen. Det kan også være mer samfunnsrettede sektorplaner som næringsplan, kulturplan, helse- og omsorgsplan osv. Disse skiller seg ut fra den langsiktige kommuneplanen ved at de er mer detaljerte, og som regel har en kortere tidshorisont (f.eks. 4 år).

I oppfølgingen av medvirkningen i planprosessen er det noen bestemmelser som gjelder uavhengig av hvilken plantype som skal utarbeides. Disse framkommer nedenfor:

1 Oppstart, utarbeidelse og høring ved medvirkning i planprogram

Fakta om planprogram

Planprogrammet er et verktøy i oppstarten av planprosessen etter pbl § 4-1:

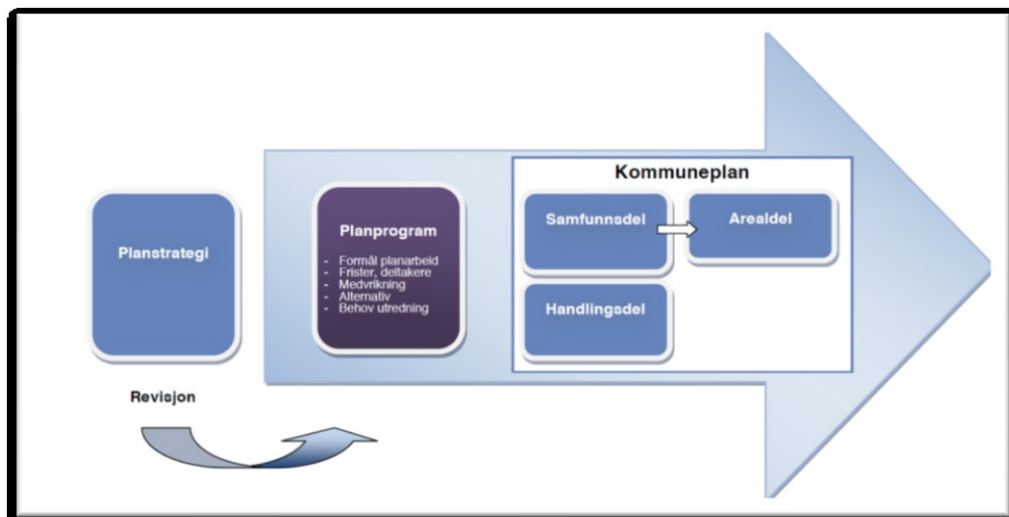
For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.

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. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart.

I planer som har vesentlig virkning for miljø og samfunn, skal det som ledd i en planoppstart, utarbeides et planprogram. Hensikten med planprogrammet er å skaffe en samlet oversikt over hvordan planprosessen skal gjennomføres. Den skal bl.a. skissere formålet med planarbeidet, planprosessen med frister, deltakere og opplegg for medvirkning, spesielt ift. grupper som antas å bli særlig berørt, skal beskrives, jf. pbl §§ 4-1 – 4-2, 11-12 – 11-13, 12-8, 12-9, KU-forskriftens § 7 og denne veilederens kap 4.¹ Planprogrammet inngår dermed som første fase i planarbeidet der. Planmyndigheten bestemmer selv hvor omfattende planprogrammet skal være.

Planprogrammet vil være redskapet for å gjøre medvirkningsopplegget for aktuelle berørte og interesserte kjent. Oppstartfasen omfatter bl.a. etter § 4-2 følgende oppgaver:

- utarbeiding av forslag til planprogram
- varsel om planoppstart og kunngjøring
- kommunen skal vurdere om det er behov for et åpent møte og dialog om planprogrammet, jf. forskrift om konsekvensutredning § 7
- høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram, inklusive ferdigstilt planprogram, skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier
- planprogram fastsettes av planmyndigheten, jf. pbl §§ 8-3 og 11-13
- vedtak om fastsetting av planprogram
- kopi av fastsatt planprogram skal sendes de som har avgitt uttalelse, jf. forskrift om konsekvensutredning § 8



Det stilles krav til å vurdere oppstartsmøte på generelt grunnlag. Dette gjelder særlig i reguleringsplanlegging der planforslagsstiller er privat. Det er forslagstiller som har ansvar for utarbeidelse av planprogram og ev. konsekvensutredninger, som skal godkjennes av kommunen. Forslag til planprogram skal normalt foreligge når oppstart av planarbeidet varsles. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslingen.

Det stilles samme krav til kunngjøring av planoppstart ved alt planarbeide. Dette vil si at forslagsstilleren alltid skal kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. For reguleringsplan kommer det i tillegg at registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, skal underrettes på en hensiktsmessig måte om at planarbeidet igangsettes. Nabo til planområdet omfatter i denne sammenheng også de som blir varslet som gjenboere i forbindelse med byggesaker.

Planprogrammet må utformes slik at en kan identifisere eventuelle nasjonale og regionale interesser i tillegg til de lokale, som blir berørt og hvordan de kan ivaretas i planen. Det samme gjelder for allmennhetens interesser slik at det ikke er tvil om til hva, hvordan og når medvirkningen skal skje. Jo mer omfattende interesser som er berørt, jo viktigere er åpenhet og tilgjengeliggjøring av planprosessen, med bruk av tilpassede varslingsformer. Det må også i etterkant kunne tas stilling til om gjennomført planarbeid er utført i samsvar med planprogrammet.

Hvor grundig prosessen legges opp, beror på hvor omfattende og komplisert planen er. Det er planmyndigheten som avgjør om planprosessen er tilfredsstillende, men i praksis vil det ha stor betydning at også der berørte og interesserte synes opplegget er godt nok. Hvis ikke, vil planen mangle nødvendig legitimitet, og det kan lett oppstå problemer når den skal gjennomføres. Ulike former for varsling om oppstart av planprosess velges ut på bakgrunn av det omfang av engasjement og kvalitet på innspill man ønsker underveis.

2 Høring og offentlig ettersyn av planforslaget

Fakta om høring og offentlig ettersyn av planforslag

PBL § 5-2 gir bestemmelser om gjennomføring av høring og offentlig ettersyn av planforslaget:

Når loven bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Høring og offentlig ettersyn av planforslaget inngår som en viktig oppgave i behandlingen av alle plantyper, jf. bl.a. lovens § 5-2. Høringen kan i praksis forstås som siste åpne del av medvirkningsprosessen der all kunnskap og innspill som er samlet og systematisert, kvalitetssikres og ev. suppleres. Fastsetting av høringsopplegg må ses i sammenheng med forutgående opplegg for medvirkning. Dersom tidligere deltakelse har vært tilstrekkelig involverende og sikret et faglig balansert beslutningsgrunnlag, vil dette også påvirke omfanget av høringsopplegget.

I utdypende bestemmelser for de enkelte plantypene angis en høringsfrist på minimum 6 uker. I planer med bred involvering anbefales det at det settes av en lang nok høringsfrist slik at innspill og debatter kan skje.

3 Underretning om planvedtak

Endelig planvedtak med planbeskrivelse skal underrettes, kunngjøres og være tilgjengelig gjennom elektroniske medier, jf. pbl §§ 11-15 og 12-12. Digitalisert fremstilling av medvirkningstiltak fra planprogrammet gir innsyn i hvordan innspill fra berørte er ivaretatt i saksprosess og inntil endelige planvedtak. Det er for reguleringsplaner imidlertid presisert at plikten til å gi underretning gjennom særskilt brev bare gjelder direkte berørte, dvs. de som har uttalt seg tidligere i saken, eller som er klart berørt av vedtaket. Denne underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgang og frist for klage. Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

Saksfremstillingen med vedlegg (referater, arealkart, høringsuttalelser, etc) skal beskrive de ulike planalternativene, og valgt løsning med begrunnelse for valg og prioriteringer.

4 *Elektronisk presentasjon og dialog i alle faser*

Fakta om elektronisk presentasjon og dialog

Lovens § 5-2, tredje avsnitt stiller krav til elektronisk presentasjon og dialog i alle planfaser:

Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Informasjon om planforslaget kan fremstilles og visualiseres ved bruk av illustrasjoner, bildecollager, miniatyrmodeller og datamodeller, analogt så vel som digitalt. Som del av digitaliseringen av offentlig forvaltning er elektronisk framstilling av plandata og prosess et viktig organisatorisk og kommunikasjonsteknologisk grep. Dette åpner beslutningsprosessen, forenkler forståelsen av geografisk informasjon og annen datamateriale, bedrer innsikten i hvordan planen f.eks. påvirker miljøet, og hvilke konsekvenser dette kan ha for samfunnet og den enkelte i hverdagen.

5 *Regionalt planforum*

Fakta om regionalt planforum

Som overordnet arena for medvirkning anbefaler pbls § 5-3 aktiv bruk av regionalt planforum:

I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Regionalt planforum er en samhandlingsarena mellom berørte regionale og lokale myndigheter og interesser som kan bidra til å sikre tilflyt og klargjøring av planinformasjon. Planforumet kan dermed bidra til å styrke beslutningsprosessene og gi mer forent planpraksis i et fylke. Partene står fritt i å velge antallet representanter og hvem disse skal være. Det er fylkeskommunen som regional planmyndighet som har ansvaret for planforumets ledelse og sekretariat.

Det vises også til pbl bestemmelser om medvirkning i arbeidet med utbyggingsavtaler [lenke pbl § 17-2, Veiledning om byggesak Kapittel 18. Utbyggingsavtaler. **[Til elektr. versjon:] Utbyggingsavtaler** er avtaler om utbygging av et konkret område, der kommunen i samarbeid med en eller flere utbyggere og/eller grunneiere gjennomfører utbygging innenfor rammen av en kommunal arealplan, det vil si kommuneplanens

arealdel eller reguleringsplan. Fra en situasjon med offentlig planlegging og tilrettelegging, skjer utbygging nå i stor grad som offentlig-private samarbeidsprosesser med privat planlegging og gjennomføring.]

¹ Gjelder planer med krav til KU, jf. pbl § 4-2. Dette betyr at reguleringsplaner som er uten vesentlig virkning for miljø og samfunn, ikke er omfattet av denne bestemmelsen.