

"VIRKER MEDVIRKNING VIRKELIG?"



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

EVALUERING AV PLANMEDVIRKNING I STORBYENE

Sluttrapport

Asplan Viak

23 02 2007

“VIRKER MEDVIRKNING VIRKELIG?”

EVALUERING AV PLANMEDVIRKNING I STORBYENE

KS

SLUTTRAPPORT – FORKORTET UTGAVE

NB: I denne kortversjonen av rapporten er vedlegg 1 – gjennomgang av de 13 planeksemplene, tatt ut

Forfatter	Arthur Wøhni
Prosjektnr	513134
Rapportnavn	Evaluering av planmedvirkning i storbyene

Asplan Viak AS
Rådhusstorget 5
Postboks 24
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200
Faks: +47 67525299
E-post: sandvika@asplanviak.no
Web: www.asplanviak.no

FORORD

Prosjektet ”Medvirknings- og involveringsopplegg ved planprosesser i storbyene” er igangsatt som et samarbeid mellom storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Prosjektet er finansiert av KS ved ”Program for storbyrettet forskning ”. Hensikten er å evaluere ulike medvirknings- og inkluderingsopplegg benyttet i konkrete planprosesser. Prosjektet skal resultere i en erfaringsutveksling mellom byene som kan bidra til å videreutvikle og forbedre medvirkningsopplegg til nytte for kommende planprosesser.

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid med storbyene. Arbeidet har foregått fra september 2006 til januar 2007.

Prosjektet er fra oppdragsgiver ledet av Oslo kommune - byrådsavdeling for byutvikling ved spesialrådgiver Rune Raknes. Arbeidsgruppen har for øvrig bestått av:

Gyda Strømmen - Arealplanlegger Plan og Miljøetaten, Bergen kommune
Thomas Bjerga – Kommuneplansjef, Stavanger kommune
Grete Sjøholt – Planrådgiver Rådmannens stab, Kristiansand kommune
Kari Elisabeth Paulsen - Prosjektleder Byplanavdelingen, Trondheim kommune

Fra Asplan Viak har følgende personer deltatt: Arthur Wøhni (prosjektleder) Even Lind, Hanne Bertnes Norli , Bjørn-Marius Larsen. Christian Skattum har vært kvalitetssikrer.

I tillegg har Asplan Viak engasjert Richard Malinowski og Farah Humayun i prosjektet. Humayun har bidratt med innspill til teorikapitlet og internasjonale erfaringer innarbeidet i vedlegg 2.

Asplan Viak står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Sandvika 23.02.2007

For Asplan Viak

Arthur Wøhni
Prosjektleder

Christian Skattum
Kvalitetssikrer

INNHOOLD

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING	11
1.1 PLANEKSEMPLENE	11
1.2 METODE	12
2 HVA ER MEDVIRKNING - SENTRALE PROBLEMSTILLINGER.....	15
2.1 HVA ER MEDVIRKNING OG INVOLVERING	15
2.2 GRAD AV MEDVIRKNING	16
2.3 MEDVIRKNING OG GOVERNANCE	20
2.4 LOKAL AGENDA 21 VEKTLIGGER MEDVIRKNING OG BÆREKRAFT.	21
2.5 TIDSPUNKT FOR MEDVIRKNING.....	21
3 EVALUERING AV MEDVIRKNINGSPROSESSENE I STORBYENE.....	23
3.1 OSLO.....	23
3.2 BERGEN.....	27
3.3 TRONDHEIM.....	29
3.4 STAVANGER	33
3.5 KRISTIANSAND	37
4 SAMLET EVALUERING AV MEDVIRKNINGSFORLØPENE.....	39
4.1 GRAD AV MEDVIRKNING	39
4.2 HAR MEDVIRKNINGEN VIRKET?	44
4.3 HVEM HAR DELTATT?	46
4.4 POLITIKERNES ROLLE	49
4.5 MEDIAS ROLLE	50
4.6 TIDSBRUK.....	51
5 VEIEN VIDERE	52
5.1 UTFORDRENDE PLANSITUASJONER I STORBYENE	52
5.2 PLANPROGRAM - FORNYET FOKUS PÅ MEDVIRKNING.	53
5.3 GOVERNANCE OG MEDVIRKNING – UTFORDRINGER FOR PLANLEGGINGEN.....	53
5.4 10 RÅD FOR BEDRE MEDVIRKNINGSPROSESSER:	56
VEDLEGG 2 TEORI OM MEDVIRKNING.....	58
TEORIER OM EFFEKTER AV MEDVIRKNING	59
GRAD AV MEDVIRKNING.....	60
MEDVIRKNING OG MAKTFORDELING- GOVERNANCE.	64
GOVERNANCE OG MEDVIRKNING	65
MEDVIRKNING OG DEMOKRATI.....	66
UTENLANDSKE ERFARINGER HAR STOR RELEVANS FOR NORSKE STORBYER	67
PLANMEDVIRKNING I STORBRITANNIA	68
INTERNASJONALE PERSPEKTIVER	69
VEDLEGG 3 LITTERATUR LISTE.....	71

SAMMENDRAG

Asplan Viak har evaluert medvirkningsprosesser i større planarbeider i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. I alt er 13 planer evaluert, herav 2 kommuneplaner, 7 kommunedelplaner og 4 reguleringsplaner. Alle planene er enten fremmet av kommunen selv eller i samarbeid med kommunale selskaper eller Statens Vegvesen. En av hensiktene har vært å finne ut om medvirkningen har vært reell og berørte har hatt innflytelse på planinnhold og prosess. Evalueringen skal danne grunnlag for å videreutvikle og forbedre medvirkningsopplegget i kommende planprosesser. Evalueringen har fokus på de medvirkningsprosessene kommunen selv legger opp til i forhold til kommunale planer. Undersøkelsen omfatter ikke reguleringsplaner fremmet av private utbyggingsinteresser og har derfor ikke kunnet evaluert medvirkningsprosesser som skjer eller ikke skjer i forhold til private utbyggingsforslag.

De berørte er i undersøkelsen definert til de som er blitt kontaktet i planarbeidet enten de er beboere eller grunneiere i eller opp til planområdet, næringsdrivende i området eller representanter for beboere eller velforeninger. Videre defineres som berørte forskjellige interesse- eller næringsorganisasjoner som uttaler seg til planforslag. En egen gruppe er samfunnsaktører som representere andre etater eller sektorinteresser. Utbyggerinteressene og deres rådgivere er også definert som berørte. Politikere er i utgangspunktet ikke definert som berørte av planen så fremt de ikke opptrer som for eksempel bydelspolitikere som ikke skal sluttbehandle planen.

Medvirkningsprosesser har tradisjonelt hatt som hovedmål både å forankre planer hos innbyggerne, og å fremme kreativitet i form av ideer og ønsker til aktuelle planer fra lokalsamfunn. Medvirkningsprosessene skulle slik bidra både til bedre planer, lette gjennomføring av planer og også bidra til at politikerens grunnlag for planbeslutninger skulle bli best mulig. Borgermedvirkning vil normalt ikke erstatte beslutningsansvaret som i vårt system tilligger de folkevalgte.

Plan- og bygningsloven beskriver et opplegg der medvirkning i hovedsak skjer i form av formell offentlig høring, hvor lovmessige forpliktelser for annonsering, tilskrivning og offentlig utleggelse danner minimumskrav. Storbykommunene har erfart at disse minimumskravene for medvirkning ikke alltid er tilstrekkelig, sett i forhold til målene for medvirkning. Derfor har byene gjort forsøk med forskjellige metoder for å øke betydningen av medvirkningen, tilpasset den enkelte planoppgaven og situasjonen.

Evalueringen bygger opp under følgende hovedfunn:

Alle byene legger opp til mer omfattende medvirkningsformer enn lovens minimumskrav

I alle de 13 planene har medvirkningsopplegget lagt opp til stor grad av involvering fra de berørte, enten i form av åpne høringsmøter, åpne kontordager (ofte på kveldstid), medvirkningsverksteder og forskjellige typer informasjonsskriv. For kommuneplaner og

kommunedelplaner har byene praktisert utvidet tilskrivning av berørte, noe som kun er pålagt for regulerings- og bebyggelsesplaner.

Alle planprosessene fikk fram engasjement og synspunkter fra berørte

I de fleste planene har planmyndigheten lagt til rette for å få fram engasjement i større eller mindre grad. Oftest har kommunen selv invitert til medvirkningsarenaer eller de har stilt opp på møter/arrangementer andre har arrangert omkring planen. I et flertall av planene har kommunen aktivt lagt til rette for slike medvirkningsarenaer, mens i en del planer har private aktører og organisasjoner tatt initiativ til slike møter der kommunen har deltatt.

Deltakelsen underveis i planprosessene har stort sett vært representativ i forhold til dem saken berører

I evalueringen er det ikke kommet fram forhold som tyder på at noen sentrale berørte grupper ikke har fått anledning til å delta. De berørte defineres her som grunneiere, beboere, næringsdrivende i og opp mot planområdet. Videre er interesseorganisasjoner, velforeninger og lag samt utbyggere og deres rådgivere blant de berørte. En del grupper som vanligvis ikke er aktive i planarbeid så som barn og unge, funksjonshemmede, er i noen av planene forsøkt trekt med gjennom samråd med etater og organisasjoner som forutsettes å representere deres interesser. Ingen av kommunene har tilrettelagt spesielle medvirkningsarenaer overfor minoritetsgrupper.

Medvirkningen virker

Evalueringen indikerer at i et flertall av planene har medvirkningen virket i den forstand at planens innhold er blitt endret som en følge av medvirkningsprosessen. I noen planer er planens hovedgrep blitt helt endret så som kommunedelplanen for Lade – Leangen – Rotvoll i Trondheim. I andre planer er større og mindre detaljer blitt endret så som Kommunedelplanen for Lund i Kristiansand, Kommuneplanen i Trondheim og kommunedelplanen for Store Lungegårdsvann i Bergen. I noen planer har medvirkningsprosessene vært lagt så tidlig at vi ikke kan spore virkningen i form av endringer fra utkast til vedtatt plan, men intervjuer tyder på at de som har medvirket er fornøyd med sin mulighet for å påvirke. I en plan – kommunedelplan for E 39 Eigenestunnelen i Stavanger oppfatter de berørte at de ikke er blitt hørt og at resultatet er blitt en dårlig plan. I ett tilfelle har medvirkning bidratt til at en plan ikke ble videreført (Kommunedelplan for Tempe – Trondheim) da berørte og planmyndigheten hadde samstemt oppfatning om at grunnlaget for endring av et nåværende næringsområde ikke var modent for en byomforming som programmert i kommuneplanen.

Oslo kommune har i de 3 evaluerte reguleringsplan-prosessene gjort forsøkt med charretter dvs. relativt intense medvirkningsverksteder der berørte gis mulighet til stor grad av medvirkning. Charrette-metoden oppleves som en klart vellykket medvirkningsform for Hausmannskvarteret og Majorstua, mens den for reguleringsplanen for de uavklarte deler av Fjordbyen av mange aktører ikke ble opplevd som en reell medvirkningsverksted, men mer en konseptutviklingsprosess.

10 råd som kan bidra til bedre medvirkningsprosesser

Med bakgrunn i evalueringen av de 13 planeksemplene og egen og internasjonale erfaringer har vi sammenfattet 10 råd.

1. Planlegg for medvirkning – bruk planprogrammet aktivt.
2. Tilpass medvirkningsopplegg til plannivået.
3. Medvirkning må skje i rett tid! (Front loading av medvirkning) .
4. La medvirkning bli læring i demokratiske prosesser.
5. Tydeliggjør at medvirkningsprosessen skal gi muligheter for langsiktig involvering.
6. Design prosesser som sikre åpenhet og tilgjengelighet for deltakerne.
7. Avklar forhold til de ordinære politiske prosessene.
8. Vær forberedt på at medvirkning koster.
9. Vær bevisst på at medvirkning forplikter.
10. Lag et kommunalt ”policy” dokument for planmedvirkning.

Videre oppfølging

Evalueringen viser at det mange aktører i planprosesser tar kontakt med de politikerne som skal gjøre beslutninger. Kontakt med politikere er en legitim medvirkningsform, men en type medvirkning som ikke preges av åpenhet og som i liten grad dokumenteres. Det ville være ønskelig å kunne undersøke nærmere form og omfang av slik direkte kontakt med politikere.

Innføring av tidsfrister for kommunens saksbehandling av plansaker har gjort at mye av planutformingen avklares før planer formelt sendes til kommunen. Særlig der private aktører utarbeider planforslag, etableres det samrådsarenaer der utbyggere i en tidlig fase avklarer spørsmål med planadministrasjonen i forbindelse med utarbeidelse av planforslag. Viktige planspørsmål er langt på vei er avgjort før formelle medvirkningsprosesser igangsettes. I et governace-perspektiv er det interessant å se nærmere på hvordan dette påvirker muligheter for medvirkning.

1 INNLEDNING

Prosjektet ”Medvirknings- og involveringsopplegg ved planprosesser i storbyene” er igangsatt som et samarbeid mellom storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Hensikten er å evaluere ulike medvirknings- og inkluderingsopplegg benyttet i konkrete planprosesser. Prosjektet skal resultere i en erfaringsutveksling mellom byene som kan bidra til å videreutvikle og forbedre medvirkningsopplegg til nytte for kommende planprosesser i storbyene

Bakgrunnen er at alle de fem storbyene er preget av stor dynamikk i befolkningsutvikling og næringsliv og har blant annet utfordringer knyttet til styring av byutviklingen. Interessesetningene i den dynamiske byutviklingen disse byene nå står oppe i, forsterkes når veksten i befolkning og næringsliv skjer i form av omforming av allerede utbygde områder og fortetting. De fem byene bruker store ressurser på planprosesser. Byene har ulike erfaringer og tradisjoner knyttet til medvirkning og involvering i planprosesser som det er viktig å trekke lærdom av. Alle byene ønsker å utvikle involverings- og medvirkningsformer i planprosesser som gir offentligheten og berørte mer direkte påvirkningsmuligheter tidlig i planprosessen. Blant annet uttrykker en av byutviklingsstrategiene i Oslo kommunes budsjett for 2005 dette ønsket: "Bruk av charrette/workshop videreføres for å trekke befolkningen, herunder organisasjoner, barn og unge aktivt med i byutviklingen." Et ad-hocutvalg har med utgangspunkt i et vedtak i Kristiansand bystyre i april 2004, lagt frem forslag til hva som kan bidra til at flere innbyggere deltar i samfunnsdebatter og i samfunnsbyggende prosesser. Det er generelt sett også uttrykt et ønske blant storbyenes politikere om en større grad av governance¹ i planleggingen.

1.1 Planeksemplene

Storbyene har selv valgt ut 2 til 3 planeksempler fra egen kommune. Alle byene unntatt Oslo har valgt planer der kommunen selv er forslagstiller. Oslo har valgt 2 planer der kommunale etater er forslagstillere og et der Oslo Sporveier as (heleid kommunalt selskap) er forslagstiller.

Det er til sammen 13 konkrete planer (case) som skal settes under lupen. Disse er:

1. Reguleringsplan for Oslo sporveiers T-banetomt på Majorstua – Oslo
2. Reguleringsplan for uavklarte deler av Fjordbyen – Oslo
3. Reguleringsplan for Hausmannsgate 34 og Brenneriveien 1 (Kulturhuset Hausmania) – reguleringsplan - Oslo
4. Reguleringsplan for Nesttun sentrum – Bergen
5. Kommunedelplan for Store Lungegårdsvann – Bergen
6. Kommuneplanens arealdel 2003 - Trondheim
7. Kommunedelplan for Lade- Leangen og Rotvoll – Trondheim

8. Kommunedelplan for Tempe – Trondheim
9. Kommunedelplan for Jåttåvågen – Stavanger
10. Kommunedelplan for Paradis – Hillevåg – Stavanger
11. Kommunedelplan for E 39 Eigenestunnelen – Stavanger
12. Kommuneplanen for Kristiansand - Kristiansand
13. Kommunedelplan for Lund – Kristiansand

Blant eksemplene er det 2 kommuneplanen, 7 kommunedelplaner og 4 reguleringsplaner.

Oppdragsgiver har satt opp følgende spørsmål som ønskes besvart i denne evalueringen:

- Er de rette partene i forbindelse med planprosessene blitt tilstrekkelig informert? Har Deres medvirkning vært reell? Har partene hatt innflytelse på prosess og innhold underveis?**
- Har planprosessene fått frem engasjement, synspunkter, muligheter, konsekvenser slik at det er fremkommet et grunnlag for best mulig beslutning i sakene?**

Avledet av hovedspørsmålene var følgende spørsmål ønskelig å få svar på for de enkelte planprosessene:

- Hvem er egentlig de berørte? Hvor mange aktører er med? Er media aktør i prosessen og bidrar media til mer offentlighet om problemstillingene i planarbeidet?
- Har deltakelsen underveis i prosessen vært representativ sett i forhold til dem saken berører?
- I hvilken grad har "forslagsstiller" vært lydhør overfor innspill / synspunkter fra andre?
- I hvilken grad er berørte blitt løpende orientert og på hvilken måte er de blitt orientert.
- Hvordan har de som har medvirket oppfattet sin rolle og mulighet til påvirkning.
- Er planforslaget utviklet gjennom en diskusjon mellom forslagsstiller og berørte eller har medvirkningen handlet om at berørte har kommentert forslagstillers forslag til løsninger?
- Har medvirkningen i planprosessen resultert i endringer i planforslaget sett i forhold til forslagsstillers utgangspunkt?

1.2 Metode

Vår evaluering har tatt utgangspunkt i en beskrivelse av planprosessen med hensyn til hvordan medvirkningsopplegget var tenkt og hvordan det forløp. Vi har lagt vekt på å få fram deltakernes synspunkter og opplevelser. Vi har avgrenset det til personer og organisasjoner/foreninger/lag som sto på de formelle høringslistene til kommunen. Vi tok her ikke med (med noen unntak) andre kommunale etater eller statlige og regionale etater. Dette fordi fokus skulle være evaluering av medvirkning overfor allmennhet og berørte parter og ikke evalueringen av grad av offentlig samordning. Videre var ikke politikere definerte som medvirkende parter ettersom de var beslutningsfattere. Dette med unntak for politikere som ikke var beslutningstakere i den aktuelle planen, men var å anse som for eksempel bydelrepresentanter.

Informasjonsinnhenting har vært tredelt:

¹ Governance kan forklares som et system med større grad av samvirke og maktdeling mellom offentlige og private aktører i plan og utbyggingssaker se nærmere omtale i kap 4.3

Dokumentstudie

Vi innhentet sentrale dokumenter i saken med vekt på saksframlegg for formell behandling ved oppstart, utleggelse og vedtak samt evt., klagebehandling. Vi har basert oss mye på kommunenes egen beskrivelser av prosessene. Det er ikke foretatt noen systematisk kartlegging av alle innkomne merknader og hvordan de er behandlet osv. Det er en metodisk utfordring å kunne registrere eventuelle virkninger av medvirkning gjennom å påvise endringer i planene som kan sees som en effekt av medvirkningsprosessen. Vi har derfor basert oss på den informasjon som framkommer gjennom saksframlegg og intervju med sentrale saksbehandlere.

Nettbasert spørreundersøkelse

Undersøkelsen er utført med hjelp av det nettbaserte Questback programmet. Deltakeren får en e-post med invitasjon til å svare på en del spørsmål. Utfordringen var å finne aktive e-postadresser til deltakerne i de aktuelle planprosessene. Kommunene systematiserer i liten grad e-postadresser til berørte. I alt ble 435 berørte spurt, og ca 42 % svarte (183 stk). Spørreundersøkelsen er ikke en kvantitativ undersøkelse basert på signifikant stort nok antall svar, men en undersøkelse der svarene gir indikasjoner på opplevd kvalitet på medvirkning.

Intervju av sentrale aktører

For hver plan identifiserte vi 3-4 sentrale aktører som ble intervjuet. Dette var administrative og/eller politiske ledere, aktuell saksbehandler, forslagstiller og en eller flere representanter fra berørte organisasjoner og lag. I alt er om lag 50 personer intervjuet.

Rapporten vil i kapitel 4 videre gi nærmere definisjoner av medvirkning. I kapitel 5 gis et sammendrag av evalueringene av de 13 planeksemplene. Selv med kortversjon av alle casene, har kapitel 5 blitt relativt omfattende. For de med mest interesse for hovedfunnene, anbefaler vi å bruke caseomtalene som et ”oppslagsverk” i forhold til de generelle funn og konklusjoner som tas opp i kapitel 6. I kapitel 7 konkluderes det med en del råd for design av gode medvirkningsprosjekter. Vedlegg 1 er en grundigere omtale og evaluering av alle de 13 planeksemplene. I vedlegg 2 gjennomgås de mest sentrale teoretiske arbeidene rundt medvirkning og vi gir noen innspill fra aktuelle europeiske erfaringer rundt medvirkning.

2 HVA ER MEDVIRKNING - SENTRALE PROBLEMSTILLINGER

2.1 Hva er medvirkning og involvering

I dette prosjektet evalueres medvirkning og involveringsprosesser i planprosesser som er styrt av reglene i Plan- og bygningsloven av 1985 at vi avgrensar vurderingskriteriene til deltakelse i planprosesser knyttet til arbeidet med kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplaner, jfr. plan- og bygningsloven.

Planlovutvalget gir i sin første delutredning (NOU 2001:7) en definisjon av medvirkning slik:

”Med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin framtid.”

Vi sidestiller i hovedsak begrepene medvirkning, involvering og deltakelse.

Reglene om medvirkning finner vi i Plan og bygningsloven § 16-1 “Samråd, offentlighet og informasjon” der det heter:

“Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.”

Hvem som er berørt enkeltperson eller gruppe er ikke nærmere definert, men er ikke begrenset til dem som har partstilknytning etter forvaltningsloven.

Til de forskjellige plantypene i loven er det knyttet særskilte saksbehandlingsregler som utdyper § 16-1 noe. For kommuneplan/kommunedelplan sier § 20-5 at

”I god tid før utkast til kommuneplan behandles i kommunestyret skal kommunen sørge for å gjøre de mest aktuelle spørsmål i kommuneplanarbeidet kjent på en måte den finner hensiktsmessig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt.

Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn som fastsatt i § 27-1.”

Til tross for en kategorisk utforming i § 16-1, er det i stor grad opp til planmyndighetene å avgjøre både omfang og innhold i slik medvirkning. Noen rettsplikt foreligger ikke utover det saksbehandlingsbestemmelsene for planlegging ellers fastsetter og det som framgår av offentlighetslov og forvaltningslov om varsling, innsyn og veiledning ².

² Daniel Rogstad i Plan- og bygningsloven -Karnov kommenterte lover 1995

For utarbeidelse av reguleringsplaner er det knyttet krav om at: ” Så vidt mulig skal grunneiere og rettighetshavere (herunder leietakere) underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg.....” (§ 27-1)

Det er en viktig forskjell mellom kommune(del)planer og reguleringsplaner ved at plan- og bygningsloven pålegger en større grad av opplysningsplikt overfor grunneiere innenfor en reguleringsplan. Det er pålagt å underrette dem med brev både ved oppstart av planarbeidet, ved høring av planen og ved kunngjøring av vedtatt plan. Dette fordi reguleringsplaner oftest medfører en større grad av rådighetsinnskrenkninger for grunneierne. For kommuneplan er det ikke tilsvarende plikt til å sende brev til berørte parter.

Plan og bygningsloven beskriver et minimumsopplegg for medvirkning der allmennheten skal informeres gjennom annonser i avisene (kunngjøring) om oppstart, høring og vedtak av planer. Planforslag legges ut på offentlig ettersyn gjerne på rådhus og/eller bibliotek der borgere aktivt selv må oppsøke stedet for å sette seg inn i plandokumenter. For reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er det i tillegg krav om at berørte grunneiere og rettighetshaver i planområdet skal tilskrives. Medvirkningsformer som praktiseres spenner fra kunngjøringsformen som et minimum til ulike former for høring og aktiv deltakelse.

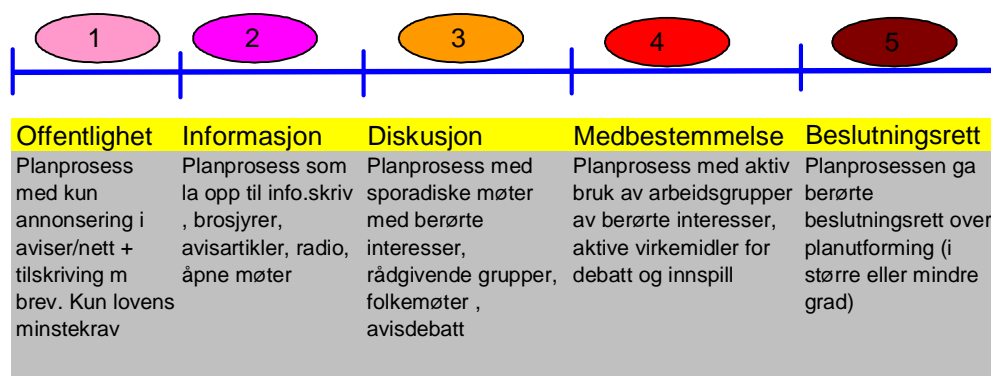
2.2 Grad av medvirkning

Undersøkelser som ligger til grunn for planlovutvalgets arbeid, viste at svært få kommuner tilrettelegger for aktiv medvirkning på kommuneplanens generelle del eller samsfunnsdel. De fleste kommuner gir imidlertid uttrykk for en positiv holdning til å styrke medvirkning i planleggingen. Tre av fire kommuner oppgir manglende kapasitet som hindring for mer aktiv medvirkning, mens mer enn halvparten av kommunene oppgir manglende interesse fra lokalbefolkningen som hindring. Rundt én av fire kommuner oppgir manglende kompetanse i å organisere medvirkningsprosesser som et problem. Like mange kommuner mener at manglende politisk interesse stopper opp for medvirkning (NOU 2001:7).

Medvirkning i planlegging kan oppfattes på flere måter. Kanskje den enkleste og mest velkjent modell for medvirkning består av en skala, med liten grad eller fravær av medvirkning på den ene siden og stor grad av maktoverføring så som borgerstyring / beslutningsrett står på den andre ytterligheten.

Prosesser med liten grad av medvirkning preges mest av enveis informasjon fra planmyndighet til publikum (av typen offentlig ettersyn) om hva planforslaget består av, med en formell invitasjon til å gi tilbakemelding (top-down-prosesser). Planforslag er laget ” på toppen” og skal til en viss grad forsøkes forankret nedover. Med sterk borgerstyring, er medvirkning preget av en sterk ”bottom-up” prosess, hvor forslag til byutvikling utvikles av grupper med beboere, og den formelle beslutningsprosessen kan oppfattes som en ren formalitet etter at debatten allerede er avklart i de offentlige rom.

Vi har i vår evaluering tilpasset en del sentrale medvirkningsteorier (se vedlegg 2) og valgt å gradere grad av medvirkning på en skala fra 1 til 5 som følger ³:



Figur 1 Skala for grad av medvirkning

1. Offentlighet

Beskriver en planprosess som kun forholder seg til det vi kan kalle lovens minimumskrav, dvs. at planene blir annonsert ved oppstart, høring og vedtak, de blir lagt ut til offentlig ettersyn. For kommuneplaner og kommunedelplaner blir kun berørte etater og organisasjoner tilskrevet og for reguleringsplaner blir kun eiere/fester i planområdet tilskrevet. Alle dokumenter i plansaken er offentlige, men det kreves en aktiv oppsøking av informasjonen.

Det tilrettelegges ikke for aktiv deltakelse, men ressurssterke aktører vil ha mulighet til å oppsøke informasjonen og i første rekke gi skriftelige merknader til planforslaget.

2. Informasjon

Beskriver en planprosess der planmyndigheten legger opp til et mer aktivt informasjonsopplegg, men stadig preget av mer vekt på å informere eller innhente informasjon, enn å komme i aktiv dialog. Informasjonen kan være begrenset til forhold som forslagstiller eller kommunen ønsker skal profileres utad, eller mer utvidet til at forslagstiller skaffe den informasjonen som borgerne trenger eller ønsker. Eksempler på det først er presse-meldinger, brosjyrer og info-kampanjer. Informasjonskvaliteten høynes med for eksempel planutstillinger, og å delta på møter der planforslag legges fram og forklares, eller det framlegges egne utredninger i forhold til deltemaet som etterspørres. Kommunen ønsker også informasjon fra berørte, men ofte mer knyttet til faktainformasjon og kartlegging av for eksempel bruken av områder. Spørreundersøkelser og intervjuer kan være eksempler på det siste.

Det åpnes noe mer aktivt for å få tilbakemeldinger på planforslag og en forsøker å gi berørte tilpasset informasjon slik at de er i stand til å ivareta sine interesser.

³ Bygge på Sager, T. (1991). *Planlegging med samfunnsperspektiv – Analysemetode*. Tapir forlag, Trondheim.

3. Diskusjon

Her legges der opp til mer aktiv samråd med berørte parter der planleggerne vektlegger å få informasjon og synspunkter fra de berørte, ikke kun å gi informasjon ut. Forslagstiller ønsker debatt for også å få inn nye synspunkter eller avdekke konflikter som kan skape problemer for senere gjennomføring. Det legges opp til samrådsmøter med organisasjoner, foreninger. Det kan også brukes teknikker for mer systematisk å innhente synspunkter, brukerundersøkelser, nettbaserte tilbakemeldingsmuligheter og lignende.

Hensikten her er at gjennom å sette planforslag under debatt, kan en få innspill som forbedrer planen eller letter plangjennomføringen. Teknikker her er ofte folkemøter, egne møter med berørte interessenter, rådgivende grupper, avisdebatter.

4. Medbestemmelse

Dette beskriver en medvirkningsform som legger opp til stor grad av aktivisering av berørte for at de berørte skal kunne være med å utforme planen dvs gis større eller mindre grad medbestemmelse over planarbeidet. Det legges opp til bruk av arbeidsgrupper og forskjellige former for verksteder. Det er helt grunnleggende at når berørte inviteres på omfattende medvirkningsprosesser så er det helt avgjørende at de også blir gitt mulighet til å påvirke resultatet. Hensikten med arbeidsformen er blant annet å få til dialog som både utvider handlingsrommet, finner alternativer og kan være med å skape konsensus. Det skal være en læreprosess for alle parter.

Medvirkningsformen er krevende i og med at det må legges opp til samhandlingsarenaer der partene må sette av tid og ressurser til å arbeide seg igjennom saksfeltene.

5. Beslutningsrett

Her legges det opp til medvirkningsprosesser der det avgis beslutningsrett til aktørene i prosessen. Dette enten i form av at politisk besluttende organ har bestemt at innenfor nærmere angitte rammer så skal utfallet av medvirkningsprosessen bestemme planinnholdet (former for delegert beslutningsrett overfor detaljutforming), eller at besluttende myndighet sier at et klart, omforent råd får være bestemmende for deres vedtak (former for politisk forpliktende oppfølging).

Om charretter

I alle planeksemplene fra Oslo er det gjort forsøk med charretter. "Charrette" er fransk for "liten kjerre" og tok navn etter kunstelever i Paris på begynnelsen av 1900 tallet som skulle løse designoppgaver på kort tid. Når tiden var omme ble utkastene samlet i en liten kjerre. Ofte hoppe studentene på kjerra for å kunne fullføre utkast. Begrepet kom til å betegne en intens og tidsbegrenset designjobbing.

I dag brukes "charrette" som betegnelse på en arbeidsmåte der alle parter samles til en felles innsats for å komme frem til en konklusjon som flest mulig kan være enige om.

Der er særlig i USA og England at man de siste årene har laget planer for byutvikling på denne måten. I England kalles metoden "Enquiry by Design". Det kan oversettes til

"høring gjennom byforming", altså en prosess der offentlighets rett til å påvirke planprosessen utøves ved direkte deltakelse i utarbeidelsen av prosjektet.

En charrette er med andre ord noe langt mer enn idédugnader og informasjonsmøter. Charretten er en forpliktende prosess med et klart mål: I løpet av en ukelang verksted skal det lages ferdig en plan for et fremtidig byområde. Både fagfolk, utbyggere, offentlige etater, frivillige organisasjoner og interesserte borgere inviteres til å delta i prosessen. Først får man alle fakta, ønsker og målsettinger på bordet, deretter lages det utkast basert på de beste forslagene. Underveis korrigeres forslagene i åpne høringer. Til slutt har man forhåpentligvis kommet frem til et konkret, uttegnet forslag som flest mulig kan støtte.

Det er mange fordeler ved charretter fremfor en vanlig planleggingsprosess: Det går raskere, man unngår at planleggingen blir styrt av bare en parts interesser, det sikres deltakelse og åpenhet, man kan slippe runder med protester og klager mot prosjekter som ikke har tatt tilbørlig hensyn til alle parter interesser.⁴

Oslo har utformet sin egen form for charrette. Her tillattes det å utarbeide flere alternativer, og ikke fokusere mot et omforent forslag som i charretter i utlandet. Representantene for kommunen, politikere og saksbehandlere møter ikke med et mandat til å avgjøre spørsmål under charretten. Konklusjonene er rådgivende og overlates til vanlig kommunal saksbehandling, med beslutninger i de etablerte politiske utvalg.

Om Borgerpanel

Borgerpanel er et forsøk på en ny medvirkningsform brukt i forbindelse med kommunedelplanen for Tempe i Trondheim. Borgerpanel er et forsøk på å skape en arena der den vanlige, ikke-organiserte borger kan involveres aktivt i planleggingsprosesser. Borgerpanelet ble invitert til å skrive en uttalelse til kommunens politikere om hvilke hensyn panelet mener bør vektlegges i omformingen av Tempeområdet.

Ideen om Borgerpanel har hentet inspirasjon fra forsøk i Danmark og Tyskland der ikke-organiserte borgere deltar i en prosess inspirert av juryordningen. Bakgrunnen er bl.a. ikke-organiserte borgere ofte er strekt underrepresentert i høringsprosesser etter plan- og bygningsloven. I Norge ønsket det frittstående Teknologirådet å prøve ut denne medvirkningsformen og valgte å kjøre et forsøk med borgerpanel koblet til Tempeplanen. Kommunen hadde ingen aktiv rolle i prosessen med borgerpanel.

Teknologirådet annonserte i juni 2004 i Adresseavisen etter trondhjemmere som ville sitte i et panel for Tempeområdet og være med å si sin mening om hvordan Trondheim by bør se ut. Samtidig fikk 1000 tilfeldige trondhjemmere over 18 år skiftelig invitasjon til søke om å delta. Det var ikke noe krav om at deltakeren skulle bo i Tempeområdet. Ut fra søknad ble 14 personer valgt ut, like mange deltakere av hvert kjønn og bred sammensetning mht yrkesbakgrunn og bosted⁵.

⁴ Definisjon av charrette er hentet fra Byens fornyelse: www.byen.org

⁵ Nærmere omtale og evaluering av Borgerpanel kan leses på Teknologirådets hjemmeside: www.teknologiradet.no

Det ble gjennomført fire kveldssamlinger a 4 timer i løpet av vel en måned høsten 2004. Samlingene var en kombinasjon av foredrag fra ulike aktører og diskusjoner mellom deltakerne i smågrupper og i plenum. Borgerpanelets arbeid ble avsluttet med at en delegasjon overleverte panelets uttalelse til ordføreren.

2.3 Medvirkning og governance

Medvirkning innebærer en viss form for fordeling av makt og innflytelse. Reell medvirkning skal åpne for innflytelse over planbeslutninger. I internasjonal og norsk plandebatt er begrepet "governance" sentralt. Governance kan forklares som et system med større grad av samvirke og maktdeling mellom offentlige og private aktører i plan og utbyggingssaker. Begrepet er avledet av det engelske "Governing" – styring /regjering og skal representere en motsats til klassisk styring. Governance er knyttet til tenkning rundt New Public Management der ideologien er at det offentlig skal trekke seg tilbake fra for stor grad av detaljstyring og overlate makt og ansvar til markedet og den enkelte.

Innen planlegging har governance betydd en endret rolle for planmyndigheten. Før – dvs fram til midten av 1980-tallet var planlegging en rent offentlig oppgave. Planer ble utarbeidet av kommunens plankontor, behandlet av samme kontor, og etter forskriftsmessig offentlig ettersyn og høring, lagt fram for politiske organ til vedtak. Når planen var vedtatt sto som oftest en kommunal gjennomføringsorganisasjon klar til å foreta utbygging. Private utbyggere var sjelden involvert før de som byggmestere skulle bygge boligene. Innbyggere var kun involvert i høringsrunden, men mye av utbyggingen skjedde på jomfrulig mark, så medvirkningen var ofte begrenset til grunneierne. Vår nåværende planlov bygge i hovedsak på dette prinsippet.

Mot slutten av 1980-tallet ble dette vesentlig endret. Nå er hoveddelen av reguleringsplaner såkalt private planer som utbyggerinteressene fremmer. Kommunens saksbehandlere tar planene fram til vedtak, deretter skal utbygger gjennomføre utbyggingen. I en slik situasjon har utbyggeren/forslagstilleren et stort behov for å "lose" sin plan gjennom den kommunale behandlingen slik at han eller hun får et planvedtak som er til å leve med. Her oppleves det å ta direkte kontakt med administrasjon og politikere ofte nødvendig. Utbyggingssaker utover 1990-tallet ble i stor grad transformasjonsprosjekter og fortetting. Dvs at perioden med utbygging på jomfrulig mark opphørte, og planprosesser ble mye mer kompliserte fordi de skulle skje i et landskap med mange og ofte godt organiserte naboer og ofte sterke interesseorganisasjoner. Også disse oppdager i større grad at mye av makt over plansakene ligger hos politiker og dermed retter de mye av argumentasjonsinnsatsen direkte mot disse. Kommunen ønsker også i større grad at konflikter mellom utbygging og naboskap skal kunne løses "lokalt" dvs i mellom utbygger og naboene direkte. Dette har i praksis vist seg vanskelig å oppnå.

Ettersom utbyggingsinteressene i stor grad fremmer og gjennomfører planene, har det over tid utviklet seg tette samarbeidsrelasjoner mellom planetat og utbyggere. Dette er også formalisert i de fleste kommunene gjennom forhåndskonferanser om plansaker. Mye av planforutsetninger blir ofte avgjort i lukkede dialoger mellom utbygger og planlegger. En slik dialog og samordning føres som regel utenfor offentlighetens lys og

kan dermed stå i strid med målet om økt medvirkning og borgerinnflytelse. Utbyggingsavtaler er også et eksempel på tett samarbeid mellom kommunen og utbygger. Også slike arenaer er normalt lukket for alle unntatt forhandlingspartnerne, selv om det ved lovendring i 2005 er gitt klarere regler om åpenhet.

En hypotese i denne evalueringen, er at det er grunn til å tro at governance kan være en samhandlingsform som lett kan komme i konflikt med intensjonene om økt borgermedvirkning. Dette fordi governance ofte kobles til tette samhandling mellom utbygger og planadministrasjonen som ikke alltid verken dokumenteres eller er åpen for innsyn fra andre og også ekskluderer andre berørte parter.

2.4 Lokal Agenda 21 vektlegger medvirkning og bærekraft.

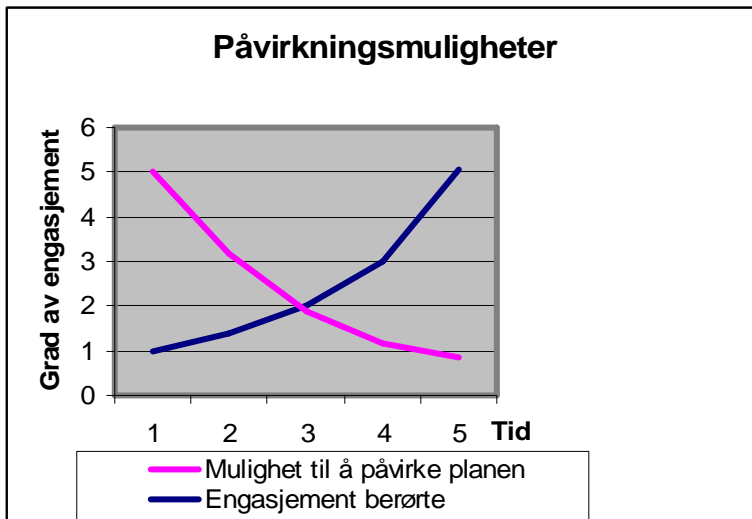
Lokal Agenda 21 (LA-21) er en oppfølging av FNs miljø og utviklingskonferansen i Rio i 1992. Et overordnet mål i LA-21 er at planlegging skal være forankret både i et bærekraftig og et demokrati perspektiv. LA—21 handler om medvirkning som et virkemiddel til å ansvarliggjøre befolkningen, næringsliv og politikere i forhold til målene om bærekraftig utvikling. LA-21 kan sies å utvide medvirkningsbegrepet. I vanlige medvirkningsprosesser etter plan- og bygningsloven oppfattes befolkningen oppfattes som objekter, det vil si de er utsatt for en planprosess som de eventuelt kan respondere på, men i et LA-21 perspektiv oppfattes befolkningen som subjekter, det vil si at de er selv ansvarlige for sitt eget miljø⁶. LA-21 tankegangen utvider slik sett medvirkningsbegrepet.

2.5 Tidspunkt for medvirkning

Foreliggende litteratur framhever en hypotese at jo tidligere i planleggingsprosessen medvirkning starter, jo bedre er resultatene. Ideelt bør medvirkningsaktørene inviteres til å diskutere behovet for og hovedtrekk i en plan før selve planarbeidet igangsettes. Dette vil kunne gi en bedre forankring for retningen i planarbeidet, samt færre muligheter for grunnleggende kritikk i senere drøftingsfaser.

Betraktninger om viktigheten av god medvirkning tidlig i planleggingen bygger på forutsetningen om at god medvirkning gagnar planene eller gjennomføringen. Dette trenger ikke å være riktig i alle planer og i alle situasjoner. Ikke alle er enige om at kompromissløsninger som ofte kan bli resultatet av medvirkning, alltid er bedre enn en ”rendyrket” løsning. Noen vil hevde at storslåtte arkitektoniske mesterverk sjelden er frambrakt gjennom stor grad av medvirkning og kompromissvilje.

⁶ Torill Nyseth artikkel i Planlegging.no . Kommuneforlaget 2001



Figur 2 Grad av mulighet til påvirkning

Figuren over viser et typisk forløp av i planprosess der grad av medvirknings engasjement ofte er omvent proporsjonal med grad av påvirkningsmulighet. Det typiske bilde er stort engasjement når bulldoseren kommer for å bygge ny vei, mens engasjementet burde ha vært tilstede når planarbeidet for ny vei startet.

Vi har forenklet de forskjellige fasene i planarbeidet til tre faser:

- Forarbeid - forberedelser for planlegging før oppstart av konkret plan blir annonsert - utleggelse av planprogram
- Planarbeid – planlegging mellom oppstartsannonse og fram til førstegangs utleggelse
- Formell behandling – planarbeid fra og med utleggelse til offentlig ettersyn og fram til vedtak av en plan.

Som utgangspunkt for en evalueringsmodell, introduseres figur 3 som sammenfatter grad av involvering i forhold til fasene i planarbeidet.

Grad av involvering (etter Sager, 1991)	Faser i planlegging		
	Innledende planarbeid før planprogram	Plan-utarbeidelse fram til 1x behandling	Høring av planforslag /formell behandling
Offentlighet			
Informasjon			
Diskusjon			
Medbestemmelse			
Beslutningsrett			

Figur 3 Grad av involvering i forhold til faser i planlegging

3 EVALUERING AV MEDVIRKNINGSPROSESSENE I STORBYENE

Alle de 13 planeksemplene er omtalt i vedlegg 1 med en kort beskrivelse av planen og planprosessene samt grundigere beskrivelser av medvirkningsprosessene og de funn vi har gjort gjennom intervjuer, spørreundersøkelsen og dokumentstudiene. I alle planeksemplene har vi beskrevet de viktigste aktørene, omfanget av medvirkning og hvordan aktørene har oppfattet graden av innflytelse. Videre omtales erfaringene fra prosessen og en evaluering av medvirkningsopplegget.

Her under har vi gitt en omtale av planeksemplene med en kort beskrivelse av planen og medvirkningsopplegget samt sammendrag av evalueringen. Planbeskrivelsen er gruppert etter storbyenes størrelsesforhold.

3.1 Oslo

1. Reguleringsplan for Oslo Sporveiers T-banetomt på Majorstuen

Planen:

Oslo Sporveiers planforslag innebar en utbygging av området brukt som T-banestasjon i dag. Planen omfattet en flytting av stasjonen ca. 100 meter nordover, dvs. vekk fra dagens kollektiv knutepunkt og eksisterende handelsvirksomhet. I tillegg viste forslaget et kjøpesenter (18 000 m²), boligblokker i varierende høyde (8-16 etasjer) samt et næringsbygg på 19.etasjer på lokk over stasjonsområdet.

Utbyggingstomta er en integrert del av et stor kollektivtransport knutepunkt mellom T-bane, buss og trikk. I tillegg er Majorstua et viktig handelssenter som strekker seg i øst/vest retning fra knutepunktet på Majorstua langs Kirkeveien, og sydover langs Bogstadveien.

Da Oslo Sporveiers reguleringsforslag ble presentert på et folkemøte i mars 2003, vakte det sterke reaksjoner som blant annet resulterte i stiftelsen av interesseorganisasjonen "La Majorstuen Leve". Byråd for byutvikling Grete Horntvedt ba Plan- og bygningsetaten om å gjennomføre en såkalt charrette for å sikre et bredest mulig beslutningsgrunnlag, samt å utvikle alternativer til Oslo Sporveiers forslag.

Medvirkningsopplegget:

Charretten ble gjennomført i juni 2004. Dette resulterte i to alternative planforslag, i tillegg til Oslo Sporveiers, som innebærer en flytting av T-banen og stasjonen ut av det aktuelle byggeområdet. Det videre planarbeid er dermed blitt betydelig mer omfattende i innhold og utstrekning enn det opprinnelige planforslaget til Oslo Sporveier la opp til. Det er opprettet en referansegruppe som skal videreføre charrettens konklusjoner. Oslo Sporveier mener at deres medvirkning i planprosessen ivaretas best ved å fastholde sitt opprinnelige forslag.

Evaluering:

Majorstua charretten oppfattes som en god og vellykket form for medvirkning. Deltakerne er med få unntak fornøyd med prosessen, egen påvirkning og resultatene. De fleste mener at en charrette trekker flere parter sammen på en likeverdig måte og at medbestemmelse burde kunne skje i fasene mellom ”diskusjon” og ”medbestemmelse”. Majorstua charretten viser at flere enn forslagsstiller og planmyndigheter bør være involvert i planleggingen i bytransformasjonsområder, dels for å sikre at alle som bør være involvert er det og dels for å åpne prosessen for nye ideer fra de som bruker området til daglig.

Berørte og lokal interesserte mener at Plan- og bygningsetaten hadde for stor makt gjennom å lede charretten, og dermed påvirket resultatet. Disse partene ser dette i sammenheng med at de oppfattet at Plan- og bygningsetaten tilsynelatende aksepterte Oslo Sporveiers opprinnelig forslag. Charrettens troverdighet er svekket, og situasjonen forverres av at Oslo Sporveier ikke vil forlate eget forslag, selv etter charretten.

Det har gått 2 ½ år siden charretten uten at oppfølgingsarbeidet kan vise til fremgang. Dette har ført til store frustrasjoner lokalt. Å påbegynne en medvirkningsprosess med en charrette innebærer store forventninger til deltakerne og arrangørene. Manglende oppfølging av charretten kan ødelegge samarbeidsklimaet som er etablert mellom partene, og fører til større frustrasjon enn før prosessen begynte. Dette forholdet som enkelte aktører oppfatter som en ”svik”, er mer synlig etter at så mange har engasjert seg i planleggingen.

Evalueringen peker på at medvirkningen burde ha kommet i gang før Oslo Sporveier presenterte sitt forslag i 2003.

Charretten ente ikke i et omforent planforslag og flere alternative forslag er videreført. Prosessen har imidlertid resultert i drøfting av flere spørsmål om deler av planområdet hvor partene arbeidet mot konsensus. Kommunens politisk ledelse har gitt uttrykk for at det er utenkelig å behandle et planutkast som går på tvers av charrette anbefalingene. Charrette prosessen er bygget på prinsippet om å arbeide mot et omforent forslag. Majorstua charretten resulterte i 3 alternativer, og således førte det ikke planprosessen videre. Vår evaluering tyder på at det burde ha vært, i det minste, en avslutning som oppsummerte de planelementer det var enighet om, og man burde ha fortsatt samarbeidet basert på disse uten unødig opphold.

2. Reguleringsplan for de uavklarte delene av Fjordbyen

Planen:

I Oslo kommune har Plan- og bygningsetaten (pbe) ved Fjordbykontoret siden 2003 hatt gående en overordnet planleggingsprosess som skal munne ut i en reguleringsmessig avklaring av de uavklarte delene av Fjordbyen, samt fastlegging av noen overordnede prinsipper for Fjordbyen som helhet.

Plan- og bygningsetaten utarbeidet i 2005 et forslag til planprogram for Fjordbyens uavklarte områder: Hjortnes/ Filipstad, Vippetangen/Revierkaia, og Kongs- havn/Sjursøya/Ormsund/Bekkelaget. I 2006 ble Sydhavna, med unntak av Alnas utløp og Ormsund, tatt ut av forslaget til planprogram. Plan- og bygningsetaten oversendte i

januar 2007 Fjordbyplanen (helhetsprinsipper, delområdeprinsipper og planprogram for fire delområder) til Byrådsavdelingen for byutvikling for politiske behandling i byrådet og bystyret. Det er uenighet mellom Plan- og bygningsetaten og Oslo Havn KF omkring utforming av de enkelte delområder.

I tillegg er det fremdeles stor debatt omkring Bjørvika hvor plangrunnlaget er ferdigstilt av grunneierne, Oslo Havn KF og Statsbygg, og ferdig behandlet i kommunen.

Medvirkningsopplegget:

Fjordbycharretten ble gjennomført i november 2004, og inngikk som en del av en verkstedsserie gjennom hele året. Grunnlaget for charretten "Oslo Sjøfront 2030 tre fremtidsbilder" ble utarbeidet av Plan- og bygningsetaten i dialog med berørte parter og fagmiljøer. Under charretten var tre team satt til å utvikle hvert sitt fremtidsbilde. Det ble gjennomført tre åpne folkemøter og en omfattende møteserie med interessegruppe, berørte parter og fagmiljøer.

Fjordby-charretten er kun ett av en rekke medvirkningstiltak Fjordbykontoret har og skal gjennomføre i tilknytning til denne planprosessen. I 2004 ble det i tillegg til charretten, avholdt årskonferanse for Fjordbyen, 2 fagseminar samt utstilling av charrette-resultatene. I 2005 ble det avholdt årskonferanse, deltakerne på Øya-festivalen ble invitert til å si sin mening om Fjordbyen og det avholdt folkemøte i forbindelse med offentlig ettersyn av forslag til planprogram i 2006 ble det gjennomført oppstartseminar for alternativstudie av delområdene, det ble gjennomført utstilling av resultatene av disse studiene og det ble gjennomført åpen dag: "Hva skjer i Bjørvika".

Evaluering:

De som deltok på charretten er stort sett fornøyd med opplegget og prosessen, mens de som ikke deltok er tilsvarende misfornøyd.

Det er sterke indikasjoner for at Fjordbyprosessen ikke skulle ha blitt kalt en charrette. Det oppfylte ikke kravene til en charrette, verken med hensyn til deltakelse av de mest berørte og grunneierne, av hensyn til rollen til de innleide konsulenter og av hensyn til utarbeidelsen av tre uavhengige alternativer uten forsøk på konsensus.

Prosessen kritiseres fordi charretten gikk videre med tre alternativer, slik at det var ingen progresjon mot konsensus. Det ble fremhevet at i en slik situasjon overlates det til planmyndigheten til å velge ut de elementene fra alternativene det skal arbeides videre med. Andre parter deltar ikke i prioriteringen.

En viktig aktør, Oslo Havn KF, var og er uenig i premissene for charretten. Oslo Havn mener den som grunneier og forvalter av havnen ikke ble nok involvert. Dette hindret etablering av en atmosfære av tillit og gjensidig respekt som ble oppnådd i de andre charrettene. Manglende dialog mellom Plan- og bygningsetaten og grunneieren har ført til forsterkning av de konfliktene som eksisterte fra før.

3. Reguleringsplan for Hausmannsgate 34 og Brenneriveien 1 (Kulturhuset Hausmania)

Planen:

Et eldre industriområde langs Akerselva hadde i lengre tid vært okkupert, til dels til boligformål og til dels til kulturformål. Kulturformålene formidles gjennom Kulturhuset

Hausmania og består av et mangfold av aktiviteter; teater, atelier, musikk- og dansstudier, verksteder og sirkus. Området var eid av staten. Oslo kommune kjøpte området, Hausmannsgate 34 og Brenneriveien 1, av Statsbygg slik at Kulturhuset Hausmania kunne forsette sin virksomhet. Bystyret vedtok 09.06.2004 at området skulle omreguleres til i hovedsak kultur, og i tillegg fortrinnsvis næring og boligformål, basert på økologiske og bærekraftige prinsipper.

Medvirkningsopplegget:

Brukerne av Hausmania tok initiativet overfor byrådet og ba om at det skulle gjennomføres en charrette / ”verkstedsarbeid” høsten 2004. Hausmania-brukerne forberedte seg gjennom interne idedugnader/ programmeringsverksteder i perioden før charretten i april 2005. I tillegg til dette ble det gjennomført flere grunnlagsanalyser på følgende temaer: kulturhus/sirkushall, klima, energi, bysammenhenger, vann og avløp med mer.

Som grunnlag for utarbeidelse av et reguleringsplanforslag ble det gjennomført en charrette i april 2005 i regi av Kultur- og kontorbygg (KBY) og NABU.

Charretten ble gjennomført med en hovedgruppe med ansvar for utarbeidelsen av en samlet plan. I tillegg ble det nedsatt flere temagrupper som leverte sitt arbeid til hovedgruppen. Charretten gikk over en ukes tid med deltakere fra Kulturhuset Hausmania, KBY, Plan- og bygningsetaten og andre kommunale etater.

Charretten avsluttet med en ”Master Plan” for Hausmania, og prinsippene og konkrete forslag fra denne er videreført i reguleringsplanen. Reguleringsplanforslaget er utarbeidet av Gaia- arkitekter for KBY (nå EBY) og planen ble oversendt Plan- og bygningsetaten november 2006, til behandling.

Området foreslås regulert til en blanding av kulturformål, bolig, kontor og servering. Medvirkningsprosessen konkluderte med at hele kvartalet reguleres til spesialområde byøkologisk kulturkvarter. Eksisterende bebyggelse foreslås i hovedsak bevart. Det foreslås bygget et nytt sirkushall i kvartalets sydlige hjørne, ut mot Hausmannsgate. Bakgårdene foreslås åpnet for allmennheten med friarealer langs Akerselven, samt at det etableres en gjennomgang gjennom området.

Evaluerings:

Charrette som medvirkningsmetode har forløpt forskjellig i alle 3 reguleringsplaner i Oslo. For Hausmania er tilbakemeldingene gode og prosessen med charrette har vært vellykket. De fleste respondenter var fornøyd med charretten, arbeidsformen og resultatet, samt det faktum at prosessen kom frem til et omforent forslag. Hausmania brukerne tok initiativet til charretten selv under direkte kontakt med byråden. En ”nøytral” prosessleder ble engasjert og dette er sett på som en stor fordel av deltakerne.

Aktuelle berørte parter fra husokkupanter til kommunens eiendomsforvaltning har deltatt i intense verkstedssamlinger. Formålet med charretten var klart – få konsensus om et forslag til reguleringsplan som styrte videre utvikling av områder. Prosessarbeidet ble rigget til tidlig i planarbeidet. Berørte og beboerne gjennomførte før-verksteder som førte til at de fungerte og ble oppfattet som likeverdige deltakere under charretten. Det er

ingen annen medvirkningsprosess som kan viser til så gode resultater. Påvirkning på planen og mulighet for medvirkning oppnår ”godt” eller ”svært” godt i undersøkelsen. Det oppleves at det var en stor grad av medvirkning og påvirkning fra alle parter, Hausmania brukerne, andre berørte, Plan- og bygningsetaten og EBY(KBY).

Innenfor den generell positiv ramme foreslår aktørene noen få forbedringer. Det bør være mer forpliktende medvirkning av ”viktige aktører” i planprosessen, mer i samsvar med klassiske charretter i utlandet. Det etterlyses også større engasjement fra kommunens side i forhold til antall deltakere som representerer flere kommunale etater. Større politisk deltakelse savnes, og særlig av politikere som kan forplikte kommunen. Det foreslås at charrette ”ånden” følges opp med mindre byråkratiske prosedyrer og større eksperimentvilje fra kommunens side i det videre arbeidet. De berørte parter mener at det ville være en stor fordel at kommunen dedikerte personale som har som eneste oppgave å følge opp medvirkningsprosesser som Hausmania charretten. Til tross for de betydelige ressurser og tid som er brukt på Hausmania charretten mener både lokale interesserte og kommunale saksbehandlere at det var for kort tid til omarbeiding av forslagene under gruppearbeidet.

3.2 Bergen

4. Reguleringsplan for Nesttun

Planen:

Nesttun utgjør ett av de to bydelssentrene i bydelen Fana. Hovedhensikten fra kommunens side med reguleringsarbeidet var å legge til rette for å styrke Nesttun som knutepunkt og viktig ledd i senterstrukturen med vekt på en videreutvikling av stedets bymessige kvaliteter. I 1997 ble det gjennomført en bred medvirkningsprosess i forkant av selve reguleringsplanarbeidet. Denne prosessen er oppsummert i rapporten "Nesttun mot år 2020", datert januar 1998.

Reguleringsplanen er utarbeidet av Bergen kommune, i samarbeid med lokale interessenter og organisasjoner. Det har vært en fast prosjektgruppe med bydelsstyreleder, sentrumsforeningen og plansjefen. Kommunen har arrangert folkemøter og det har også vært flere møter med lokale organisasjoner, som Nesttunvassdragets venner og Lokal Agenda 21 Nesttun. Planleggingen av utbygging i Fondveggen har vært avhengig av en forholdsvis detaljert planlegging av byggeprosjektene, og det har i denne sammenheng vært samarbeid med berørte grunneiere og utbyggere i området. Det har også for øvrig vært møter og dialog med andre grunneiere og interessenter. Reguleringsplanen ble vedtatt av bystyret i juni 2005.

Medvirkningsopplegget:

Fra kommunens side ble det invitert til to større informasjonsmøter der det møtte om lag 15 – 20 personer. I tillegg var det møter i prosjektgruppen og direkte møter mellom kommunen og ulike interesser. Det ble fra kommunen oppfordret til å ta kontakt. Det ble også holdt andre åpne ”tema møte” eksempelvis om ”Ullvarefabrikken”, som en lykkes å verne, og om parkering.

Planleggingsprosessen av Nesttun sentrum fulgte etter arbeidet med kommuneplan og mange av ideene og visjonene er tatt med derifra selv om noen mener dette kunne vært gjort i større grad. Det ble i den forbindelse lagt opp til en omfattende og ambisiøst medvirkningsprosess med planverksteder og informasjonsmøter.

Ved reguleringen av Nesttun sentrum ble det organisert en prosjektgruppe som skulle bedre den lokale kontakten. Deltakere var blant annet sentrumsforening, grunneiere, bydelspolitikere og plansjef. "Nesttun elvens venner" som var en aktiv aktør i utviklingen av sentrum og kom med flere innspill i planprosessen, ble imidlertid ikke tatt med.

Evaluerings:

Kommunen la opp til en åpen og inviterende medvirkningsprosess med informasjonsmøter, direkte møter og kontordag, noe som var mer omfattende enn det kreves i PBL.

Pådrivere i planarbeidet var grunneiere som gjerne vil bygge boliger i området pluss senterforeningen som spesielt ville utvikle detaljhandelen. For andre var det også viktig å utvikle sentrum til et attraktivt område.

Jevnt over har utbygger vært mest tilfreds med innflytelse på planprosessen. Berørte mener påvirkningen i liten grad har ført til endringer i planen. Berørte og interesserte opplever at forslagstillere og planadministrasjon var under middels grad interessert i deres meninger. Alle er imidlertid mer fornøyd med politikerne.

De fleste aktører har vært positive til planarbeidet og medvirkningsprosessen, selv om enkelte grupper følte det tungt å komme på banen. De aller fleste mener de har hatt innvirkningen på planen. Åtti prosent av de som svarte på spørreundersøkelsen mener det er blitt en god plan.

5. Kommunedelplan for Store Lungegårdsvann

Om planen:

Kommunedelplan for Store Lungegårdsvann, søndre del inneholder store områder hvor det blir planlagt omstilling fra nedlagt industri til boliger, næring og offentlig utbyggingsområder slik som kunsthøyskolen. I selve transformasjonsområdene blir det nesten ingen som blir direkte berørt, men det er naboområder som vil bli påvirket i form av trafikk, redusert utsikt med mer, men samtidig oppleve en fornying og forbedring av sine naboområder.

Kommunedelplanen lå ute til offentlig ettersyn juni - september 2005. På bakgrunn av uavklarte forhold på Nygårdstangen, blant annet forslag om mulig flytting av 50-meters basseng tilbake til Nygårdstangen og to innsigelser til planen ble det besluttet å dele planområdet i to for ikke å forsinke utbygging i Møllendalområdet. Det er derfor kun søndre del av kommunedelplanen som ble vedtatt 22.01.07.

Om medvirkningsopplegget:

Planprosessen startet med en åpen nordisk ide/byplankonkurranse ble gjennomført høsten 2003. Denne ble fulgt opp med planverksted der også grunneiere fikk delta. Det ble ikke organisert noen spesiell modell for medvirkning i den formelle planprosessen. Forsøk på å danne prosjektgrupper ble ikke oppfattet som interessant for noen grunneiere/ utbyggere.

I løpet av 2004 ble det gjennomført idédugnader og møteserier med berørte parter for henholdsvis Møllendal og Nygårdstangen. Parallelt med utarbeiding av kommunedelplanen har flere utbyggere fremmet sine reguleringsplaner som til dels har vært i strid med planen. Dette har skapt mange utfordringer i planprosessen.

Evaluering:

Berørte beboere og virksomheter gir uttrykk for mulighetene er gode for medvirkning eksempelvis gjennom planverkstedene, men gir uttrykk at de oppfatter at deres innspill i liten grad har ført til endringer. De opplever at forslagstillere og politikere er mer en middels interessert i deres meninger, men i mindre grad planadministrasjon.

Utbyggere gir uttrykk for at de er middels tilfreds med medvirkning, men det er her stor forskjell mellom utbyggere. Interessegrupper er omtrent middels tilfreds med medvirkningsprosessen, men er noe tilbakeholden med i hvilken grad forslagsstiller viser interesse for dere syn.

Det er også fremkommet kritikk fra berørte og interesseorganisasjoner at de kom sent inn i planprosessen og at de var usikre på om de ble hørt og at de savnet å bli oppdatert hva planstatus var.

Store Lungegårdsvann er en komplisert prosess med planer på flere nivåer som er under arbeid samtidig. Kommunedelplanen ble igangsatt blant annet på grunn av utbyggingspress i området, og det behovet det ga for overordnede rammer. Utbyggingspresset har også ført til at det ble igangsatt arbeid med private reguleringsplaner for området parallelt med kommunedelplanen, og dette medførte en mer komplisert prosess og flere arenaer for medvirkning.

Vår evaluering tyder på at det har vært en god planprosess preget av reell vilje til å sette forhold i planen under debatt. At så mange som 80 % oppgir at de synes planen (slik den forelå som innstilling til vedtak) har blitt god, tyder også på gode prosesser, selv om mange respondenter også oppga at de var mindre fornøyd med det de opplevde som påvirkningsmulighet mht å endre planen.

3.3 Trondheim

6. Kommuneplanens arealdel 2003

Om planen:

Planarbeidet for Kommuneplanens arealdel 2001 – 2012 startet opp i 1999 med fokus på byomforming, senterstruktur og grønnstruktur. Arbeidet med grønn kommunedelplan løp samtidig med arealdelen og var ute til høring som to samkjørte planer. Grønn kommunedelplan ble etter høring innarbeidet i kommuneplanens arealdel.

I planforslaget var det angitt byggeforbud i framtidig grønnstruktur samt byggeforbud i et 100 meters bredt belte langs Nidelva. Pga relativt detaljerte arealbruksbestemmelser mht rådighets-innskrenkninger ble mye av fokus rettet mot grønndelen av planen.

Om medvirkningen:

Medvirkning var i form av samrådsmøter med innsigelsesmyndigheter, informasjonsmøter for politiske fora, folkemøte med organisasjoner, nabolagsmøter vedrørende grønnstruktur, brev til alle 1800 hjemmelshaverne som var berørt av forslag til grønnstruktur og byggeforbud langs Nidelva, informasjonsavis som innstikk i Adresseavisen samt at planforslaget ble lagt ut på internett.

Under høringen av planen ble det utarbeidet en informasjonsavis om de to arealplanene som ble distribuert til husstandene i Trondheim (opplag 60 000). Hjemmelshavere som ble berørt av rådighetsinnskrenkninger ble direkte tilskrevet. I høringsperioden ble det arrangert åpne kontordager med godt besøk og mange henvendte seg til saksbehandlere over telefon eller via e-post. Under behandling av høringsuttalelser ble det holdt områdevis møter særlig rettet mot grunneiere som hadde merknader til planen. Dette for å forsøke å finne praktiske løsninger på de forhold som er tatt opp i merknadene.

Underveis i og etter høringsperioden har det blitt gitt orienteringer til formannskapet og til byutviklingskomiteen.

Det er også gitt orienteringer i ulike faglige fora, til interesseorganisasjoner og vel- og beboerforeninger.

Evaluerings:

Kommuneplanens arealdel er både et strategisk plandokument som skal fastlegge kommunens arealutvikling i 10-15 års perspektiv og samtidig et detaljert juridisk dokument som gir bindende regler for utbyggingsmuligheter eller ikke for enkelt tomter. Naturlig nok vil fokus oftest være rettet mot hva planen har å si for "min" tomt og den enkeltes utbyggingsmuligheter. Ettersom kommunen valgte å gi relativt detaljerte og bindende regler for arealbruk i grensen mellom byggeområder og grønnstrukturen, ble fokus ennå mer rettet mot virkninger for enkeltgrunneiere. Medvirkningsopplegget ble rigget for å møte denne utfordringen og gjennomført tilsynelatende vellykket, med vekt på å inngå kompromisser og finne praktiske løsninger.

Men det er betimelig å stille spørsmålet om kommuneplans arealdel var rette planform for å innføre så omfattende og detaljerte nye arealbrukbestemmelser. Vår evaluering av de etterfølgende kommunedelplanene for Lade- Leangen – Rotvoll og Tempe tyder på kommuneplanens behandling av en del helt strategisk viktige føringer for byomforming i disse områdene, ikke fikk tilstrekkelig fokus og dermed ikke ble forankret og forstått nok.

Medvirkningsopplegget for arealplanen i Trondheim kan brukes som en test på forslag i planlovutvalget på og lovfest krav om tilskrivning av alle berørte i kommunedelplan sammenheng (områdeplan som planlovutvalget foreslår som navn). Selv med pragmatiske begrensninger ble det over 1800 enkeltgrunneiere som ble tilskrevet som avstedkom ca 250 merknader. Kommuneplansjefen antyder at dette opplegget i hvert fall medførte ett års ekstra behandlingstid, samt var særs resursskrevende. Styrken er at de forhold som fikk fokus i arealplanbehandlingen, ble tilfredsstillende avklart. Ulempen er at en del andre og mer strategisk viktige forhold ikke fikk nok oppmerksomhet.

7. Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll

Om planen:

Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll ble igangsatt 1999 og vedtatt 2005. Utarbeidelse av kommunedelplanen var en oppfølging av føringer som lå i kommuneplanen om å byutvikle området til et avlastningscenter på linje med Tillerbyen. Området er i dag dominert av industri, en gros, lager og storvarehandel samt OBS kjøpesenter. Planen ble utarbeidet parallelt med og tilpasset reguleringsplan for godsterminal på Leangen. Rotvollområdet ble i november 2000 innlemmet i planen for utredning med tanke på vern. I mai 2001 forelå første utkast til plan der store deler av området fikk endret arealbruk til byutviklingsområde med muligheter for bolig, forretning med mer. Det ble stor lokal motstand mot planforslaget ut fra de restriksjoner forslaget la på dagens bruk av området.

Kommunen konkluderte med at området ikke var moden for byomforming enda og planen ble radikalt omarbeidet ut fra reaksjonene. Hensynet til eksisterende virksomheter ble ivaretatt bedre ved å ta ut omformingsønsket i store deler av planen. Men hovedgrepet med to senterområder og forbedring/sikring av infrastruktur ble beholdt og kommuneplanens føringer om bymessig utvikling med blandet arealbruk (inkl. en vesentlig andel boliger) ble fastholdt som en langsiktig strategi. Dette ble derfor sendt på en begrenset høring i oktober 2004. For å sikre at de berørte ble hørt før planen ble lagt fram til sluttbehandling, ble planen dessuten lagt ut til offentlig ettersyn i januar 2005. Planen ble vedtatt april 2005.

Om medvirkningen:

Arbeidet med kommunedelplanen la opp til et tradisjonelt medvirkningsopplegg langt på vei basert på plan- og bygningslovens minstekrav. Kommunen la til grunn at mandat og hensikt med planen var gitt gjennom føringer i kommuneplanen og la derfor ikke opp til noe utvidet medvirkningsopplegg ved oppstart av planarbeidet. Oppstart ble annonsert og alle berørte grunneiere ble tilskrevet noe som ikke er pålagt ved kommunedelplaner. Oppstartsannonseringen utløste ingen store reaksjoner.

Under høring av første utkast til plan i 2001 la også kommunen seg på reaktivt opplegg for medvirkning ved at planforslag ble annonsert og berørte tilskrevet, men utover det ble det ikke lagt opp til egne informasjonsmøter eller samråd. Næringsforeningen tok selv initiativ til møter som kommunen stilte opp på.

For et delområde på Leangen er det i et samarbeid mellom grunneiere og kommunen gjennomført konkurranse om et ideprosjekt som kan visualisere for aktørene hvordan bydelsenteret kan utvikles.

Evaluerings:

I kommunedelplanen ble involveringsopplegget undervurdert i utarbeidelsesfasen noe som resulterte i store protester mot planforslaget ved høringen. Næringsdrivende i området protesterte på planer som la opp til en bymessig omforming av området på bekostning av eksisterende næringsliv. Kommune innså etter hvert konfliktgraden og åpnet for å endre planforutsetningene. Slik sett hadde medvirkningsopplegget i og etter høringene stor innflytelse på planforslaget som ble radikalt endret. Et utilsiktet kontroversiell plan fikk fram engasjement blant de berørte.

Vi oppfatter at denne planprosessen i fase 1 la opp til en medvikning preget av litt over lovens minimumskrav til informasjon. Fase 2 under og etter høringen ble det et noe mer offensivt medvirkningsopplegg, men mer preget av reaksjon på innspill enn aktivt agering ut mot de berørte.

8. Kommunedelplan for Tempe

Planen:

Arbeidet med kommunedelplan for Tempe ble satt i gang høsten 2003. Området var da i forslag til kommuneplanens arealdel vist som framtidig bybebyggelse, med forutsetning om en omforming fra industri til boliger og lett næringsvirksomhet (kontorarbeidsplasser). Planarbeidet ble startet med utgangspunkt i at området har en attraktiv lokalisering i byen og et potensial for en mer effektiv arealutnytting.

Forutsetningene for en markedsdrevet byomforming, hvor tomteverdien i seg selv bidrar til å finansiere tiltakene ved fornyelse av bydelen, antok man derfor var til stede.

Samtidig vil fortetting og byomforming være samfunnsøkonomisk og miljømessig lønnsomt gjennom gjenbruk av eksisterende byområder og lavere transportavhengighet.

Ut fra kommuneplanens målsettinger ble det i utgangspunktet satt som mål at området skulle omformes til å romme ca 1500 nye boliger og opptil 10 000 nye kontorarbeidsplasser. Området har i dag ca 2000 arbeidsplasser

Høsten 2003 ble det laget en situasjonsanalyse av området. Målsettinger og situasjonsanalyse var ute på høring blant berørte og det kom inn mange innspill. Arbeidet ble støttet av Husbanken.

Våren 2004 ble det arrangert to dagers ideverksted med offentlige og private planleggere, kunstnere og studenter. Verkstedet resulterte i fem konseptskisser eller byplangrep med ulike tematisk utgangspunkt- "5xTempe". Verkstedene var delvis finansiert av Miljøverndepartementet.

Konseptforslagene ble omarbeidet til 3 ulike planskisser; "Boligbyen", "Urban" og "Fleksibel". Planskissene var utgangspunkt for bred medvirkning med i alt 15 dialogmøter med ulike interesseparter i planområdet. I tillegg var det også forsøk med s.k. borgerpanel.

Planarbeidet viste at området ikke var modent for en omforming til bymessig bebyggelse med boliger slik arealdelen la opp til. Bygningsrådet vedtok derfor i november 2005 å ikke fortsette arbeidet med kommunedelplanen.

Medvirkningsopplegget:

Kommunen inndelte medvirkningen i innspillsfasen og medvirkningsfasen. Innspillsfasen startet ved varsel om igangsatt planarbeid der det ble sendt brev til alle berørte både innenfor planområdet og de som grenset opp til det. Informasjonsmøte ble avholdt i forbindelse med igangsettelsen av planarbeidet. En situasjonsanalyse ble sendt på høring til fagenheter og interesseorganisasjoner.

I medvirkningsfasen ble det utarbeidet 5 konseptskisser som ble videreutviklet til 3 alternative og realistiske planskisser som ble diskutert i 15 såkalte dialogmøter med ulike interesseparter innenfor planområdet.

Teknologirådet gjennomførte et separat medvirkningsopplegg som et forsøk på med borgerpanel. Rådet plukket ut en gruppe borgere som skulle være representative for Trondheims befolkning.

Dette panelet tok utgangspunkt i de foreliggende konseptskissene og laget en uttalelse hvor det ble uttrykt skepsis til målsettingene for planarbeidet. Denne uttalelsen forsterket kommunens avgjørelse om ikke å gå videre med planarbeidet.

Evaluerings:

Kommunedelplanen for Tempe er et godt eksempel på design av brede medvirkningsprosesser tidlig i planlegging. Planadministrasjonen har bevist lagt opp til en skrittvis utvikling der en hadde bred høring av kommuneplanens visjon for området og en situasjonsanalyse. Deretter ideverksted med fagfolk og berørt næringsliv og grunneiere som utviklet plankonsepter. Disse var igjen utgangspunkt for skissering av 3 alternative utviklingsmuligheter. Det var bevist valg av tre alternativer for å presentere en meny av skisser med ulike premisser for å beskrive et handlingsrom.

Ut fra at arbeidet startet opp med et klart mandat i kommuneplanen om å tilrettelegge for byomforming, så har medvirkningsprosessene klart fungert ettersom premissene for planarbeidet ble radikalt endret gjennom prosessen. Det kan selvsagt diskuteres om dette betegner en styrke med denne kommunedelplanprosessen, eller en svakhet med den overordnede kommuneplanprosessen.

Vi oppfatter at denne planprosessen klart la opp til et mer offensivt medvirkningsopplegg enn lovens minimum og at prosessen legger opp til grader av medbestemmelse.

3.4 Stavanger

9. Kommunedelplan for Jåttåvågen

Planen:

Jåttåvågen har en sentral beliggenhet i bybåndet Stavanger - Sandnes. Kommunen ønsket å utvikle det fra et industri- og anleggsområde til et byområde med boliger, arbeidsplasser, service og rekreasjonstilbud. Kommunen hadde hånd om vesentlige arealer og var stor grunneier. Kommunen samarbeider med Hinna Park AS om videre planlegging for å sikre en ønsket næringsutvikling i området. Forberedelsene til planarbeidet startet i november 1998 og planen ble vedtatt i 2001. Det ble arrangert en byplankonkurranse med innlevering april 2000.

Medvirkningsopplegget:

Medvirkningsprosessen har vært litt spesiell, da området kan betegnes som et utbyggsområde for en ukjent fremtidig befolkning. Bydelsutvalg, interessegrupper og naboer har vært aktive og har deltatt i debatter og møter omkring innholdet i kommunedelplanen.

Det ble utarbeidet et planprogram for kommunedelplanen som ble sendt på høring. Ellers var medvirkningsprosessen i henhold til PBL, men med utvidet møtevirksomhet.

I forbindelse med utleggelsen av planforslaget har det vært utarbeidet en kortversjon av plandokumentet, i form av en brosjyre som er sendt husstandene i bydelen. Orienteringsmøte for beboere er avholdt. Byplankonkurransen og kommunedelplan ble lagt ut på nett.

Evaluering:

En oppfatter at utarbeidelse av kommunedelplan Jåttåvågen har hatt få store konflikter. Medvirkningsprosessen la vekt på å informere naboer, bydelsutvalg og interesseorganisasjoner eksempelvis båtforeningen. En del av utfordringene i utbygging av området vil imidlertid komme sterkere til syne i reguleringsplanarbeidet slik som utnyttelsesgrad, forhold mellom andelen bolig og næring.

Vår evaluering tyder på medvirkningsprosessen til dels har vært vellykket ved at det ikke er skapt mye støy, konflikter har vært små og det har i stor utstrekning vært mulig å ta hensyn til merknader som er kommet. Dette skyldes bl.a. at meste parten av planleggingen foregår på "jomfrulig" mark og det var ingen beboere innen området, kun naboer.

10. Kommunedelplan for Paradis - Hillevåg

Planen:

Planen omfatter to byområder. En stor del av planområdet er definert som transformasjonsområde i Kommuneplanens arealdel 2002 – 2017. Formålet med kommunedelplanen er å presisere innholdet i kommuneplanens arealdel og å legge rammer og retningslinjer for videre planarbeid og tiltak.

Planarbeidet for nordre del (Paradis) startet allerede i 1993 med konsulentutredninger som ble fulgt opp med en idédugnad 1997. Det var flytting av godsterminal fra området i Paradis som var utgangspunktet for planarbeidet. Våren 2000 ble det besluttet å innlemme Hillevåg sør i planområdet. Paradis (335 dekar, 140 beboere) er et jernbaneområde mens Hillevåg (970 dekar, 1 460 beboere) er et gammelt kommunesenter (nå bydelscenter) med boliger/industriområde lenger sør. Kommunedelplanen ble vedtatt i september 2005.

Planarbeidet ble organisert som et prosjekt, på samme måte som kommuneplanens arealdel. Lederteamet for kultur og byutvikling (KBU) er styringsgruppe. Prosjektgruppen har medlemmer fra ulike avdelinger innenfor KBU

Medvirkningsopplegget:

I 1996 ble det i Stavanger formannskap reist forslag om en omfattende idédugnad for å gi innspill til Stavangers fremtidige Paradis. Idédugnden ble organisert som en utvidet medvirkningsprosess, og ble gjennomført våren 1997.

Etter bystyrets godkjenning av oppstartmeldingen, ble det arrangert et stort programseminar for Paradis. Dette ble gjennomført i 2001 i regi av Stavanger kommune og ROM

eiendomsutvikling. Kommunen har i samarbeid med ROM Eiendomsutvikling gjennomført et bredt anlagt programseminar over to dager for utviklingen av Paradis.

Høsten 2001 ble det arrangert åpen idédugnad for Hillevåg i regi av Stavanger kommune. Her deltok blant annet representanter fra bydelsutvalg, ungdomsorganisasjoner, næringsliv, beboere i bydelen og andre. Resultatene er samlet i rapporten Hillevåg 2020 – Et levende Paradis.

Ellers er det avholdt en lang rekke åpne møter i regi av kommunen og bydelsutvalg i tre bydeler samt møter med enkelte grunneiere og virksomheter.

Foruten den formelle medvirkningsprosess la ROM og kommunen opp til idédugnader og seminarer. Det deltok nærmere til sammen 80 - 100 på de første seminarene og mange var profesjonelle planleggere. Det deltok omlag 20 – 30 personer på hvert av de åpne seminarene som fulgte senere i planprosessen. Utbyggere, grunneiere, berørte, interesseorganisasjoner og bydelspolitikere har vært med i planprosessen. Flest ble orientert om planarbeidet gjennom annonser og invitasjon til idédugnader. Kommunen oppfatter at man hadde nytte av de forskjellige samlingene og innspill som kom. Om lag halvparten av de som inngår spørreundersøkelsen gir uttrykk for at de i middels grad eller bedre synes at resultatene fra disse samlingene fikk positiv innvirkning på planen

Evaluerings:

Det har vært et stort planområde og omfanget av medvirkning har vært brukbar sammenlignet med andre planprosesser. Planleggerne sier det er brukt mye tid på medvirkning. I tidlig fase var det gjennom idédugnadene folk deltok. Senere i høringsperioden var det gjennom skriftlige merknader til planen. Det ble holdt åpne informasjonsmøter for alle og direkte møter med noen store grunneiere, næringsvirksomhet, skole med flere. Det ble også holdt møter med bydelsutvalgene som var aktivt med.

De tema som aktørene kom med synspunkter på var bolig, utnyttelsesgrad / byggehøyder, friområder, næringsområder og spesielt veg- og trafikkforhold.

Mer enn 80 % av de spurte synes informasjon som ble formidlet om planen og planprosessen var god.

Det kan nevnes at det ble utarbeidet høringsutkast og kommunedelplan som rapporter av høy kvalitet for å oppnå en god formidling.

11. Kommunedelplan for E39 –Eiganestunnelen

Planen:

Planarbeidet igangsatt i januar 2001 er en oppfølging av fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. E39 inngår i det nasjonale stamvegnettet langs kysten fra Kristiansand til Trondheim. Etter ønske fra beboere ble planområdet utvidet nordover. Det ble også gjort endringer av hensyn til nye løsninger for tunnel mot øst (Hundvåg - Ryfylke (RYFAST)). Statens vegvesen som tiltakshaver har utarbeidet konsekvensutredning for

tunnelprosjektet. På grunn av reaksjoner og debatt ble flere alternative løsninger med tunnel og kulvert vurdert. Kommunedelplanen ble vedtatt i mai 2005, sammen med reguleringsplan for søndre del. Debatten omkring alternative løsninger for RYFAST pågår fortsatt.

Det var tidligere utarbeidet konsekvensutredning for Ryfast (tunnelprosjekt til Ryfylket) som omfattet deler av Eiganestunnelen. Det ble også utarbeidet reguleringsplan som ble fremmet parallelt med sist gangs behandling av KDP. Det som er spesielt ved Eiganestunnelen er at den henger sammen med Ryfast. Det er i denne sammenheng ikke diskutert alternative løsninger, bortsett fra å bygge vegen i en lengre tunnel, kulvert, for å unngå sjenanse for naboer og for å tilrettelegge for parkområder.

Medvirkningsopplegget:

Foruten prosjektgruppen var det ikke lagt opp til noe utvidet medvirkningsprosess mer enn det som i prinsippet kreves etter PBL. Det ble dog holdt flere informasjonsmøter og møter med parter. Det ble diskutert heftig mellom berørte i form av naboer og planmyndigheter, spesielt vegkontor. Ellers ble planprosessen preget av at en ønsket snarlig løsning av valg av alternativ fordi man ville ha resultatet i revisjon av Nasjonal transportplan.

Evaluerings:

Planprosessen med utarbeiding av kommunedelplan for Eiganestunnelen må sies å ha blitt en vanskelig plansak og spesielt når det gjelder medvirkning. Aktørene både planmyndigheter, Statens vegvesen, berørte og interesseorganisasjoner føler seg mindre komfortable med den prosess de har vært i gjennom. Planen er allerede under revisjon og ses i en større sammenheng både når det gjelder å løse trafikkproblemene i Stavanger og sammenheng med Ryfast. Det er blitt påpekt som svakheter at man ikke var mer åpne for alternative løsninger fra starten og at man la opp til en meget stram tidsplan begrunnet innspill til Nasjonal transportplan.

Berørte og interesser gir sterkt uttrykk for at de ikke er tilfreds med planprosessen. De har

- liten grad blitt hørt,
- synes ikke at planleggerne har vært interessert i deres meninger
- har vært lite tilfreds med muligheter for deltakelse
- mener at innspill ikke har ført til reelle endringer

Vår evaluering tyder på at organiseringen mellom vegkontor og kommunens planadministrasjon kunne fungert bedre. Den arbeidsgruppen som ble dannet kunne ha vurdert også å skulle ha omfattet berørte og interesseorganisasjoner. Kanskje hadde et klarere mål for medvirkningen og et mer bevisst opplegg for medvirkning kunne ha ført til et mer konstruktivt samarbeid mellom aktørene.

3.5 Kristiansand

12. Kommuneplan for Kristiansand 2005 - 2016

Planen:

Planarbeidet ble igangsatt i juni 2003. En evaluering av den da gjeldende planen viste at politikerne i liten grad opplevde den som et styringsverktøy, at den heller ikke hadde fokus på hovedutfordringene og at den ikke var samstemt med nytt styringssystem. Dette ønsket politikerne å forbedre gjennom prosessen med ny kommuneplan. Kommuneplanen ble vedtatt 21.09.2005.

Medvirkningsopplegget:

I tilknytning til profileringsprosjektet "Kristiansand by" ble det gjennomført møter i 8 fokusgrupper med inviterte deltakere fra hverdagsliv, kulturliv, næringsliv, frivillig organisasjonsliv samt intervjuer med studenter og folk i gata. I tillegg ble det innhentet innspill fra 4 ungdomsskoler og en klasse på videregående skole. I planarbeidet med politisk valgte satsingsområder ble det gjennomført en rekke dialogmøter av ulik karakter med hensyn til tema og deltakere. I forbindelse med offentlig ettersyn av planforslaget mottok alle husstander og bedrifter informasjonsbrosjyrer i tillegg til at det ble gjennomført folkemøter med tema fra arealdelen og satsingsområdene.

Evaluering:

Hovedinntrykket er at alle de relevante parter var involvert i arbeidet med kommuneplanen for Kristiansand. Medvirkningsopplegget har fått frem stort engasjement blant aktørene, bl.a framkommet gjennom det parallelle profileringsprosjektet kommunen gjennomførte samtidig. Mens de fleste sier seg svært fornøyd med måten medvirkningsprosessene har vært arrangert på, pekes det samtidig på at de opplever at muligheten for reell innflytelse har vært liten. Alle deltakere i medvirkningsmøter har fått tilbakemelding på hvordan innspill er behandlet. Med et plannivå så generelt og overordnet som kommuneplanen er, kan det være vanskelig å gjenkjenne egne innspill i det endelige dokumentet. Det betyr ikke nødvendigvis at innflytelsen ikke har vært reell.

Den viktigste erfaringen fra KP Kristiansand er kanskje at administrasjonen sørget for politisk forankring tidlig i arbeidet, noe som gjorde prosessen med utvikling og planen gjennomføring av planen raskere og mindre konfliktfylt.

Konklusjonen er at medvirkningsopplegget for KP Kristiansand 2005-2016 befinner seg på skalaen midt mellom diskusjon og medbestemmelse.

Etter vår vurdering er det i tråd med den politiske og administrative ambisjonen for medvirkningsopplegget, slik det ble beskrevet i prosjektplanen. Det er også etter vår vurdering et riktig nivå for medvirkning i en kommuneplanprosess. Konklusjonen er at, selv om det er påpekt noe forbedringsbehov, spesielt mht å synliggjøre grad av innflytelse på det endelige planforslaget, så ble medvirkningsopplegget for KP Kristiansand planlagt og gjennomført på en god måte for dette plannivået.

13. Kommunedelplan for Lund

Planen:

Planområdet er en sentral bydel med knappe 10 000 innbyggere som opprinnelig ble planlagt på 1920-tallet. Innenfor planområdet skal det gjennomføres en del transformasjons-/fortettingsprosjekt til boligformål, Høgskolen skal utvikles til universitet, ny havn er under bygging og det skal bygges et nytt fotballstadion for 10 - 14 000 tilskuere. Hensikten med kommunedelplanen var å etablere et styringsverktøy for langsiktig nærmiljøutvikling og fortettingspolitikk i bydelen. Kommunedelplanen ble vedtatt 27.04.2005

Medvirkningsopplegget:

Opplegg for medvirkning og involvering ble gjennomført etter en avveining av behov for fremdrift og behov for forankring. Tradisjonelle åpne folkemøter på ulike planstadier ble benyttet i kombinasjon med bruk av Internett og informasjonshefter i alle bydelens postkasser.

Det ble avholdt egne møter med styrever i velforeninger, borettslag, skoler og barnehager. Som følge av planprosessen igangsatt av kommunen, samlet de mange velforeningene i bydelen seg i paraplyorganisasjonen "Lundsiden bryr seg" (LBS). Organisasjonen fremmet sitt eget planforslag som fikk plass i kommunens planpresentasjon. LBS opprettet sin egen internettside og arrangerte egne åpne debattmøter om planen. I regi av Pedagogisk senter engasjerte barn og unge seg i planarbeidet. Et eget temahefte ble utarbeidet og et sammendrag presentert i kommunens planhefte.

Evaluerings:

Vår vurdering er at prosessen, slik den ble designet, ble håndtert på en god måte, der det var stor åpenhet og mange muligheter for påvirkning av enkeltsaker. Spørsmålet er om medvirkningsopplegget kunne vært organisert på en måte som ga større uttelling for de berørte som brukte mye energi på å påvirke planen.

KDP Lund hadde et omfattende opplegg for medvirkning - med metoder der forslagsstiller fremstilte sine analyser og argumenter og ba om kommentarer fra de deltagende. Den viktigste positive erfaringen var at kommunen fikk beboeren til å organisere seg i paraplyorganisasjonen – "Lundsiden bryr seg". Ved at alle velforeninger og interesseorganisasjoner i bydelen samlet seg under LBS ble det lettere for kommunen å håndtere de berørte – når de primært kunne forholde seg til *en* organisasjon. Samtidig hadde LBS et opplegg med egen hjemmeside som gjorde at de fikk stor oppslutning og spredt informasjon til store deler av befolkningen.

De berørte som deltok i KDP for Lund oppfattet medvirkningsopplegget var godt organisert, og at de hadde stor grad av innflytelse underveis på mange tema. Unntaket var diskusjonen om flytting av havna fra Kristiansand sentrum til Lund. Her hadde LBS oppfattet, eller valgte å oppfatte, at dette var et tema som fortsatt var åpent for diskusjon. De la ned mye arbeid i å skissere alternative løsninger for bruk av arealene der havna skulle ligge.

4 SAMLET EVALUERING AV MEDVIRKNINGSFORLØPENE

4.1 Grad av medvirkning

I gjennomgangen av planene over har vi sett eksempler på flere av de typiske medvirkningsprosessene som var omtalt i kapittel 3.

I figuren under har vi satt de 13 planene inn i en tabell der grad av involvering og tidspunkt for medvirkning utgjør aksene. Mange av planene har forskjellige medvirkningsformer på forskjellige faser i planarbeidet. Da har vi enten satt dem opp flere steder eller forsøkt å karakterisere dem med det medvirkningsforløp som er mest karakteristisk.

Grad av involvering (etter Sager, 1991)	Faser i planlegging		
	Innledende planarbeid før planprogram	Plan-utarbeidelse fram til 1x behandling	Høring av planforslag formell behandling
1. Offentlighet		<i>Lade fase 1</i>	
2. Informasjon		<i>Jåttåvågen</i>	<i>Eiganestunnelen</i>
3. Diskusjon	<i>Tempe Fjordbyen</i>	<i>Nesttun / Store Lungegårds vann Lund / Kr.sand KP Paradis-Hillevåg</i>	<i>Lade fase 2 Trondheim KP</i>
4. Medbestemmelse	<i>Hausmania</i>	<i>Majorstua</i>	
5. Beslutningsrett			

Figur 4 Planeksemplene plassert etter grad av involvering og fase.

1. Offentlighet

Ingen av de planene vi evaluerte kan medvirkningsprosessen karakteriseres til å ha et slikt minimumsopplegg. Lade- Leangen planen i Trondheim var i fase 1 mest preget av dette minimumsopplegget selv om de der også tilskrev alle berørte i planområdet noe som for en kommunedelplan ikke er lovpålagt. Årsaken var at en trodde at planforutsetningen var klargjort gjennom kommuneplanen og derfor ikke la opp til et bredere medvirkningsopplegg.

At ingen av kommunene vi har evaluert, har lagt seg på lovens minimums krav til medvirkning kan tyde på at kommunene anser at et slikt minimumsopplegg ikke gir

tilstrekkelig grad av medvirkning. Noen påpeker at slikt minimumsopplegg for medvirkning, kun bør brukes der det er få eller ingen allmenne offentlige interesser og grunneier-siden er tilstrekkelig representert gjennom planutarbeidelsen. Medvirkningsopplegget er da mest som en formell høring for å kunne kvalitetssikre at de berørtes interesser er ivaretatt, eller en nødventil når så ikke har skjedd. Metoden egner seg kanskje best ved planlegging av ”jomfrulig” mark med få berørte.

2. Informasjon

Vi finner at denne medvirkningsformen kan knyttes til Jåttavågen planen i Stavanger knyttet til planutarbeidelsen. Dette mye pga at det var få berørte i planområdet og grunnlaget for brede medvirkningsprosesser ikke synes å være tilstede. I høringsfasen kan nok også medvirkningen rundt planen for Eiganestunnelen - E 39 karakteriseres med informasjonsformen. Der hoveddelen av planforutsetningene var gitt, og det var lite grunnlag for å kunne påvirke gjennom medvirkningsprosessen.

I eksemplene vi har evaluert kan informasjon-metoden betegne en medvirknings prosess som kan benyttes der det er stor enighet om formålet med planen og/eller at planutfallet er gitt ut fra overordnede planavklaringer. I tilfelle må det avklares tidlig i prosessen at det ikke legges opp til debatt om formålet, kun informasjon knyttet til gjennomføringen av f.eks, veiutbygging

3. Diskusjon

Vi fant at de fleste av planene vi evaluerte kan karakteriseres som diskusjonstypen enten i form av debatt om konkrete planforslag så som Kommuneplanen for Trondheim og kommunedelplanen for Lund eller innledende debatter om planutfordringer så som Kommuneplanen for Kristiansand. Både for reguleringsplanen for Nesttun og kommunedelplanen for Store Lungegårdsvann var det lagt opp til brede diskusjoner i innledende faser av planarbeidet.

Vi finner at denne medvirkningsformen bør brukes når et planforslag legges ut til høring dvs at rammene er et konkret forslag som skal debatteres. Denne medvirkningsformen brukes både under planutarbeidelsen særlig når et planforslag begynner å ta form eller under den formelle høringsrunde da det foreligger et konkret forslag evt. med alternativer. Ofte gir diskusjonene grunnlag for administrasjonens innstilling til politikerne. Evalueringen av kommunedelplanen for Lund viser at det kan oppstå uenigheter om rammene for medvirkningsopplegget. Ikke alle deltakerne opplevde at det var mulig å endre forslaget spesielt mht vedtak om havneflytting. Noen av deltakerne opplevde at de ble invitert til å debattere noe som i realiteten var avgjort.

4. Medbestemmelse

I vår evaluering er charrettene for Majorstua og Hausmania i Oslo eksempler på medbestemmelse. Prosessene rundt innledende planarbeider på Tempe i Trondheim grenser også opp mot medbestemmelse selv om det ikke var så tydelig uttalt. Etersom planarbeidet har stoppet opp, er det også usikkerhet om stor grad av medbestemmelse ville vært knyttet til en evt. videreføring av planprosessen.

5. Beslutningsrett

Ingen av medvirkningsprosessene kan sies å ha kvalifisere til beslutningsrett. I våre eksempler ligger Hausmania og Majorstua charrettene nærmest til å kunne omtales som beslutningsretts-prosesser. Politisk var det uttalt at det var ”utenkelig” at politikerne ville gå i mot en klar innstilling fra charretten, samtidig som det presiseres at avgjørelsene må tas i kommunens vanlige styrer og utvalg.

Å formelt avgi beslutningsrett for plansaker fra politiske organ til ad-hocorgan som for eksempel en charrette vil være i strid med plan- og bygningslovens regler om at planer skal vedtas av folkevalgte organer. Dette kunne løses ved at en ikke rokker ved det demokratiske prinsippet om at politiske organ skal vedta planer, men at en kan gi ad-hoc organer grader av innstillings rett. Dvs at medvirkningsprosessen gis myndighet til å innstille på hvilken plan som skal legges ut til høring/vedtas enten til erstatning for den vanlige innstillende myndighet eller i tillegg til den.

Evaluering Charretter

Det er positive tilbakemeldinger angående bruken av charretter i medvirkningsprosessene i Oslo. Deltakerne er stort sett både entusiastisk mht. formen, teknisk gjennomføring, involvering av partene og deltakelsen fra de fleste aktører. Dette inntrykket er gitt i intervjuene, og bekreftet i svarene fra Questbackundersøkelsen. De tre charrettene Oslo har gjennomført kommer bedre ut når man sammenligner disse med andre medvirkningsopplegg i de andre storbyene.

Det er imidlertid betydelige forpliktelser forbundet med gjennomføring av charretter. Berørte partene og interesserte er gjennomgående kritisk til manglende oppfølging av charrettene konklusjoner. De fleste mener at medvirkningen gjennom charrettene i Oslo ikke har blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Og at dersom grunneieren/forlagsstiller ikke liker resultatet gjøres det lite eller ingenting for å videreføre charretten.

Sammenlignet med andre medvirkningstiltak mener en større andel av charrettedeltakere at de ble både hørt og forstått i medvirkningssituasjonen, samt at de andre deltakere, både politikere og tjenestemenn, var interessert i å høre på deres innspill. Det dreier seg rett og slett om å bli tatt på alvor av de andre aktørene i større grad enn i de andre prosessene.

Saksbehandlerne er på sin side fornøyd med det som oftest kalles for en ”ansvarliggjøring” av beboerne og lokale interesserte. Dette forklares ved at alle deltakere i charrettens arbeidsgrupper er bedt om å arbeide mot en helhetlig løsning for området. Her er det forventet at ”protestantene” bidrar med positive innspill til planen, at de vurderer flere aspekter av utbyggingen og at de vurderer andre alternative løsninger. Man har i mindre grad muligheten til å være i mot et planforslag, hvor motstanden er basert på et enkelt faktor.

Charrette ser ut til å være en god og fremtidsrettet medvirkningsform. Den er ressurskrevende og bør brukes i større og/eller viktige planprosesser. Det bør brukes et norsk ord som f. eks. ”medvirkningsverksted”.

En charrette/ medvirkningsverksted må plasseres inn i en større medvirkningskontekst, med (a) forberedelse til charrettepremissene, (b) selve charretten og (c) oppfølgingsverkstedene som hovedelementer. Oppstart av en medvirkningsprosess, som omfatter en charrettelignende verksted, må beskrive hvordan forberedelsesarbeid bør utformes og hvordan oppfølgingsprosessen skal organiseres. Dette både for å sikre at oppfølgingen skjer i samsvar med charrettens konklusjoner og for å skape en felles forventningsnivå mellom partene.

Selv om man ikke kan forenes om et planforslag under charretten er det viktig at verkstedet søker å oppnå konsensus, og at de elementene som man er enige om protokolleres og videreføres i det videre planarbeidet.

Manglende oppfølging etter en charrette/verksted vil oftest føre til et større frustrasjonsnivå blant deltakerne enn det ville ha vært uten et slikt verksted. Det ligger så mye forventninger etter den tillitskapende- og samlende prosess en charrette representerer, at oppfølgingen og informasjon til deltakerne etterpå er svært viktig.

Sentrale politikere må være bevisst på sin egen rolle under charretten. Dette omfatter blant annet hvor langt man kan gå i beslutningsprosessen. Grensene for avgjørelsesmyndighet for charretten må formidles til deltakerne på forhånd. Det har vært store forventninger til politikere i forbindelse med charrettene i Oslo. Den politiske deltakelsen har vært svært begrenset. Utenom åpnings- og avslutningsforedrag har det kun vært bydelspolitikere som har deltatt i gruppearbeidet.

Ord som brukes gjennomgående om charretter er: respekt, ansvarliggjøring, likeverdighet og tillit. Medvirkningsprosesser må ivareta alle disse kvaliteter og dette er særlig viktig i bytransformasjonsområder i storbyene. Kommunens deltakelse som en viktig samfunnsaktør, sammen med lokal interesserte og utbyggere er avhengig av at medvirkningen fungerer. Governance prinsippene og de betydelige økonomiske interesser tilsier at partene arbeider mot en løsning med minst mulig konflikter og omkamper på viktige spørsmål.

Evaluering Borgerpanel

Borgerpanel var et forsøk på en ny medvirkningsform som ble utprøvd i forbindelse med kommunedelplanen for Tempe i Trondheim. Borgerpanel er et forsøk på å skape en arena der den vanlige, ikke-organiserte borger kan involveres aktivt i planleggingsprosesser. Panelet besto av 14 trondhjemmere uten særskilt tilknytning til planområdet. Arbeidet ble gjennomført som en serie kveldssamlinger i løpet av vel en måned høsten 2004. Samlingene var en kombinasjon av foredrag fra ulike aktører og diskusjoner mellom deltakerne i smågrupper og i plenum. Borgerpanelets arbeid ble avsluttet med at en delegasjon overleverte panelets uttalelse til ordføreren.

Panelets hovedargumenter samsvarte ikke med kommunens plan for området. Panelet konkluderte blant annet med at byggingen av nye boliger ikke var forenlig med trafikkssi-

tuasjonen. Derfor foreslo panelet å legge veien i kulvert. Paneldeltakerne var også uenige i at det trengtes 10 000 nye kontorarbeidsplasser i området, og mente heller at det burde bygges flere boliger langs Nidelva.

Borgerpanel er vanskelig å innpasse i et medvirkningsopplegg. Borgerpanelet er bevist sammensatt av personer som ikke har tilknytning til planområdet som grunneier, nabo og lignende. Borgerpanelet var rettet inn mot å gi politikerne råd om behandling av en plan. Det var et ønske om å få et bredere tilfang av synspunkter om utvikling i området.

Synspunkter som ikke var knyttet til grader av særinteresser.

Slik sett kan borgerpanel oppfattes som et svar på opplevelse av et ”demokratiske underskudd” i forhold til det grunnlag politikerne skal ta beslutninger ut fra. Enkelte deltakere i panelet etterlyste nærmere kobling til kommunens ordinære planprosesser, mens andre vektla nettopp at det var et opplegget som ikke var koblet til kommunens saksbehandling. Flere informanter utenom borgerpanelet påpekte at borgerpanel ikke var egent for planprosesser slik som Tempe-planen. Dette begrunnes med at de ikke var representanter for berørte interesser i området. Borgerpanelet kan evt. brukes på planer som angår store, allmenne byrom som alle borgerne har et forhold til. Eksemplet her kan være utforming av byens torg og lignende. Her kan et borgerpanel være med å konkretisere ”folkets røst” som råd til politikere. Dette berører også en debatt om forholdet mellom utstrakt medvirkning blant berørte versus helhetsvurderinger som byen som sådan bør/kan gjøre. Det siste er i vårt plansystem overlatt til politiske organ å vedta, mens planadministrasjonen skal ivareta helhetsperspektivet under saksprosessen.

Evaluering av medvirkningsformene:

Alle byene har lagt opp til mer omfattende medvirkningsformer enn lovens minimumskrav.

I alle de 13 planene har medvirkningsopplegget lagt opp til store grad av involvering fra de berørte, enten i form av åpne høringsmøter, åpne kontordager (ofte på kveldstid), medvirkningsverksteder og forskjellige typer informasjonsskriv. For kommuneplaner og komunedelplaner har byene praktisert utvidet tilskrivning av berørte, noe som kun er pålagt for regulerings- og bebyggelsesplaner.

Alle de gjennomførte planprosessene fikk fram til dels omfattende engasjement og synspunkter fra berørte.

I de fleste planene har planmyndigheten lagt til rette for å få fram engasjement i større eller mindre grad. Oftest har kommunen selv invitert til medvirkningsarenaer eller de har stilt opp på møter/arrangementer andre har arrangert omkring planen. I et flertall av planene har kommunen aktivt lagt til rette for slike medvirkningsarenaer, mens i en del planer har private aktører og organisasjoner tatt initiativ til slike møter der kommunen har deltatt.

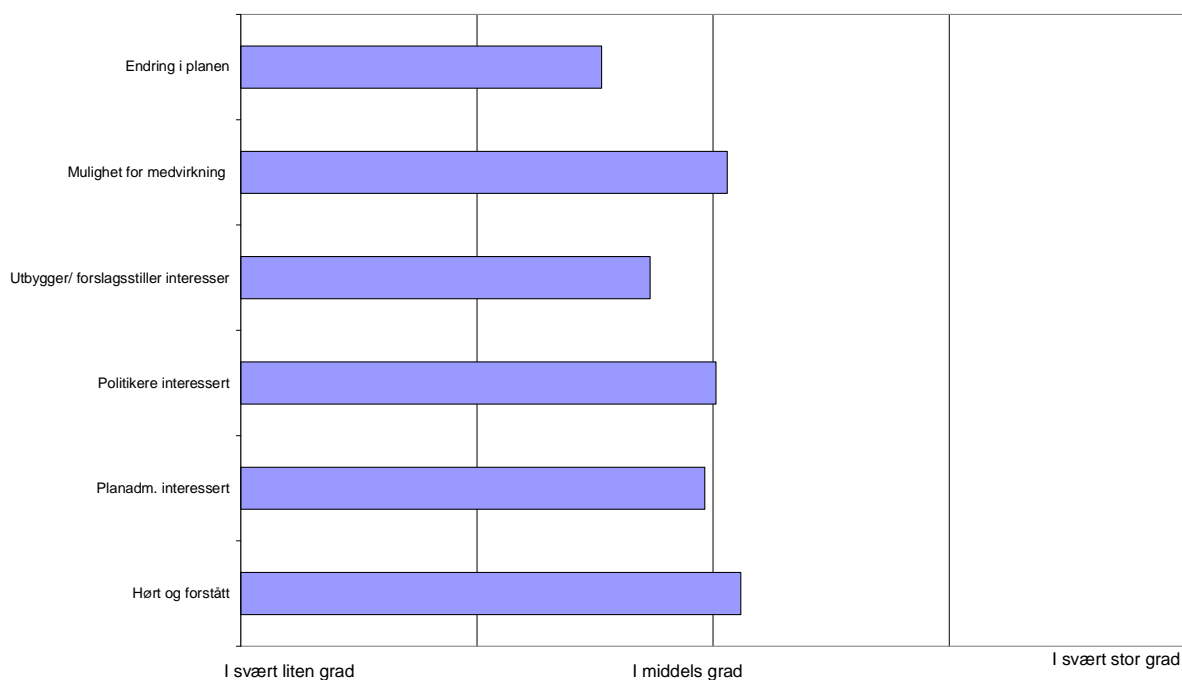
4.2 Har medvirkningen virket?

En viktig del av evalueringen var å undersøke om medvirkningen hadde vært reell. I hvilken grad har forslagsstiller vært lydhør overfor innspill og hvordan har de som har medvirket oppfattet sin rolle og mulighet til å påvirke.

I undersøkelsen ba vi respondentene ta stilling en del forhold i medvirkningsprosessen og i hvilken grad de var tilfreds med disse. De ble spurt om i hvilken grad var de mente at/var:

- Innspill førte til reel endringer i planen?
- Tilfreds med muligheten for medvirkning i planprosessen?
- Utbygger/forslagsstiller var reelt interessert i berørtes meninger?
- Politikerne var reelt interessert i berørtes meninger?
- Planadministrasjonen var reelt interessert i dine meninger?
- Innspill ble hørt og forstått?

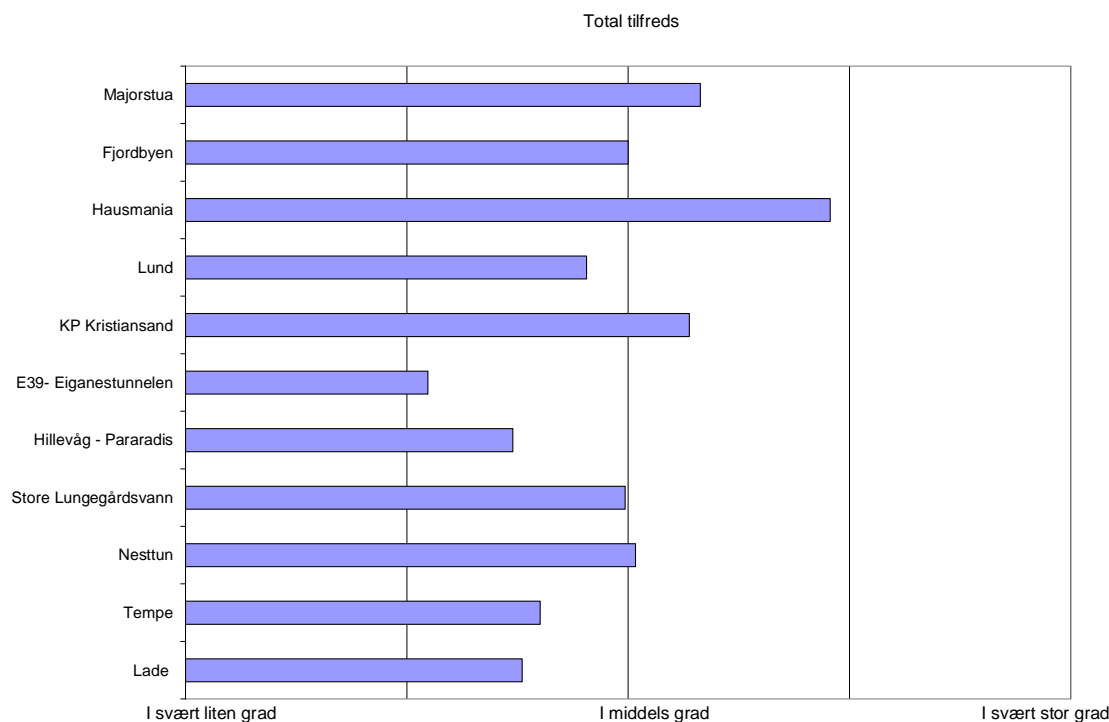
Tabellen under viser scorene på en ”tilfredshetsskala” fra i svært liten grad til svært stor grad av opplevd tilfredshet.



Figur 5 Grad av tilfredshet med forhold knyttet til medvirkningsprosessene – samlet for 11 planprosesser i 5 byer. (N= 183)

Vi ser at i gjennomsnitt så er respondenten i middels grad tilfreds. De er minst tilfreds med opplevelsen av at innspillene har ført til reelle endringer i planen, og relativt mest fornøyd med opplevd mulighet for medvirkning og opplevelsen av at innspillene har blitt hørt og forstått.

Figuren under viser grad av tilfredshet fordelt på de forskjellige planer:



Figur 6 Totalt tilfredshet med medvirkningsprosessene i 11 planer – fordelt ⁷

Undersøkelsen tyder på at det er lagt opp til relativt omfattende planprosesser, blir også aktørene i større grad tilfreds med prosesser. Charretteprosessene kommer best ut, med Hausmania med topp score. Dette er noe oppsiktsvekkende resultat når man tar hensyn til utgangspunktet for medvirkningen, de ulike befolkningsgruppene involvert, og historikken med konfrontasjonslinjen knyttet til okkupasjonene av Hausmania.

Av planprosesser som er gjennomført (eller like ved å bli det) scorer de planene best der det har vært omfattende medvirkningsprosesser tidlig i planprosessene slik som Kommuneplanen for Kristiansand og kommunedelplanen Nesttun.

Evaluering:

Evalueringen av de enkelte planeksemplene indikerer at i et flertall av planene har medvirkningen virket i den forstand at planens innhold er blitt endret som en følge av medvirkningsprosessen. I noen planer er planens hovedgrep blitt helt endret så som kommunedelplanen for Lade – Leangen – Rotvoll i Trondheim. I andre planer er større og mindre detaljer blitt endret så som Kommunedelplanen for Lund i Kristiansand, Kommuneplanen i Trondheim og kommunedelplanen for Store Lungegårdsvann i Bergen. I noen planer har medvirkningsprosessene vært lagt så tidlig at vi ikke kan spore virkningen i form av endringer fra utkast til vedtatt plan, men intervjuer tyder på at de

⁷ Kommuneplanen for Trondheim – arealdelen og Kommunedelplan for Jåttåvågen i Stavanger var ikke del av spørreundersøkelsen

som har medvirket er fornøyd med sin mulighet for å medvirke. I en plan – kommunedelplan for E 39 Eigenestunnelen i Stavanger har medvirkning ikke gitt synlige resultater der de berørte klart synes de ikke er blitt hørt og at resultatet er blitt en dårlig plan. I ett tilfelle har medvirkning bidratt til at en plan ikke ble videreført (Kommunedelplan for Tempe – Trondheim) da berørte og planmyndigheten hadde samstemt oppfatning om at grunnlaget for endring av et nåværende næringsområde ikke var modent for en byomforming som programmert i kommuneplanen.

Oslo kommune har i de 3 evaluerte reguleringsplan-prosessene gjort forsøkt med charretter dvs relativt intense medvirkningsverksteder der berørte gis mulighet til stor grad av medvirkning. Charrette-metoden oppleves som en klart vellykket medvirkningsform for Hausmannskvarteret og Majorstua, mens den for reguleringsplanen for de uavklarte deler av Fjordbyen av mange aktører ikke ble opplevd som en reell medvirkningsverksted, men mer en konseptutviklingsprosess.

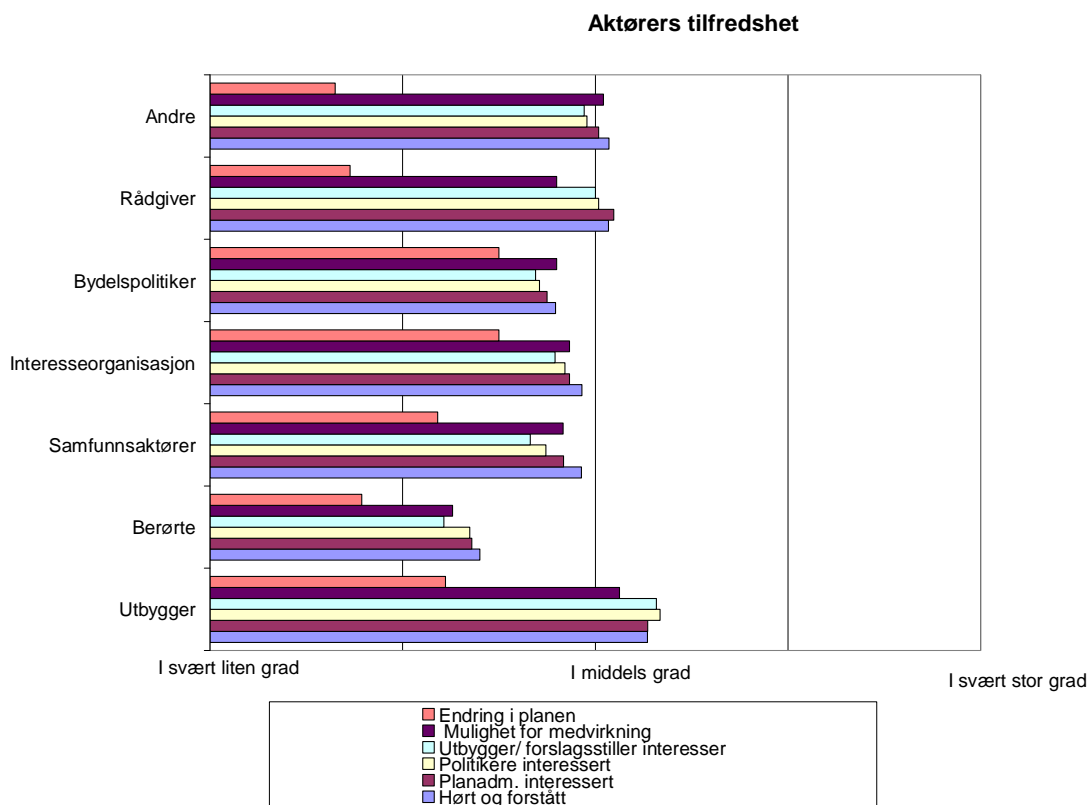
4.3 Hvem har deltatt?

I vår evaluering har vi forsøkt å definere aktørene i planprosessene. Utfra hvem som sto på høringslister og/eller deltok på medvirkningsmøter har vi gruppert aktørene slik:

- Berørt privatperson/virksomhet/grunneier - de som er part i plansaken som tradisjonelt omfattes av tilskrivingsplikten i plan- og bygningsloven for reguleringsplaner, men også brukt for kommunedelplaner. Dvs eiere, festere, næringsdrivende og til dels naboer til planområdet
- Utbyggingsinteresser – de som har utbyggingsinteresser i planområdet kan være dagens eiere/brukere eller andre framtidige eiere/brukere
- Samfunnsaktører/privatpersoner som agerer på veggen av andre – personer som representerer andre etater, sektorinteresser eller seg selv uten å være berørt i selve planområdet . Borgerpanelet i Trondheim inngår i denne gruppen.
- Interesseorganisasjon/forening – representanter for enten lokal interesse organisasjoner /vel/ borettslag eller tilsvarende på kommune/risk nivå
- Privat rådgiver/planlegger som har oppdrag innenfor planområdet
- Bydelspolitiker som agerer på vegna av lokalmiljøet og som ikke er beslutnings-taker i forhold til plansaken

Respondentene valgte selv hvilken aktørgruppe de fant mest passende for sin deltakelse og det vil derfor være noen uklare overganger mellom aktørgrupper.

Vi har forsøkt å finne ut om det er noen større forskjeller i aktørgruppens tilfredshet med forskjellige deler av planprosessene. Figuren under gjengir svarene fra spørreundersøkelsen på tilfredshet med nærmere angitte forhold i medvirkningsprosessen og de forskjellige aktørgruppens svarfordeling.



Figur 7 Grad av tilfredshet med medvirkningsprosessen fordelt på aktørgrupper og medvirkningsforhold. (N= 183)

Vi ser at aktørene er jevnt over middels tilfreds med planprosessene. Interesseorganisasjoner og bydelspolitikere opplever at de i større grad kan påvirke endringer i planene. Utbyggere og rådgivere er de som oppgir å være mest tilfreds med både mulighet for medvirkning, grad av opplevd politisk og administrativ interesse for deres synspunkt med mer. Tilsvarende er de vi kan kalle direkte berørte, de som er minst tilfredshet med prosessene. Dette kan underbygge en hypotese om at utbyggere i større grad får gjennomslag i planprosessene enten i form av at de i større grad kjenner plansystemet og slik sett vet når og hvor de skal påvirke, eller at de i de fleste av disse planprosesser ligger til grunn et kommunalt ønske om å legge til rette for utbygging. De kreftene som er motstander eller sterkt kritisk til endringer, vil slik sett oppleve mindre gjennomslag enn de som ønsker endringer.

Alle oppgir at de er minst tilfreds med opplevd mulighet til å påvirke endringer i planen. Det er ikke uventet at det scores lavt på opplevd mulighet til å endre planen. Dette kan skyldes både at planeksemplene som ligger til grunn, alle er relativt konfliktfylte slik at mange har ønsker endringer som seg i mellom ofte er motstridende. Hvis en part får igjennom en endring, skjer det på bekostning av en annen part. Slik sett kan et godt resultat være når, noe populært sagt, alle er passe misfornøyd.

I spørreundersøkelse har respondentene fordelt seg slik på aktørkategoriene (selvvalgt):

Aktør	antall	prosent
Berørt part	31	17 %
Interesseorganisasjon	43	23 %
Privatperson/samfunnsinteresse	32	17 %
Utbygger	29	16 %
Privat rådgiver	14	8 %
Bydelspolitiker	10	5 %
Andre/ikke oppgitt	26	14 %
sum	185	100 %

Tabell 1 Oversikt over fordeling respondenter spørreundersøkelse. Samlet for 11 planer.

Av de 17 % som samlet utgjør berørt part (direkte berørt) er de fordelt ca 50/50 på beboere og bedrifter. Fordelingen av aktører er ikke representativt for den reelle fordeling av deltakere, men gir en indikasjon på at aktørbilde er sammensatt og at det er langt flere parter enn bare utbygger og berørte nabo.

I evalueringen er det ikke kommet fram forhold som tyder på at noen sentrale berørte grupper ikke har fått anledning til å delta. De berørte defineres her som grunneiere, beboere, næringsdrivende i og opp mot planområdet. Videre interesseorganisasjoner, velforeninger og lag samt utbyggere og deres rådgivere.

En del grupper som vanligvis ikke er aktive i planarbeid så som barn og unge, funksjonshemmede, er i noen av planene forsøkt trekt med gjennom samråd med etater og organisasjoner som forutsettes å representere deres interesser. Ingen av kommunene har tilrettelagt spesielle medvirkningsarenaer overfor minoritetsgrupper.

Det er et viktig trekk at i flere av planene har kommunene bevisst valgt å forholde seg til interesseorganisasjoner /borettslag og velforeninger som representanter for borgerne. Dette delvis ut fra at det er ressurskrevende å få den enkelte borger i tale. Videre også at det er en erkjennelse av at planprosesser er såpass komplekse at det er en forutsetning for reell deltakelse at det kan skje en læreprosess fra plan til plan. Dette kan oppnås gjennom systematisk samarbeid med organiserte grupper.

Kristiansand vektla kontakt med organisasjoner som sentralt i sitt medvirkningsopplegg og ga også begrenset økonomisk støtte til "Lundsiden bryr seg", slik at de bedre skulle være i stand til å gjennomføre medvirkningsopplegg bakover blant sine medlemmer. Det ville vært interessant å få kartlagt effekter av slik støtte til aktører både for å sette dem bedre i stand til å gi konkrete innspill (herunder bl.a. sekretærbistand) eller i form av bistand til alternative utredninger og grader av "moteekspertise".

Et annet forhold som kom opp var at de som medvirket gjennomgående var misfornøyd med tilbakemeldingene om hvordan innspill var blitt mottatt og behandlet. Flere kommuner ga skriftlige tilbakemeldinger til alle som hadde deltatt med innspill. Plan- og bygningsloven gir ingen pålegg om å verken bekrefte mottakelsen av merknader til planer eller gi tilbakemelding om hvordan de er blitt behandlet. Det er derimot god

forvaltningskikk å gjøre slikt. I saksframlegg til politisk behandling skal innkomne merknader omtales og det skal redegjøres for behandlingen av dem.

Vi finner at både ut fra god forvaltningskikk og for å bidra til større forståelse for medvirkning og kunnskap om demokratiske prosesser burde kommunene i større grad systematisere tilbakemeldingsrutinene sine.

En representant fra en frivillig organisasjon formulerte det tilnærmet slik: ”Ettersom vi bruker fritid på å gi innspill og slik bidra til bedre planer, ville det vært hyggelig med i alle fall et julekort fra kommunen med takk for at du bryr deg”

Samlet sett tyder vår evaluering på at deltakelsen underveis i planprosessene har stort sett vært representativ i forhold til dem saken berører.

4.4 Politikernes rolle

Det er et økende fokus på politikerens rolle i planprosesser. Politikere opplever direkte påvirkningspress fra utbyggere og naboer. De formelle påvirkningsarenaene, som skriftelige uttalelser eller deltakelse på høringsmøter, er i større grad supplert med direkte møter med politikere enkeltvis eller i partigrupper. Dette skjer utenfor de formelle prosesser og er i liten grad dokumentert

Vår evaluering har ikke systematisk vurdert politikerens rolle i medvirkningsprosessene. De fleste av de medvirkningsprosessene vi har evaluert, har vært arrangert av eller i samarbeid med kommunens administrasjon og bare i begrenset grad hatt deltakelse fra politikere. Ofte er ordfører eller annen sentral politikere vært til stede for å åpne møter og slik bidratt til å gi møtene tilstrekkelig legitimitet. Politikere er derfor lite synlig i disse planprosessene utenom når planene kommer opp til formell politisk behandling.

I intervjuer med politikere opplyser de at de i stor grad blir kontaktet under planprosessene. Dette er gjennom telefoner, brev, mail og direkte henvendelser der berørte ber om møter med enkelte personer eller partigrupper. Informanter fra interesseorganisasjoner og lignende opplyser at de oftest tar kontakt med kommunens administrasjon, men de vil også ta kontakt med politikere når de oppfatter at deres synspunkt ikke får gjennomslag i administrasjonen.

Det er særlig opp mot vedtak i kontroversielle plansaker at det er stor pågang med henvendelser til politikerne. Under innspurten i behandlingen av kommuneplanen for Trondheim, opplyste en gruppeleder i byutvikingskomiteen at han brukte 1 til 2 timer hver dag til møter, henvendelser, forberedelser til denne ene plansaken. Mye av kontakten var knyttet opp til enkeltpersoner som var berørte av konkrete planendringer. Under bystyrets sluttbehandling av planen ble det fremmet nærmere 80 endringsforslag herav ca halvparten ble vedtatt.

Dette indikerer at henvendelser til politikere er en viktig medvirkningskanal og at det er grunn til å anta at det er en medvirkningskanal som kan være effektiv enten for å fremme en planendring eller forsøke å hindre et planlagt formål. Ettersom det til slutt er politikeren som vedtar planer er det naturlig at borgere også ønsker å bruke alle til-

gjengelige kanaler til å fremme sitt syn. Det kan være at det er en noe uklar grense mellom lobbying og medvirkning.

De politikere vi intervjuet, vektla å være tilgjengelig for slike direkte henvendelser, men understreket at de var tilbakeholden med å forplikte seg eller partiet mht kommende beslutninger.

I en offentlighet der en vektlegger åpenhet rundt alle planprosessene er det et tankeorsak at henvendelser til politikere er en medvirkningsform som helt unntaksvis er omtalt eller dokumentert i planprosessene.

Vår erfaring er at administrasjonens innstilling til vedtak i plansaker sjelden sendes ut til berørte. Det er ikke noe lovpåbud om å gjøre slik. De fleste kommuner legger nå ut innstillinger til vedtak på nett. Hvis berørte ønsker å forfølge en sak fram mot vedtak, er det avgjørende å kjenne til innstillingen for slik å kunne påvirke politikere før endelig avgjørelse. Det er derfor viktig å være klar over når planer kommer opp til vedtak. I kontroversielle saker vil avisene ofte omtale innstillingen og også lodde den politiske stemningen før vedtak.

Vi finner at det er viktig å erkjenne at kontakt med politikere er en legitim medvirkningsform, men som i liten grad dokumenteres. Det ville være ønskelig å kunne undersøke nærmere form og omfang av slik direktekontakt med politikere og da særlig overfor plansaker som er fremmet av private utbyggingsinteresser.

4.5 Medias rolle

Mediene er viktig i den offentlige debatt om planspørsmål. Media er både en viktig kommunikasjonskanal for å få ut opplysninger om planer og til tider en viktig aktør i planprosesser.

I de 13 planprosessene vi undersøkte, oppga ingen informanter at de oppfattet at media hadde spilt en avgjørende rolle i planprosessene. Informantene oppga at de oppfattet at media i for liten grad viet planene oppmerksomhet. En kommune (Trondheim) oppga at de valgte å utgi egne informasjonsskriv eller annonsebilag delvis fordi lokale aviser ikke dekket planforslagene tilstrekkelig.

I den grad avisene omtaler planene var det oftest med fokus på konfliktdimensjoner og i liten grad generelle informasjon om planen.

4.6 Tidsbruk.

Vi har ikke hatt fokus på tidsbruken i plansakene, men registrert tidsforløpet i planene. Av 9 vedtatte planer så tok prosessen fra oppstart til vedtak:

- 2 planer 6 år
- 2 planer 5 år
- 2 planer 4 år
- 2 planer 3 år
- 1 plan 2 år

I gjennomsnitt tok det 4,2 år å utarbeide og behandle en plan.

Tidsforløpet av plansaker er viktig ut fra at omfattende medvirkningsprosesser ofte krever tid, men samtidig påpeker flere informanter at det er frustrerende når det går lang tid fra medvirkningsprosessene er gjennomført til planene kommer opp til sluttbehandling. Ved lange tidsløp mellom medvirkning og sluttbehandling/ gjennomføring vil også de faktiske forholdene ha endret seg betraktelig. En kan da risikere at det som ble resultatet av medvirkningsprosesser, blir utdatert (eller kanskje også glemt) og at sluttresultatet ikke lengre oppfattes som uttrykk for det som var fokus i tidligere medvirkningsprosesser.

5 VEIEN VIDERE

5.1 Utfordrende plansituasjoner i storbyene

Hensikten med medvirkning i planprosessen er å få til en balansert utvikling hvor ofte kortsiktige private interesser avveies mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver. I praksis er dette særlig vanskelig i bytransformasjons-/ omformingsområder i storbyene. Komplekse eierforhold og bygningsstrukturer betyr at flere private aktører har arbeidet med utviklingsforslag over lengre tid, før plankontoret, det offentlige forøvrig eller lokalbefolkningen er trukket inn i prosessen. Når forslagene presenteres for kommunen er disse et resultat av interne forhandlinger, ikke minst om prosjektets økonomiske fundament. Dette kan gi et ganske bastant grunnlag for medvirkning fra lokal befolkningen, interesse organisasjoner, eller individer med interesse i området. Det er sjeldent at lokal befolkningen tar de samme økonomiske hensyn til utbyggingsforslag som utbygger gjør selv. Dette gir grobunn for konflikt, hvor politikerne blir klemt mellom partene.

Store utbyggingsprosjekter i byene fordrer gode og omfattende planprosesser. Fra utbyggerhold etterlyses forutsigbarhet og effektive prosesser. Det har tradisjonelt vært stort fokus på planetatenes tidsbruk, mens forhold mht medvirkningsaspektet og politisk behandling ikke har hatt samme fokus. Effektive planprosesser må sikre både bred folkelig medvirkning og politisk deltakelse for å lykkes. Enkelte store utbyggingsprosjekt har blitt skrinlagt eller forsinket fordi det i siste liten har kommet opp protester fra lokalmiljøet som igjen har medført at politikere har forkastet planforslag. I byggenæringen er det et stort behov for kunnskap om planprosesser for å kunne oppnå økt forutsigbarhet og redusere usikkerhet mht prosjektgjennomføring.

Reell samhandling krever at partene i en medvirkningsprosess kjenner til motpartens interesser og motiver i åpenhet. Ved praktisk gjennomføring av medvirkning, møter storbyene samtidig en rekke dilemmaer. Eksempler på disse er:

- Politisk og administrativ organisering av planprosessen– hvem har ansvaret for medvirkningsopplegget?
- Tidsfasing av medvirkning i forhold til reelle beslutninger
- Opplevelse av at de folkevalgte blir satt på sidelinjen
- Vektlegging og innhenting av innspill fra ulike typer interessegrupper – beboere, minoriteter, lokale / nasjonale selskaper, foreninger/organisasjoner, sektoretater
- Kommunikasjonsformer tilpasset ulike samfunnsgrupper – språk- og billedbruk, medier, tid og tilgjengelighet, e-planlegging
- Forhandlinger og organisering av prosesser overfor utbyggingsinteresser
- Tendenser til at utbyggerinteressene overkjører nabointeresser
- Forutsigbare vs fleksible planprosesser
- Tidskostnader for utbyggere og kommuner

5.2 Planprogram - fornyet fokus på medvirkning.

Medvirkning har tradisjonelt hatt som hovedmål både å forankre planer hos innbyggerne, og å få fram kreativitet, med ideer og ønsker til aktuelle planer fra lokalsamfunn.

Medvirkningsprosessen må gjennomføres samtidig som andre samordningsprosesser, hvor offentlige etater, utbyggere og interessegrupper ofte har sterke påvirkningsmuligheter.

Under dagens plansystem er kommunene pålagt å gi informasjon bestemte tidspunkter eller -faser av arbeidet med reguleringsplaner, kommuneplaner eller kommunedelplaner. Denne medvirkningen rettes mest mot innledende drøftinger av aktuelle saker, og mot uttalelser til planutkast.

Planlovutvalget vurderte planmedvirkning i sitt arbeid, 2000-2003. Følgende konklusjoner vises i delutredning 1 (NOU 2001:7), pkt 10.3.2:

”Utvalget mener det ikke er nok at loven fokuserer på innbyggernes adgang og rettigheter, slik som dagens ordlyd. Det bør komme klart fram at planforvaltningen har plikt til å gå aktivt ut for å skape et engasjement i befolkningen når det gjelder planemaer som har direkte betydning for folks hverdag. Dette bør også gjelde grupperinger som normalt har vanskelig for å fremme sine interesser i planprosessen, som barn og unge, eldre, grupper med fremmedkulturell bakgrunn, funksjonshemmete med videre. Etablering av lokale arenaer i form av grendeutvalg eller områdeutvalg som kommunen kan samhandle med, er i en del sammenhenger en forutsetning for å få kontinuitet i samarbeidet. Planmyndighetene bør opptre som en mer aktiv pedagogisk veileder slik at innbyggerne forstår viktigheten av å delta og muligheten for innflytelse. Som en del av dette bør kommunen også bestrebe seg på å gi tilbakemelding til private personer og grupperinger som kommer med innspill i planprosessen.”

Til tross for dette foreslo Planlovutvalget ingen lovendringer som er rettet spesifikt mot medvirkning.

I lovendring 2004 i forbindelse med implementering av konsekvensutredninger av arealplaner, ble det lovpålegg om å utarbeide planprogram (plan for planleggingen) for alle planer som skal konsekvensutredes.

Mye tyder på kommende revisjon av plandelen av plan- og bygningsloven kommer til å bygge videre på krav om planprogram i alle omfattende arealplaner. Planprogram skal omhandle innholdet i, og organiseringen av, planarbeid. Det kan være grunn til å tro at dagens innføring av planprogram gir muligheter for å styrke medvirkningen.

5.3 Governance og medvirkning – utfordringer for planleggingen

Vår evaluering har vist at byene har lagt opp til tildels omfattende medvirkningsprosesser der aktørene er forsøkt brakt aktivt inn. Videre har vi drøftet de utfordringer som ligger i governace-begrepet. Spesielt gjelder dette private planforslag der mye av planavklaringer skjer tidlig i planfasen mellom utbyggere og planadministrasjonen. Dette er samhandling

preget av forhandlinger og prinsipielle planavklaringer uten at andre aktører har mulighet til å medvirke. Bl.a. har tidsfristregimet medført at planforslag i større grad nå er ferdig bearbeidet før innsendelse til kommunene. Videre er kommunene pålagt å behandle planen i løpet av gitte tidsfrister som også stiller økte krav til medvirkningsprosessene.

Det er viktig at kommunen er seg bevisst hvilke planleggingsprosesser de legger opp til. Innføring av planprogram krever at kommunen tidlig tar stilling til design av planprosessen både med hensyn til hensikt, omfang og tids og ressursbruk. I evalueringene over har vi brukt en tilpasset involveringsskala som hjelpemiddel for å måle grad av involvering. En annen måte å vise handlingsrommet som ligger i design av planprosesser er det vi vil kalle et spenn mellom planmedvirkning og over til deltakende planlegging.

Med planmedvirkning menes her planprosesser hvor andre aktører i hovedsak responderer på planforslag som er fremmet av forslagstiller/ kommunen.

Med deltakende planlegging menes en gruppe prosedyrer og tiltak hvor ulike grupper og interessegrupper engasjeres sammen for å søke etter enighet om en plan og gjennomføringsstrategi. Deltakende planlegging kan initieres av én eller flere av aktørene, og formen og framdriften fremforhandles mellom de deltakende partene. Prosessen er forankret i en erkjennelse av at samfunnet er pluralistisk og at legitime interessekonflikter må håndteres ved hjelp av konsensus-skapende metoder. Deltakende planlegging forutsetter en kulturell bevissthet og følsomhet for forskjeller i maktforhold, og løsninger søkes som ikke nødvendigvis springer ut av disse forskjellene. Deltakende parter må utveksle opplysninger for å etablere et felles kunnskapsgrunnlag og deretter drøfte måter for å begrense styrken eller omfanget av uenigheter. Ingen av partene bør tape helt. Planleggere og byutviklingsaktørene bør tilpasse seg nye arbeidsformer, slik at planlegging åpnes for representasjon av flere interesser enn tidligere og involverer andre enn de vanlige, taleføre deltakere

Et utgangspunkt for deltakende planlegging bør planarbeidet startes med å gi en sentral plass til spørsmål om mangfold, forskjeller og konflikter. Planarbeidet må endres fra en mentalitet basert på ” Planlegg – konsultere – forsvar ” (jfr ”Plan, Consult, Defend”) til noe som i større grad er basert på tidlig forhandling, meglings i uenigheter og mobilisering av mange aktører rundt strategier for gjennomføring. Det er også viktig at de ”ikke profesjonelle” deltakere i en medvirkningsprosess gis tid og veiledning til å forberede seg slik at de kan i størst mulig grad oppnå likeverdighet med planleggerne og rådgiverne.

Læring er kjernen i deltakende planlegging. Alle deltakere kan lære av sine erfaringer. De som har deltatt tidligere kan bidra med å overføre kunnskap og kompetanse til andre. Med et bevisst, strukturert og styrket opplegg for læring, kan en prosess basert på ”training the trainers” være mest effektiv, for å videreformidle nye kompetanser og en ny kultur.

Figur 9 under angir forskjellige holdninger og roller som knyttes til begrepene planmedvirkning og deltakende planlegging. Det er viktig å understreke at begrepsparet betegner et spenn der mye av planleggingspraksis i dag ligger innenfor.

	Planmedvirkning	Deltakende planlegging
<i>Forholdet mellom kommunen og allmennheten</i>	<i>Kommunen representerer allmennhetens samlede interesser og gir uttrykk for disse i planene. Allmennheten informeres og gis muligheter til å uttrykke synspunkter til planene.</i>	<i>Kommunen betjener et mangfold av interesser. Flere spørsmål preges av motsetninger som det må forhandles om eller megles mellom interessegrupper som del av planarbeidet.</i>
<i>Planene</i>	<i>Utkast til planer og dokumenter utarbeides av kommunen i tråd med nasjonale retningslinjer, slik at de fleste konflikter allerede har funnet en løsning. Marginale justeringer kan foretas, men grunnleggende motforestillinger løses ikke.</i>	<i>Aktørene (Stakeholdere) kjenner deres egne behov og prioriteringer. Planleggerne bør høre etter, uten å forvente at de allerede kjenner andres behov.</i>
<i>Kompetanser</i>	<i>Kompetanser knyttes til utarbeidelse av planer og grunnlag for politiske vedtak, med fortolkning og tilpasning av nasjonale retningslinjer i lys av opplysninger som kommer gjennom høringsprosessen.</i>	<i>Kompetanser knyttes til kontaktarbeid med et mangfold av samfunnsgrupper; å lytte til deres oppfatninger av behov og prioriteringer; systematisk og tydelig framstilling og sammenlikning av spennet mellom de ulike gruppenes behov og interesser; identifisere og forhandle om justeringer og utvikling av tillitt fra og mellom de ulike samfunnsgruppene.</i>
<i>Hvem styrer prosessen?</i>	<i>Kommunen planleggere styrer høringsprosesser og innsamling, behandling og vurdering av uttalelser.</i>	<i>Uavhengige meglere eller planleggere, samtidig som at mange parter involveres, samt kommunens planleggere.</i>

Figur 8 Faktorer som skiller planmedvirkning fra deltakende planlegging

5.4 10 råd for bedre medvirkningsprosesser:

Med bakgrunn i evalueringen av de 13 planeksemplene og egne og internasjonale erfaringer (vedlegg 2) har vi her sammenfattet en del råd som kan bidra til bedre medvirkningsprosesser både i storbyene og kommunal planlegging for øvrig.

1. Planlegg for medvirkning – bruk planprogrammet aktivt.
Medvirkning bør planlegges innledningsvis som en integrert del av planarbeidet, for å gi tilstrekkelig med tid. En bør vurdere hvordan opplegg for planmedvirkning best kan tilpasses ulike samfunnsgrupper. Gjennom prosjektplanlegging bør unødvendig langdryge prosesser unngås.
2. Tilpass medvirkningsopplegg til plannivået.
Tilnærmingen og nivået på medvirkning vil variere med innholdet i og nivået for planarbeidet, og med rammebetingelsene for planmyndighetene. Kommunene må sikre et medvirkningsopplegg som bygger på en forståelse av samfunnets behov og kompleksitet, og å legge godt til rette for dette.
3. Medvirkning må skje i rett tid! (Front loading av medvirkning)
Strategier for et aktivt samfunnsengasjement bør gi åpninger for deltakerne til å kunne påpeke og drøfte aktuelle spørsmålsstillinger og løsninger, på et tidlig stadium i planarbeidet. Medvirkningen bør legges til et tidspunkt da deltakerne erkjenner at det kan påvirke utfallet og, spesielt, at de kan oppleve eierskap til beslutningene.
4. La medvirkning bli læring i demokratiske prosesser.
Medvirkningsprosesser er en del av vårt demokratiske styresett og medvirkningsprosesser har et formål utover å gi innspill til en konkret plan. Det skal også gi forståelse for hvordan beslutninger fattes i demokratiske systemer. Metoder for å tilrettelegge for medvirkning og involvering bør derfor tilpasses erfaringene både hos kommunen og de berørte. Omfanget av medvirkning bør ta hensyn til hvordan innbyggere best mulig kan blir involvert og hvilke former for faglig støtte som er tilgjengelige for dem. Planmedvirkning bør utvides til grupper som er mindre kjent med plansystemet og som ofte er vanskelig å nå fram til.
5. Tydeliggjør at medvirkningsprosessen skal gi muligheter for langsiktig involvering.
Gjennom medvirkningsprosessen bør lokalsamfunn få oppleve hvordan ideer bli utviklet ved ulike stadier, gjennom gode tilbakemeldinger. De formaliserte og juridisk forpliktende stadiene for involvering bør tydeliggjøres. Disse bør oppleves som faser i en kontinuerlig prosess framfor usammenhengende episoder.
6. Design prosesser som sikre åpenhet og tilgjengelighet for deltakerne.
Prosessen bør være tydelig, slik at deltakerne vet når de kan være med og hvilke spilleregler som gjelder, både faglig og politisk. Gjør tidlig klart hva som er

rammene for planmedvirkningene. Hva kan påvirkes og hva er allerede avgjort. Dette bør avklares før omfattende medvirkningsprosessen, som for eksempel en charrette, avholdes.

7. Avklar forhold til de ordinære politiske prosessene.
Medvirkning erstatter ikke folkevalgte beslutnings prosesser. I vårt plansystem skal planer vedtas av folkevalgte organer. Politikerne skal avveie særinteresser opp mot helhet og ta beslutninger der det er interessekonflikter for eksempel mellom vern og utbygging. For berørte parter er det legitimt å ha fokus på sine særinteresser og passe på "sine tuer". Økt grad av medvirkning sikrer ikke automatisk økt grad av helhetsvurderinger. Men der aktørene bringes sammen så som charretter og andre medvirkningsverksteder vil det være mer sannsynlig at aktørene kan se sine og andres forslag i en helhet.
8. Vær forberedt på at medvirkning koster.
Medvirkning er ressurskrevende både for kommunen og de andre deltakere både i form av tid og ressurser. Men dersom medvirkning resulterer i løsninger som flere kan akseptere, at selve planarbeidet blir mer positiv og at det påfølgende planprosess går med mindre konflikter og lignende, kan selve prosessen være mer effektiv i det lange løp. Hvis det forventes at ikke-profesjonelle aktører skal delta i omfattende medvirkningsprosesser, bør det vurderes å gi noe kompensasjon enten i form av sekretær/utredningsbistand eller frikjøp.
9. Vær bevisst på at medvirkning forplikter.
Partene deltar i medvirkningsprosesser ikke kun for å få til bedre og mer egnede planer, de ser mest frem til at den skal føre til en riktig utvikling. Det er avgjørende at gjennomføringen av planene skjer i samsvar med premissene og innenfor en rimelig tidsperiode. Hvis berørte inviteres til å medvirke, må de oppleve at medvirkningen er reell, dvs at de har rimelig mulighet til å påvirke resultatet innenfor gitte og tydelige rammer.
10. Lag et kommunalt "policy" dokument for planmedvirkning.
Kommuneplanen eller i egen sak, bør det sammenfattes en kommunal "policy" for medvirkning der ambisjoner og politiske målsettinger for medvirkningsprosesser kan konkretiseres. Dette kan bidra til bedre grunnlag for design av planprosesser og også avklare omfang, ressursbruk og ønske om politiske deltakelse i medvirkningsprosesser. Det bør også drøftes om og evt. omfang av kommunal bistand (økonomisk støtte/ utredningshjelp) til organisasjoner og grupper for å understøtte deres kapasitet til å medvirke i kompliserte planprosesser.

NB: Vedlegg 1: I denne kortversjonen av rapporten er vedlegg 1 – gjennomgang av de 13 planeksemplene tatt ut .

VEDLEGG 2 TEORI OM MEDVIRKNING

I planleggingsteorien skilles det ofte mellom instrumentell og kommunikativ planlegging. Den instrumentelle ofte kalt rasjonalistiske planleggingen, har selve planen som mål. Den bygger på at det foreligger klare mål for planleggingen og at fagekspertisens oppgave er å synliggjøre virkemidler for å oppnå målene og mulige konsekvenser av disse. Deretter skal beslutningstakerne (politikerne) avveie mål og konsekvenser for så å foreta valget av ”den beste planen”. Planleggerrollen er en ekspertrolle – der han eller hun skal finne den objektivt beste planen.

Kommunikativ planlegging vektlegger prosessen. Planen med stor P er ikke nødvendigvis målet, men at det skjer modning, idebrytning og kreativitet blant de som deltar i planprosessene. Planleggeren er en tilrettelegger for prosessen.

I praksis kombineres ofte instrumentell og kommunikativ planlegging, noen ganger situasjonsbestemt, andre ganger ubevisst. Ofte har planleggerne en tung instrumentell utdanning bak seg og må lære den prosessuelle delen gjennom ”livets skole”.

Sentralt i kommunikativ teori er den tyske samfunnsteoretiker og filosof Jürgen Habermas tanker om ”deltakerdemokrati”. Han utformet teorier om demokratiske menings- og viljesdannelser og søkte å gjenfinne hensikten med den demokratiske debatten i vår tid. Et viktig begrep er ”deliberasjon” som Habermas definerer som ”fornuftig diskusjon og gjensidig overveielse (deliberering) mellom frie og like samfunnsborgere ”⁸ Han vektlegger den frie utvungne debatten som grunnlag for å finne de beste løsninger og skape grunnlag for å utvikle strategier for kollektiv opptreden. Åpen kommunikasjon i det offentlige rom innebærer at argumenter skal framføres og kunne forsvares offentlig og må kunne overbevise de andre aktørene om de skal ha håp om å kunne danne grunnlag for koordinert handling. Deltakerdemokratiet er en form for samarbeide om hvordan skape legitimitet og prioritering for målfastsetting og valg av tiltak. Han hevder at parter deltar i åpen debatt for å utforske andres hensikter og motiver.

Habermas setter en del forutsetninger for den tvangsfrie diskusjonen som kan brukes også for medvirkningsprosesser (etter Farner 2003)⁹:

- Alle individer som kan tale og handle, har anledning til å delta.
- Alle har anledning til å stille spørsmål ved ethvert forslag.
- Alle har anledning til å stille ethvert forslag.
- Alle har anledning til å uttrykke sine holdninger, ønsker og behov.

⁸ Etter Kalleberg 1999:95 gjengitt av Lindseth Prosus rapport 3/00 ”Lokal agenda 21 i et deliberativt demokratiperspektiv”

⁹ Asle Farner (2003) Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser – Kommuneforlaget

- Ingen taler skal hindres med tvang, verken fra diskursens innside eller utside, til å gjøre bruk av overstående rettigheter.

Den tvangsfrie diskusjonen fordrer en del ideale forutsetninger så som at alle aktørene er interessert i å komme fram til felles forståelse og enighet. At de alle er frie, likeverdige og potensielt like kompetente. At de må kunne innrømme feil og endre oppfatning når de blir møtt med bedre argumenter og at de alle opptrer autentisk og sannferdig overfor hverandre.

Av praktiske grunner må disse ideelle kravene tilpasses ved at antall deltakere avgrenses og at det blir gitt begrensende rammer for diskusjonene både i tid og tema. Noen grunnleggende prinsipper kan legges til grunn for organisering av plan og utviklingsprosesser (gjengitt Farner 2003):

- Ingen part med sterk innvirkning må ekskluderes. De kan i så fall senere effektivt sabotere det som måtte gjøres av overenskomster mellom deltakerne.
- Deltakerantallet bør vurderes nøye og situasjonsbetinget. Få deltakere kan medføre beslutningseffektivitet, men mange deltakere øker sjansen for at generaliserbare interesser vinner fram slik at mer legetime avgjørelser fattes.
- Det bør på forhånd opprettes en kontraktssone dvs en klargjøring av grenser for utfall, enten i form av et sett utfall som en kan slutte opp om dersom en ikke kommer til enighet, eller forhåndsoppklaring om prinsipper og grenser for diskusjonen.

Teorier om effekter av medvirkning

Lukas (1976) identifiserer følgende hovedeffekter av medvirkning:

- *Gjennom medvirkninger blir mer informasjon gjort tilgjengelig, slik at mulighetene til å vurdere alle argumentene som ligger til grunn for vedtak maksimeres.*
- *Åpenhet rundt vedtaksprosessen gir alle en mulighet til å sette spørsmålstegn ved alle fakta og vurderinger.*
- *Allmennheten vil ikke kunne misoppfatte eller være fiendtlig innstilt overfor en avgjørelse som er ukjent for dem.*
- *Et tiltak kan bli oppfattet som uttrykk for et folkelig ønske*
- *En avgjørelse gjort i det offentlige rom kan bli bedre forstått og har derfor større sannsynlighet for å bli fulgt opp.*
- *Selv om en avgjørelse ikke får allmenn tilslutning, kan den bli akseptert ettersom folk har deltatt i debatter som ledet opp til avgjørelsen.*

Medvirkning tar utgangspunkt i at folk kan kritisere mer fra et ståsted som medvirker enn bare fra et ståsted som observatør/protestant.

Et annet viktig aspekt med medvirkning er at direkte medvirkning fra borgerne er avgjørende for egenutviklingen hos individer som deltar.

I nyere byutviklingsteori består storbyenes kapital av både det fysiske (bygningmassen, produksjonsanlegg og infrastruktur), men i vel så stor grad også av viktige samfunnsstrukturer. Disse kan omtales som blant annet ”Demokratikapital”, ”Samfunnskapital”, ”Humankapital” og ”Innovasjonskapital” (Bounfour & Edvinsson, 2005), hvor borgernes samhandling, kreativitet og intellektuell kapasitet utvikles og videreføres som en del av en bærekraftig byutvikling.

Medvirkning er slik sett ikke bare et virkemiddel (for eksempel for bedre planer) men et mål i seg selv for både byen og borgerne. Det kan også være grunn til spesielt å vektlegge medvirkningsformer som utløser kreativitet og intellekt i storbyene, på en måte som både engasjerer og ivaretar alle viktige sider ved byens dynamikk (for eksempel miljø, sosial utvikling, verdiskaping og estetikk). I et slikt lys bør en kunne vurdere i hvilken grad medvirkningen bidrar til følgende:

- Individu og organisasjoner, gjennom medvirkning, utvikler deres kapasitet til å involvere seg i, og kontrollere, avgjørelser som påvirker dem
- Nye og smarte ideer til en framtidsrettet byutvikling utvikles, som ivaretar både nyskaping og konservering, trygghet og byens karakteristiske form.

Grad av medvirkning

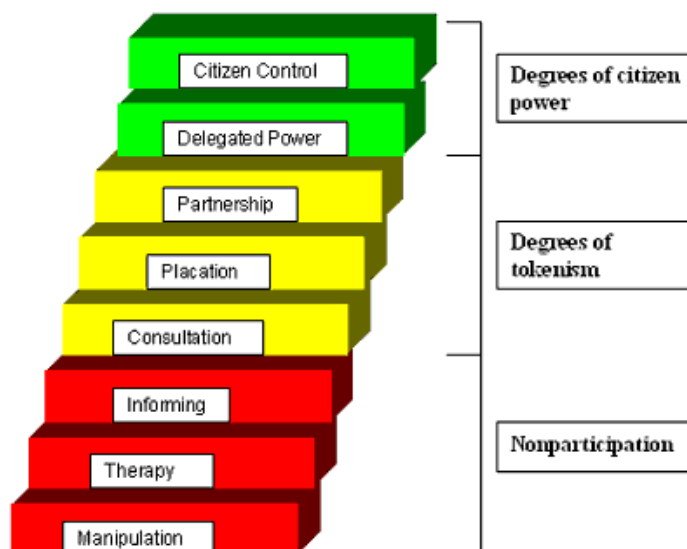
Medvirkning i planlegging kan oppfattes på flere måter. Kanskje den enkleste og mest velkjent modell for medvirkning består av en skala, med liten grad eller fravær av medvirkning på den ene siden og stor grad av maktoverføring så som borgerstyring / beslutningsrett står på den andre ytterligheten. (Se figurene nedenfor).

Prosesser med liten grad av medvirkning preges av enveis informasjon fra planmyndighet til publikum (av typen offentlig ettersyn) om hva planforslaget består av, med en formell invitasjon til å gi tilbakemelding (top-down-prosesser). Planforslag er laget ” på toppen” og skal til en viss grad forsøkes forankret nedover. Med sterk borgerstyring, er medvirkning preget av en sterk ”bottom-up” prosess, hvor forslag til byutvikling utvikles av grupper med beboere, og den formelle beslutningsprosessen kan oppfattes som en ren formalitet etter at debatten allerede er avklart i de offentlige rom.

En del teoretiker har forsøkt å definere dette medvirkningsspennet nærmere.

Arnsteins medvirkningsstige

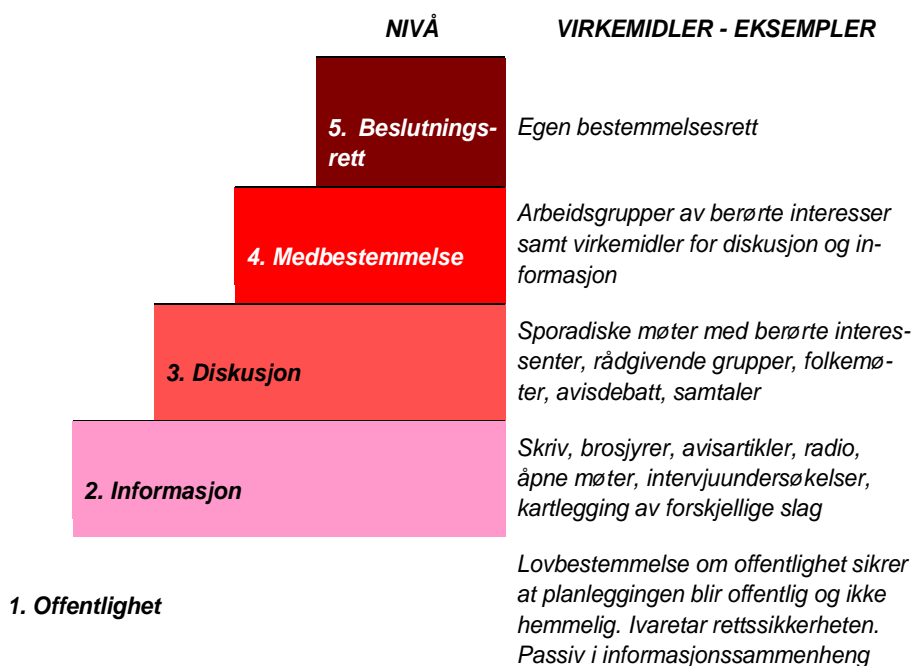
Arnstein (1969) har vært toneangivende for tekning om medvirkning de siste tiårene og definerer medvirkning som ”omfordeling av makt som gjør at underrepresenterte innbyggere (”have-not citizens”) i dag blir målbevist inkludert i framtiden”. Denne definisjonen ble lagt til grunn for en såkalt ”medvirkningsstige”, med en lineær utvikling fra ingen medvirkning i bunnen til maksimal innflytelse på toppen. Arnsteins stige har vært anvendt av flere, og blant annet tilpasset norske forhold av Sager (1991 – se vedlegget).



Figur 9 Stige for medvirkning (Arnstein, 1969)

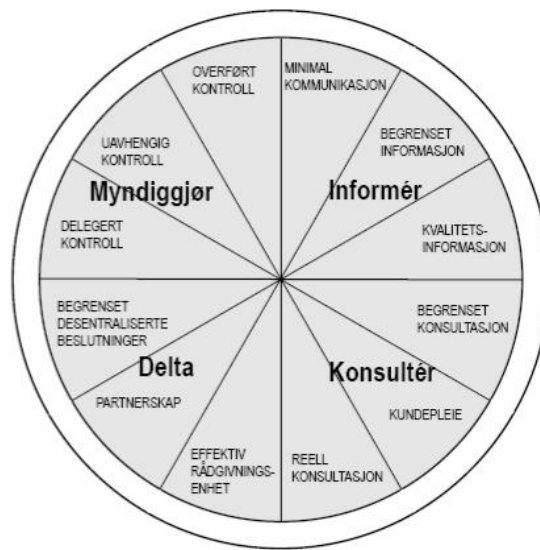
Tore Sager har omsatt og forenkelt Arnsteins stige slik:

Figur 10 Medvirkningsstigen etter Sager



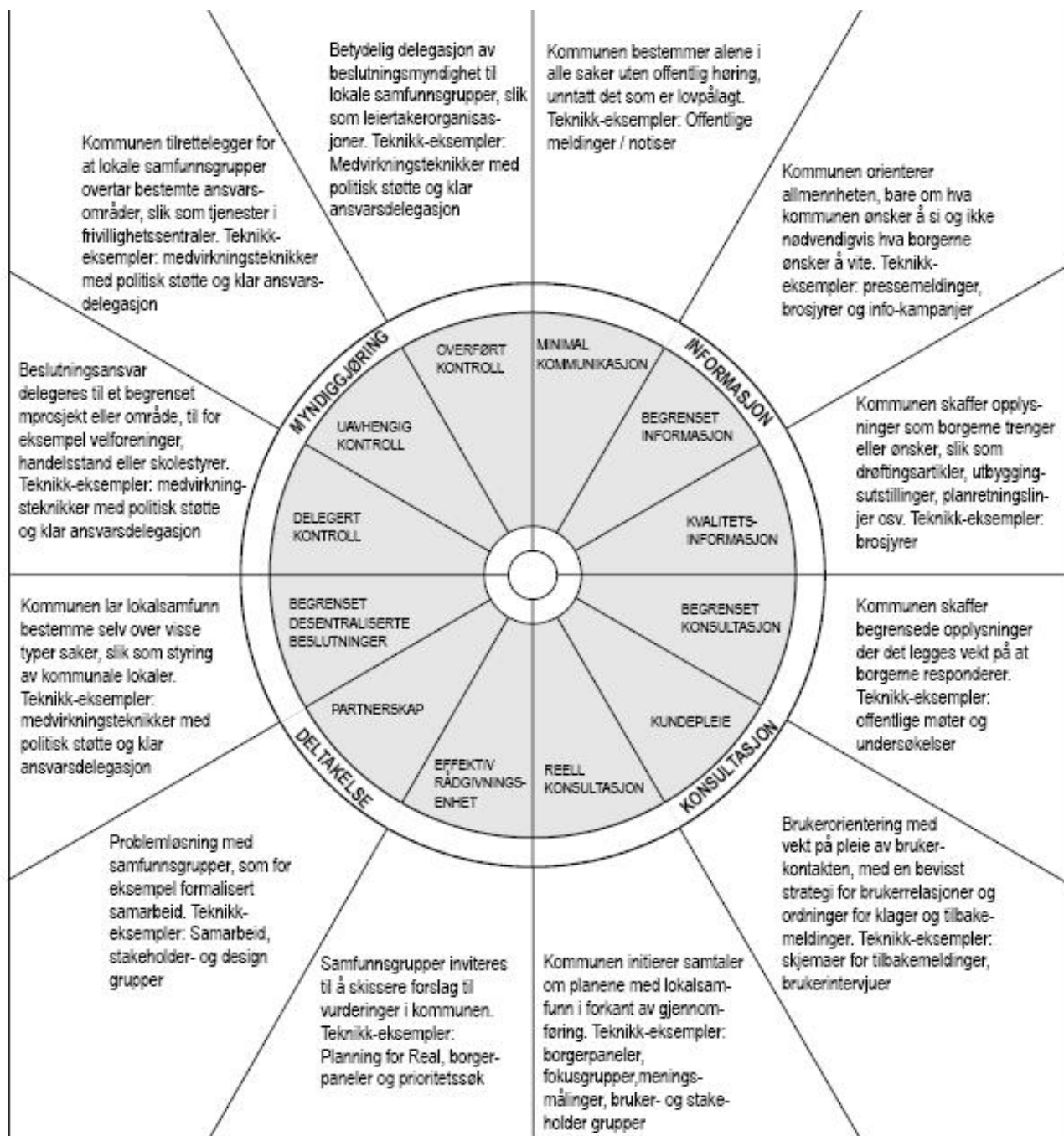
Davidsons medvirkningshjul

Arnsteins konsept ble vesentlig videreutviklet av Davidson (1998) som bruker et bilde han kaller "Medvirkningshjulet" (Wheel of Participation – see figuren ovenfor og nærmere omtale i vedlegget). Dette er et teoretisk bilde uten en hierarkisk tilnærming, og som oppmuntrer heller til riktig tilpassede medvirkningsteknikker for å oppnå formulerte mål. Denne tilnærmingen gjør det mulig å identifisere medvirkningsteknikker som er tilpasset målene for prosessen ved å henvise til posisjoner på et hjul, om det er informasjon, konsultasjon, medvirkning eller maktdeling.



Figur 11 Wheel of Participation, etter Davidson og Scott, 1998

Vi har omsatt Davidsons Wheel of participation til norsk slik:

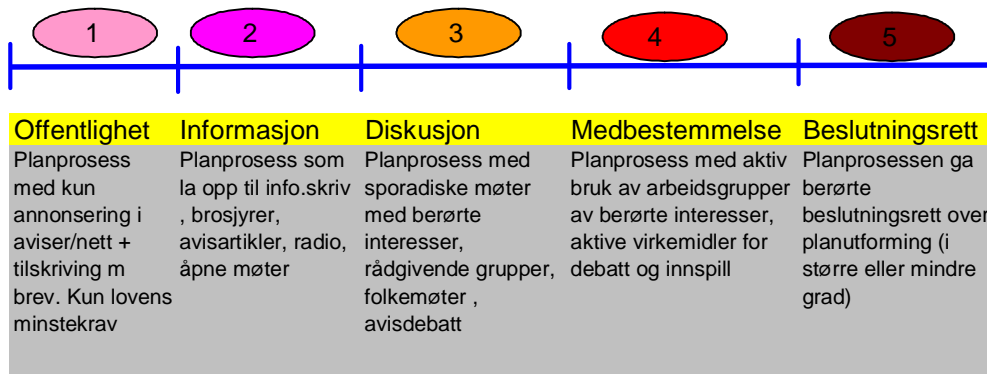


Figur 12 Medvirkningshjulet

Kilde: Community participation in local health and sustainable development. Approaches and techniques. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2002 (European Sustainable Development and Health Series, No. 4.) Norsk omsetting: Asplan Viak as 2006

Både Arnstein og Davidson forsøker å plassere forskjellige medvirkningsformer inn i et system. Hos Arnstein ligger det en klar rangordning der medvirkningsformer lengre opp på stigen er klart bedre enn de lavere ned. Davidson forsøker å unngå hierarki-spørsmålet ved å plassere medvirkningsformer inn i et hjul, mer som en meny av medvirkningsformer en kan velge mellom.

I vår evaluering har vi benyttet en modell som bygger på Arnstein/Sager, men som er lagt ned som linje der medvirkningsformer kan plasseres. Denne er vist som følger:



Medvirkning og maktfordeling- governance.

Medvirkning innebærer en viss form for fordeling av makt og innflytelse. Reell medvirkning skal åpne for en viss makt over planbeslutninger. Mye av teoribyggingen omkring medvirkning kretser derfor også omkring maktbegrepet. Maktdimensjonen er spesielt drøftet av den engelske planteoretikeren Patsy Healey (1988) som konkluderer med at planleggingssystemet forfordeler enkelte av partene mht makt. Hun omtaler også planlegging i forhold til et ”stakeholder society” eller interessent felleskap, der hver person eller organisasjon har en aksje i fellesskapet (Healey 1998)

I nyere arbeider av Healey (2006), utvikles en institusjonalisert tilnærming for å forstå endringsprosesser i by- og regionutvikling. Teorien bygger på en kommunikativ tilnærming for å utvikle samarbeid og konsensus i praksis. Det understrekes at partene ofte har et spekter av interesser/aksjer i lokalsamfunnet og har et større utvalg av virkemidler for å trekke politisk oppmerksomhet.

Maktperspektivet i planlegging ligger både i hvem som har formell beslutningsmakt, men også definisjonsmakt – påvirkningskraft til å definere hva som er et problem, hva som er legitime alternative løsninger osv. Flyvbjerg sakter om maktens rasjonalitet og rasjonalitetens makt. Maktens rasjonalitet handler om makt til å avgjøre hva som er teller som viten. Rasjonalitetens makt ligger i de saklige argumenters gjennomslag. I planlegging søkers ofte konsensus eller enighet fordi konfrontasjoner vil koste legitimitet og ressurser, samt gi et usikkert utfall. Men når det kommer til åpne konfrontasjoner vil makten komme tydelig til syne, og makt vil kunne råde over rasjonaliteten.

Governance og medvirkning

Governance er blitt et viktig aspekt i dagens byutvikling (Williamsen, 1996, i Fimreite m.fl. 2005, s 25). Governance illustreres som en fellesarena for kontakt og samordning mellom de lovgitte planleggingsinstitusjonene og utviklingsaktørene. Begrepet er avledet av det engelske "Governance" – styring /regjering og skal representere en motsats til klassisk styring. I tråd med tenkning rundt New Public management der ideologien er at det offentlig skal trekke seg tilbake fra for stor grad av detaljstyring og overlate makt og ansvar til markedet og den enkelte.

Rolf Jensen har i Plan 05/2004 gitt følgende oversikt som kan være med å definere governance.

"Governance"	"Governance"
<ul style="list-style-type: none"> • Bruk av en form for planøkonomi • Vekt på nasjonale markeder • Fokus på offentlig lederskap • Stat og kommuner som samfunnsbyggere • Sterk kommunal styring av planlegging og gjennomføring • Kommunal utbygging og drift av teknisk infrastruktur • Kommunalt ansvar for og kommunal utbygging av også andre samfunnsoppgaver (boliger, skoler og annen sosial service) 	<ul style="list-style-type: none"> • Markedsøkonomi og markedets usynlige hånd • Globale markeder • Fokus på individuell frihet og valgmulighet • Kommunen som servicefunksjon for innbyggerne • Kommunal planlegging som tilrettelegger for markedet (gjennom grader av ramme-setting, og hurtige behandlingsprosesser) • Privatisering av offentlige tjenester • Samfunnstjenester utført av ulike aktører, offentlige og private

Innen planlegging har governance betydd en endret rolle for planmyndigheten. Før – dvs fram til midten av 1980-tallet var planlegging en rent offentlig oppgave. Planer ble utarbeidet av kommunens plankontor, behandlet av samme kontor, og etter forskriftsmessig offentlig ettersyn og høring, lagt fram for politiske organ til vedtak. Når planen var vedtatt sto en kommunal gjennomføringsorganisasjon klar til å foreta utbygging. Private utbyggere var sjelden involvert før de som byggmestere skulle bygge boligene. Innbyggere var noe mer involvert, men mye av utbyggingen skjedde på jomfrulig mark, så medvirkningen var ofte begrenset til grunneierne. Vår nåværende planlov bygge i hovedsak på dette prinsippet.

Mot slutten av 1980-tallet ble dette vesenlig endret. Nå er hoveddelen av reguleringsplaner så kalte private planer som utbyggerinteressene fremmer. Kommunens saksbehandlere tar planene fram til vedtak, deretter skal utbygger gjennomføre utbyggingen. I en slik situasjon har utbyggeren/forslagstilleren et stort behov for å "lose" sin plan gjennom den kommunale behandlingen slik at han eller hun får et planvedtak som er til å leve med. Her oppleves det å ta direkte kontakt med administrasjon og politikere ofte nødvendig.

Utbyggingssaker utover 1990-tallet ble i stor grad transformasjonsprosjekter og fortetting. Dvs at perioden med utbygging på jomfrulig mark opphørte, og planprosesser ble mye mer kompliserte fordi de skulle skje i et landskap med mange og ofte godt organiserte naboer og ofte sterke interesseorganisasjoner. Også disse oppdager i større grad at mye av makte over plansakene ligger hos politikere og dermed retter de mye av

argumentasjonsinnsatsen direkte overfor disse. Kommunen ønsker også i større grad at konflikter mellom utbygging og naboskap skal kunne løses "lokalt" dvs i mellom utbygger og naboene direkte. Dette har i praksis vist seg vanskelig å oppnå.

Rolf Jensen sier:

"I planleggingslitteraturen oppfattes "governance" ofte som synonymt med nettverk. Og, for all del, diskusjoner, overveielser, forhandlinger og mekling skjer i nettverk innenfor "governance".

*Men **nettverkstilnærmingen** liker å legge vekt på mer direkte makt til innbyggerne og mer desentraliserte beslutninger på en måte som begrenser eller demper så vel institusjonell politisk makt som økonomisk makt. Nøkkelelementet i denne utviklingen er den frie dialog. Betydningen av lokal deltakelse, og lokale løsninger som et trinn mot mer direkte folkelig kontroll, vektlegges også sterkt. Planleggernes rolle i slike situasjoner rettes inn mot å medvirke til samarbeid og forhandlinger. Begreper som **collaboration** og **deliberation** brukes flittig i internasjonal litteratur. Dette kan også sees i lys av en videreføring eller omforming av tidligere radikal planlegging for å kunne møte dagens virkelighet. Både Patsy Healey og John Forester kan være eksempler på det."*

Jensen påpeker videre at governance på norsk ofte har blitt synonymt med økt innflytelse for markedøkonomien og i plansammenheng større makt for utbyggerne. Ettersom utbyggingsinteressene i stor grad fremmer og gjennomfører planene, har det over tid utviklet seg tett samarbeidsrelasjoner mellom planetat og utbyggere. Dette er også formalisert i de fleste kommunene gjennom forhåndskonferanser om plansaker. Mye av planforutsetninger blir avgjort i ofte lukkede dialoger mellom utbygger og planlegger. En slik dialog og samordning føres som regel utenfor offentlighetens lys og kan dermed stå i strid med mål om økt medvirkning og borgerinnflytelse. Utbyggingsavtaler er også et eksempel på tett samarbeid mellom kommunen og utbygger. Også slike arenaer er normalt lukket for alle unntatt forhandlingspartnerne, selv om det ved lovendring i 2005 er gitt klarere regler om åpenhet.

Medvirkning og demokrati

Det er en lang tradisjon for offentlig medvirkning i planlegging i etterkrigstiden, særlig siden 1960-tallet. Selv om intensjonene har vært gode, har den tradisjonelle medvirkningsaktiviteten møtt kritikk fra flere hold. Noe av denne kritikken kan oppsummeres slik:

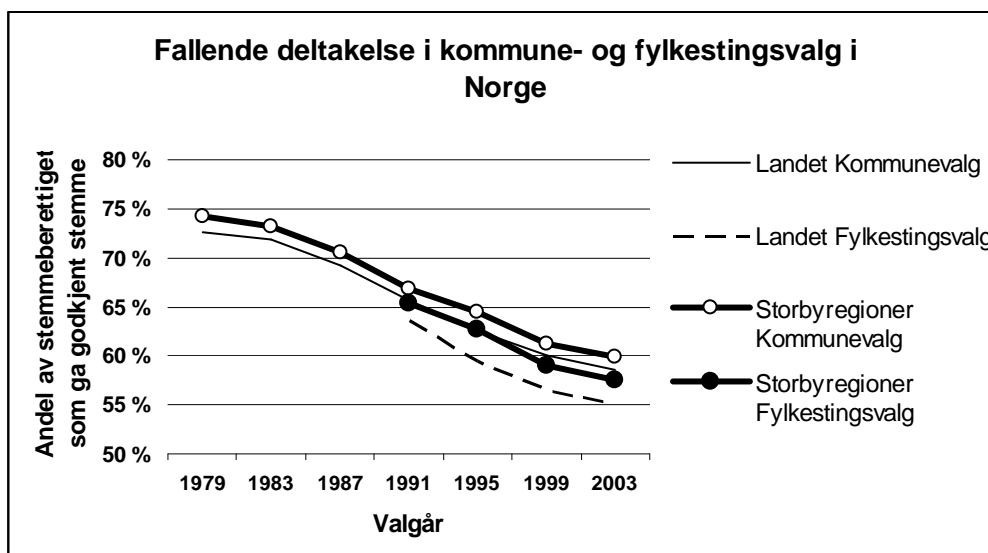
- *Erfaringer fra 1970-tallet viste hvordan opprinnelige, ideelle intensjoner fra 1969 raskt ble innlemmet i formaliserte rutiner.*
- *Medvirkning viser seg å være krevende i både tid og penger.*
- *Den ble ofte organisert i en serie med usammenhengende høringsprosedyrer, hvor kommunen alltid har ledet.*
- *Erfaringer har dessuten vist at frustrasjoner lett kan oppstå, over mistilpassning mellom deltakernes forventninger på den ene siden, og teknikkene og målsettinger ved faktiske medvirkningsopplegg på den andre.*

- Høringsprosesser er ofte lange og konflikthfulle, slik som Blakeney (1997) beskrev fra i Canada med et kallenavn "Decide, Announce, Defend" (beslutning, erklæring, forsvar).
- Kontakten preges ofte av manglende tillitt, skadete forhold mellom aktørene og manglende avklaringer for fastlåste konflikter.
- Dagens system kan omtales som bra for høringer, men ofte uten å engasjere lokalsamfunn.

Det er videre tegn på at dagens velgere er mindre begeistret for måten representativ demokrati fungerer enn de var for en generasjon siden. Fallende deltakelse i kommunevalg er en indikator for dette. (Dette gjelder også i Norge, jfr figuren nedenfor). Innbyggerne er likevel fremdeles opptatt av at deres steder "trues" av utbygging og reaksjoner kommer alltid i forbindelse med nye utbyggingsforslag. Foruten medvirkningsprosesser oppfattes plansystemet som arenaen for motsetninger mellom utbygging og vern. Langdryge utsettelse bekymrer utbyggere, mens de som er ikke klarer å stanse utbyggingsprosjekter klager over at systemet er urettferdig vektet imot dem. Konfliktmeglere av uavhengige aktører kan bidra til å begrense eller løse slike motsetninger.

Det synes å være tre hovedårsaker for endringer i planlegging i flere land, som følger:

- Offentlig mistillit til planlegging basert på tidligere erfaringer;
- Regjeringenes ønske om å forbedre samordningen mellom sektorene (for eksempel transport, bolig, næring osv.) og mellom forvaltningsnivåene; og
- Erkjennelsen blant nasjonale regjeringer og non-governmental organisasjoner om at bærekraftig utvikling krever enighet og engasjement fra borgerne.



Utenlandske erfaringer har stor relevans for norske storbyer

Medvirkning er etablert som en integrert del av planleggingsaktiviteter i Norge og i andre europeiske land. Nyere litteratur og praktiske erfaringer tyder på at planleggere og planmyndigheter er opptatt av at borgernes og næringslivets deltakelse i planprosesser

forankres, tydeliggjøres og styrkes. Dette er også i tråd med målene for de norske storbyene.

Storbyene opplever et betydelig og krevende politisk press knyttet til planlegging av byutvikling. I en byutviklingsprosess som ellers er preget av mye formell politikk og sterke investeringsaktører (private og offentlige), kan offentlig medvirkning ses som en nødvendig motkraft til de tunge aktørenes store spill.

Storbyene har et innhold som er substansielt annerledes enn de fleste norske kommuner. Storbyene er preget av et særlig høyt utbyggingspress, høye eiendomspriser, og ofte nokså trange fysiske omgivelser. Et stort antall av de store planoppgaver er knyttet til transformasjoner, fra en bebyggelsesform til en annen, eller fra ett bruksformål til et annet, i motsetning til feltutbygging i jomfruelig mark. Dessuten er storbysamfunnene ofte preget av skarpe sosiale kontraster med både noen av de mest ressurssterke borgere og et vesentlig element av sosioøkonomisk segregering etter sosiale grupper, hvor store grupper kan oppleve å være isolerte.

Dette gjør at medvirkning og planpolitikk i storbyene kan være særlig krevende og preget av konflikter. Interessene er sterke og uttrykkes ofte i skarpe former. Samtidig er det store grupper med beboere eller andre samfunnsgrupper som lett kan oppleve å bli overhørt eller overkjørt av det offentlige og private byutviklingssystemet.

Planmedvirkning i Storbritannia

I dette kapitlet oppsummeres et omfattende erfaringsgrunnlag fra utviklingen av planmedvirkning i Storbritannia, hvor hoveddelen av planleggingserfaringer hentes nettopp fra storbyer.

Det er nettopp derfor det er av interesse å lære av erfaringer og ideutvikling i innenfor planmedvirkning i andre land som har flere storbyer, som for eksempel Storbritannia.)

I en nyere definisjon, basert på internasjonale erfaringer i medvirkning og forhandlinger i planlegging (Regjeringskontorene i Storbritannia, 2003¹⁰), gis en definisjon med følgende elementer:

- *Medvirkning er en prosess ledet av planmyndigheten.*
- *Innbyggernes behov legges til grunn, for å omskape disse til en plan som møter alles behov samtidig som planen avstemmes med nasjonale mål.*
- *Medvirkning innpasses i en tidsplan i regi av planmyndigheten.*
- *Medvirkning har en serie av formelle faser, som begynner med definering av plantema og ender med en plan.*
- *Informasjonsflyten er hovedsakelig fra planleggeren til innbyggeren som blir gitt muligheter til å komme med kommentarer.*

¹⁰ Participatory Planning for sustainable communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plans ODPM 2003)

Denne definisjonen bygger på en rekke evalueringsstudier, og kan ses som et oppspill til gjennomførbare forbedringer.

Den britiske regjeringen arbeider for tiden med et omfattende reformprogram for plansystemet, for å øke fleksibilitet og gjøre systemet tilpasningsdyktig. Viktige og tydelige utredninger og policydokumenter er framlagt om regjeringens mål for involvering av allmennheten og lokale, bærekraftige fellesskap (sustainable communities) i planlegging – kalt community planning

Community planning begrunnes som følger:

- *Involvering fører til resultater som på en bedre måte gjenspeiler synspunkter, ønsker og behov i det brede, mangfoldige samfunnet.*
- *Offentlig medvirkning har stor verdi i et levende, åpent og deltakende demokrati.*
- *Gjennom involvering, økes kvaliteten og effektiviteten i beslutning, gjennom å trekke in lokalkunnskap og å redusere unødvendige og kostbare interessekonflikter.*
- *Gjennom involvering får alle deltakende kunnskap om samfunnets behov, om næringslivet og hvordan kommuner fungerer.*
- *Gjennom involvering kan fellesskapsfølelsen styrkes, ved å skape forbindelser til ulike grupper og å tilby dem reelle åpninger i beslutninger.*

Samtidig vises til følgende hindringer:

- *Kostnadene for medvirkning til både lokale samfunnsgrupper og planmyndighetene.*
- *Mange av spørsmålene som må avklares er komplekse.*
- *Planlegging kan oppfattes som en fjern og byråkratisk prosess som ikke oppfordrer til involvering.*
- *Enkelte samfunnsgrupper er vanskelig å identifisere og å få kontakt med.*
- *I planlegging brukes mange tekniske uttrykk, som kan virke avvisende for allmennheten.*
- *Oppfatningen om en tendens til at individer eller taleføre grupper kommer til å dominere medvirkningsprosessen.*

En nyere undersøkelse i England gjennomgikk 7 eksempler som illustrerer hvordan og med hvilken suksess innbyggere har påvirket planprosesser, ofte med støtte fra næringsliv, profesjonelle planfolk og andre. Men rapporten gjør det også klart at vellykket medvirkning er mer unntaket enn regelen. Den konkluderer med at dialog og endring i holdninger, er helt avgjørende for lokalt engasjement ("Listen Up! Community Involvement in the Planning system, Friends of the Earth, July 2006

Internasjonale perspektiver

En nyere studie av erfaringer fra Italia, Ungarn, Nederland og Storbritannia har funnet fellestrekk i endringer i planleggingskulturene (Franke og Bodelschwing, 2005?). I alle disse 4 land er det en gjenkjennelig utvikling bort fra reaktive og begrensende atferd, i

retning av mer aktiv, forebyggende og, etter sammenlikning, mer åpne planleggingsprosesser. Samtidig kjennetegnes mange av tilnærmingene – særlig i utvikling av ekskluderte lokalsamfunn – av en mer integrerende og desentralisert tilnærming hvor en forsøker å finne løsninger som er tilpasset de lokale rammebetingelsene.

Sammendraget fra deres rapport viser følgende:

”Borgermedvirkning har i vesteuropeiske land alltid vært en integrert del av planprosessene, dog med mange ulike former. I dette studiet vises ”state of the art”, dvs. hvordan og i hvilke sammenhenger borgermedvirkning praktiseres i dag i Storbritannia, Ungarn, Italia og Nederland. Vi finner noen hovedtrekk som er felles i alle disse land, uansett hvor store er forskjellene i deres utgangspunkt og hvilke datagrunnlag som er tilgjengelig. Fellestrekk finnes spesielt innenfor endringene i rollen som borgermedvirkningen får innenfor rammen av endringer i planleggingskulturer.

Endringer i planleggingskulturer: I alle disse 4 land er det en gjenkjennelig utvikling bort fra reaktive og begrensede atferd, i retning av mer aktiv, forebyggende og etter sammenlikning med åpne planleggingsprosesser. Samtidig kjennetegnes mange av tilnærmingene – særlig i utvikling av tilbakestående lokalsamfunn – av en mer integrerende og desentralisert tilnærming som forsøker å finne løsninger som er tilpasset de lokale rammebetingelsene.

Endringer i borgermedvirkning som funksjon: Gjennom denne forandring i holdninger innenfor planlegging har borgermedvirkning fått en sentral posisjon: Mål og prosjekter er i økende utviklet i samtaler mellom flere aktører. Bydeler og nærmiljøer oppfattes i økende grad som eksperter for deres egne bomiljøer.

Utvidet saksomfang: Samordnede tilnærminger til utviklingen av storbyer og nærmiljøer forsøker å fange opp alle aspekter av hverdagen, og tar for seg i økende grad tema utover byplanlegging, slik som strategier innenfor sosial utvikling, kultur, næringsliv og økologi. Styrking av lokale samfunn og lokaldemokratiet er ett element i en omfattende planlegging i bomiljøet.

Bredere deltakelse: Med økt delegering av planlegging til lokale samfunn, dvs. større nærhet til folks hverdager, følger innbyggernes og andre gruppers engasjement, i tillegg til lokale folkevalgte, lokale firmaer og frivillige organisasjoner. Med økt bruk av konsensusbaserte planprosesser er det økt etterspørsel etter uavhengig kompetanse innenfor tilrettelegging, organisering og meglings.

VEDLEGG 3 LITTERATUR LISTE

Aarsæther, N, Hagen, A (2001) – Planlegging.no – Kommuneforlaget

Amdam J, Amdam R (2000) Kommunikativ planlegging – Det norske samlag

Arnstein, S (1969) A Ladder of Citizen Participation, AIP Journal

Davidson, S (1998) Spinning the Wheel of Empowerment, Planning April 1998

Department for Communities and Local Government (2003) Participatory Planning for Sustainable Communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plan

Department for Communities and Local Government (2005) Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Communities

Economic and Social Research Council (1999) Democracy and Participation, Research Programme

Farner, A (2003) Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser – Kommuneforlaget

Friends of the Earth (2006) Listen Up! Community Involvement in the Planning System, Planning, June 2006

Healey, P; McNamara, P; Elson, M; Doak, J (1998) Land-use planning and mediation of urban change Cambridge University Press, Cambridge

Healey, P (1998) Collaborative Planning in a stakeholder society Town Planning Review 69 (1)

Healey, P (2006) Collaborative Planning, Cambridge University Press, Cambridge

Held, D (1987) Models of Democracy Cambridge: Polity

Jensen, Rolf (2004) ”Hvordan styre arealbruk og transport når ”governance” erstat-ter”governing”?, *Plan* 5/2004: 4-11

Lucas, J.R. (1976) Democracy and Participation Penguin Books, Middlesex

Milbraith, L. W. (1965) Political Participation, Rand McNally, Chicago

Parry, G; Moyser, G; Day, N (1992) Political Participation and Democracy in Britain
Cambridge University Press, Cambridge

Pateman, C (1970) Participation and Democracy Theory Cambridge University Press,
Cambridge

Sager, T. (1991). Planlegging med samfunnsperspektiv – Analysemetode. Tapir forlag,
Trondheim.

Schumpeter, J (1943) Capitalism, Socialism and Democracy, Oxford University Press,
Oxford

Skeffington, A.M. (1969) People and Planning (The Skeffington Report), HMSO,
London

Thomas, H (1996) Public Participation in Planning in Tewdr-Jones, M British Planning
Policy in Transition: Planning in the 1990's University College London

