



Oslo

Kommunerevisjonen

2023

Lokal medvirkning i plansaker

Rapport 9

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

Forord

Denne rapporten er et resultat av en undersøkelse av Oslo kommunes tilrettelegging for lokal medvirkning i planprosesser. Undersøkelsen er delvis besvart gjennom en forvaltningsrevisjon og delvis gjennom en oppfølging av rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 30. august 2022 (sak 59) og tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Jorun Andreassen og førsterevisor Agnes Eikeland Skodvin. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdeling for byutvikling, Plan- og bygningsetaten og samtlige bydelsutvalg for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

10. mai 2023

Morten A. Engebretsen (sign.)
ass. avdelingsdirektør

Agnes Eikeland Skodvin (sign.)
førsterevisor

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	11
2. Medvirkning i plansaker.....	12
2.1 Medvirkning	12
2.2 Hvem lager planer?	12
2.3 Planhierarki og stegene i en reguleringsplanprosess.....	13
3. Medvirkning fra bydelsutvalg i etatens egne plansaker	14
3.1 Revisjonskriterium	14
3.2 Etatens rutiner om medvirkning	14
3.3 Bydelsutvalgenes redegjørelser om medvirkning	15
3.4 Planprogram med veiledende plan for offentlige rom – Rødtvet.....	18
3.5 Kommunerevisjonens vurdering	20
4. Medvirkning fra bydelsutvalg i innsendte plansaker	22
4.1 Revisjonskriterium	22
4.2 Etatens rutiner for medvirkning i innsendte planer.....	22
4.3 Bydelsutvalgenes redegjørelser om medvirkning	23
4.4 Innsendt detaljregulering – Klemetsrudveien 41 mfl.	24
4.5 Innsendt detaljregulering – Myra 1 mfl.	26
4.6 Kommunerevisjonens vurdering	29
5. Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner	30
5.1 Forvaltningsrevisjonen (rapport 16/2019).....	30
5.2 Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen	30
5.3 Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.....	31
5.4 Kommunerevisjonens konklusjon.....	39
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	40
6.1 Konklusjon	40
6.2 Forvaltningsrevisjonens anbefalinger	41
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	42
7.1 Byråden for byutvikling.....	42
7.2 Plan- og bygningsetaten	42
Referanser	44
Figuroversikt	45
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	47

Vedlegg 2 Metode.....	51
Vedlegg 3 Uttalelse til rapporten fra byråden for byutvikling.....	55
Vedlegg 4 Uttalelse til rapporten fra Plan- og bygningsetaten.....	56

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommune legger til rette for tilstrekkelig lokal medvirkning i planprosesser.

Plan- og bygningsetaten hadde langt på vei rutiner og praksis som la til rette for medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker. Det var imidlertid enkelte svakheter ved etatens informasjon til bydelsutvalg om hvordan innspill fra bydelsutvalg ble svart ut. Det var også enkelte svakheter ved hvorvidt etaten vurderte og svarte ut alle innspill fra bydelsutvalgene.

Byråden for byutvikling hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak og delvis fulgt opp bystyrets vedtak etter rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner*. Byråden hadde ikke fulgt opp om varslar i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid gikk til både reelle og formelle naboer, eller om etatens varslede tiltak ga ønsket effekt. Plan- og bygningsetaten hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak og fulgt opp bystyrets vedtak. Tiltakene kunne bidra til lokal forankring i medvirkningsprosesser.

Sammendrag

Medvirkning innebærer at berørte innbyggere, grupper og myndigheter har rett til å delta i og påvirke planer før folkevalgte vedtar dem. Bydeler, lokale virksomheter, interesseorganisasjoner og lokalbefolkning har interesser og lokal kunnskap som bør høres og vektlegges for å få en god byutvikling som oppleves som demokratisk legitim. Bydelsutvalgene er et folkevalgt organ og bydelens øverste politiske ledelse. I en rekke saker er bydelsutvalgene høringsorgan og uttaler seg blant annet om planforslag. Bydelsutvalgenes medvirkning er viktig i denne typen saker på grunn av bydelenes nærhet til innbyggerne og kjennskap til innbyggernes levekår, behov og ønsker.

Problemstillingen har vært:

- Legger Oslo kommune til rette for at det sikres tilstrekkelig lokal medvirkning i planprosesser?

Problemstillingen er besvart gjennom følgende underproblemstillinger:

- Har Plan- og bygningsetaten en praksis som sikrer medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker?
- Har byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten iverksatt varslede tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner*?

Revisjonskriteriene er blant annet utledet fra plan- og bygningsloven med forarbeider, veiledere om reguleringsplaner og medvirkning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og bystyrets vedtak.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på dokumenter fra Plan- og bygningsetaten, redegjørelser fra alle 15 bydelsutvalg, intervjuer med ansatte i etaten og en gjennomgang av dokumenter fra tre utvalgte plansaker. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært inneværende bystyreperiode fram til februar 2023. For plansakene har Kommunerevisjonen sett på perioden fra oppstart av planene til og med februar 2023. I tillegg har Kommunerevisjonen hentet inn redegjørelser og dokumentasjon fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten om oppfølgingen av rapport 16/2019.

Sentrale vurderinger

Bydelsutvalgenes medvirkning i plansaker

Plan- og bygningsetaten hadde i hovedsak rutiner og praksis som la til rette for medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker. Det var imidlertid enkelte svakheter ved etatens informasjon til bydelsutvalg om hvordan innspill fra bydelsutvalgene ble svart ut. Det var også enkelte svakheter ved hvorvidt etaten vurderte og svarte ut alle innspill fra bydelsutvalgene. Disse svakhetene gjaldt både for etatens egne planer og innsendte planer.

Redegjørelser fra bydelsutvalg indikerte at ikke alle utvalgene opplevde å få tilstrekkelig informasjon om hvor og når bydelsutvalgenes innspill ble svart ut. Gjennomgangen av tre plansaker viste videre at etaten i to av disse ikke hadde varslet bydelene da planforslagene ble oversendt til behandling i byrådsavdelingen. Etaten hadde heller ikke svart ut alle høringsuttalelsene i to av plansakene.

De påpekte svakhetene kunne gi risiko for at bydelsutvalgene ikke fikk sett hvordan innspill ble svart ut, samt at planforslagene ikke i tilstrekkelig grad vurderte temaer som var viktige for bydelene.

Flere bydelsutvalg oppga også at det var utfordringer knyttet til korte frister for uttalelser. Utvalgene erfarte at dette blant annet kunne redusere muligheten deres til å gi så grundige uttalelser som ønskelig. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at etaten innvilget utvidet frist ved forespørsel om det.

Oppfølging etter rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner

Byråden for byutvikling hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om informasjon gjennom etatens årsberetninger var tilstrekkelig for at byråden kunne holde seg løpende orientert, slik byråden varslet etter rapport 16/2019. Videre hadde byråden delvis fulgt opp bystyrets vedtak. Byråden hadde bedt etaten følge opp bystyrets vedtak. Byråden hadde også fulgt opp flere temaer som inngikk i vedtaket, men byråden hadde ikke fulgt opp om varsler som ble sendt i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid, gikk til både reelle og formelle naboer. Byråden hadde heller ikke fulgt opp om etatens varslede tiltak ga ønsket effekt.

Plan- og bygningsetaten hadde i hovedsak iverksatt det varslede tiltaket. Etaten hadde i planprosesser blant annet tilpasset medvirkning etter grupper som trengte spesiell tilrettelegging, og tatt i bruk nye medvirkningsmetoder. Etaten hadde imidlertid ikke tatt med seg Kommunerevisjonens anbefalinger i etatens videre arbeid med handlingsplanen for medvirkning, slik som varslet. Etaten hadde heller ikke evaluert eller systematisert medvirkningstiltak. Etaten hadde fulgt opp bystyrets vedtak ved at den hadde gjennomført aktiviteter og tiltak som etter Kommunerevisjonens vurdering kunne ha bidratt til sterkere lokal forankring i medvirkningsprosesser. Som omtalt over var det likevel fortsatt forbedringspunkter knyttet til hvordan etaten tilrettela for medvirkning fra bydelsutvalgene.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Plan- og bygningsetaten vurderer tiltak for å

- gi bedre informasjon til bydeler om når og hvordan innspill fra bydelsutvalg blir svart ut

- bedre praksisen for å svare ut alle høringsuttalelser fra bydelsutvalgene

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. I uttalelsene blir det varslet tiltak som er relevante for anbefalingene gitt i rapporten. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse i kapittel 7, og uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 3 og 4.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Medvirkning innebærer at berørte innbyggere, grupper og myndigheter har rett til å delta i og påvirke planer før folkevalgte vedtar dem. Det følger blant annet av plan- og bygningsloven og Kommuneplan for Oslo 2018. Plan- og bygningsloven gir planmyndigheten i planprosesser rett og plikt til å legge til rette for, sikre og påse deltakelse fra enkeltpersoner og grupper. Ifølge Kommuneplan for Oslo 2018 skal lokal medvirkning skape entusiasme, nye møteplasser og et mer inkluderende lokalsamfunn der flere deltar. Dette innebærer at blant annet beboere og bydeler involveres og bidrar i planarbeidet gjennom gode medvirkningsprosesser. Bystyret vedtok 21. juni 2017 (sak 195) at Oslo kommune skal være en foregangskommune innen medvirkningsprosesser. Bystyret ba byrådet legge denne målsettingen til grunn for sitt arbeid.

Innen byutvikling er bydelene berørte parter når kommunale, statlige eller private aktører ønsker å bygge ut områder. Bydelsutvalgene er bydelens øverste politiske ledelse. I en rekke saker er bydelene ved bydelsutvalgene høringsorgan og uttaler seg blant annet om planforslag. Medvirkning fra bydelsutvalgene er viktig i denne typen saker på grunn av bydelenes nærhet til innbyggerne og kjennskap til innbyggernes levekår, behov og ønsker. I bystyrets vedtak av 26. februar 2020 (sak 41) understreket bystyret viktigheten av å sikre en sterkere lokal forankring i medvirkningsprosessen. Dette omfattet blant annet tettere samarbeid med bydelene og bydelsutvalgene, lokalbefolkningen, lokale interesseorganisasjoner og virksomheter.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2019 en forvaltningsrevisjon (rapport 16/2019) der vi undersøkte om Plan- og bygningsetaten sørget for at innbyggerne fikk tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker. Forvaltningsrevisjonen viste at i Plan- og bygningsetaten ikke i tilstrekkelig grad sørget for medvirkning i alle plansaker. Blant annet hadde etaten ikke rutiner eller en enhetlig praksis som kunne sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.

1.2 Formål og problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen vil kunne bidra med informasjon om hvorvidt Plan- og bygningsetatens praksis og rutiner i reguleringsplaner sikrer medvirkning fra bydelsutvalg, og eventuelt bidra til forbedring på området. Undersøkelsen vil også gi informasjon om hvorvidt byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp politiske vedtak etter rapport 16/2019 og på denne måten forbedret sitt overordnede arbeid med medvirkning i byutvikling.

Problemstillingen for undersøkelsen er:

- Legger Oslo kommune til rette for at det sikres tilstrekkelig lokal medvirkning i planprosesser?

Problemstillingen er besvart gjennom følgende underproblemstillinger:

- Har Plan- og bygningsetaten en praksis som sikrer medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker?
- Har byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten iverksatt varslede tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapport 16/2019?

1.3 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har ikke sett på medvirkning og påvirkning av plansaker etter at sakene ble oversendt til behandling i byrådsavdelingen og i bystyret. Vi har heller ikke undersøkt Plan- og bygningsetatens skjønnsutøvelse i vurderingen av mottatte innspill. Gjennomføringen av områdeløft eller samarbeid med bydelene i områdeløftene har heller ikke vært en del av undersøkelsen.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger i forvaltningsrevisjonen. Det er dermed utledet kriterier for den første underproblemstillingen. Kriteriene er i hovedsak utledet fra plan- og bygningsloven med forarbeider, kommuneplanen og bystyrevedtak om medvirkning. Vi presenterer revisjonskriteriene løpende i kapittel 3 og 4 og gir en samlet fremstilling, inkludert utledning, i vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Underproblemstillingen om bydelsutvalgenes medvirkning er gjennomført som en forvaltningsrevisjon. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært inneværende bystyreperiode fram til februar 2023. For plansakene har Kommunerevisjonen sett på perioden fra oppstart av planene til og med februar 2023. For oppfølgingsundersøkelsen har undersøkelsesperioden vært fra 2019 til februar 2023. Det meste av datainnsamlingen foregikk mellom november 2022 og februar 2023.

Forvaltningsrevisjonen er basert på

- gjennomgang av dokumenter som Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner, inkludert prosedyrer, veiledere og maler for medvirkning i planprosesser
- gjennomgang av dokumenter fra tre utvalgte plansaker
- skriftlige svar fra samtlige bydelsutvalg
- informasjon hentet fra intervju med tre ansatte, herunder to ledere, i Plan- og bygningsetaten

For å få informasjon om bydelsutvalgenes erfaringer med Plan- og bygningsetatens tilrettelegging for medvirkning i plansaker har vi stilt skriftlige spørsmål til samtlige bydelsutvalg. Bydelsutvalgene har avgitt skriftlige svar som i hovedsak enten var forankret i vedtak i bydelsutvalget eller i en fagkomite.

Plansakene vi valgte ut, var startet opp etter 2017, fra forskjellige områder av byen og på ulikt plannivå. De utvalgte plansakene var

- Planprogram med veiledende plan for offentlige rom – Rødtvet
- Detaljregulering – Klemetsrudveien 41 mfl.
- Detaljregulering – Myra 1 mfl.

De to detaljreguleringene er innsendte planer der det var én offentlig og én privat forslagsstiller.

Oppfølgingen etter rapport 16/2019 er i hovedsak basert på skriftlige redegjørelser og relevant dokumentasjon fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygging

Rapportens kapittel 2 gir bakgrunnsinformasjon om byutvikling og medvirkning i plansaker. I kapittel 3 presenterer vi etatens arbeid med å legge til rette for medvirkning fra bydelsutvalg i etatens egne plansaker. I kapittel 4 presenterer vi etatens arbeid med å påse medvirkning fra bydelsutvalg i planer hvor andre offentlige virksomheter eller private aktører er forslagsstillere. I kapittel 5 presenteres Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 16/2019. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger presenteres i kapittel 6. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i de mottatte uttalelsene til rapporten. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 3 og 4.

2. Medvirkning i plansaker

I dette kapitlet gir vi informasjon om ulike typer av planer, hvem som utarbeider planer, samt de formelle stegene i en planprosess i Oslo kommune. Vi beskriver også hvordan medvirkning defineres i lov og veiledere, samt føringer om medvirkning i kommuneplanen.

2.1 Medvirkning

I plan- og bygningsloven forstås medvirkning som enkeltpersoners og gruppers rett til å delta i og påvirke offentlige utredningsprosesser. Kravet om å legge til rette for medvirkning i reguleringsplaner følger videre av plan- og bygningsloven § 5-1. Etter plan- og bygningsloven skal medvirkning skje i flere faser av planprosessen, gjennom blant annet kunngjøring og varslings av oppstart, formell høring og offentlig ettersyn.

Det er enighet om at medvirkningen bør skje så tidlig som mulig i planprosessen fordi mulighetsrommet for påvirkning og for å få fram nye ideer er størst i planprosessens tidligste faser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014; KS 2013; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). Innspillene skal så «bli vurdert og eventuelt føre til justeringer av planen, før planen behandles av politikerne i bystyret» (Kommuneplan for Oslo 2018, side 71). Det er således viktig for den demokratiske legitimiteten at innbyggerne opplever at innspillene deres vurderes, og at vurderingene kommuniseres til dem som har medvirket.

Det følger av bydelsreglementet i Oslo kommune at bydelsutvalgene er bydelenes øverste politiske ledelse og skal avgi uttalelser i saker som forelegges dem. Medvirkning fra bydelsutvalgene er viktig i plan- og reguleringsaker på grunn av bydelenes nærhet til innbyggerne og kjennskap til innbyggernes levekår, behov og ønsker. Kommuneplanens samfunnsdel fremhever at beboere og bydeler skal involveres og bidra i planarbeidet gjennom gode medvirkningsprosesser (Kommuneplan for Oslo 2018, side 72). Videre fremhever planen at bydelenes mulighet til å informere om og følge opp plansaker i sitt område skal styrkes (Kommuneplan for Oslo 2018, side 74).

2.2 Hvem lager planer?

Ifølge Oslo kommunes hjemmesider er det tre grupper av aktører som utformer planer:

- Private aktører lager de fleste planforslagene i Oslo. Dette kan være bolig- og næringsaktører, mindre firmaer eller privatpersoner.
- Kommunens egne virksomheter lager planforslag. Dette kan for eksempel være Oslobygg KF, som blant annet bygger barnehager, skoler, sykehjem, idrettsanlegg mv.
- Plan- og bygningsetaten lager overordnede planer som legger rammene for de planene som private aktører og kommunens andre virksomheter lager. Etaten lager også enkelte detaljreguleringsplaner.

Plan- og bygningsetaten er planmyndighet og behandler alle planer som er sendt inn til kommunen av andre offentlige eller private forslagsstillere. Disse betegnes som innsendte planer. Etaten sender alle planene til politisk behandling. Byrådsavdeling for byutvikling forbereder plansakene for politikerne. Til slutt vedtar bystyret planene.

2.3 Planhierarki og stegene i en reguleringsplanprosess

Ifølge Kommuneplan for Oslo 2018 (side 71) utformer kommunen planer på ulike nivåer:

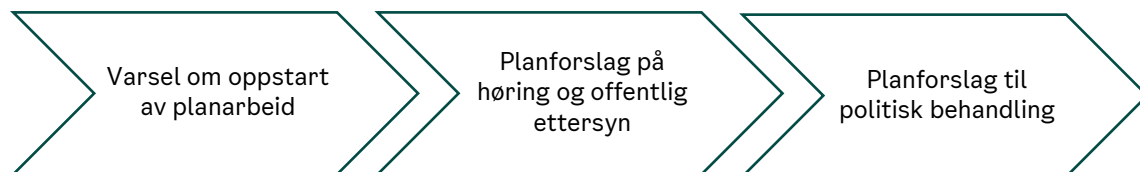
Kommuneplanen er den mest overordnede planen og gir føringer for alle andre planer. Den består av en samfunnsdel og en arealdel. Arealdelen bygger på samfunnsdelen og gir juridiske føringer for byutviklingen gjennom bestemmelser og juridisk bindende plankart. Kommuneplanen gir overordnede føringer om hvor utvikling skal skje og hva som skal sikres i denne utviklingen.

Områdereguleringer er kommunale reguleringsplaner som detaljerer utviklingen av et konkret geografisk område. I en del områder vil kommunen heller utarbeide et planprogram med veiledende plan for offentlig rom (VPOR). Hensikten er uansett å sikre helhetlige plangrep og ivareta viktige hensyn og kvaliteter i området. Begge plantypene har særskilt fokus på god informasjon og tidlig medvirkning.

Detaljreguleringer er planer som oftest er knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter eller sikring av andre hensyn, for eksempel bevaring. Alle har rett til å fremme forslag om detaljreguleringer. Som regel er det utbygger som gjør dette. Det skal likevel være medvirkningsprosesser. Detaljreguleringer skal følge føringene i kommuneplanen og eventuelle områdereguleringer eller planprogram med VPOR.

Figur 1 viser de formelle stegene i en planprosess. Det er to hovedfaser for medvirkning: ved varsel om oppstart av planarbeid og ved høring og offentlig ettersyn.

Figur 1 Stegene i en reguleringsplanprosess



Note: Kilden til figuren er Kommuneplan for Oslo 2018.

Frister for høringsuttalelser

Ifølge plan- og bygningsloven og Oslo kommunes egne retningslinjer er følgende frister satt for å avgi uttalelser ved ulike faser i planprosesser:

- Uttalelse til varsel om oppstart av planarbeid: tre uker (oslo.kommune.no, «Kunngjør og varsle oppstart av planarbeidet»).
- Uttalelse til planforslag på høring og offentlig ettersyn: minst seks uker (plan- og bygningsloven § 12-10).

I tillegg er det ved orientering om bestilling av oppstartsmøte og begrenset høring angitt at det skal gis minst tre ukers frist til å gi innspill (Retningslinje for samarbeid mellom bydelene og Plan- og bygningsetaten 2018).

3. Medvirkning fra bydelsutvalg i etatens egne plansaker

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi etatens rutiner og praksis for å tilrettelegge for medvirkning fra bydelsutvalg i etatens egne planer. Først presenteres Plan- og bygningsetatens medvirkningsrutiner og dernest bydelsutvalgenes redegjørelser om tilrettelegging for medvirkning i etatens egne planer. Deretter følger en gjennomgang av planprosessen for *Planprogram med veiledende plan for offentlige rom (VPOR) for Rødtvet*¹. Avslutningsvis i kapitlet presenteres Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Revisjonskriterium

- Ved fremme av egne plansaker, skal Plan- og bygningsetaten ha rutiner og praksis som sikrer at det tilrettelegges for medvirkning fra berørte bydelsutvalg, herunder
 - at det tilrettelegges for tidlig medvirkning fra bydelsutvalgene
 - at det tilrettelegges for medvirkning fra bydelsutvalg i planprosessens øvrige faser
 - tilstrekkelig informasjon om hvordan innspill fra bydelsutvalg i ulike faser av planprosessen blir svart ut og eventuelt fulgt opp

3.2 Etatens rutiner om medvirkning

I retningslinjen for samarbeid med bydelene fra 2018 (i det videre kalt samarbeidsavtalen med bydelene) var det beskrevet at etaten i arbeidet med overordnede planer, herunder planprogram med VPOR, skulle involvere berørte bydeler i en tidlig fase av planleggingen. En enhetsleder i etaten beskrev i intervju med Kommunerevisjonen at tidlig medvirkning kunne omfatte at berørte bydeler ble invitert til å delta i en kommunal arbeidsgruppe som ble nedsatt ved begynnelsen av planarbeidet.

Samarbeidsavtalen beskrev videre at bydelene kunne uttale seg ved oppstart av planarbeidet eller ved offentlig ettersyn, uavhengig av et eventuelt samarbeid med Plan- og bygningsetaten eller forslagsstiller tidlig i planprosessen. Dersom bydelene ba om utsettelse, skulle Plan- og bygningsetaten vurdere om det var mulig innenfor de rammene som var gitt gjennom lov- og forskriftsbestemt saksbehandlingstid. Saken ville bli viderebehandlet selv om det ikke forelå noen uttalelse fra bydelen. Etaten beskrev at den forholdt seg til bydelsadministrasjonen, ikke direkte til bydelsutvalgene, og at den i hovedsak hadde kontakt med bydelene ved ulike milepæler som fulgte av loven.

Samarbeidsavtalen med bydelene beskrev at uttalelser fra bydeler skulle vedlegges saken og omtales i saksfremstillingen. Etaten skulle vurdere uttalelsene.

I etatens mal for områderegulering, som ble brukt som mal for planforslag til offentlig ettersyn og politisk behandling, var det et punkt for sammendrag av særlig viktige innspill. Ifølge malen skulle uttalelser fra bydeler gjengis og kommenteres under dette punktet og skulle ligge som første uttalelse.

¹ I gjennomgangen beskrives også relevant medvirkning fra bydelsadministrasjonen. Bydelsadministrasjonen forbereder saker for bydelsutvalget og bidrar derfor med å opplyse saker i forkant av bydelsutvalgets politiske behandling.

En enhetsleder i etaten oppga i intervju at bydelens uttalelser skulle gjengis og kommenteres i planforslaget til offentlig ettersyn og planforslag til politisk behandling. Enhetslederen beskrev at alle høringsuttalelser fra bydelene skulle gjengis og alle punkter i uttalelsene skulle svares ut. Det ble ikke gitt direkte tilbakemelding til bydelene på deres uttalelser, men saken kunne følges på Saksinnsyn. Ifølge etatens rutiner skulle berørte bydeler varsles om at planforslaget ble oversendt til politisk behandling.

Ifølge intervju med en enhetsleder i etaten holdt etaten åpne møter i forbindelse med høring av planene. Møtene var ofte organisert i samarbeid med bydelsadministrasjonen, og det kunne da være at bydelspolitikere deltok. Ifølge enhetslederen kom etaten og orienterte bydelsutvalg om planer dersom utvalg ba om det.

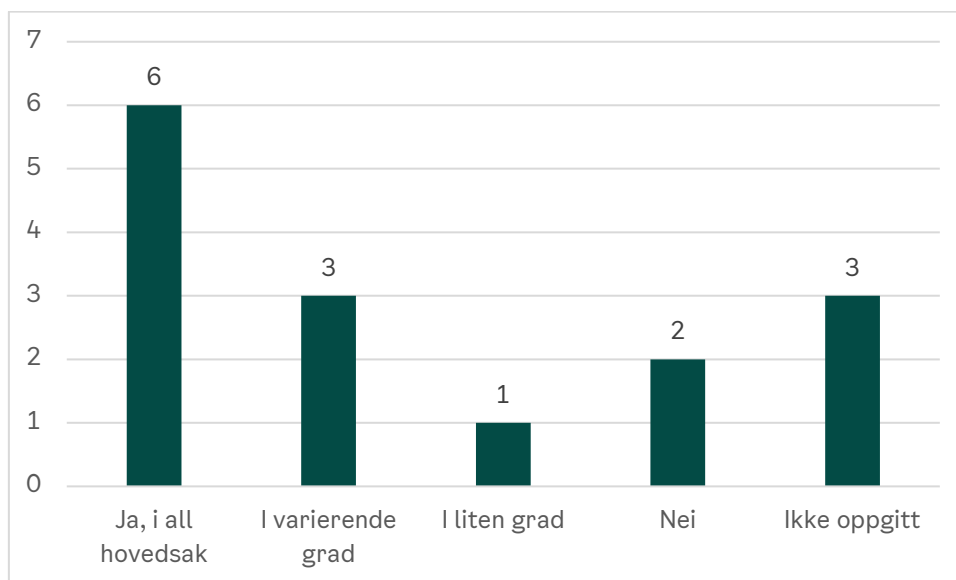
3.3 Bydelsutvalgenes redegjørelser om medvirkning

I det følgende presenteres bydelsutvalgenes redegjørelser om etatens tilrettelegging for medvirkning fra bydelsutvalg i reguleringsplaner i nåværende bystyreperiode. Bydelsutvalgene har avgitt skriftlige svar som i hovedsak var forankret i vedtak i bydelsutvalget eller i relevant fagkomite. Vi henviser likevel til bydelsutvalg gjennomgående i det følgende.

3.3.1 Tilrettelegging for tidlig medvirkning

Figur 2 nedenfor viser hvorvidt bydelsutvalgene opplevde å få medvirke tidlig nok i reguleringsplanprosesser.

Figur 2 Har bydelsutvalget fått mulighet til å medvirke fra et tidlig nok tidspunkt i reguleringsplanprosesser?



Note: Redegjørelser fra alle 15 bydelsutvalg til Kommunerevisjonen.

Figur 2 viser at seks bydelsutvalg oppga at de i all hovedsak fikk medvirke fra et tidlig nok tidspunkt, mens tre utvalg oppga at de i varierende grad fikk medvirke tidlig nok. Videre svarte tre utvalg «I liten grad» eller «Nei» på spørsmålet om tidlig nok medvirkning. Alle utvalgene viste til at de avga høringsuttalelse ved varsel om oppstart. Ut over dette oppga to bydelsutvalg at de hadde medvirket i forkant av oppstart av planarbeid.

Utvalget i Bydel St. Hanshaugen oppga at det varierte stort i hvilken grad det fikk medvirke tidlig nok, der utvalget opplevde det som tilfeldig i hvilken grad bydelsutvalget eller en relevant fagkomite kom tidlig inn i prosessen. Utvalget oppga å ha fått anledning til å avgi uttalelse ved varsel om oppstart av planarbeid.

Utvalget i Bydel Søndre Nordstrand oppga at bydelsutvalget ikke fikk medvirke fra et tidlig nok tidspunkt. Utvalget opplevde å komme for sent inn i prosessene og at planene på det tidspunktet var kommet så langt at det kun var mulig med små justeringer. Særlig i større planer ønsket bydelsutvalget å komme tidligere inn, slik at det allerede var hørt når første planforslag forelå.

Utvalget i Bydel Sagene oppga at bydelsadministrasjonen ble varslet tidlig, og at den videreformidlet informasjonen til en relevant fagkomite, mens utvalgene i Bydel Grorud og Bydel Nordre Aker oppga at de hadde praksis for å avgi høringsuttalelse ved oppstart av planarbeid. Disse bydelsutvalgene oppga imidlertid ikke hvorvidt dette ble opplevd som tidlig *nok*.

3.3.2 Tilrettelegging for medvirkning i ulike faser

Alle bydelsutvalgene oppga å ha avgitt høringsuttalelse til reguleringsplaner i inneværende bystyreperiode. Utvalgene oppga at de hadde avgitt uttalelse både ved oppstarten av planarbeidet og ved høring. Utvalget i Bydel Søndre Nordstrand oppga at det i større saker hadde medvirket fra oppstart, men at det i andre saker hadde kommet senere inn i prosessen.

a) Tilrettelegging for medvirkning gjennom ulike aktiviteter

Også andre kanaler for medvirkning ble pekt på, som informasjonsmøter eller arbeidsmøter («workshops») der bydelspolitikere deltok, politisk eller administrativ deltakelse i arbeidsgruppe eller samspillsgruppe og orientering fra etaten (eventuelt fra annen forslagsstiller) i bydelsutvalget. Syv bydelsutvalg oppga å ha deltatt i andre aktiviteter i tillegg til å avgi høringsuttalelser.

Utvalget i Bydel Ullern oppga at det varierte hvor mye bydelen ble involvert gjennom de ulike fasene ut fra sakenes kompleksitet, men deres inntrykk var at Plan- og bygningsetaten hadde funnet en god balanse. Utvalget i Bydel Alna oppga at Plan- og bygningsetaten hadde hatt omfattende samarbeid med bydelen i større plansaker.

b) Tilstrekkelig tid

En utfordring som ble fremhevet av flere bydelsutvalg, var å overholde etatens frister til uttalelser. Syv bydelsutvalg oppga dette som spesielt utfordrende. Det var spesielt i forbindelse med oppstart av planarbeid at politisk behandling av uttalelsene var krevende. Her var fristen ofte tre uker fra mottatt varsel, noe som i praksis gjorde det vanskelig å forankre en uttalelse i bydelsutvalget innen fristen. De fleste bydelsutvalgene oppga å ha bedt om utsatt frist og å ha fått dette i de fleste tilfeller. Likevel kunne konsekvenser av korte frister være at bydelen heller avga en administrativ uttalelse med politisk behandling i etterkant.

Utvalget i Bydel St. Hanshaugen oppga at en konsekvens kunne være at bydelsutvalget ikke fikk anledning til å avgi uttalelse selv om det var ønskelig, eller at uttalelsen måtte avgis senere når rommet for å påvirke var mindre. Andre konsekvenser av korte frister

som flere bydelsutvalg fremhevet, var at det ga redusert mulighet til å gi så grundige innspill som var ønskelig, samt at bydelsutvalget ikke fikk innhentet lokale innspill. Utvalget i Bydel Bjerke oppga at etaten ikke tok særlig hensyn til lokale demokratiske prosesser, der administrasjonen skulle forberede saker før bydelspolitikere skulle behandle disse. Fire bydelsutvalg påpekte at kombinasjonen av korte frister og for lite ressurser i administrasjonen til å forberede komplekse saker var utfordrende.

c) Tilstrekkelig og tilpasset informasjon

Syv bydelsutvalg oppga at de hadde fått tilstrekkelig og tilpasset informasjon til å avgi innspill, mens fem bydelsutvalg oppga at de til en viss grad hadde fått dette. Tre bydelsutvalg oppga at de i liten grad eller ikke i det hele tatt hadde fått tilstrekkelig og tilpasset informasjon. Av bydelene som opplevde utfordringer, oppga utvalget i Bydel Bjerke at det var vanskelig å overskue konsekvensene av de store sakene. Flere fremhevet at det tidvis kunne være utfordrende også fordi det var behov for mer tid og kompetanse på planfeltet når bydelsadministrasjonen og bydelsutvalgene skulle sette seg inn i planforslagene i forkant av politisk behandling.

3.3.3 Utkvittering og informasjon om utkvittering av innspill fra bydelsutvalg

Bydelsutvalgene oppga at de ikke fikk eller i liten grad direkte fikk tilbakemelding på sine høringsuttalelser fra Plan- og bygningsetaten. Ti bydelsutvalg oppga at uttalelser ble svart ut ved sakene som lå til offentlig ettersyn og til politisk behandling. Bydel Gamle Oslo viste til at vurderinger av høringsuttalelser i tillegg kunne leses i referater fra bemerkningsmøter. I noen tilfeller kunne vurderingene også formidles til representantene i presentasjoner i Åpen halvtime i bydelsutvalget. Utvalget i Bydel Bjerke oppga at det kunne være nærmere dialog om tilbakemelding på innspill i tilfeller der det var kommunale tomter som ble regulert, og spesielt når planen skulle ivareta kommunale behov.

Flere bydelsutvalg pekte på at de erfarte begrenset informasjonsutveksling, herunder knyttet til tilbakemelding på høringsuttalelser. St. Hanshaugen beskrev at det opplevdes som en utfordring at det var begrenset informasjonstilgang underveis i planprosessene, selv om høringsuttalelsene forelå i saksdokumentene som var tilgjengelige på Saksinnsyn. Utvalget i Bydel Nordre Aker fremhevet at det kunne være utfordrende å følge status i sakene på saksinnsyn, spesielt i reguleringssaker som gikk over mange år. Det var videre ønskelig med mer informasjon direkte til bydelsutvalget ved ulike milepæler i planprosessene. Utvalget pekte videre på at det noen ganger det siste året hadde blitt varslet av Plan- og bygningsetaten om at planen skulle oversendes til politisk behandling. Utvalget opplevde dette som en ny praksis som det håpet ville etableres for alle reguleringsplaner.

Fem bydelsutvalg oppga at de ikke hadde fått tilbakemelding på sine uttalelser. Det var uklart om utvalgene her refererte til *direkte* tilbakemelding på uttalelser, eller om de ikke hadde fått tilbakemelding i det hele tatt.

Av de ti bydelsutvalgene som oppga at det ble gitt tilbakemelding på uttalelser gjennom reguleringsplanens saksdokumenter, opplevde seks bydelsutvalg at disse tilbakemeldingene kun i noen grad, i liten grad eller ikke i det hele tatt innebar vurderinger av deres innspill, herunder dersom innspill ikke var blitt tatt til følge. De øvrige fire bydelsutvalgene oppga at tilbakemeldingene som regel inneholdt slike vurderinger.

På spørsmålet om hvorvidt bydelsutvalget hadde opplevd at uttalelser ble vektlagt, eller at innspill var tatt til følge, oppga seks bydelsutvalg at deres uttalelser ble vektlagt, eller at innspill var blitt tatt til følge. Tre bydelsutvalg oppga at dette skjedde i varierende grad. Utvalget i Bydel Gamle Oslo fremhevet at bydelsutvalgets erfaring var at uttalelser fra bydelen ofte ble tillagt betydelig vekt. Bydelsutvalgene i Bydel Gamle Oslo og Bydel St. Hanshaugen oppga at de hadde opplevd at innspill ble tatt til følge spesielt dersom bydelsutvalget hadde konkrete innspill i tidlig fase av planprosessen. Fem bydelsutvalg oppga at de liten grad eller aldri hadde opplevd at bydelsutvalgets innspill var tatt til følge. I svaret fra ett bydelsutvalg fremgikk det ikke informasjon om dette.

3.4 Planprogram med veiledende plan for offentlige rom – Rødtvet

I de følgende delene presenteres en gjennomgang av planprosessen for *Planprogram med veiledende plan for offentlige rom (VPOR) for Rødtvet*.

Plan- og bygningsetaten startet i 2017 arbeidet med *Planprogram med veiledende plan for offentlig rom (VPOR) for Rødtvet*. I kommuneplan 2015 var sentrale deler av Rødtvet angitt som utviklingsområde i ytre by. Ifølge varselet om oppstart av arbeidet skulle planprogrammet legge til rette for en helhetlig, bymessig utvikling av Rødtvet for å sikre areal til viktige offentlige rom som torg og møteplasser, parker og grøntområder. Planprogrammet ville også legge føringer for hva som kunne bygges, og hvor tett det kunne bygges. VPOR skulle vise hvordan de offentlige rommene skulle utformes. Planarbeidet berørte Bydel Bjerke og Bydel Grorud. Plan- og bygningsetaten oversendte planforslaget til politisk behandling i oktober 2019, og i april 2022 vedtok bystyret *Planprogram med veiledende plan for offentlige rom (VPOR) for Rødtvet*.

Figur 3 Tidslinje for planprosessen Planprogram med VPOR for Rødtvet

Våren 2017	Gjennom 2018	Februar 2019	Oktober 2019	April 2022
• Oppstart kommunal arbeidsgruppe • Varsel om oppstart sendt ut • Informasjonsmøte • Høringsuttalelser fra bydelene	• Høringsuttalelse fra Bydel Bjerke • Medvirkningsmøter med deltakelse fra bydelene	• Planforslag på høring og offentlig ettersyn • Høringsuttalelser fra bydelene	• Planforslag til politisk behandling	• Plan vedtatt i bystyret

Note: Kilden til figuren er saksdokumenter hentet fra [Saksinnsyn](#).

3.4.1 Tilrettelegging for tidlig medvirkning

a) Mars 2017: Kommunal arbeidsgruppe

Administrasjonene i de berørte bydelene ble invitert til å delta i kommunal arbeidsgruppe i mars 2017. Det fremgikk av invitasjonen at prosessen skulle gi grunnlag for bred medvirkning og involvering i det videre planarbeidet for beboere, lokale interesseforeninger og bydelene, og at viktige innspill skulle fanges opp tidlig. I

forbindelse med høring av planforslaget ville etaten, i samarbeid med bydelene, arrangere et informasjonsmøte for lokalsamfunnet. Det var videre beskrevet at bydelene ville være et viktig bindeledd mellom etaten og lokale aktører, og at de kunne bidra med kunnskap om lokale forhold og kontakt med lokale interesseorganisasjoner. Oppstartsmøtet for arbeidsgruppa ble avholdt i april 2017. I referatet var det beskrevet at bydelene skulle bistå etaten med et medvirkningsmøte for lokale aktører.

b) Mai 2017: Varsel om oppstart av arbeid med planprogram med VPOR

I varselet sto bydelsutvalgene i Bydel Bjerke og Bydel Grorud samt barnas representant i bydelene oppført som mottakere. I brevet om varsel om oppstart var det beskrevet at eventuelle innspill ville følge saken og være offentlig tilgjengelig i Saksinnsyn som en del av sakens dokumenter. Fristen for å gi innspill var seks uker.

c) Juni 2017: Informasjonsmøte og høringsuttalelser

Etaten inviterte beboere, borettslag, og velforeninger til et medvirkningsmøte i samarbeid med bydelene i juni 2017. En bydelspolitiker deltok også på møtet. I invitasjonen beskrev etaten at den ønsket å få innspill tidlig i prosessen. Bydelsutvalgene avga høringsuttalelse til oppstart av planarbeid i juni 2017.

3.4.2 Medvirkning gjennom ulike faser

a) 2018: Diverse aktiviteter

I februar 2018 avholdt etaten et nytt medvirkningsmøte om planprogrammet der ansatte i bydelsadministrasjonene deltok. Utvalget i Bydel Bjerke avga en ny høringsuttalelse i juni 2018 som i hovedsak omhandlet område- og tomteutnyttelsen på Rødtvet og behovet for variert boligbygging. Høsten 2018 inviterte etaten til et oppstartsmøte for å innlede arbeidet med veiledende plan for offentlig rom (VPOR). Her deltok ansatte fra bydelsadministrasjonene i Bjerke og Grorud.

b) Februar 2019: Planforslag til offentlig ettersyn

Bydelsutvalgene i Bydel Bjerke og Bydel Grorud ble varslet om at planarbeidet ble lagt ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi innspill var syv uker. Bydelsutvalgene avga høringsuttalelse i mars og april 2019 innenfor oppsatt høringsperiode.

3.4.3 Utkvittering av innspill

a) Februar 2019: Behandling av høringsuttalelser ved oppstart

I saken som ble lagt ut til offentlig ettersyn i februar 2019, forelå blant annet uttalelser ved varsel om oppstart. I saksfremlegget var bydelenes uttalelser gjengitt som nummer én og to. I vedlegg 2 var uttalelsene igjen gjengitt, og her hadde etaten gitt sine kommentarer til høringsuttalelsene. Etaten svarte ut alle punktene i begge bydelenes uttalelser.

Uttalelsen fra utvalget i Bydel Bjerke fra 2018 ble imidlertid ikke gjengitt eller kommentert. Etaten oppga at de som hadde utarbeidet planen, hadde sluttet, og at den derfor ikke visste hvilke vurderinger som ble gjort rundt at bydelens andre høringsuttalelse ikke ble gjengitt og kommentert underveis i planarbeidet. I kapittel 4, der vi beskriver gjennomgangen av to innsendte planer, var det også én høringsuttalelse som ikke var gjengitt og kommentert, jf. kapittel 4.5.2.

b) Oktober 2019: Uttalelser ved offentlig ettersyn svart ut

Da saken ble oversendt til politisk behandling, inneholdt saksfremstillingen en tematisk oversikt over sentrale innspill, mens det i vedlegg to og tre var gjengitt og kommentert uttalelser henholdsvis ved oppstart og ved offentlig ettersyn. De to bydelenes uttalelser ved offentlig ettersyn var gjengitt som nummer én og tre, mens uttalelsen fra barnas representant i Bydel Bjerke var nummer to. Etaten hadde svart ut alle punktene i bydelsutvalgenes uttalelser og begrunnet hvorfor innspillene eventuelt ikke kunne tas til følge blant annet med henvisninger til føringer i kommuneplanen.

Planen ble oversendt til politisk behandling i oktober 2019. De berørte bydelene, Grorud og Bjerke, hadde ikke blitt varslet om oversendelsen. Etaten oppga at det var en feil, og at rutinene her ikke var fulgt. I kapittel 4, der vi beskriver gjennomgangen av to innsendte planer, hadde etaten heller ikke i den ene planen varslet bydelen da planforslaget ble sendt til politisk behandling, jf. kapittel 4.5.2.

3.5 Kommunerevisjonens vurdering

Samlet sett er det Kommunerevisjonens vurdering at etaten i hovedsak hadde rutiner og praksis som la til rette for medvirkning fra bydelsutvalg i etatens egne planer.

Plan- og bygningsetaten hadde langt på vei tilrettelagt for *tidlig medvirkning* fra bydelsutvalg i egne plansaker. Det var flest bydelsutvalg som oppga at de i hovedsak hadde fått medvirke fra et tidlig nok tidspunkt. Likevel erfarte flere utvalg at korte frister for å avgi uttalelse ved oppstart av planarbeid kunne redusere bydelsutvalgenes mulighet til å gi så grundige uttalelser som var ønskelig. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at et flertall av bydelsutvalgene oppga at etaten innvilget utvidet frist ved forespørsel om det.

Etaten hadde tilrettelagt for medvirkning fra bydelsutvalg gjennom *øvrige faser* av planprosessen.

Det var enkelte svakheter ved Plan- og bygningsetatens informasjon om hvordan høringsuttalelser fra bydelsutvalg var svart ut og fulgt opp. Flere bydelsutvalg viste til at de ikke hadde fått tilbakemelding på sine uttalelser, eller at det var vanskelig å følge planprosessene. I den gjennomgåtte plansaken så vi også at bydelene ikke hadde blitt varslet ved oversendelsen til politisk behandling. Vi merker oss at etaten oppga at dette var en feil, da rutinene tilsa varsling ved oversendelse. Manglende informasjon underveis i planprosessen kan gi risiko for at bydelsutvalgene ikke får tilstrekkelig mulighet til å se hvordan deres innspill blir svart ut og eventuelt ivare tatt i den endelige plansaken.

Videre var det enkelte svakheter knyttet til at etaten ikke alltid hadde vurdert alle innspillene fra bydeler, herunder bydelsutvalg. Av bydelsutvalgene som hadde fått tilbakemelding på høringsuttalelser, oppga et flertall at alle punktene i uttalelsene ikke alltid var vurdert. Dette gjaldt også i tilfeller der innspill ikke førte til endring i planene. Gjennomgangen av plansaken viste videre at én høringsuttalelse ikke var blitt vurdert og svart ut i saksfremlegget. Manglende vurdering av bydelsutvalgenes innspill kan gi risiko for at planforslag ikke i tilstrekkelig grad innarbeider lokal kunnskap eller vurderer temaer som er viktige for bydelen.

4. Medvirkning fra bydelsutvalg i innsendte plansaker

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi etatens rutiner og praksis for å tilrettelegge for medvirkning fra bydelsutvalg i innsendte reguleringsplaner, herunder etatens krav til og kontroll av medvirkning fra andre forslagsstillere. Vi presenteres en gjennomgang av planprosessene for to detaljreguleringer². Bydelsutvalgenes redegjørelser om tilrettelegging for medvirkning fra etaten i innsendte planer presenteres også i kapitlet.

4.1 Revisjonskriterium

- I innsendte plansaker skal Plan- og bygningsetaten ha rutiner og praksis for å påse at det tilrettelegges for medvirkning fra bydelsutvalg. Dette innebærer at etaten stiller krav til og kontrollerer at medvirkning blir gjennomført og dokumentert.

Med dette inngår Plan- og bygningsetatens tilrettelegging for medvirkning fra bydelsutvalg for de delene av planprosessen der etaten er ansvarlig ved innsendte planer, herunder å orientere bydeler om bestilling av oppstartsmøte, varsle om planforslag på høring og oversending til politisk behandling.

4.2 Etatens rutiner for medvirkning i innsendte planer

4.2.1 Krav til medvirkning

Etatens nettsider ga informasjon og veiledning til forslagsstillere som skulle sende inn planforslag. Nettsidene ga informasjon om krav til forslagsstiller blant annet knyttet til varslings- og oppstart med anbefalt høringsfrist, forslagsstillers vurdering av innspill på ulike stadier og malverktøy som skulle benyttes i forbindelse med dette.

I etatens veileder for medvirkning i innsendte planer, utarbeidet i 2019, var det vist til at etaten måtte få dokumentasjon på de medvirkningsaktivitetene forslagsstiller gjennomførte. Videre sto det i veilederen at etaten skulle følge opp at det endelige planforslaget svarte ut alle innspillene på en god måte, og at medvirkningen var sporbar i saken. Etaten forventet at forslagsstiller ga etaten dokumentasjon som ga en riktig gjengivelse av medvirkningen. Veilederen hadde ikke spesifikk informasjon om hvordan det kunne tilrettelegges for medvirkning fra bydeler.

Ifølge etatens samarbeidsavtale med bydelene skulle forslagsstiller varsle berørte bydeler om oppstart av planarbeid, og ifølge etatens nettsider burde høringsfristen være minst tre uker. Etaten skulle orientere om at forslagsstiller hadde bestilt oppstartsmøte, og gi minst tre ukers frist til å avgi en eventuell uttalelse til oppstartsmøtet. Ifølge intervju med en avdelingsleder i etaten hadde etaten praksis for å legge til ekstra tid dersom høringsperioden gikk i ferier.

I etatens mal for område- og prosessavklaring, som utarbeides av etaten i forkant av oppstartsmøtet, skulle et delkapittel omhandle medvirknings- og samarbeidsprosesser. Det forelå to tabeller der etaten skulle fylle inn hvem forslagsstiller burde involvere i medvirkningsaktiviteter, når og hvordan det burde gjennomføres, og hvordan

² I gjennomgangen beskrives også relevant medvirkning fra bydelsadministrasjonen. Bydelsadministrasjonen forbereder saker for bydelsutvalget og bidrar derfor med å opplyse saker i forkant av bydelsutvalgets politiske behandling.

forslagsstiller skulle dokumentere innspillene som fremkom. Bydelen var oppført som første eksempel i tabellen over samarbeidsprosesser.

4.2.2 Kontroll av medvirkning

Etatens kontroll av medvirkning besto i hovedsak av å se dokumentasjon på varsel om oppstart, av å følge opp gjennomgangen av innkomne høringsuttalelser og av å be om informasjon (ev. dokumentasjon) på gjennomførte aktiviteter i møter med forslagsstiller underveis i prosessen.

Etaten hadde saksmaler som skulle benyttes for planforslag til offentlig ettersyn og planforslag til politisk behandling. Ifølge saksmalene skulle bydelens uttalelse gjengis først og kommenteres av forslagsstiller og Plan- og bygningsetaten. I intervju ble det fremhevet at bydelsutvalgenes uttalelse skulle tillegges spesiell vekt. I utgangspunktet skulle forslagsstiller/ den fagkyndige kommentere uttalelsene, men etaten skulle veilede forslagsstiller i hvordan den burde kommentere uttalelsene. Forslagsstiller skulle svare ut alle vesentlige punkter i høringsuttalelsene. Dersom noe manglet i forslagsstillers svar, skulle etaten be forslagsstiller om ytterligere utsvaring. I tillegg skulle etaten kommentere uttalelsene.

På etatens nettsider forelå det føringer for hvordan forslagsstiller og etaten skulle gjennomgå bemerkningene før bemerkningsmøtet etter offentlig ettersyn. De skulle ifølge retningslinjen gjennomgå bemerkningene sammen samt avklare i hvilken grad bemerkningene skulle tas til følge. Etaten hadde en mal som forslagsstiller skulle benytte til å oppsummere uttalelsene, og i malen skulle bydelens uttalelse legges først. Dokumentet skulle sendes til etaten i forkant av bemerkningsmøtet.

Ifølge etatens retningslinjer skulle den varsle bydeler når planforslag ble lagt ut til offentlig ettersyn, og når planforslaget ble oversendt til politisk behandling i byrådsavdelingen.

4.3 Bydelsutvalgenes redegjørelser om medvirkning

Kommunerevisjonen stilte bydelsutvalgene spørsmål om de hadde opplevd forskjeller i graden av tilrettelegging for medvirkning i etatens egne planer og i innsendte planer.

Utvalget i Bydel St. Hanshaugen oppga at det var større mulighet for medvirkning i etatens egne plansaker. Videre oppga utvalget at administrasjonen i Bydel St. Hanshaugen hadde påpekt at medvirkning hadde fått større fokus nå enn tidligere, samt at etaten oftere inviterte til møter i forbindelse med høringsrunden i egne planer. Dette ble ikke gjort i tilsvarende grad av eksterne forslagsstillere i innsendte planer.

Utvalgene i Bydel Nordstrand og Bydel Stovner oppga på sin side at eksterne forslagsstillere i større grad enn etaten deltok på møter i bydelsutvalg for å orientere om planene og holde bydelspolitikere orientert mellom planperioder. Utvalget i Bydel Bjerke oppga at det var krevende å sammenlikne etatens planer med innsendte planer fordi de store områdeplanene etaten jobbet med, i seg selv ga større rom for utstrakt medvirkning. Utvalget fremhevet imidlertid at ved private reguleringsplaner tilbød forslagsstillere oftere å orientere for bydelsutvalget/komite.

Resterende bydelsutvalg oppga at de ikke opplevde forskjeller eller ikke hadde tilstrekkelig sammenlikningsgrunnlag. Utvalget i Bydel Vestre Aker oppga at deres opplevelse var at både Plan- og bygningsetaten, andre etater og private aktører ønsket å informere bydelsutvalget om innsendte planer.

For innsendte reguleringsplaner oppga syv av bydelsutvalgene at etaten hadde praksis for å orientere om at forslagsstiller hadde bestilt et oppstartsmøte med mulighet for å avgi uttalelse til oppstartsmøtet. Det var imidlertid ofte tre ukers frist til å avgi eventuell uttalelse til oppstartsmøtet og ved varsel om oppstart. Flere fremhevet i den sammenheng at det kunne gjøre det utfordrende å avgi en politisk vedtatt uttalelse innen den oppsatte fristen. Likevel oppga ti av utvalgene at de ofte hadde fått utsatt frist fra etaten når de ba om det.

4.4 Innsendt detaljregulering – Klemetsrudveien 41 mfl.

I den følgende delene presenteres en gjennomgang av planprosessen for detaljregulering for Klemetsrudveien 41 mfl.

Undervisningsbygg Oslo KF søkte i 2018 om å omregulere et område på Mortensrud fra idrett/sportsanlegg, park m.m. til blant annet idrettsanlegg, skole og flerbrukshall. Planforslaget berørte Bydel Søndre Nordstrand. Saken var per mars 2023 ikke oversendt til politisk behandling i byrådsavdelingen.

Figur 4 Tidslinje over planprosess – Klemetsrudveien 41 mfl.

Vinter 2018–2019	Vår 2019	Desember 2021	Februar 2022
- Bestilling av oppstartsmøte - Oppstartsmøte avholdt	- Varsel om oppstart sendt ut - Høringsuttalelse fra Søndre Nordstrand bydelsutvalg - Dialogmøte 1	Planforslag på høring og offentlig ettersyn	Behandling av høringsuttalelser i bemerkningsmøte

Note: Kilden til figuren er saksdokumenter hentet fra [Saksinnsyn](#).

4.4.1 Etatens krav til medvirkning i innsendte planer

a) Desember 2018: Orientering om bestilling av oppstartsmøte

Plan- og bygningsetaten varslet Bydel Søndre Nordstrand 17. desember 2018 om at Undervisningsbygg hadde bestilt oppstartsmøte, og beskrev at eventuelle innspill til oppstartsmøtet måtte sendes inn senest tre uker etter utsendelsen av orienteringen. Det var ikke gitt ekstra tid på grunn av juleferie i dette tilfellet. Bydelen hadde ifølge Saksinnsyn og søk i bydelens politiske saker ikke gitt innspill til oppstartsmøtet.

Ved bestilling av oppstartsmøtet skulle forslagsstiller fylle ut et skjema med informasjon om planforslaget, herunder et punkt for planlagt medvirkning. Undervisningsbygg oppga at det ville gjennomføre medvirkning ut over høringsrunder, og at det ville involvere idrettslag, brukere av ungdomsklubben og interessenter til frivillighetssentralen, i tillegg til de ulike bestillerne. Foretaket ville avholde åpne medvirkningsmøter, idéverksted,

møter med lokale lag og folkemøte i forbindelse med varsling om oppstart. Medvirkning fra bydelen, herunder bydelsutvalget, var ikke spesielt nevnt utover at bydelen inngikk som bestiller for deler av planforslaget.

b) Mars 2019: Etatens område- og prosessavklaring til oppstartsmøtet

For etatens område- og prosessavklaring til oppstartsmøtet for planarbeidet i Klemetsrudveien mfl. var det fremhevet aktuelle samarbeids- og medvirkningsprosesser under planarbeidet. Det ble påpekt at forslagsstiller måtte legge til rette for medvirkningsmøter blant annet med bydelen og lokale beboerforeninger. Krav til dokumentasjon av medvirkning var ikke oppgitt. Oppstartsmøtet ble avholdt i mars 2019, og Bydel Søndre Nordstrand deltok på møtet.

4.4.2 Etatens kontroll av medvirkning i innsendte planer

Etatens kontroll av medvirkning for planprosessen for Klemetsrudveien mfl. besto i hovedsak av å se dokumentasjon på varsel om oppstart, av å følge opp gjennomgangen av innkomne høringsuttalelser og av å be om informasjon (ev. dokumentasjon) på gjennomførte aktiviteter i møter med forslagsstiller underveis i prosessen. Blant sakens dokumenter ved offentlig ettersyn var det kopi av varsel om oppstart i april 2019 og adresseliste brukt ved varsling. Bydelsutvalget i Bydel Søndre Nordstrand hadde blitt varslet om oppstart.

a) Oppfølging av uttalelse fra oppstart av planarbeid

Bydelsutvalget avga høringsuttalelse til oppstart av planarbeid i mai 2019, og høringsuttalelsen ble oversendt av forslagsstiller til dialogmøte 1.

Høringsuttalelsen ved oppstart ble gjengitt og kommentert først i dialogmøte 1 i juni 2019. Forslagsstiller skrev at uttalelsen «tas til orientering», mens etaten skrev «ingen ytterligere kommentar». I etterkant av møtet ba etaten i et eget brev forslagsstiller om å spesielt vurdere et av punktene i bydelsutvalgets uttalelse.

Bydelsutvalgets høringsuttalelse ved oppstart var gjengitt og endelig kommentert av forslagsstiller og etaten ved planforslag til offentlig ettersyn i desember 2021. I vedlegg var uttalelsen gjengitt først, og forslagsstiller og etaten hadde gitt sine kommentarer til innspillene. For et av ønskene til bydelen som ikke ble tatt til følge, viste forslagsstiller og etaten til at begrunnelsen var at byrådet hadde tatt en beslutning om at dette ikke skulle inngå i forslaget. Forslagsstiller tok i sin uttalelse ikke konkret stilling til det andre innspillet i uttalelsen. Plan- og bygningsetaten svarte imidlertid ut dette punktet og oppga at planen ivaretok innspillet. Bydelen var varslet, men hadde ikke, ut fra informasjon i Saksinnsyn og søk i bydelens politiske saker, avgitt høringsuttalelse ved bestilling om oppstartsmøte eller ved nytt varsel om oppstart ved utvidelse av planområdet. Fristene var da tre uker.

b) Oppfølging av uttalelser fra offentlig ettersyn

Bydelen ba om utsatt frist for å avgi høringsuttalelse til planforslag da den ønsket å behandle forslaget i bydelsutvalget. Etaten ga bydelen utsatt frist. Den opprinnelige høringsperioden var syv uker.

Høringsuttalelsen som bydelsutvalget hadde avgitt under offentlig ettersyn, ble gjengitt og kommentert i bemerkningsmøtet i etterkant av høringen i februar 2022.

Bydelsutvalgets høringsuttalelse var gjengitt i sin helhet i referatet fra bemerkningsmøtet. Plan- og bygningsetaten påpekte at bydelsutvalgets uttalelse var basert på feil grunnlag / skjevopplysninger, og lurte på om forslagsstiller hadde tatt kontakt med bydelen for å følge opp dette. Forslagsstiller påpekte at bydelens uttalelse var gitt på grunnlag av informasjonen etaten selv hadde oppgitt om sitt planalternativ. Oslobygg skulle likevel vurdere å følge opp dette. Ifølge en avdelingsleder i etaten hadde etaten bedt forslagsstiller følge dette opp, men per februar 2023 ikke fått bekreftelse på at det var gjort. Etaten oppga at planen skulle ut på nytt offentlig ettersyn i første halvdel av 2023, og at bydelsutvalget da ville få anledning til å uttale seg på nytt.

De andre punktene i bydelens uttalelse var kommentert, og for et av innspillene påpekte etaten at det var viktig at forslagsstiller tydelig beskrev hvorfor innspillet ikke skulle tas til følge. For noen punkter var det vist til at de skulle vurdere innspillet videre. Referatdato for bemerkningsmøtet og for utleggelse på Saksinnsyn var september 2022, syv måneder etter at møtet ble avholdt.

4.5 Innsendt detaljregulering – Myra 1 mfl.

I den følgende delene presenteres en gjennomgang av planprosessen for detaljregulering for Myra 1 mfl.

Myren Eiendom AS søkte i 2019 på vegne av Den tysk-norske skolen i Oslo om å omregulere området Sandakerveien 24D mfl. (senere kalt Myra 1 mfl.) fra bebyggelse og anlegg til skole og barnehage. Planforslaget omfattet bruksendring, nybygg og tilbygg for å samle Den tysk-norske skolen i Oslo i ett område. Planforslaget berørte Bydel Sagene. Planen ble sendt til politisk behandling i desember 2022 og ble vedtatt i bystyret 1. mars 2023.

Figur 5 Tidslinje over planprosess - Myra 1 mfl.

Sommer-høst 2019	Vinter 2019-2020	Desember 2021	2022
- Bestilling av oppstartsmøte - Administrativ uttalelse fra Bydel Sagene - Oppstartsmøte avholdt - Varsel om oppstart sendt ut	- Høringsuttalelse fra Sagene bydelsutvalg - Dialogmøte 1	Planforslag på høring og offentlig ettersyn	- Mars: Bemerkningsmøte - November: Planforslag til politisk behandling

Note: Kilden til figuren er saksdokumenter hentet fra [Saksinnsyn](#).

4.5.1 Etatens krav til medvirkning i innsendte planer

Forslagsstiller bestilte oppstartsmøte med etaten i juni 2019. Forslagsstiller beskrev at de vanlige høringsinstansene og lokale interesseorganisasjoner ville varsles etter normal

prosedyre i henhold til regelverket. Bydelen, herunder bydelsutvalget, var ikke nevnt spesifikt.

a) Juli 2019: Orientering om bestilling av oppstartsmøte

Plan- og bygningsetaten orienterte bydelen om bestilling av et oppstartsmøte i juli 2019, mens forslagsstiller varslet bydelen om oppstart av planarbeidet. Etatens orientering ble sendt ut 9. juli 2019 med frist tre uker senere for å avgi uttalelse til oppstartsmøtet. Bydelen avga en administrativ uttalelse etter utgått frist, men ønsket at etaten likevel vurderte innspillet. Uttalelsen ville bli lagt fram for bydelens miljø- og byutviklingskomite ved neste møte, og eventuelle kommentarer fra komiteen ville bli ettersendt.

b) September 2019: Etatens område- og prosessavklaring til oppstartsmøte

I etatens område- og prosessavklaring var Bydel Sagene fremhevet som en aktør som burde involveres i medvirknings- og samarbeidsprosessen. Staten anbefalte forslagsstiller å tilrettelegge for tidlig medvirkning fra blant annet Bydel Sagene. Krav til dokumentasjon av medvirkningsaktivitetene var ikke oppgitt. Det var lenket til etatens veileder for medvirkning i innsendte planer. Oppstartsmøtet ble avholdt i september 2019, også her var det vist til etatens veileder om medvirkning.

c) Januar–juni 2020: Krav underveis i dialogfasen

Underveis i dialogfasen ba etaten om informasjon og dokumentasjon på gjennomført medvirkning. Til dialogmøte 1 ble forslagsstiller bedt om å levere et utkast til plan for videre medvirkning. Staten påpekte at bydelen burde kontaktes for innspill på medvirkning, og foreslo en befaring med forslagsstiller og bydelen. I forkant av dialogmøte 3 ba etaten forslagsstiller oversende status for gjennomført og planlagt medvirkning.

4.5.2 Etatens kontroll av medvirkning i innsendte planer

Staten hadde kontrollert at det var tilrettelagt for medvirkning fra bydelsutvalg ved å se dokumentasjon på varsel om oppstart, ved å følge opp gjennomgangen av innkomne høringsuttalelser og ved å be om informasjon (ev. dokumentasjon) på gjennomførte aktiviteter i møter med forslagsstiller underveis i prosessen. Blant sakens dokumenter oversendt av forslagsstiller var kopi av varselet om oppstart i november 2019 og adresselisten brukt ved varslings. Bydelsutvalget i Bydel Sagene hadde blitt varslet om oppstart. Høringsfristen var seks uker etter mottatt varsel.

Bydelen avga fem uttalelser til detaljreguleringen underveis i planprosessen. I tillegg til å avgi uttalelse til bestilling av oppstartsmøtet, varsel om oppstart av planarbeidet og ved planforslaget på høring var det gitt uttalelser ved utvidelse av planområdet, ved begrenset høring og til parallell byggesaksbehandling. To var administrative, og tre var avgitt av enten en aktuell fagkomite eller bydelsutvalget. Alle uttalelsene var lagt ved planforslaget som ble sendt til politisk behandling. Uttalelsene var gjengitt og kommentert enten ved planforslag på høring eller ved planforslag til politisk behandling, med unntak av bydelens administrative uttalelse avgitt i forbindelse med orientering om oppstartsmøte sommeren 2019. Uttalelsen var imidlertid vedlagt i sin helhet i begge planforslagene.

a) Oppfølging av uttalelser fra oppstart av planarbeid

I dialogmøte 1 i januar 2020 ble innspillene ved varsel om oppstart gjengitt og kommentert. Høringsuttalelsen fra utvalget i Bydel Sagene avgitt ved varsel om oppstart

av planarbeid i 2019 var gjengitt og kommentert først. Gjengivelsen tok opp de fleste av punktene i uttalelsen, men gjengivelsen beskrev ikke at bydelen opplevde at planarbeidet var forhastet, eller at det ikke var tydelig hvor mye forslaget ville spise av omkringliggende friarealer. Bydelens administrative uttalelse til oppstartsmøtet var ikke kommentert her eller i oppstartsmøtet.

I planforslaget til offentlig ettersyn forelå forslagsstiller og Plan- og bygningsetatens endelige kommentarer til høringsuttalelsene fra utvalget i Bydel Sagene fra 2019. Forslagsstiller gjenga samme tilbakemelding som i dialogmøte 1. Plan- og bygningsetaten gjorde tilsvarende, men utdypet noe mer knyttet til et av punktene bydelen var uenig i ved planforslaget. Bydelens uttalelse ved utvidelse av planområdet ble også gjengitt og kommentert av forslagsstiller og Plan- og bygningsetaten ved planforslaget til offentlig ettersyn. Bydelens administrative uttalelse til oppstartsmøtet var ikke kommentert, men lå vedlagt sammen med de resterende høringsuttalelsene.

b) Oppfølging av uttalelser fra offentlig ettersyn og begrenset høring

Da bydelen skulle avgi en høringsuttalelse til planforslaget på høringen, ba bydelen om utsatt frist for å få behandlet forslaget i en fagkomite / bydelsutvalget. Etaten ga bydelen utsatt frist, slik at bydelen rakk behandling i fagkomiteen. Behandling i bydelsutvalget kunne eventuelt ettersendes. Den opprinnelige høringsperioden var syv uker. Bydelen ba også om utsatt frist ved den begrensede høringen etter offentlig ettersyn og fikk innvilget dette av etaten.

Bydelsutvalgets høringsuttalelse ved offentlig ettersyn ble først gjengitt og kommentert i bemerkningsmøtet i mars 2022 mellom etaten og forslagsstiller. Her ble kun en liten del av uttalelsen gjengitt, og forslagsstiller svarte ikke på innspillene i uttalelsen. Ifølge referatet påpekte Plan- og bygningsetaten at det var viktig at forslagsstiller svarte ut alle innspillene fra bydelen.

I forslaget til politisk behandling var bydelens uttalelse endelig svart ut i sakens vedlegg 1. Vedlegget sammenstilte gjengivelsene og kommentarene fra etaten og forslagsstiller til forhåndsuttalelser og uttalelser ved offentlig ettersyn. Av uttalelsene som var kommet inn ved offentlig ettersyn, forelå bydelens uttalelse som nummer to. Forslagsstiller viste til tidligere begrunnelse for punkter som gikk igjen i flere av bydelens uttalelser. Videre svarte forslagsstiller i hovedsak på de resterende punktene i bydelens høringsuttalelse. Plan- og bygningsetaten ga også sine kommentarer til bydelens høringsuttalelse, men etaten kommenterte ikke alle punktene i uttalelsen. Forslagsstiller og etaten gjenga og svarte også ut bydelens høringsuttalelse ved begrenset høring, som lå som nummer to, i planforslaget.

Ved planforslaget til politisk behandling forelå alle høringsuttalelsene fra bydelen fra oppstart og til og med begrenset høring i sin helhet.

c) Annen oppfølging

Underveis i planprosessen ba etaten forslagsstiller oversende oversikter over gjennomført og planlagt medvirkning. Oversikten viste at forslagsstiller hadde hatt dialog med bydelene og deltatt på et bydelsmøte i tidlig fase, og at bydelspolitikere hadde deltatt på et informasjonsmøte avholdt av forslagsstiller i oppstartsfasen. Denne oversikten ble oppdatert underveis i planarbeidet. I planforslaget som ble sendt til politisk behandling, forelå den endelige oversikten over gjennomført medvirkning.

Planen ble oversendt til politisk behandling i desember 2022. Den berørte bydelen hadde ikke blitt varslet i dette tilfellet. Etaten oppga at det var en feil at rutinen ikke var fulgt.

4.6 Kommunerevisjonens vurdering

Plan- og bygningsetaten hadde rutiner og veiledning hvor det fremgikk krav til tilrettelegging for medvirkning i innsendte planer, kontroll av at medvirkning var gjennomført, og krav til dokumentasjon av dette. I noe av dette materialet var medvirkning fra bydelene spesielt fremhevet.

Gjennomgangen av to innsendte reguleringsplaner viste at etaten i hovedsak hadde stilt krav til forslagsstiller om å tilrettelegge for medvirkning fra bydelsutvalg. Dette var gjort i begge reguleringsplanenes område- og prosessavklaringer. Etaten hadde imidlertid ikke stilt krav til dokumentasjon av medvirkningen på dette tidspunktet.

Etaten hadde i hovedsak kontrollert forslagsstillers tilrettelegging for medvirkning fra bydelsutvalg. Det var enkelte svakheter ved hvordan etaten hadde kontrollert medvirkningen. Dette omhandlet hvordan etaten sikret at det ble gitt informasjon om å svare ut høringsuttalelser. Dette gjaldt også hvorvidt etaten og forslagsstiller hadde svart ut og vurdert uttalelser fra bydelsutvalgene. Gjennomgangen av de to reguleringsplanene viste at én bydels administrative høringsuttalelse ikke var svart ut verken av forslagsstiller eller av etaten selv. Manglende vurdering av uttalelser kan gi risiko for at planforslag ikke i tilstrekkelig grad innarbeider lokal kunnskap eller vurderer temaer som er viktige for bydelene. Videre stiller Kommunerevisjonen spørsmål om etatens oppfølging av forslagsstiller i en annen høringsuttalelse. Det var også en svakhet at etaten for den ene reguleringsplanen ikke hadde varslet bydelen da planen ble oversendt til politisk behandling. Vi merker oss at etaten oppga at dette var en feil, da rutinen tilsa varslings ved oversendelse. Manglende informasjon underveis kan gi risiko for at bydelsutvalgene ikke ser hvordan innspill blir svart ut og ivaretatt i plansaken.

Etaten hadde varslet bydelene om bestilling av et oppstartsmøte, og med det lagt til rette for medvirkning fra bydelen før oppstart av planarbeidet. Det var imidlertid en svakhet at varslene var sendt i eller rett før sommerferien og juleferien med tre ukers frist for uttalelse. Dette kan gi risiko for at bydelene, herunder bydelsutvalgene, ikke får en reell mulighet til å avgi uttalelse og medvirke fra et så tidlig tidspunkt som mulig. Syv bydelsutvalg redegjorde også for at de ble varslet om bestilling av et oppstartsmøte, men flere fremhevet i den sammenheng at korte frister for å avgi uttalelse på dette tidspunktet kunne gjøre det utfordrende å avgi en politisk vedtatt uttalelse innen oppsatt frist. Flertallet av utvalgene oppga imidlertid at de hadde fått utsatt frist fra etaten når de ba om det.

5. Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 16/2019

Medvirkning i reguleringsplaner

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner*, jf. kontrollutvalgets vedtak 30. august 2022 (sak 59). Undersøkelsen tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283). Denne delen av undersøkelsen er ikke en forvaltningsrevisjon.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen sett på om byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp politiske vedtak etter rapport 16/2019.

I det følgende presenteres konklusjonene i rapport 16/2019 og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2023.

5.1 Forvaltningsrevisjonen (rapport 16/2019)

Forvaltningsrevisjonen viste at Plan- og bygningsetaten ikke i tilstrekkelig grad sørget for at innbyggerne fikk mulighet til å medvirke i alle plansaker. Blant annet hadde etaten ikke rutiner eller en enhetlig praksis som kunne sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Plan- og bygningsetaten hadde i undersøkelsesperioden heller ikke rutiner eller en etablert praksis som sørget for medvirkning etter beste praksis i alle egne plansaker.

Plan- og bygningsetaten hadde rutiner som kunne støtte opp om etatens ansvar for å påse at det ble lagt til rette for medvirkning i planer som utarbeides av andre, men den ivaretok ikke dette ansvaret fullt ut. Etaten oppfordret forslagsstillere til medvirkning utover lovens minstekrav, men stilte ikke krav om slik medvirkning.

Det så ut til at etaten i den senere tid hadde sørget for bedre medvirkning og hadde ambisjoner og planer for ytterligere forbedringer.

Kommunerevisjonens anbefalinger og etatens og byrådens varslede tiltak gjengis i kapittel 5.3.

5.2 Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget 17. desember 2019 (sak 102), i byutviklingsutvalget 12. februar 2020 (sak 5) og i bystyret 26. februar 2020 (sak 41). Bystyret vedtok følgende:

Bystyret merker seg at rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner* viser at Plan- og bygningsetaten gjør mye for å bidra til god medvirkning i arbeidet med egne og andres planer. Samtidig hadde ikke etaten rutiner eller praksis som i tilstrekkelig grad sørget for at innbyggerne fikk mulighet til å medvirke i alle plansaker. Det gjaldt særlig grupper som krever spesiell tilrettelegging. Undersøkelsen viser videre variasjon i hvorvidt etaten la til rette for bred og representativ medvirkning fra et tidlig stadium i arbeidet med egne planer. Bystyret ser at Plan- og bygningsetaten oppfordret til mer medvirkning i planer som utarbeides av andre, men noterer samtidig at etaten mener å ha større handlingsrom til å sette krav enn den

har brukt til nå. Flere medvirkende i planprosesser finner tidvis språket i de relevante dokumentene vanskelig og at dette hindrer reell medvirkning.

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

Bystyret merker seg at det er varslet relevante tiltak og legger til grunn at det følges opp at de gir ønsket effekt. Bystyret tar for øvrig rapport 16/2019 til orientering.

Bystyret ber byrådet sikre at varslene som sendes ut i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid går til både reelle og formelle naboer, og bidra til å sikre at informasjonen spres til alle enheter i borettslag og sameier.

5.3 Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet av byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten, er iverksatt, og om føringene fra bystyrets vedtak er fulgt opp. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige. I forvaltningsrevisjonen er imidlertid medvirkning fra bydelsutvalgene blitt undersøkt.

I det følgende gjør vi nærmere rede for varslede tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført, og Kommunerevisjonens vurderinger.

5.3.1 Byråden for byutvikling

a) Oppfølging av varslede tiltak

Byråden varslet at hun ville holdes løpende orientert om Plan- og bygningsetatens arbeid på området gjennom sin virksomhetsstyring.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden viste til at oppfølging av Kommunerevisjonens rapporter var et fast punkt på etatsstyringsmøtene. Det fremgikk imidlertid ikke av et utvalg referater fra mars 2020 til september 2022 hvilke av Kommunerevisjonens rapporter som var tema, eller hva etaten orienterte om av oppfølging knyttet til medvirkning. Etatens arbeid med medvirkning var beskrevet i årsberetningene for 2020–2022.

Byråden oppga for øvrig at Plan- og bygningsetatens arbeid var fulgt opp gjennom budsjett og tildelingsbrev. I byrådets budsjettforslag for 2020 til 2023 ble det fremhevet at byrådet ønsket god, reell og innovativ medvirkning, hvor det skulle tas i bruk nye teknologiske muligheter, og der bydelene var viktige medspillere. I byrådets tildelingsbrev til Plan- og bygningsetaten for 2020–2023 var det fremhevet liknende ambisjoner for medvirkning. Dette skulle implementeres gjennom etatens handlingsplan for medvirkning.

Byrådsavdelingen viste til at avdelingen hadde mange oppgaver og stor arbeidsmengde. Den bemerket at virksomhetsstyring ikke var aktivitetsstyring, men målstyring, og videre at det var avvik som ble rapportert, og at styringen i stor grad var tillitsbasert.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for byutvikling hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak, men Kommunerevisjonen stiller spørsmål om informasjonen gjennom etatens årsberetninger var tilstrekkelig for at byråden kunne holde seg løpende orientert.

b) Oppfølging av bystyrets vedtak

Bystyret understreket viktigheten av at byråden for byutvikling fulgte opp at planprosessene var forståelige, at medvirkningen var reell, at grupper som krevde spesiell tilrettelegging for medvirkning ble hensyntatt, og at nye metoder ble tatt i bruk for å øke befolkningens deltakelse i byutvikling.

Bystyret merket seg at det er varslet relevante tiltak, og la til grunn at det ble fulgt opp at de ga ønsket effekt.

Bystyret ba byrådet sikre at varslene som ble sendt ut i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid, gikk til både reelle og formelle naboer, og bidro til å sikre at informasjonen ble spredt til alle enheter i borettslag og sameier.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden for byutvikling hadde oversendt brev til Plan- og bygningsetaten 24. august 2020, der byråden ba etaten følge opp bystyrets vedtak av 26. februar 2020, sak 41. Byråden hadde ved en inkurie ikke oversendt bystyrets vedtak tidligere.

Forståelige planprosesser og reell medvirkningen

Ut over å oversende bystyrets vedtak til Plan- og bygningsetaten og be etaten følge opp vedtaket hadde byråden, i føringer i budsjettforslag og tildelingsbrev til etaten, fremhevet at byrådet var opptatt av god, reell og innovativ medvirkning. Det var ikke konkrete føringer for arbeid med forståelige planprosesser. Byråden viste i sin redegjørelse til Kommunerevisjonen til at etaten ville redegjøre for hvordan føringene i vedtaket var fulgt opp.

I Plan- og bygningsetatens årsberetninger for 2020–2022 redegjorde etaten for at den jobbet aktivt med klart språk for å gjøre seg bedre forstått av sine brukere. Arbeidet omfattet veiledning av ansatte i skriveprosessen, utvikling av maler, standardtekster og rutiner samt kursing av ansatte. Det var ikke henvisning til reell medvirkning og arbeid i den forbindelsen, men etaten oppga til Kommunerevisjonen at den oppfattet alle medvirkningstiltak den gjennomførte som reelle.

Grupper som krevde spesiell tilrettelegging for medvirkning

I byrådets budsjettforslag for 2021 ble det fremhevet at Plan- og bygningsetaten skulle videreutvikle ulike former for medvirkning blant annet gjennom tidlig involvering og initiativer for tilpasset medvirkning rettet mot eksempelvis eldre, barn og unge. Ut over dette viste byråden til at etaten ville redegjøre for hvordan føringen i vedtaket var fulgt opp.

I etatens årsberetning for 2020 viste etaten til at den for arbeidet med kommuneplanens arealdel hadde holdt digitale møter med sentrale representanter for ulike befolkningsgrupper, deriblant Sentralt eldreråd, Sentralt ungdomsråd, råd for personer med funksjonsnedsettelser og råd for kjønns- og seksualitetsforhold. I årsberetningen for 2021 viste etaten til gjennomførte medvirkningsaktiviteter der det var tilrettelagt for unge og eldre, eksempelvis ungdomsdialog og eldretråkk. Etatens arbeid med medvirkning for grupper som krevde spesiell tilrettelegging, er nærmere redegjort for under punkt 5.3.2 a).

Nye metoder for å øke befolkningens deltakelse i byutvikling

Byråden hadde i tildelingsbrev til etaten for 2020–2023 fremhevet at hun ønsket medvirkning som tok i bruk nye teknologiske muligheter, samt mobiliseringstiltak rettet mot befolkningsgrupper som normalt ikke deltok.

I etatens årsberetning for 2020 redegjorde etaten for omlegging til digital medvirkning som følge av koronapandemien. Etaten viste til at mer digital medvirkning kunne tilrettelegge for deltakelse fra andre grupper enn dem som tradisjonelt stilte på folkemøter. For dem som opplevde det digitale som en barriere for å delta, var det gjennomført fysiske befaringer. Etatens arbeid med nye metoder for medvirkning og metodeutvikling er ytterligere redegjort for under punkt 5.3.2 a).

Oppfølging av varslede tiltak og om disse ga ønsket effekt

Ut over informasjonen som fremgikk av etatens årsberetning, hadde ikke byråden etterspurt informasjon om effektene av etatens varslede tiltak.

Varsler i plan- og byggesaksarbeid

Det forelå ikke spesifikke føringer i tildelingsbrev eller budsjettforslag om oppfølging av varsler knyttet til plan- og byggesaksarbeid. Som beskrevet innledningsvis hadde byråden bedt etaten følge opp bystyrets vedtak.

Plan- og bygningsetaten hadde ikke orientert byråden om hvordan temaet var fulgt opp. Etaten oppga til Kommunerevisjonen at saksbehandleren valgte ut hvilke eiendommer som skulle varsles. Hjemmelshaverne til alle eiendommene som ble valgt ut, skulle varsles med forsendelse til SvarUt. Hjemmelshaverne til eiendommene ble ifølge etaten hentet fra matrikkelen. For borettslag var det kun borettslag som sto som eier i matrikkelen. Hver enkelt seksjonseier ble ikke lagt til på etatens lister. Følgelig var det kun borettslaget som fikk varslingsbrev. For sameier var det motsatt, ved at alle seksjonseiere ble lagt til. Etaten oppga at varsling av beboere uten tinglyste rettigheter ble ansett for å være vanskelig og tidvis umulig. Det måtte gjøres en avveining av hensiktsmessigheten i hver sak. Etaten ville likevel se nærmere på om det hadde åpnet seg nye muligheter for å kunne varsle på en enklere måte og derigjennom nå flere berørte. Arbeidet var ifølge etaten satt i gang.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for byutvikling hadde delvis fulgt opp bystyrets vedtak. Byråden hadde bedt Plan- og bygningsetaten følge opp bystyrets vedtak. Byråden hadde fulgt opp flere temaer som inngikk i vedtaket, blant annet at nye metoder ble tatt i bruk. Byråden hadde ikke fulgt opp om varsler som ble sendt i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid, gikk til både reelle og formelle naboer og ikke fulgt opp om etatens varslede tiltak ga ønsket effekt.

5.3.2 Plan- og bygningsetaten

a) Oppfølging av varslet tiltak

Etaten varslet at den ville rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger og ta disse med seg i arbeidet med handlingsplanen for medvirkning.

I det følgende presenteres etatens redegjørelser for tiltak iverksatt for å rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger.

Vurderinger av grupper som krever spesiell tilrettelegging, og sikre tilrettelegging for aktiv medvirkning fra disse gruppene

Etaten varslet at den ville rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger. Kommunerevisjonen anbefalte at etaten konkretiserte hvordan den i arbeidet med egne og innsendte planer skulle vurdere hvilke grupper som trengte spesiell tilrettelegging for å kunne medvirke, og sikre at den tilrettela for at disse gruppene aktivt kunne medvirke i planprosesser.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten oppga at den arbeidet med en mal for aktør- og interessentanalyse der den skulle ha en systematisk vurdering av alle gruppene som hadde en interesse i planarbeidet, inkludert dem som trengte spesiell tilrettelegging. I tillegg skulle det ifølge etaten være en vurdering av hvordan de forskjellige gruppene skulle trekkes inn. Formålet med malen ville være å få til mer systematisk arbeid for alle planarbeid rundt hvilke grupper som skulle involveres på hvilke måter.

Etaten viste videre til eksempler på planarbeid der medvirkningen var tilpasset grupper som trengte spesiell tilrettelegging.

- I arbeidet med utenriksfergeutredningen³ hadde etaten i 2021 avholdt informasjonsmøter for Sentralt ungdomsråd og flere bydelsungdomsråd.
- For arbeidet med områderegulering Lambertseter–Karlsrud hadde etaten avholdt et ungdomsverksted (2019) der om lag 40 ungdommer fra Karlsrud og Lambertseter ungdomsskoler og ungdomsrådet i bydelen hadde deltatt. Elevrådsstyret ved Lambertseter videregående skole var også invitert.
- For arbeidet med områderegulering Oppsal (2019) hadde etaten avholdt ungdomsverksted. Etaten hadde også gjennomført eldretråkk/nærmiljøvandring for eldre i 2020 der formålet var å få kunnskap om hvordan de eldre brukte nærområdet, hva de savnet, og hva som fungerte.
- I 2023 hadde etaten igangsatt et tverretattlig nettverk mellom Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten, Oslobygg KF og Deichman som skulle ha fokus på medvirkning med barn og unge i skolesaker. Nettverket skulle ifølge etaten brukes til å løfte erfaringer og diskusjoner på tvers for å bidra til bedre samarbeid om medvirkning. Planen var å avholde møter annenhver måned.

³ Utenriksfergeutredningen er en utredning av gjeldende og alternativ plassering av én eller begge terminalene til utenriksfergene i Oslo.

Alle bydelene har utnevnt en barnerepresentant i plansaker. Formålet med ordningen er at barn og unges interesser skal bli synliggjort og vurdert i plansaker, eksempelvis reguleringsplaner. Etaten redegjorde for arbeidet med ordningen de senere årene. I 2019 hadde etaten evaluert ordningen med barnas representant.

Ut over dette oppga etaten at den søkte å styrke barnerepresentantenes kompetanse innen byutvikling og planlegging etter plan- og bygningsloven gjennom to årlige opplæringsseminarer som etaten hadde ansvaret for å avholde. I 2022 var disse avholdt i april og i desember. Etaten oppga at de opplevde at det var lite respons, og at det til dels var dårlig oppmøte på seminarerne. For desemberseminaret hadde det opprinnelig vært to representanter påmeldt. Etter en ringerunde var antallet oppe i seks representanter.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på etatens redegjørelser er det Kommunerevisjonens vurdering at etaten delvis hadde iverksatt varslet tiltak. Etaten oppga at den hadde satt i gang, men ikke ferdigstilt, et arbeid for å konkretisere hvordan den skulle vurdere hvilke grupper som trengte spesiell tilrettelegging for å kunne medvirke i planprosesser. Etaten kunne vise til flere planprosesser der den hadde tilpasset medvirkningsaktiviteter etter grupper som trengte spesiell tilrettelegging.

Arbeid med metodeutvikling og evaluering og systematisering av medvirkningstiltak

Etaten varslet at den ville rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger. Kommunerevisjonen anbefalte at etaten videreførte arbeidet med metodeutvikling knyttet til medvirkning og tilsvarende evaluerte og systematiserte medvirkningstiltak.

Status på oppfølgingstidspunktet

For arbeidet med metodeutvikling redegjorde etaten for ulike prosjekter og plansaker der den hadde benyttet forskjellige medvirkningsmetoder.

- I arbeidet med småhusplanen 2021 hadde etaten testet ut metoden «Borgerpanel».
- For en innsendt reguleringsplan hadde etaten benyttet plakater med QR-koder som ble hengt opp i området reguleringsplanen omfattet. QR-koden førte til Saksinnsyn, der man kunne avgi innspill. I tillegg ble det gjennomført oppsøkende medvirkning ved at etaten, og forslagsstiller sto ved plakaten og snakket med forbipasserende og oppfordret til å sende innspill. Etaten erfarte at denne metoden medførte innspill fra andre enn etaten pleide å få i reguleringsplaner.
- For prosjektet «Levende gater» hadde etaten utviklet en ordning hvor beboere eller andre kunne søke bistand til å få stengt en gate midlertidig for trafikk. Arbeidet ble startet opp i august 2022, og det var gjennomført to piloter. For den ene piloten ble det avholdt høstfest for ungdom, pop-up-café og dialog for å tilrettelegge for at ungdom kunne engasjere seg i sitt eget nabolag. Prosjektene ble gjennomført i samarbeid med bydelene.
- I forbindelse med utenriksfergeutredningen ble det avholdt et digitalt åpent folkemøte med assistanse fra et produksjonsselskap (2021). Det ble også laget en film om arbeidet, ifølge etaten for å tilgjengeliggjøre innholdet for allmennheten og skape interesse i høringsperioden.

Etaten oppga at den i 2022 hadde etablert Deichman som en arena for innbyggerinvolvering ved at det ble avholdt ulike aktiviteter på Deichman Bjørvika, der etaten leide lokaler. Det var blant annet avholdt et arrangement om prosjektet Oslotrær i mai 2022.

Etatens arbeid med evaluering og systematisering av medvirkningstiltak var satt i gang med utarbeiding av *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020* i 2019, men etaten oppga ikke hvordan arbeidet var videreført siden da. Handlingsplanen hadde ikke blitt oppdatert siden forrige forvaltningsrevisjon, men etaten oppga at Kommunerevisjonens rapport ville være viktig når handlingsplanen skulle oppdateres. Etaten oppga at utviklingsarbeidet for medvirkning hadde hatt noe ufrivillig stillstand på grunn av koronapandemien. Det var ifølge etaten planlagt evaluering av metodene «borgerpanel» og «samspillsgrupper» i 2023.

Kommunerevisjonens vurdering

Etaten hadde delvis iverksatt varslet tiltak ved at den hadde tatt i bruk nye medvirkningsmetoder, men ikke evaluert eller systematisert arbeidet med medvirkningstiltakene. Kommunerevisjonen merker seg at etaten hadde planlagt å evaluere noen av medvirkningstiltakene i 2023.

Etatens påseansvar for medvirkning i innsendte planer

Etaten varslet at den ville rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger. Kommunerevisjonen anbefalte at etaten iverksatte tiltak for å forbedre ivaretagelsen av påseansvaret knyttet til at forslagsstiller skulle legge til rette for tilstrekkelig medvirkning i innsendte planer.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten hadde endret malen for område- og prosessavklaring for å spesifisere hvilke grupper forslagsstiller spesielt måtte tilrettelegge for medvirkning for. Dette omfattet medvirkning i tidligfase fra oppstartsmøtet til forslagsstiller sendte inn planforslag til offentlig ettersyn, altså perioden som var omfattet av etatens påserolle. I malen skulle det beskrives hvem som var berørte, der barneskoleelever og ungdom var lagt inn som eksempler, hvilken informasjon det var behov for, og hvilken dokumentasjon som var nødvendig for å vurdere medvirkningen. Område- og prosessavklaringen skulle videre diskuteres i oppstartsmøtet med forslagsstiller.

Etaten viste også til veilederen *Medvirkning i innsendte reguleringsplaner for forslagsstillere og fagkyndige*. Denne veilederen ble utarbeidet høsten 2019 og ble således utarbeidet parallelt med Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon i 2019. I veilederen var det blant annet vist til at etaten ønsket dokumentasjon på forslagsstilleres gjennomførte medvirkning samt etatens forventninger til forslagsstilleres arbeid med medvirkning. Veilederen var ikke revidert siden forrige forvaltningsrevisjon. Ifølge etaten var det en del av rutinen at etatens veileder skulle henvises til i oppstartsmøtet med forslagsstiller.

Etaten viste også til en innsendt plan (ytterligere beskrevet under *Arbeid med metodeutvikling*) der etaten selv var aktiv i medvirkningsarbeidet.

Kommunerevisjonens vurdering

Etaten hadde iverksatt varslet tiltak.

Forbedre håndteringen av innspill

Etaten varslet at den ville rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen anbefalte at etaten forbedret håndteringen av innspillene, dette særlig med tanke på hvordan den kommenterte der innspillene ikke førte til endringer av planen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten hadde laget en ny saksmal for planforslag til offentlig ettersyn og politisk behandling. Ifølge etaten ble det gjennomført opplæring i malen i juni 2019, og den ble tatt i bruk fra 2020. Tidligere ble alle de som hadde sendt inn innspill, listet opp. Nå skulle etaten lage en tematisk oppsummering, dvs. først oppsummere bydelens innspill og eventuelt andre særlig viktige innspill og så lage en tematisk oversikt over temaene som gikk igjen i innspillene. Etaten skulle fortsatt ha en oppsummering av hver enkelt bemerkning, med forslagsstillers og etatens kommentarer, som vedlegg. Ifølge etaten lå det i malen at alle innspill skulle kvitteres ut, både der hvor innspill førte til endring, og der hvor innspill ikke førte til endring i planen.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på etatens redegjørelse er det Kommunerevisjonens vurdering at etaten hadde iverksatt varslet tiltak.

Medvirkning etter beste praksis

Etaten varslet at den ville rette seg etter Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen anbefalte at etaten tilstrebet medvirkning etter beste praksis i alle plansaker, egne og innsendte. Etaten varslet at den ville ta med seg Kommunerevisjonens anbefalinger i arbeidet med handlingsplanen for medvirkning.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten oppga at den ikke hadde kommet i mål med medvirkning i den retning som handlingsplanen for medvirkning skisserte, i stor grad på grunn av pandemien. Handlingsplanen skisserte tiltak og mål i retning av beste praksis. Handlingsplanen var ikke revidert siden forrige forvaltningsrevisjon. Likevel hadde pandemien ifølge etaten gitt muligheten til å utvikle nye metoder som digitale løsninger, felles befarings ute, bruk av video, chattetjenester o.l. For eksempel hadde felles befarings ute blitt benyttet under arbeidet med Grorud Stasjon (2020). For arbeidet med Småhusplanen oppga etaten at den strømmet et informasjonsmøte og benyttet en chattetjeneste der etaten i etterkant av møtet satt klar for å besvare spørsmål.

For innsendte planer påpekte etaten at den hadde endret malene og prinsippene for utkvittering av innspill (se mer om dette over). Det var ifølge etaten også utarbeidet opplæringsmateriale for forslagsstillere i utkvittering av innspill.

Etatens medvirkningskoordinator arbeidet med å etterstrebe beste praksis ved å innhente kunnskap og erfaringer fra andre kommuner. Dette var eksempelvis gjort gjennom deltakelse i et FoU-prosjekt om digital medvirkning sammen med Smartbynettverket og KS. Det var særlig undersøkelser rundt en digital plattform som

kunne ivareta kommuners behov innen medvirkning, som hadde blitt vurdert.

Diskusjonene hadde blant annet omfattet

- hvordan formidle enkelt og pedagogisk
- innhenting av kunnskap og data og om mulig et verktøy til sortering og analyse av innhentet data
- deling og dialog med innbyggere

Etaten hadde for øvrig arbeidet med å etterstrebe beste praksis gjennom tilrettelagte medvirkningsaktiviteter i plansaker og ved å ta i bruk nye medvirkningsmetoder, som beskrevet over.

Kommunerevisjonens vurdering

Etaten hadde delvis iverksatt varslet tiltak. Etaten hadde prøvd ut noen nye medvirkningstiltak og hadde innhentet informasjon og kunnskap fra andre om nye medvirkningsløsninger. Samtidig ga etaten uttrykk for at den ikke hadde kommet i mål med medvirkningstiltak i tråd med handlingsplanen. Handlingsplanen skisserte tiltak og mål i retning av beste praksis. Etaten hadde heller ikke tatt med seg Kommunerevisjonens anbefalinger i arbeidet med handlingsplanen for medvirkning

b) Oppfølging av bystyrets vedtak: Sterkere lokal forankring i medvirkningsprosesser

Bystyret understreket viktigheten av å sikre en sterkere lokal forankring i medvirkningsprosessen. Det omfattet blant annet tettere samarbeid med bydelene og bydelsutvalgene, lokalbefolkningen, lokale interesseorganisasjoner og virksomheter.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten trakk i sitt svar fram ulike eksempler på samarbeid med bydeler og lokale aktører de siste årene. Etaten oppga at den i arbeidet med handlingsplanen for økt byliv på Grønland og Tøyen (2021) hadde samarbeidet tett med Bydel Gamle Oslo. I arbeidet med handlingsplanen ble det også gjennomført intervjuer med lokale næringsdrivende, kulturaktører, eiendomsutviklere, boligsameier og interesseorganisasjoner som hadde tilknytning til Grønland og Tøyen. Intervjuene la ifølge etaten, sammen med tidligere medvirkning, grunnlaget for anbefalte strategier og tiltak i handlingsprogrammet. Etaten oppga videre at den hadde tett samarbeid med bydelene i forbindelse med områdesatsingene. Etaten ledet blant annet gruppen SAMBYG (Samarbeidsgruppe for byutvikling i Groruddalen), som ble opprettet i 2018. Gjennom gruppen holdt etaten Groruddalsbydelene oppdatert på større byutviklingsprosesser i Groruddalen. Det var gjennomført seks møter i gruppen i 2022.

En annen del av samarbeidet med bydelene omhandlet ifølge etaten at den brukte lokalkunnskapen i bydelene når den skulle organisere medvirkningsprosesser. Planprogram for Grorud stasjon (2020) ble trukket fram som eksempel på dette. For dette planarbeidet hadde etaten samarbeidet med Bydel Alna og Bydel Grorud blant annet om gjennomføring av arbeidsmøter («workshops») og seniortråkk. Det vises for øvrig til denne rapportens kapittel 3 og 4 om medvirkning fra bydeler og bydelsutvalg.

Kommunerevisjonens vurdering

Etaten hadde fulgt opp bystyrets vedtak ved at den hadde gjennomført aktiviteter og tiltak som etter Kommunerevisjonens vurdering kunne ha bidratt til sterkere lokal forankring i medvirkningsprosesser. Forvaltningsrevisjonen viser at det fortsatt var

forbedringspunkter knyttet til hvordan etaten tilrettela for medvirkning fra bydelsutvalgene.

5.4 Kommunerevisjonens konklusjon

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for byutvikling i hovedsak hadde iverksatt varslet tiltak, men Kommunerevisjonen stiller spørsmål om informasjon gjennom etatsens årsberetninger var tilstrekkelig for at byråden kunne holde seg løpende orientert. Videre hadde byråden delvis iverksatt bystyrets vedtak. Byråden hadde bedt etaten følge opp bystyrets vedtak. Byråden hadde også fulgt opp flere temaer som inngikk i vedtaket, men byråden hadde ikke fulgt opp om varsler som ble sendt i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid, gikk til både reelle og formelle naboer. Byråden hadde heller ikke fulgt opp om etatsens varslede tiltak ga ønsket effekt.

Plan- og bygningsetaten hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak ved at den hadde gjennomført aktiviteter eller tiltak for å rette seg etter de fleste av Kommunerevisjonens anbefalinger. Etaten hadde i planprosesser blant annet tilpasset medvirkning etter grupper som trengte spesiell tilrettelegging, og tatt i bruk nye medvirkningsmetoder.

Etaten hadde imidlertid ikke tatt med seg Kommunerevisjonens anbefalinger i etatsens videre arbeid med handlingsplanen for medvirkning, slik som varslet. Planen var ikke oppdatert siden forrige forvaltningsrevisjon. Etaten hadde heller ikke evaluert eller systematisert medvirkningstiltak.

Etaten hadde fulgt opp bystyrets vedtak ved at den hadde gjennomført aktiviteter og tiltak som etter Kommunerevisjonens vurdering kunne ha bidratt til sterkere lokal forankring i medvirkningsprosesser. Forvaltningsrevisjonen viser likevel at det fortsatt var forbedringspunkter knyttet til hvordan etaten tilrettela for medvirkning fra bydelsutvalgene.

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommune legger til rette for at det sikres tilstrekkelig lokal medvirkning i planprosesser. Problemstillingen er besvart gjennom følgende underproblemstillinger

- Har Plan- og bygningsetaten en praksis som sikrer medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker?
- Har byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten iverksatt varslede tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapport 16/2019?

6.1 Konklusjon

6.1.1 Bydelsutvalgenes medvirkning

Plan- og bygningsetaten hadde i hovedsak rutiner og praksis som la til rette for medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker. Det var imidlertid enkelte svakheter ved etatens informasjon til bydelsutvalg om hvordan innspill fra bydelsutvalg ble svart ut. Det var også enkelte svakheter ved hvorvidt etaten vurderte og svarte ut alle innspill fra bydelsutvalgene. Disse svakhetene gjaldt både for etatens egne planer og innsendte planer.

Redegjørelser fra bydelsutvalg indikerte at ikke alle utvalgene opplevde å få tilstrekkelig informasjon om hvor og når bydelsutvalgenes innspill ble svart ut. Gjennomgangen av tre plansaker viste videre at etaten i to av disse ikke hadde varslet bydelene når planforslagene ble oversendt til behandling i byrådsavdelingen. Etaten hadde heller ikke svart ut alle høringsuttalelsene i to av plansakene.

De påpekte svakhetene kunne gi risiko for at bydelsutvalgene ikke fikk sett hvordan innspill ble svart ut, samt at planforslagene ikke i tilstrekkelig grad vurderte temaer som var viktige for bydelene.

Flere bydelsutvalg oppga også at det var utfordringer knyttet til korte frister for uttalelser. Flere utvalg fremhevet i den forbindelse at det kunne redusere mulighetene deres til å gi så grundige uttalelser som ønskelig. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at etaten innvilget utvidet frist ved forespørsel om det.

6.1.2 Oppfølging etter rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner

Byråden for byutvikling hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak, men Kommunerevisjonen stiller spørsmål om informasjonen gjennom etatens årsberetninger var tilstrekkelig for at byråden kunne holde seg løpende orientert. Videre hadde byråden delvis fulgt opp bystyrets vedtak. Byråden hadde bedt etaten følge opp bystyrets vedtak. Byråden hadde fulgt opp flere temaer som inngikk i vedtak, men byråden hadde ikke fulgt opp om varsler som ble sendt i forbindelse med plan- og byggesaksarbeid, gikk til både reelle og formelle naboer. Byråden hadde heller ikke fulgt opp om etatens varslede tiltak ga ønsket effekt. Det er viktig for å sikre at tiltakene bidrar til innbyggenes mulighet til å medvirke i planprosesser.

Plan- og bygningsetaten hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak. Etaten hadde i planprosesser blant annet tilpasset medvirkning etter grupper som trengte spesiell tilrettelegging, og tatt i bruk nye medvirkningsmetoder. Etaten hadde imidlertid ikke tatt med seg Kommunerevisjonens anbefalinger i etatens videre arbeid med handlingsplanen

for medvirkning, slik som varslet. Planen var ikke oppdatert siden forrige forvaltningsrevisjon. Etaten hadde heller ikke evaluert eller systematisert medvirkningstiltak. Etaten hadde fulgt opp bystyrets vedtak ved at den hadde gjennomført aktiviteter og tiltak som etter Kommunerevisjonens vurdering kunne ha bidratt til sterkere lokal forankring i medvirkningsprosesser. Forvaltningsrevisjonen viser likevel at det fortsatt var forbedringspunkter knyttet til hvordan etaten tilrettela for medvirkning fra bydelsutvalgene.

6.2 Forvaltningsrevisjonens anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Plan- og bygningsetaten vurderer tiltak for å

- gi bedre informasjon til bydeler om når og hvordan innspill fra bydelsutvalg blir svart ut
- bedre praksisen for å svare ut alle høringsuttalelser fra bydelsutvalgene

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. I dette kapittelet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

7.1 Byråden for byutvikling

7.1.1 Byråden for byutviklings uttalelse

Byråden for byutvikling mener hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og har ingen innvendinger til revisjonskriterier, metode, kilder eller data. Når det gjelder tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger, støtter byråden de tiltakene Plan- og bygningsetaten har varslet i sin uttalelse. Byråden beskriver videre at Plan- og bygningsetaten jobber med å bedre informasjonen til bydelene, herunder rutiner for utkvittering av høringsinnspill. Byråden vil holdes orientert om etatens arbeid gjennom sin virksomhetsstyring.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byrådets meldte tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.2 Plan- og bygningsetaten

7.2.1 Plan- og bygningsetatens uttalelse

Plan- og bygningsetaten mener prosjektets hensikt har vært tydelig, og har ingen innvendinger til revisjonskriterier, metode, kilder eller data. Etaten mener rapporten gir en grundig beskrivelse og et godt bilde av det som er undersøkt. Videre nevner den at rapportens funn er tydelige og gir en klar nytteverdi som utgangspunkt for videre arbeid.

Etaten viser til at den ønsker å se det overordnede temaet for revisjonen, medvirkning i planprosesser, i et større perspektiv hvor bydelene vil være en av flere deltagere i medvirkningsarbeidet. Etaten oppgir at handlingsplanen for medvirkning skal revideres og vil ta disse aspektene opp i seg. Etaten påpeker at det er en rask digital utvikling i samfunnet, noe som gjør at det stadig vil være behov for endringer i hvordan etaten tilrettelegger for medvirkning.

Etaten vil iverksette tiltak til rapportens anbefalinger. Etaten beskriver at arbeidet med evaluering av samarbeidsavtalen med bydelene er igangsatt. Resultatet vil gi grunnlag for revidering av avtalen. Evalueringen vil være ferdig i løpet av tredje kvartal 2023. Etaten oppgir at det som har kommet frem i denne revisjonen vil tas med i dette arbeidet. Videre beskriver etaten at avtalen må ta hensyn til anbefalingen om bedre informasjon til bydelene om gjensidige forventninger og prosess.

Når det gjelder tiltak for utkvittering av høringsinnspill oppgir etaten at den har interne rutiner for utkvittering av høringsinnspill. Etaten viser til et pågående arbeid med å se på rutinene i planprosesser gjennom prosjektet «forbedret innsendt planprosess». Arbeidet omfatter også etatens egenplaner. Etaten viser også til at den umiddelbart vil evaluere dagens opplæringsprogram.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Plan- og bygningsetatens meldte tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Oslo kommune. Plan- og bygningsetaten. *Kunngjør og varsle oppstart av planarbeid*. Oslo kommune: Plan- og bygningsetaten. <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/send-inn-planforslag-eller-planendring/kunngjør-og-varsle-oppstart-av-planarbeidet/>

Oslo kommune. Bystyret (2017). *Privat forslag av 27.04.2016 fra Espen Ophaug (V) og Odd Einar Dørum (V) om medvirkningsprosesser i Oslo kommune*. Sak 195. Oslo: bystyrets sekretariat.

Oslo kommune. Bystyret (2018). *Kommuneplan for Oslo 2018 – Vår by, vår framtid*. Oslo: Oslo Bystyre.

Oslo kommune. Bystyret (2019). *Reglement for bydelene*. Oslo: Oslo bystyre.

Oslo kommune. Bystyret (2020). *Rapport 16/2019 - Medvirkning i reguleringsplaner - Kontrollutvalgets sak 102 av 17.12.2019*. Oslo kommune: Oslo bystyre.

Kommunerevisjonen (2019). *Medvirkning i reguleringsplaner*. Rapport 16/2019. Oslo: Kommunerevisjonen.

Plan- og bygningsetaten (2017). *Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene av 01.01.2018*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2019a). *Handlingsplan for medvirkning 2019–2020*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten (2019b). *Medvirkning i innsendte reguleringsplaner. En veileder for forslagsstillere og fagkyndige*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Eksterne referanser

LOV-2008-06-27 nr. 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014). *Medvirkning i planlegging*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2018). *Reguleringsplanveileder*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KS (2013). *Hvordan involvere innbyggerne*. Oslo: KS.

Ot.prp. nr. 32. (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Figuroversikt

Figur 1 Stegene i en reguleringsplanprosess	13
Figur 2 <i>Har bydelsutvalget fått mulighet til å medvirke fra et tidlig nok tidspunkt i reguleringsplanprosesser?</i>	15
Figur 3 Tidslinje for planprosessen Planprogram med VPOR for Rødtvet	18
Figur 4 Tidslinje over planprosess – Klemetsrudveien 41 mfl.	24
Figur 5 Tidslinje over planprosess - Myra 1 mfl.	26

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene Kommunerevisjonen legger til grunn for vurderingene sine. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)*. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene blant annet utledet fra lov om planlegging- og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) med forarbeider, vedtak i bystyret om medvirkning og nasjonale retningslinjer om medvirkning i reguleringsplaner.

I det følgende presenteres revisjonskriteriene som Kommunerevisjonen har lagt til grunn for vurderingene sine i forvaltningsrevisjonsdelen, og grunnlaget for kriteriene.

1.1 Revisjonskriterier

- Ved fremme av egne plansaker, skal Plan- og bygningsetaten ha rutiner og praksis som sikrer at det tilrettelegges for medvirkning fra berørte bydelsutvalg, herunder
 - at det tilrettelegges for tidlig medvirkning fra bydelsutvalgene
 - at det tilrettelegges for medvirkning fra bydelsutvalg i planprosessens øvrige faser
 - tilstrekkelig informasjon om hvordan innspill fra bydelsutvalg i ulike faser av planprosessen blir svart ut og eventuelt fulgt opp
- I innsendte plansaker skal Plan- og bygningsetaten ha rutiner og praksis for å påse at det tilrettelegges for medvirkning fra bydelsutvalg. Dette innebærer at etaten stiller krav til og kontrollerer at medvirkning blir gjennomført og dokumentert.

Med dette inngår Plan- og bygningsetatens tilrettelegging for medvirkning fra bydelsutvalg for de delene av planprosessen der etaten er ansvarlig ved innsendte planer, herunder å orientere bydeler om bestilling av oppstartsmøte, varsle om planforslag på høring og oversending til politisk behandling.

1.2 Grunnlag for revisjonskriteriene

1.2.1 Bydelsutvalgenes rolle

Det følger av plan- og bygningsloven § 1-1 at alle berørte interesser og myndigheter skal få medvirke i planprosesser. Det følger av bydelsreglementet i Oslo kommune at bydelsutvalgene er bydelenes øverste politiske ledelse og skal avgi uttalelser i saker som forelegges det. Bydelsutvalget er et viktig høringsorgan for saker som angår det aktuelle området. Bydelene er nær innbyggerne og har derfor god kjennskap til innbyggernes levekår, behov og ønsker.

Ved bystyrets behandling av Kommunerevisjonens rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner* 26. februar 2020 (sak 41) ble følgende vedtatt: «Bystyret understreker viktigheten av å sikre en sterkere lokal forankring i medvirkningsprosessen. Dette omfatter bl.a. tettere samarbeid med bydelene og bydelsutvalgene (...)».

Kommuneplanens samfunnsdel fremhever at beboere og bydeler skal involveres og bidra i planarbeidet gjennom gode medvirkningsprosesser (Kommuneplanens samfunnsdel

2018 side 72). Videre fremhever planen at bydelenes mulighet til å informere om og følge opp plansaker i sitt område skal styrkes (Kommuneplanens samfunnsdel 2018 side 74). I byrådets tildelingsbrev til Plan- og bygningsetaten for 2021 er det beskrevet at «bydelene er viktige medspillere som bindeledd mellom lokalbefolkningen og kommunale etater».

1.2.2 Medvirkning etter plan- og bygningsloven

Prinsippet om medvirkning er forankret i plan- og bygningsloven § 1-1, som blant annet sier at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Kommunen skal påse at det er tilrettelagt for medvirkning i innsendte planer:

§ 5-1. Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private

Berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles når planarbeidet settes i gang (§ 12-8).

Planprogram

Plan- og bygningsloven § 4-1 sier at det for planer som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, skal utarbeides et planprogram. Planprogrammet skal blant annet gjøre rede for opplegg for medvirkning. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, normalt samtidig med varselet om oppstart av planarbeidet (§ 4-1). Frist for å gi uttalelse skal være minst seks uker (§ 12-9).

Reguleringsplan

Forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn:

§ 5-2. Høring og offentlig ettersyn

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

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

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

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype

Å sende et planforslag på høring betyr ifølge forarbeidene til plan- og bygningsloven § 5-1 (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknader til 5-2 Høring og offentlig ettersyn) at det sendes berørte parter, i vid forstand, til uttalelse. Lovens § 12-10 sier at fristen for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til reguleringsplaner skal være minst seks uker. Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknadene som er kommet inn (§ 12-10).

Det følger av lovens § 5-2 at det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen. Ifølge forarbeidene bør planarbeidet og de endelige planene tilpasses behandling og presentasjon i digitalt format og brukergrensesnitt. Plikten omfatter å legge til rette for å benytte slike medier både til presentasjon av planforslag mv. og for dialog i alle faser av planprosessen. Dette vil gjelde fra første varsel om at planarbeidet starter, til kunngjøring av offentlig vedtak (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknader til 5-2 Høring og offentlig ettersyn).

Ifølge forarbeidene til plan- og bygningsloven § 5-1 (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknader til 5-1 Medvirkning) er de formelle skrittene som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene, å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Minstekravene er, som nevnt over, å kunngjøre oppstarten av planarbeidet, varsle de berørte partene og interessene og legge ut planer til høring og offentlig ettersyn.

1.2.3 Foregangskommune på medvirkningsprosesser

Bystyret vedtok 22. juni 2017 (sak 195) at Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkningsprosesser, og ba byrådet legge denne målsettingen til grunn for sitt arbeid. Å være en foregangskommune på medvirkning innebærer at kommunen legger opp til medvirkning som går ut over minstekravet i plan- og bygningsloven. I Finanskomiteens behandling av saken i møte 1. juni 2017 (sak 69) ble følgende blant annet fremhevet: «Komiteens flertall finner at det videre er avgjørende at medvirkning skjer i alle ledd av planprosessen, ikke minst for å sikre at helt nye ideer og forslag kommer på bordet».

Plan- og bygningsetaten har størst handlingsrom for utvidet medvirkning i egne planer. Videre vedtok bystyret at byrådet skal sikre at Plan- og bygningsetaten utnytter mulighetene innenfor loven til å stille krav om medvirkning i innsendte planer (Bystyret 23. september 2020, sak 274).

Det er generell enighet om at medvirkning bør skje så tidlig som mulig i planprosessen fordi mulighetsrommet for påvirkning og for å få fram nye ideer er størst i planprosessens tidlige faser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). Kommuneplanens samfunnsdel fremhever at «Oslo kommune ønsker å ivareta god informasjon og tidlig medvirkning ved å informere om planarbeidet tidligere enn loven krever i mange planprosesser» (Kommuneplanens samfunnsdel 2018, side 71). Videre understreker byrådet i byrådsplattformen for 2019–2023 at det vil «sikre god og reell medvirkning i byutviklingen», og at «involveringen bør skje på et tidlig tidspunkt i planarbeidet» (Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019–2023, side 36).

En forutsetning for at bydelsutvalgene og andre berørte skal kunne medvirke, er at de forstår informasjonen om planen, planprosessen og medvirkningens rolle. Informasjonen må altså være forståelig og tilgjengelig. En aktiv informasjons- og opplysningsvirksomhet med bruk av klart og forståelig språk er en måte å legge til rette for medvirkning på. Betydningen av klarspråk i medvirkningsprosesser ble fremhevet av byrådslederen i notat 30/2018 om *oppfølging av bystyrevedtak om Oslo kommune som en*

foregangskommune på medvirkningsprosesser (side 2). For at innspillene som kommer gjennom medvirkning, skal kunne ha en innvirkning på planene, er det en forutsetning at kommunen har et mottaksapparat og rutiner og praksis for å ta med, vurdere og følge opp innspillene som kommer inn. Byrådslederen understreket i notat 30/2018 at medvirkning «må gi en reell opplevelse av å bli lyttet til og at innvendingene kvitteres ut på en ryddig måte der disse ikke når fram eller fører til endring(er)» (side 2).

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Underproblemstillingen om bydelsutvalgenes medvirkning er gjennomført som en forvaltningsrevisjon. Plan- og bygningsetaten har vært revidert i forvaltningsrevisjonen om bydelsutvalgenes medvirkning. I tillegg har vi innhentet besvarelser fra alle bydelsutvalgene i forvaltningsrevisjonen. Etaten og byråden for byutvikling har vært omfattet av oppfølgingsundersøkelsen.

Oppstartsbrevene ble sendt til Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 28. oktober 2022. Et eget brev med informasjon om oppfølgingsundersøkelsen og spørsmål til virksomhetene ble sendt 2. november 2022. Oppstartsmøtene med Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten ble avholdt 7. og 11. november 2022. 24. november 2022 sendte vi brev til alle bydelsutvalgene med informasjon om undersøkelsen og spørsmål vi ønsket at de besvarte. Vi ba også bydelsutvalgene oppnevne en kontaktperson.

Revisjonskriteriene for forvaltningsrevisjonen ble sendt til de reviderte 15. november 2022. Vi fikk tilbakemelding fra Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 21. og 22. november. Byrådsavdeling og etaten hadde ingen innvendinger til kriteriene. Det ble foretatt en presisering i forvaltningsrevisjonens andre revisjonskriterium underveis i undersøkelsen. Etaten ble informert om dette 10. mars 2023 med mulighet til å komme med kommentarer.

Hoveddelen av datainnsamlingen ble gjennomført i perioden november 2022 til februar 2023. Første del av faktagrunnlaget ble oversendt til verifisering 16. februar 2023. Bydelsutvalgenes redegjørelser ble oversendt til Plan- og bygningsetaten 3. mars der etaten fikk mulighet til å gi eventuelle kommentarer til disse faktaene. Forhåndspresentasjon av rapport til uttalelse ble gjennomført 22. mars 2023, og rapporten ble sendt til uttalelse 30. mars 2023 til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Vi har mottatt uttalelser fra byråden og etaten. Uttalelsene er sammenfattet og kommentert i rapportens kapittel 7 og følger rapporten som vedlegg.

1.3 Metode for datainnhenting

Datagrunnlaget har i hovedsak bestått av informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang, intervjuer og skriftlige svar på spørsmål. For

forvaltningsrevisjonen om bydelsutvalgenes medvirkning i plansaker har undersøkelsesperioden i hovedsak vært inneværende bystyreperiode fram til februar 2023. For plansakene har Kommunerevisjonen sett på perioden fra oppstart av planene til og med februar 2023. For oppfølgingsundersøkelsen har undersøkelsesperioden vært fra 2019 til februar 2023. Dataene har blitt analysert gjennom bruk av koblingsskjema og Nvivo for å kode datamaterialet ut fra kontrollpunkter. For forvaltningsrevisjonen var kontrollpunktene utledet fra revisjonskriteriene. For oppfølgingsundersøkelsen var kontrollpunktene varslede tiltak og bystyrets vedtak etter rapport 16/2019.

1.3.1 Skriftlige redegjørelse fra bydelsutvalg, byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten

For forvaltningsrevisjonen har Kommunerevisjonen sendt brev med spørsmål til alle bydelsutvalgene for å få innsikt i deres erfaringer og oppfatninger om etatens tilrettelegging for medvirkning fra bydelsutvalg i plansaker. I forkant av utsendingen testet vi spørsmålene på en sekretær i et bydelsutvalg.

Det var opp til bydelsutvalgene å bestemme hvordan de ønsket å avgi sine svar. De fleste besvarelsene er gitt gjennom vedtak enten i en aktuell fagkomite eller i bydelsutvalget. I brevet stilte vi spørsmål om erfaringene bydelsutvalgene hadde fra den inneværende bystyreperioden med etatens tilrettelegging for tidlig medvirkning og medvirkning gjennom ulike faser samt erfaringer med etatens utsvaring av innspill fra bydelsutvalgene. Det vil variere hvor mange plansaker de ulike bydelsutvalgene har hatt til behandling i perioden, men alle bydelsutvalgene oppga å ha avgitt uttalelse til en plansak i perioden. Kommunerevisjonen har ikke holdt bydelsutvalgenes erfaringer opp mot saksdokumenter fra plansaker som bydelsutvalgene har behandlet i inneværende periode.

I tillegg til de skriftlige redegjørelsene vi har mottatt fra bydelsutvalgene i forvaltningsrevisjonen, har Kommunerevisjonen for oppfølgingsundersøkelsen mottatt skriftlige redegjørelser fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten om oppfølging av varslede tiltak og bystyrets vedtak etter rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner*.

1.3.2 Gjennomgang av plansaker

I forvaltningsrevisjonen har Kommunerevisjonen gjennomgått dokumenter fra tre utvalgte plansaker. Gjennomgangen gir konkrete eksempler på etatens praksis for å tilrettelegge for medvirkning fra bydelsutvalg i egne planer samt stille krav til og kontrollere medvirkning fra bydelsutvalg i innsendte planer. Vi har i hovedsak gått gjennom relevante dokumenter som lå i Saksinnsyn, om disse sakene. Vi har også fått tilsendt noen av etatens relevante interne maler og veiledere.

Vi har valgt tre plansaker som dekker ulike områder av Oslo, som var av en viss størrelse, og som var startet opp i løpet av eller etter 2017, altså året kommunens målsetning om å bli en foregangskommune på medvirkningen ble vedtatt. Det var i utgangspunktet ønskelig at alle de valgte planene var oversendt til politisk behandling på undersøkelsestidspunktet. Dette avgrenset populasjonen av aktuelle planer. Én av plansakene var ikke oversendt politisk behandling på undersøkelsestidspunktet. Vi har derfor tatt høyde for at planen ikke er ferdig behandlet i etaten enda, i våre vurderinger. I tillegg var det nødvendig å gjennomgå både etatens egne planer og innsendte planer i

tråd med utformingen av revisjonskriteriene. Etaten ble informert om valg av plansaker og fikk mulighet til å gi eventuelle kommentarer til valget. De valgte plansakene var:

- Planprogram med veiledende plan for offentlige rom (VPOR) for Rødtvet
- Detaljregulering – Klemetsrudveien 41 mfl.
- Detaljregulering – Myra 1 mfl.

I gjennomgangen har vi vurdert tilrettelegging for tidlig medvirkning fra bydelsutvalg og medvirkning gjennom ulike faser, utsvaring av bydelsutvalgenes innspill samt etatens krav til og kontroll av disse temaene i innsendte planer. Vi har vurdert bydelenes høringsuttalelser og utsvaring av disse ved å gjennomgå saksdokumenter. I vurderingene har vi lagt til grunn at etaten bør kommentere de ulike momentene som tas opp i innspillet, vise til momenter i innspillene som planen ivaretar, og forklare hvorfor momenter i innspillene eventuelt ikke har ført til endringer i planene. For innsendte planer, der både forslagsstiller og etaten gir kommentarer til innspillene, har vi lagt samme krav til grunn. I tilfeller der forslagsstillerens kommentarer ikke er tilstrekkelige, har vi lagt til grunn at Plan- og bygningsetaten bør kompensere med egne kommentarer. Hvis to eller flere innspill har handlet om det samme, har vi vurdert det som tilstrekkelig at etaten kommenterer det ene innspillet tilfredsstillende og henviser til denne kommentaren i sin tilbakemelding på de andre innspillene. Vi har ikke vurdert etatens eller forslagsstillerens faglige vurderinger eller skjønnsutøvelse i sine kommentarer til innspill fra bydelsutvalgene.

1.3.3 Intervjuer

Kommunerevisjonen har gjennomført tre intervjuer med ansatte i Plan- og bygningsetaten. Hensikten med intervjuene var å få informasjon om etatens rutiner og praksis for å tilrettelegge for medvirkning fra bydelsutvalg samt informasjon om etatens oppfølging av varslede tiltak etter rapport 16/2019. Vi intervjuet en enhetsleder, en avdelingsleder og etatens medvirkningskoordinator.

Fra Kommunerevisjonen deltok prosjektlederen og en prosjektmedarbeider på alle intervjuene, hvorav den ene hadde hovedansvaret for referat. Det ble ikke gjort opptak. Referatet ble sendt til den intervjuede for verifikasjon/korreksjon etter intervjuet. Fordi det var et antall temaer vi skulle dekke, valgte vi semistrukturerte intervjuer. Dette betyr at hovedspørsmålene er bestemt på forhånd, samtidig som det er mulighet for oppfølgingsspørsmål og belysning av punkter som ikke var planlagt på forhånd.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁴.

1.5 Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Vi har søkt å ha flere kilder til opplysninger om de samme forholdene der dette har vært relevant og praktisk mulig. Gjennom intervjuverifikasjonen har vi redusert muligheten for feil som skyldes eventuelle misforståelser eller svakheter ved referatføringen. Det er i faktabeskrivelsen løpende synliggjort hvilke kilder og hvilken type informasjon som utgjør grunnlaget for beskrivelsen, og som således utgjør grunnlaget for vurderingene våre.

I forvaltningsrevisjonen har Kommunerevisjonen gjennomgått enkelte plansaker, noe som gir uttrykk for etatens praksis for medvirkning fra bydelsutvalg. Funnene kan imidlertid ikke generaliseres til alle plansaker etaten arbeider med.

Bydelsutvalgenes redegjørelser er basert på erfaringer og oppfatninger fra deres behandling av plansaker i inneværende bystyreperiode. Det vil variere hvor mange planer de ulike bydelsutvalgene har hatt til behandling i perioden, og noen redegjørelser kan derfor være basert på erfaringer med et fåtall planer. Kommunerevisjonen har ikke holdt utvalgenes redegjørelser opp mot saksdokumenter fra plansaker som berører de ulike bydelene. Svarene fra bydelsutvalgene er ikke tydelige på hvorvidt de beskrevne erfaringene er tilknyttet reguleringsplaner som Plan- og bygningsetaten selv har vært ansvarlige for (egne planer), eller om det har vært andre kommunale eller private forslagsstillere (innsendte planer). Dette har ikke hatt betydning for forvaltningsrevisjonens konklusjoner, men det er usikkert om svarene er plassert i korrekt sammenheng i faktafremstillingen.

Undersøkelsen har vært underlagt kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for vurderingene og konklusjonene våre mener vi derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

⁴ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Vedlegg 3 Uttalelse til rapporten fra byråden for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
22/583

Vår ref. (saksnr.):
20/1348 - 16

Saksbeh.:
Kjersti Simonnæs, 907 75 106

Dato:
02.05.2023

Uttalelse fra byråd for byutvikling til rapport om lokal medvirkning i plansaker

Det vises til Kommunerevisjonens brev 30.03.2023 med forespørsel om uttalelse til rapport om lokal medvirkning i plansaker.

Jeg opplever at forvaltningsrevisjoner er et nyttig verktøy i det løpende arbeidet som gjøres for å løse kommunens oppgaver på en effektiv og god måte. Denne forvaltningsrevisjonen er intet unntak. Hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og jeg har ingen innvendinger til revisjonskriterier, metode, kilder eller data.

Når det gjelder til tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger, så støtter jeg de tiltak som er beskrevet under punkt 5 i Plan- og bygningsetatens uttalelse. Plan- og bygningsetaten jobber med å bedre informasjonen til bydelene, herunder rutiner for utkvittering av høringsinnspill og jeg vil holdes orientert om etatens arbeid gjennom min virksomhetsstyring.

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770482
oslo.kommune.no

Vedlegg 4 Uttalelse til rapporten fra Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.:
22/583-98

Vår ref. (saksnr.):
202215806 - 11
**Oppgis alltid ved
henvendelse**

Saksbehandler:
Tove Paulsen

Dato: 27.04.2023

Uttalelse til rapport - Lokal medvirkning i plansaker

Vi viser til brev av 30.03.2023 hvor Plan- og bygningsetaten blir bedt om å gi sin uttalelse til rapport om lokal medvirkning i plansaker.

Nedenfor følger spørsmål som Kommunerevisjonen ønsker besvart hvor Plan- og bygningsetatens uttalelse følger direkte under hvert spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Prosjektets hensikt var tydelig. Revisjonens avgrensning ble klart presentert på oppstartsmøtet og gjennom revisjonskriteriene.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Etaten har ingen kommentarer til metode, kilder eller data som vil ha betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Etaten har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?



Plan- og bygningsetaten
Oslo kommune

oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom

Besøksadresse:
Akersgata 51, 0180 Oslo
Postadresse:
Boks 364 Sentrum, 0102 Oslo

Sentralbord: +47 21 80 21 80
Kundesenteret: +47 23 49 10 00
postmottak@pbe.oslo.kommune.no
Org. Nr.: NO 971 040 823 MVA

Saksnr.: 202215806-11

Side 2 av 3

Rapporten gir en grundig bekrivelse og et godt bilde av det som er undersøkt. Den retter oppmerksomhet mot svakheter som det er ønskelig å ta tak i. Noen elementer er kjent, mens andre fremkommer mer tydelig i denne rapporten. Revisjonens overordnede fokus var «tilstrekkelig medvirkning i planprosesser». Det er ønskelig å se dette i et større perspektiv hvor bydelene vil være en av flere deltagere i medvirkningsarbeidet. Etatens handlingsplan for medvirkning skal revideres og vil ta disse aspektene opp i seg. Det er en rask digital utvikling i samfunnet som gjør at det vil stadig være behov for endringer i hvordan vi tilrettelegger for medvirkning.

5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Etaten iverksetter konkrete tiltak som beskrevet under:

- a. Kommunerevisjonen anbefaler å gi bedre informasjon til bydeler om når og hvordan innspill fra bydelsutvalg blir svart ut.
Arbeidet med evaluering av samarbeidsavtalen med bydelene er igangsatt. Resultatet vil gi grunnlag for revidering av avtalen. Evalueringen vil være ferdig i løpet av 3.kvartal. Det som har kommet frem i denne revisjonen vil medtas inn i dette arbeidet. Avtalen må hensynta anbefaling om bedre informasjon til bydelene om gjensidige forventninger og prosess.
- b. Kommunerevisjonen anbefaler bedre praksis for utkvittering av alle høringsinnspill.
Det foreligger interne rutiner for utkvittering av høringsinnspill. Etaten har et pågående arbeid med å se på sine rutiner i planprosesser gjennom prosjektet «forbedret innsendt planprosess». Disse prosessene gjelder også for egenplan. Etaten vil gjennom prosjektet se på eksisterende rutiner. Videre er kontinuerlig opplæring en nøkkelfaktor. Her vil vi umiddelbart evaluere dagens opplæringsprogram.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Tidsperspektiv er beskrevet under punkt 5.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten er grundig og dekker flere vinklinger og synspunkter fra bydelene. Rapportens funn er tydelige og gir en klar nytteverdi som utgangspunkt for videre arbeid. Det er ønskelig for etaten å gå dypere inn i revisjonens grunnlagsmateriale.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens logisk bygget opp og har et klart språk.

Saksnr.: 202215806-11

Side 3 av 3

Vennlig hilsen

Tove Paulsen - saksbehandler

Siri Gauthun Kielland - etatsdirektør

etatsledelsen

strategienheten



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 9/2023

**Du finner mer informasjon om
Kommunerevisjonen og våre rapporter på:**
www.krv.oslo.kommune.no