



Oslo

Byrådsavdeling for finans



Styrket medvirkning i fremtidig kommuneplanarbeid

Utredning til bystyret,
november 2020

Innhold

1	Innledning og bakgrunn	1
1.1	Avgrensning av oppdraget	2
1.1.1	Medvirkning – hva er det?	2
1.1.2	Hva menes med å styrke medvirkningen?	3
1.1.3	Om kommuneplanprosessen	5
1.2	Medvirkning i tidligere kommuneplanprosesser	6
1.2.1	Medvirkning til Kommuneplan 2015	8
1.2.2	Medvirkning til Kommuneplan 2018	10
2	Hvordan kan medvirkning i kommuneplaner bidra til å støtte demokratiet?	12
2.1	Et mangfold av stemmer må høres	12
2.1.1	Hvordan kan kommunen få frem flere stemmer?	14
2.2	Politikerne må veie ulike hensyn opp mot hverandre og fatte den endelige beslutningen	16
2.3	Politikerne blir bedre i stand til å representere innbyggernes synspunkter	18
2.4	Medvirkning som demokratiopplæring	18
2.5	Oppsummering: Hvordan medvirkning kan bidra til å styrke demokratiet	19
3	Hvordan innhente innspill som er relevante?	20
3.1	Hva er det ønskelig med innspill om i kommuneplanarbeidet?	20
3.2	Hvem er det behov for innspill fra?	22
3.3	Når bør det innhentes innspill?	23
3.4	Hvordan spørre for å få relevante innspill?.....	25
3.5	Oppsummering: Hvordan innhente relevante innspill	27
4	Hvordan sikre at grupper med behov for spesiell tilrettelegging har samme mulighet til deltakelse og innflytelse?	28
4.1	Lik tilgang på informasjon og mulighet til å delta	28
4.2	Involvering av de sentrale rådene.....	30
4.3	Særsilt tilrettelegging for ulike målgrupper	32
4.4	Tilrettelegging for barn og unges medvirkning	36
4.4.1	Lærdom å trekke	38
4.5	Oppsummering: Hvordan sikre at også personer med behov for spesiell tilrettelegging kan delta.....	39
5	Hvordan bør medvirkningsprosesser organiseres for at de skal være mest mulig ressurseffektive?	40
5.1	Digitalisere informasjonsinnhenting	40
5.2	Utnytte eksisterende kunnskap bedre	42
5.3	Planlegging, samordning, kompetanse og ressurser internt i kommunen	43
5.4	Oppsummering: Mulige tiltak for å sikre ressurseffektiv medvirkningsprosess	44
6	Hvordan sikre en åpen og sporbar medvirkningsprosess?	45
6.1	Oppsummering: Mulige tiltak for å sikre en åpen og sporbar medvirkningsprosess	48
7	Oppsummering: Styrket medvirkning i fremtidige kommuneplanprosesser	49
8	Referanser	51

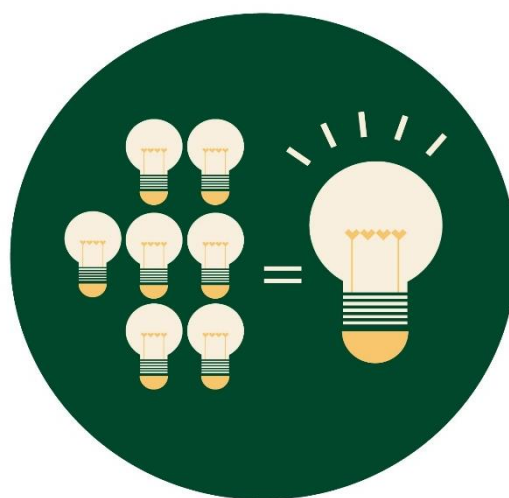
1 Innledning og bakgrunn

I forbindelse med bystyrets behandling av Oslos kommuneplan 2018 «Vår by, vår framtid» (Sak 2019/6), fattet bystyret følgende vedtak:

Bystyret ber byrådet utrede hvordan medvirkningsprosessene kan styrkes videre i fremtidige kommuneplaner. Utredningen skal fremmes til bystyret i løpet av 2020.

Denne utredningen er gjennomført av Byrådsavdeling for finans med innspill fra Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Utredningen er i hovedsak basert på:

- erfaringer fra medvirkningsopplegget i forbindelse med utarbeiding av tidligere kommuneplaner i Oslo
- intervjuer og samtaler med personer med erfaring fra medvirkning fra andre virksomheter i Oslo kommune: Plan- og bygningsetaten, Områdesatsingene og Bydel Gamle Oslo, Bydel Alna.
- deltakelse på møte med, «mentimeterundersøkelse» og samtaler med representanter for de sentrale rådene i Oslo: Det sentrale eldrerådet, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Det sentrale ungdomsrådet og Rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold¹.
- intervjuer og samtaler med nøkkelpersoner med erfaring fra medvirkningsarbeidet i forbindelse med utforming av kommuneplan i Asker og Trondheim.
- studier av relevant litteratur (se litteraturliste)



Bystyret har tidligere vedtatt (2017/195) at Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkning, og at byrådet skal legge denne målsettingen til grunn for sitt arbeid.

¹12.05.20: Orientering og Mentimeterundersøkelse i Det sentrale ungdomsrådet

18.05.20: Orientering og Mentimeterundersøkelse i Rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold

24.08.20: Dybdeintervju med leder og nestleder i Det sentrale ungdomsrådet

23.09.20 Samtale med leder og nestleder i Det sentrale eldrerådet.

I tillegg har vi fått innspill fra ett medlem fra og sekretæren for Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, som ikke hadde noen møter i den aktuelle perioden (pga. tidspunktet for oppnevningen).

Rådet for flerkulturelle minoriteter var ikke oppnevnt da utredningen ble utarbeidet og de har derfor ikke blitt involvert i arbeidet.

1.1 Avgrensning av oppdraget

1.1.1 Medvirkning - hva er det?

Medvirkning er et vidt begrep, som brukes på ulike måter i ulike sammenhenger. I plan- og bygningsloven forstås medvirkning som enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Ringholm og Hanssen (2018) definerer medvirkning slik:

Borgernes deltakelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/ eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg.

Medvirkningen skal bidra til bedre demokratisk forankring av beslutninger, og til at kommuneplanen blir best mulig ved å ta i bruk innbyggernes kunnskap i prosessen.

Å medvirke betyr mer enn å få si sin mening. Man skal også bli hørt, og å ha mulighet for innflytelse over beslutninger som blir fattet. Å medvirke gjennom å delta og kunne påvirke er likevel ikke det samme som å bestemme. Politikerne tar de endelige beslutningene når de vedtar planer, men medvirkning fra innbyggerne i planprosessen kan bidra til å gi politikerne et best mulig beslutningsgrunnlag.

Kommuneplanen er en viktig arena for samordning av ulike interesser og aktører både internt i kommunen, og med andre kommuner og fylkeskommuner, statlige myndigheter, private virksomheter, næringslivet og ulike organisasjoner og institusjoner. Alle offentlige myndigheter, som Fylkesmannen, Statens vegvesen med flere har både en plikt og en rett til å delta i planprosessene, jamfør plan- og bygningsloven § 3.2. Medvirkning i forbindelse med kommuneplanprosesser inkluderer altså ikke bare medvirkning fra innbyggerne. Det er også lovpålagt medvirkning, eller samordning, mellom ulike offentlige aktører og profesjonelle interesser i planprosesser. I den kommende revisjonen av arealdelen til kommuneplanen legges det til rette for omfattende slik samordning. Likevel er det gjort en avgrensning, slik at det først og fremst er *innbyggermedvirkning* som er tema for denne utredningen (jamfør definisjonen). Det er først og fremst innbyggerne det oppleves å være behov for styrket medvirkning fra, mens ulike private og offentlige aktører allerede har ressurser og kunnskap til å komme med innspill i ulike faser av en kommuneplanprosess.

Det foregår mye medvirkning på ulike nivåer i kommunen, i en videre forstand enn slik medvirkning forstås her, inkludert brukermedvirkning for tjenesteutforming. Blant annet har Plan- og bygningssetaten nylig laget en veileder for medvirkning i reguleringsplaner, det er utarbeidet en verktøykasse for innbyggerinvolvering, og områdesatsingene har god og omfattende erfaring med medvirkningsarbeid. Mye av dette medvirkningsarbeidet handler om mer konkrete og avgrensede problemstillinger enn de som behandles i kommuneplanen. Likevel er en del av prinsippene og utfordringene felles for ulike typer medvirkningsprosesser, og i medvirkningsarbeidet knyttet til kommuneplaner kan man også dra nytte av innsikt fra ulike typer medvirkning fra andres erfaringer.

1.1.2 Hva menes med å styrke medvirkningen?

Det å styrke medvirkning kan bety ulike ting. Det kan dreie seg om styrking i en kvantitativ forstand, altså mer medvirkning og/eller flere innspill. Det kan også handle om en mer kvalitativ styrking i betydning mer målrettet medvirkning som resulterer i ikke nødvendigvis flere men mer relevante innspill. I denne utredningen legger vi til grunn at «mer medvirkning» ikke nødvendigvis er en verdi i seg selv, men at medvirkningen må være gjennomtenkt, ha en funksjon og være på et hensiktsmessig nivå. Basert på tidligere erfaringer fra utarbeidelse av kommuneplaner i Oslo, litteratur om medvirkning og innspill fra andre med relevant erfaring fra medvirkningsarbeid, legges det i denne utredningen til grunn at styrket medvirkning bør bidra til å:

- støtte opp under demokratiet
- innhente relevante innspill som bringer økt kunnskap inn i kommuneplanprosessen
- sikre at grupper med behov for spesiell tilrettelegging har samme mulighet til å delta og kunne påvirke som andre
- gjennomføre ressurseffektive prosesser
- gjennomsiktighet ved å være åpen og sporbar

Utredningen er organisert slik at hvert kapittel (etter dette innledende kapittelet) tar for seg ett av disse punktene om å oppnå styrket medvirkning.

Det planlegges et medvirkningsopplegg for den kommende revisjonen av arealdelen, som innebærer en styrking av det som er gjort tidligere. Dette er beskrevet i planprogrammet som er lagt ut på høring og offentlig ettersyn fra november 2020. I en fremtidig revisjon av kommuneplanens samfunnsdel vil man ha økt kunnskap basert på erfaringer fra medvirkning i og utenfor kommunen slik at enda bedre medvirkningstiltak kan iverksettes, og det er derfor ikke hensiktsmessig å foreslå konkrete medvirkningstiltak for en fremtidig prosess nå. Forslagene som fremmes i denne utredningen vil imidlertid stå seg i lang tid, og vil gjelde for medvirkningsarbeid i kommunen som helhet og ikke for kommuneplanarbeidet alene.

For konkrete eksempler på ulike medvirkningsaktiviteter/-metoder kan man for eksempel se «[Folketråkkveilederen](#)» som er en digital plattform som skal styrke medvirkningen i planprosesser etter plan- og bygningsloven, med en samling av forslag til medvirkningsmetoder og verktøy som egner seg i ulike faser, eller «[Verktøykasse for innbyggerinvolvering](#)», som er utviklet av Oslo kommune. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets «[Veileder om medvirkning i planlegging](#)» er det gjengitt et utvalg aktuelle metoder og gode eksempler, og KS har gitt ut et idéhefte om innbyggerinvolvering i kommuner og fylkeskommuner: «[Hvordan involvere innbyggerne](#)».

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for medvirkning i planlegging peker de på at ingen særskilt metode er «den beste» for alle plansammenhenger. Det er plantype, formålet med planen, fasen i planprosessen og planens berørte og interessegrupper som vil være avgjørende faktorer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Plan- og bygningsloven om medvirkning

§ 1-1. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

§ 5-1: 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.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

§ 11-14. Høring av planforslag

Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst seks uker.

Av saksfremlegget skal det fremgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også fremgå hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn.

Om medvirkning i “Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023”

Regjeringen legger vekt på at det legges til rette for at innbyggere, fritidsboligeiere, organisasjoner og institusjoner, frivillig sektor og næringslivet kan delta i planprosessene. Det kan skje ved at planprosessene gjøres tilgjengelige og forståelige, og ved at det legges spesielt til rette for barn og unge og andre grupper som ikke er i stand til å delta direkte. Det er viktig at samiske interesser sikres deltakelse i planprosesser der de berøres. Tidlig og god involvering sikrer synliggjøring av relevant kunnskap og viktige interesser. Det vil gi et bedre grunnlag for interesseavveining og styrke planleggingen som demokratisk arena. Det vil også bidra til å redusere konfliktnivået og heve kvaliteten på planene.

Digitalisering og digitale verktøy kan gjøre planprosessene bedre og mer effektive. Bruk av digitale løsninger for dialog med innbyggerne, kan øke deres forståelse for planprosessene og gi bedre medvirkning.

1.1.3 Om kommuneplanprosessen

Det gjennomføres svært mye medvirkning i kommunen. Denne utredningen konsentrerer seg om styrking av medvirkning knyttet til kommuneplanarbeidet. Kommuneplanen er kommunenes overordnede styringsdokument, og består av to deler – en samfunnsdel og en juridisk bindende arealdel.² Kommuneplanens samfunnsdel beskriver kommunens langsiktige utfordringer og skal peke ut satsingsområder. Denne har Byrådsavdeling for finans ansvar for å legge frem. Arealdelen skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk og fastsetter juridisk bindende, overordnede prinsipper og føringer for den fysiske byutviklingen. Denne har Byrådsavdeling for byutvikling ansvar for. Disse to delene er av svært ulik karakter og vil derfor kunne kreve ulik form for medvirkning. Utredningen omhandler hvordan medvirkningen kan styrkes i kommuneplanprosesser generelt og utredningens vurderinger og anbefalinger kan også være nyttige i andre typer planprosesser. Kommuneplanen er del av en større planprosess (se faktaboks), som går over lang tid, og i ulike faser. Det kan gå flere år fra arbeidet med en planstrategi igangsettes til den endelige kommuneplanen vedtas av bystyret. Ved alle de ulike fasene er det viktig med medvirkning som er tilpasset den aktuelle fasen. Noe er lovpålagt, men Oslo kommune strekker seg langt utover lovens minstekrav til medvirkning i forbindelse med kommuneplanprosesser. De viktigste fasene er:

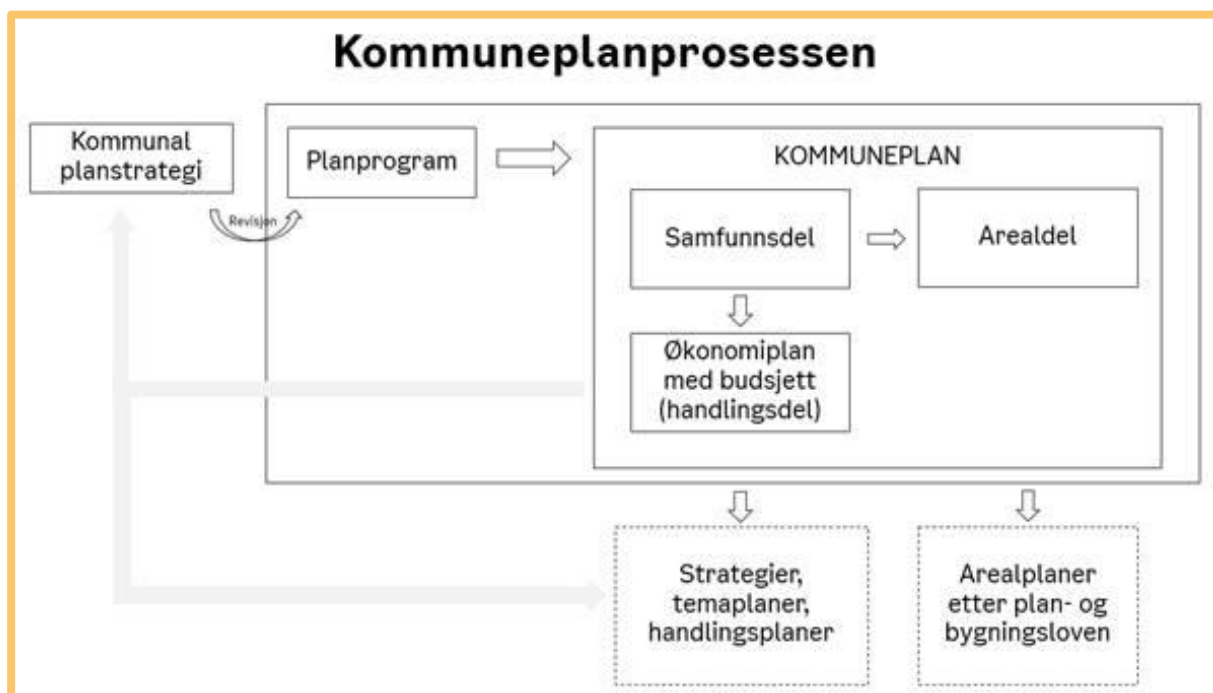
- Varsel om oppstart av planarbeidet
- Høring og offentlig ettersyn av planprogrammet
- Utarbeiding av planforslag
- Høring og offentlig ettersyn av planforslaget

Prosessen starter med utarbeidelse av et planprogram. Planprogram i forkant av planprosesser ble innført i forbindelse med ny plan- og bygningslov som trådte i kraft i 2009 (plandelen, mens bygningsdelen trådte i kraft i 2010). En av intensjonene ved å innføre planprogram var å styrke medvirkningen³. Planprogrammet sikrer mulighet for medvirkning helt i starten av planprosessen. Planprogrammet skal både redegjøre for opplegget for medvirkning i kommuneplanprosessen, og gi en ekstra runde med tidlig medvirkning ved at planprogrammet høres i henhold til plan- og bygningsloven ved varsel om oppstart av planarbeidet. Utarbeidelse av planstrategi skal også bidra til åpenhet om kommunens planlegging og sikre tidlig medvirkning i kommuneplanprosessen. Det er også aktuelt med forhåndsdialog ved utarbeidelse av planprogrammet.

² Den gjeldende samfunnsdelen av kommuneplanen, «Vår by, vår framtid», ble vedtatt av bystyret 30. januar 2019. I planstrategien for 2020-2024 foreslås det å beholde den gjeldende samfunnsdelen. Arealdelen av kommuneplanen skal derimot revideres, og et planprogram som bl.a. beskriver medvirkningsopplegget er på offentlig høring fra november 2020.

³ Hanssen, Aarsæther, & Winge, 2018

Et utkast til kommuneplan skal i henhold til plan og bygningsloven legges ut på høring og offentlig ettersyn. Høring og offentlig ettersyn er kanskje de viktigste medvirkningskanalene i plan- og bygningsloven (Ringholm & Hanssen, 2018). Høring innebærer å sende et planforslag direkte til aktørene man ønsker tilbakemelding fra. Offentlig ettersyn innebærer å legge det ut slik at hele befolkningen får tilgang til det og kan gi tilbakemeldinger.



1.2 Medvirkning i tidligere kommuneplanprosesser

Det har vært gjennomført mye og god medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av tidligere kommuneplaner i Oslo kommune, og mye mer enn det som er lovpålagt. Å styrke medvirkningen innebærer dermed ikke nødvendigvis å finne på noe helt nytt og annerledes, men å gjøre mer av det som har fungert bra tidligere, gjøre justeringer på det som ikke har fungert så bra, og iverksette nye medvirkningstiltak der det er hensiktsmessig.

Oslo har etter årtusenskiftet fått nye kommuneplaner i 2004, 2008, 2009, 2015 og 2019. Opplegget for medvirkning har blitt mer omfattende for hver kommuneplanprosess. I 2007 kom det en kunngjøring om at utkastet til kommuneplan 2008 var lagt ut på offentlig ettersyn, og man kunne sende brev med sine synspunkter til Rådhuset. Det kom til sammen inn 61 uttalelser til planutkastet, fra statlige og kommunale virksomheter, frivillige organisasjoner, interessegrupper og én enkeltperson. Det var også muligheter for innspill underveis i planarbeidet.

Sentrale dokumenter i kommuneplanarbeidet

Kommunal planstrategi

Kommunal planstrategi er ikke en plantype, men et verktøy for politisk styring av planbehov. Kommunal planstrategi skal utarbeides første året etter kommunevalget hvert fjerde år. I planstrategien skal det på bakgrunn av kommunens utfordringer og det nye kommunestyrets politikk tas stilling til om kommuneplanen skal revideres eller ikke. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Planprogram for kommuneplanprosess

Planprogrammet omfatter tidlig fase av kommuneplanprosessen og er et program for gjennomføring av en konkret planprosess. Planprogrammet skal redegjøre for formålet og forutsetningene for planarbeidet, tema eller hovedspørsmål og satsingsområder som tas opp, alternative utviklingsstrategier, utredningsbehov (arealdel), og opplegg for medvirkning. Kravet til planprogram er ment å styrke medvirkningen i den tidlige fasen av planarbeidet og bidra til en målrettet og forutsigbar planprosess.

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private. Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Kommuneplanens arealdel består av plankart med tilhørende bestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet skal vise hovedtrekkene i arealbruken og de arealformålene som benyttes og fastlegges i planen. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

1.2.1 Medvirkning til Kommuneplan 2015

Kommuneplan 2015 «Oslo mot 2030: Smart, trygg og grønn» ble vedtatt av Bystyret i september 2015. Denne besto av to deler; en samfunnsdel med byutviklingsstrategi, og en juridisk bindende arealdel. I arbeidet med kommuneplanen var det et uttalt politisk ønske om bred medvirkning på ulike tidspunkter i arbeidet. Tidlig i prosessen, i april 2011, ble det holdt en Oppstartskonferanse der ca. 270 personer deltok. Her deltok næringsliv, organisasjoner, partene i arbeidslivet, nabokommuner, statlige virksomheter og privatpersoner. Det ble arrangert medvirkningsmøter både ved planoppstart i 2011 og våren 2014. Disse møtene var i all hovedsak orientert rundt byutviklingsstrategi og arealdelen. Møtene ble organisert som byområdevisse møter (indre by, ytre vest, ytre øst og ytre sør). Møtene som ble avholdt mens planen var på offentlig ettersyn ble lagt opp med presentasjoner, verksteder og «åpne runder» hvor det var anledning til å stille spørsmål til byråd for byutvikling og representanter fra Plan- og bygningsetaten. Nærmere 230 mennesker var påmeldt totalt på medvirkningsmøtene under offentlig ettersyn.



Foto: Scanpix

Det ble laget egne opplegg for medvirkning spesielt rettet mot barn og unge. Det ble gjennomført en Barnetråkkundersøkelse i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av arealdelen i 2014. Barnetråkk er et digitalt verktøy og undervisningsopplegg som lar barn fortelle planleggere, kommunen og lokalpolitikere hvordan de bruker stedet der de bor og hva de vil ha annerledes. 180 elever fra 5. og 6. klasse ved 4 skoler deltok. Våren 2013 ble det

arrangert en konkurranse for barn og unge «Oslo2030». Målet var å skape interesse for kommuneplanen blant barn og unge og få målgruppen til å engasjere seg i byens utvikling. Temaet var: «Hvordan vil du at Oslo skal se ut i 2030?». Konkurransen var et samarbeid mellom kommunen og Sentralt Ungdomsråd i Oslo. De unge kunne sende inn ulike typer bidrag. Det ble opprettet egne sider på internett og Facebook for konkurransen. Som et middel for å øke deltakelsen kunne man vinne en iPad mini. Det kom inn 72 bidrag fra elever ved 19 forskjellige skoler i Oslo. Det var stor bredde i type bidrag; dikt, multimediebidrag, korte forslag knyttet til enkeltsaker, lengre tekster om byens fremtid, tegninger, korte visjoner for Oslos fremtid i tillegg til noen useriøse bidrag.

I regi av Plan- og bygningsetaten ble det lyst ut parallelle oppdrag med mulighetsstudier for innspill på tre ulike byplangrep. Disse ble presentert på en utstilling vinteren 2012. Videre ble det arrangert åtte kommuneplanverksteder om planstrategiens fokusområder for kommunens virksomheter og Sentralt ungdomsråd i 2012, og det ble avholdt orienteringsmøter med nabokommuner og statlige innsigelsesmyndigheter, samt interesseorganisasjoner. Det ble også gjennomført fire samlinger med deltakelse fra kommunens virksomheter, der det ble jobbet med forslag til visjon og mål for kommuneplanen.

I mai 2013 ble det avholdt en medvirkningskonferanse på Colosseum kino der en skisse av kommuneplanen «Oslo 2030: Smart, trygg og grønn» ble fremlagt og diskutert med ca. 250 personer fra interesseorganisasjoner, politiske partier, næringsliv, kommunale virksomheter, nabokommuner og privatpersoner. Her ble også flere av bidragene fra konkurransen Oslo2030 presentert.

I tillegg ble det gjennomført flere informasjonstiltak, slik som for eksempel medieoppslag med byråden, kronikker og leserinnlegg samt artikler i www.byplanoslo.no.

Byrådet la forslag til kommuneplan ut på høring og offentlig ettersyn 11.02.2014. Høringen og det offentlige ettersynet resulterte i 241 høringsuttalelser, fra blant annet statlige innsigelsesmyndigheter, kommunale etater, bydeler, velforeninger, interesseorganisasjoner, nabokommuner, utbyggere/områdeutviklere, idrettsorganisasjoner og privatpersoner. Det ble skrevet sammendrag av høringsuttalelsene, med en redegjørelse for hvordan de ble håndtert.



Hvordan vil du at Oslo skal se ut i 2030?

Del din video/tekst/bilde/lyd og påvirk utviklingen av byen vår

Er du mellom 13 og 18 år? Send inn ditt bidrag innen 10. mai og vinn en iPad mini

Les mer på: osloby2030.no

Et samarbeid mellom Oslo kommune og Sentralt Ungdomsråd Oslo

[/osloby2030](#)

1.2.2 Medvirkning til Kommuneplan 2018

Nytt byråd ønsket etter valget i 2015 raskt å starte en revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. Det var et klart politisk ønske å gjennomføre enda mer medvirkning enn ved foregående kommuneplan. Oslo kommune gjennomførte dermed en rekke ulike former for innbyggermedvirkning i utarbeidelse og offentlig høring av kommuneplanens samfunnsdel som var mer omfattende, og også med litt ny karakter, enn ved tidligere kommuneplaner. Det var medvirkning i ulike faser fra oppstart til offentlig høring i avslutningsfasen.

I tidligfasen, før jul 2016, ble det arrangert seks medvirkningsmøter, ett med hvert av de ulike brukerrådene i kommunen; representanter for barn og unge, eldre, innvandrere, personer med nedsatt funksjonsevne og representanter for byens innovative kunnskapsmiljøer. Møtene ble avholdt for å tidlig få frem ulike perspektiver fra viktige samfunnsgrupper.

For å få et bedre inntrykk av hva folk i byen var opptatt av, gjennomførte byrådene et åpent idémøte med befolkningen på Facebook i februar 2017. Det kom inn ca. 250 innspill om mange ulike tema. Representanter for byrådet møtte representanter fra bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene i mars 2017. Temaer som ble særlig diskutert var knyttet til sosial ulikhet, fortettingsproblematikk, digitalisering og bruk av ny teknologi.

Utkast til kommuneplanens samfunnsdel var på høring og offentlig ettersyn i perioden 27. april til 30. juni 2017. Det ble også laget [en informasjonsvideo](#). For å få flest mulig innspill ble det i tillegg sendt en SMS til alle innbyggere over 16 år med lenke til plandokumentene og følgende tekst og: «Byrådet har utarbeidet forslag til ny samfunnsdel av kommuneplanen. Vi håper du vil lese den og gi oss dine innspill». Det var første gang et slikt tiltak ble tatt i bruk, og målet var å nå og høre mange og ulike stemmer.

I høringsperioden ble det gjennomført et stort folkemøte på Rådhuset og fire åpne medvirkningsverksteder i forskjellige deler av byen. Folkemøtet og verkstedene ble strømmet på Facebook. Folkemøtet på Rådhuset trakk om lag 500 deltakere, som fikk anledning til å ha korte møter ("speed-date") med byrådene og holde korte innlegg om temaer de var opptatt av.

Målet med de byområdevis møtene som ble gjennomført i mai 2017, var å informere om kommuneplanrevisjonen og målene for byutviklingen, samt motta innspill og besvare spørsmål fra befolkning, lokalpolitikere og interessegrupper. Møtene var delt inn i byområdene indre by, ytre øst, ytre vest og ytre sør, for å ivareta lokale problemstillinger.

Medvirkningsmøtene var inndelt i tre deler: en introduksjon om samfunnsdelen og byutviklingsstrategien fra henholdsvis finansbyråden og byutviklingsbyråden, et verksted knyttet til et sentralt diskusjonstema, og en åpen plenumsdiskusjon med mulighet til å stille byrådene og Plan- og bygningsetaten spørsmål. Temaet for verkstedet var «Hvordan kan byutvikling og fortetting foregå på en god måte i ditt byområde?». Deltakerne noterte sine innspill på post it-lapper, kart og store ark. Noen av spørsmålene som kom inn på Facebook-siden for arrangementene ble tatt opp i plenum og besvart underveis.



Foto: PBE

Ivaretagelse av nabolagskvaliteter, behov for offentlig infrastruktur og viktighet av lokale medvirkningsprosesser var sentrale punkter fra verkstedene. For mer informasjon om de byområdevisse medvirkningsmøtene vises det til notatet «Innspill fra medvirkningsmøter i fire byområder». Alle innspillene ble systematisert og sammenfattet i etterkant, og inngikk i grunnlagsmaterialet for revisjon av planen etter høring og offentlig ettersyn.

Medvirkningen resulterte i nærmere 1 000 høringssvar. Disse er tilgjengelige i full tekst i byrådsavdelingens saksinnsyn via denne lenken: [Saksinnsyn i høringsbrev til kommuneplanutkastet](#). Det ble skrevet sammendrag av alle innspillene. Mange av uttalelsene tok opp de samme temaene, og det ble derfor også skrevet tematiske sammendrag. Sammendragene ble publisert på [kommunens nettside](#), og en mer detaljert redegjørelse for innholdet i høringsinnspillene kan leses der, sammen med byrådets kommentarer til innspillene.

2 Hvordan kan medvirkning i kommuneplaner bidra til å støtte opp om demokratiet?

Den viktigste demokratiske deltakelsen for borgerne i Oslo er å stemme ved valg. Medvirkning i ulike politiske prosesser og offentlig planlegging finner sted *mellom valg*, og blir dermed et tillegg til valgdeltakelsen. Innbyggermedvirkning i kommuneplanarbeidet kan bidra til å styrke lokaldemokratiet, gjennom at flere stemmer høres, tilliten mellom innbyggere og folkevalgte styrkes, innbyggernes engasjement økes og de politiske beslutningene blir bedre. I rapporten «Medvirkning – med virkning?» er en av konklusjonene at alt i alt oppleves innbyggermedvirkning å gi mer demokrati, gitt at noen betingelser er tilstede (Klausen, et al., 2013). De viser til hvordan medvirkning utenom valg også byr på noen utfordringer og dilemmaer som det er viktig å være bevisste på i utforming av opplegg for medvirkning, for at det ikke skal utfordre det representative demokratiet.

2.1 Et mangfold av stemmer må høres

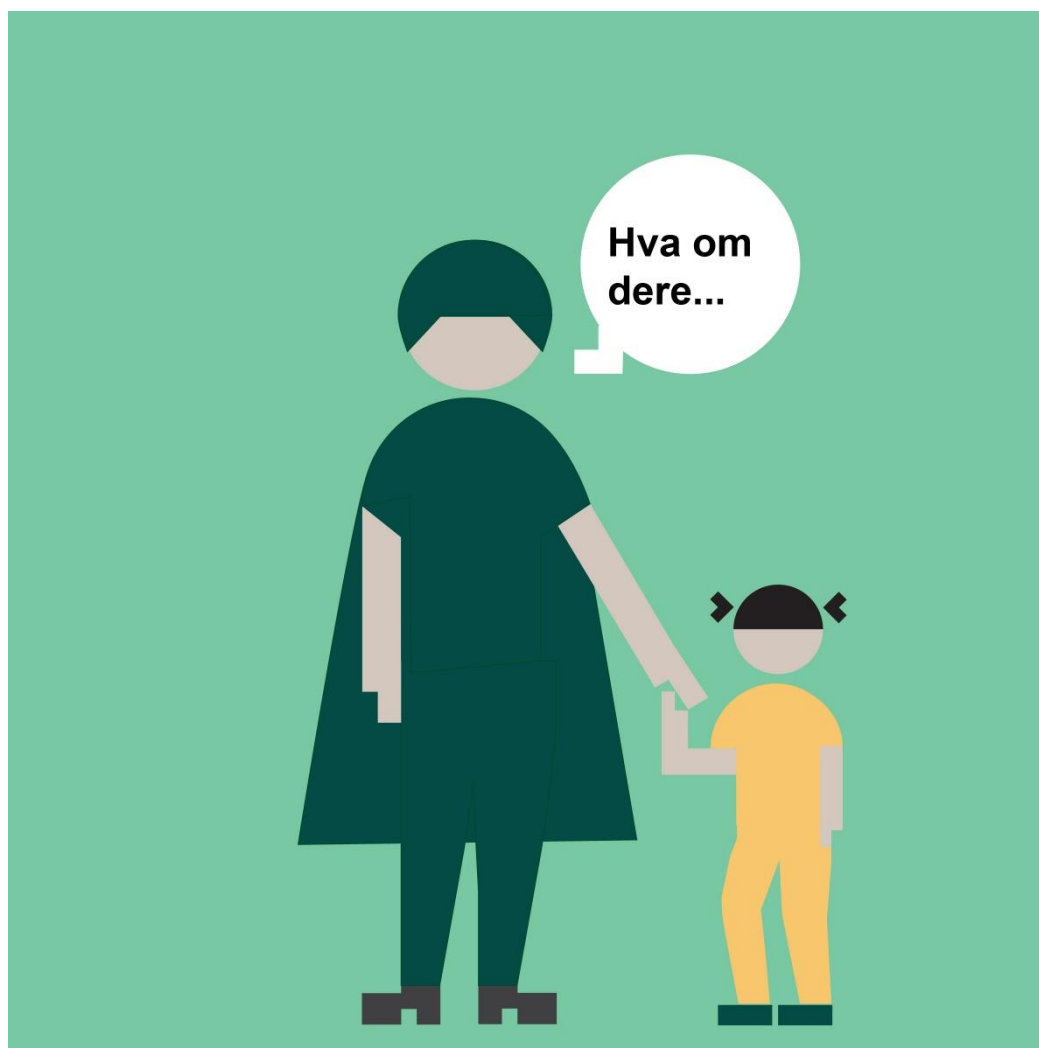
God medvirkning kan bidra til å løfte frem stemmer som vanligvis ikke høres. En utfordring med medvirkning er imidlertid at det ofte ikke er god nok representativitet, det vil si at bestemte deler av befolkningen deltar i medvirkningsprosesser oftere enn andre. Det er viktig å ha fokus på å utvide mengden aktive medvirkere med hensyn til kjønn, alder, yrke/landbakgrunn, utdanningsnivå, interessegrupper og så videre. Det innebærer ikke at «alle» verken kan, bør eller vil medvirke, men at vi må legge til rette for at alle som kan og vil får mulighet til å delta på en god måte. Det viktigste er at de som deltar i størst mulig grad speiler befolkningen i Oslo slik at et representativt utvalg av befolkningen blir hørt.

Noen grupper har etter plan- og bygningsloven et krav på spesiell tilrettelegging, dette omtales nærmere i neste kapittel. Bystyret har vedtatt (sak 2019/195) at Oslo kommune skal være en foregangskommune på medvirkning, og prioritere tiltak som kan øke medvirkning i de områdene av byen hvor andelen av befolkningen som deltar i medvirkningsprosesser er lav.

I medvirkningsprosesser har det gjerne vist seg at ressurssterke personer deltar oftere enn andre. Da er ikke innspillene nødvendigvis representative for hele befolkningen. Å øke *antallet* som gir innspill i en planprosess bidrar ikke nødvendigvis til bedre representativitet, dersom det er enda flere i samme alder, fra samme geografiske område, og i samme sosioøkonomiske posisjon som uttaler seg og er enige. Det er fare for at de som deltar får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar (Klausen, et al., 2013). Når det åpnes for sterkere innflytelse for innbyggerne mellom valg, kan det føre til at ressurssterke mennesker med stort politisk engasjement, får mer betydning, og bryter med prinsippet om «én person, én stemme» som gjelder ved valg. For å motvirke dette, er det nødvendig å legge til rette for medvirkningsprosesser som bidrar til deltakelse fra en større bredde i befolkningen.

Folkemøter er et begrep som ofte brukes om møter med mange deltakere, som er åpne for «alle som vil». Det ble gjennomført store folkemøter både i forbindelse med kommuneplanen 2015 og i

2018. Ofte vil slike møter starte med at representanter for kommunen holder en presentasjon, for eksempel av et høringsutkast. Deretter får de fremmøtte mulighet til å kommentere eller stille spørsmål i etterkant av presentasjonen. På slike møter deltar ofte ressurssterke personer med klare meninger. På folkemøte og medvirkningsverksteder i forbindelse med kommuneplan 2018 var det svært mange fremmøtte som var opptatt av å si sin mening om byutviklingsstrategien som la opp til fortetting i visse deler av byen. Dette er ikke et problem i seg selv, men det kan være uheldig dersom disse interessegruppene får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar. Kommunen bør være seg dette bevisst når slike møter avholdes. Det åpne folkemøtet på Rådhuset i høringsperioden i 2017 trakk om lag 500 deltakere, men det ble arrangert på dagtid, noe som gjorde det vanskelig for yrkesaktive å delta. På tilsvarende fremtidige arrangementer bør tidspunktet som velges passe for flest mulig. Det kan være hensiktsmessig å strøme fysiske arrangementer på nett for å gi flere muligheter for å følge arrangementet, å gi innspill, stille spørsmål og komme med kommentarer. For å gi flere av de fremmøtte muligheten til å komme til orde kan det også være mer hensiktsmessig med mindre seanser som fokuserer spesielt på noen utvalgte temaer og hvor det legges opp til mer dialog, enn rene informasjonsmøter. På den måten vil også terskelen for å ta ordet kunne senkes.



Når det i forbindelse med kommuneplan 2018 ble invitert til tidlige medvirkningsmøter med de ulike brukerrådene var målet å tidlig få frem stemmene til ulike grupper i samfunnet som ofte ikke blir hørt. Dette er en svært viktig del av medvirkningen, og det er også pålagt i plan- og bygningsloven å involvere de sentrale rådene. En kan likevel stille spørsmål ved om rådene representerer gjennomsnittet av sine «grupper» på en god nok måte.

Når det i forbindelse med kommuneplan 2018 ble sendt ut SMS til «alle» innbyggere, sørget man for at langt flere enn vanlig ble kjent med at det var en kommuneplan på høring og offentlig ettersyn. Denne fremgangsmåten bidro dermed til at det kom betydelig flere innspill enn tidligere. Det bidro også til at flere privatpersoner ga innspill. Det hadde likevel vært ønskelig med enda større bredde i hvem som bidro.

2.1.1 Hvordan kan kommunen få frem flere stemmer?

Det er helt klart behov for mer aktive, målrettede tiltak for å nå visse grupper som erfaringsmessig er underrepresentert i forbindelse med medvirkning i kommuneplanprosesser. Det er ønskelig å få til en bred representasjon, langs dimensjoner som kjønn, alder, yrke, innvandringsbakgrunn, inntekt osv. En mer selektiv rekruttering av deltakere inn i medvirkningsprosesser, kan bidra til at «stemmer som mangler», også blir hørt.



En mulig metode for å øke representativiteten i innspillene til kommuneplanen, kan være å prøve ut en form for «borgerpanel». Dette er testet i en rekke ulike varianter i andre storbyer rundt oss. Hensikten er at et representativt utvalg av befolkningen skal diskutere vanskelige saker og dilemmaer, og sammen komme frem til en anbefaling til politikerne. Trondheim har erfaringer med å trekke ett panel per sak, mens andre kommuner, for eksempel København, bruker det samme panelet til å behandle flere saker. Også Bergen har testet ut å bruke et byborgerpanel. Våren 2018 ble et utvalg bergensere invitert til å diskutere og uttrykke sin mening om hvordan kommunen skulle organiseres i fremtiden,

mer spesifikt fikk de si sin mening om en eventuell fremtidig bydelsordning. Utvalget var bestemt etter tilfeldig loddtrekning fra Folkeregisteret. 80 personer deltok, og alle fikk honorar som tilsvarte honorar for annet politisk utvalgsarbeid. Deltakerne fikk informasjon om saken, besvarte en undersøkelse, diskuterte den i grupper og ga anbefalinger for fremtidige beslutninger⁴. Neste gang Oslo skal utforme kommuneplanens samfunnsdel, vil trolig flere store kommuner ha prøvd ut borgerpanel, og basert på erfaringene fra disse kan det vurderes om noe tilsvarende kan være aktuelt også for Oslos del.

⁴ <https://voxpública.no/seksjon/blogger/medborgerpanelet/>

Lokal tilpasning av medvirkningsopplegget

I Oslo er det en klar geografisk dimensjon i fordelingen av ressurser, som trolig har betydning for ulikheter i innbyggernes tilbøyelighet til å delta i medvirkningsprosesser i ulike områder. En gjennomgang av innkomne høringsuttalelser i tidligere kommuneplaner har vist at det særlig er innbyggere fra ressurssterke områder som har engasjert seg. Svært mange av innspillene som kom til kommuneplan 2018 gjaldt områder der det var planlagt å åpne opp for fortetting, som Smestad/ Borgen, Montebello, Nedre Grefsen og Karlsrud. På de byområdevis verkstedene var det også flest deltakere i møtet som ble avholdt i den vestlige delen av byen.

Den geografiske fordelingen av ressurser blant innbyggerne i Oslo har særlig betydning når det gjelder medvirkning i forbindelse med arealplan og byutviklingsstrategi, siden disse legger direkte føringer for bruk og utviklingen i lokalområder. Ved den kommende revisjonen av arealplanen skal det derfor gjøres mulighetsstudier av de konkrete utviklingsområdene, med medvirkning fra blant annet lokalbefolkningen. Kanskje vil det være behov for å invitere og organisere litt ulikt i ulike områder, basert på tidligere erfaringer om forskjeller i oppmøte og engasjement i ulike deler av byen. For eksempel kan det være aktuelt å invitere noen grupper spesielt, og å drive aktiv rekruttering blant grupper man vet er underrepresentert, gjerne ved å dra veksler på allerede etablerte nettverk.

I høringsvarene til utkast til kommuneplan2018 var det flere, særlig bydelene i øst, som vektla at befolkningsgrupper som erfaringsmessig deltar mindre i slike prosesser bør bli aktivt inkludert i videre planarbeid. Områdeløftmetodikken ble fremhevet som arbeidsmåte for planlegging av utviklingsområder, slik at medvirkning og lokal forankring hos de som faktisk er berørt, blir bedre.

I forbindelse med områdeløft i ulike deler av byen er det gjennomført medvirkning som har lyktes med å engasjere et bredt spekter av innbyggere. Det er benyttet flere ulike metoder for innbyggerinvolvering, som tilstedeværelse ved lokale kontorer der folk kan droppe innom, utstillinger med visuelle planer, mobilisering for å få folk til å komme og «bydelsmødre» som døråpner. I tidlige faser har man med ulike metoder kommet i kontakt med mange for å kartlegge innbyggernes bruk av området, erfaringer og forslag. I senere faser har utvalgte aktører deltatt i arbeidet, før planene deretter er blitt presentert bredt for befolkningen som en kvalitetssikring, f.eks. på folkemøter eller som en utstilling. Erfaringen fra områdeløftene viser at på vel utprøvde teknikker for medvirkning som workshops og seminarer er det først og fremst ressurssterke befolkningsgrupper i området som møter opp. Dessuten er kvinner, innvandrere, eldre og ungdom underrepresentert. Derfor har områdeløftene brukt to alternative strategier: å være ute der folk er og en oppsøkende mobiliseringsstrategi, der man tar direkte kontakt med personer og grupper man spesielt ønsker å nå⁵.

Tilnærmingene områdeløftene har benyttet, er ressurskrevende, og trolig ikke mulig å kopiere direkte inn i en kommuneplanprosess. Medvirkning i områdeløftene har ofte dreid seg om mer

⁵ «Alle på banen». Håndbok 2 fra Groruddalsatsingen 2007-2016. Byrådsavdeling for byutvikling 2016.

konkrete problemstillinger enn kommuneplanen. Kommuneplanens samfunnsdel handler om langsiktige og svært overordnede mål for byens utvikling. Det kan være vanskelig uten videre å oppsøke mennesker i byen og få gode og nyttige innspill på egnet nivå. Det er likevel lærdom å hente fra dette arbeidet inn i fremtidig medvirkningsopplegg for kommuneplan. I kommunerevisjonens rapport om medvirkning i reguleringsplaner viser de til at arbeidet med å prioritere medvirkningstiltak i deler av byen der andelen av befolkningen som normalt deltar, er lavest, så ut til å ha fungerte best der det var områdeløft. Områdeløftene har jobbet med å etablere aktivt medborgerskap, slik at flere innbyggere har opparbeidet seg kompetanse og tillit til å delta og påvirke. Ved medvirkning til kommuneplan, kan det komme godt med, det samme kan etablerte strukturer som kan benyttes. Det er også mulig å bygge på kunnskapen tidligere medvirkning har gitt, uten å måtte gjennomføre like grundig medvirkning selv.

2.2 Politikerne må veie ulike hensyn opp mot hverandre og fatte den endelige beslutningen

Når innbyggerne i områder som Smestad/Borgen, Montebello, Nedre Grefsen og Karlsrud var særlig engasjerte i kommuneplan 2018, hadde det også sammenheng med at innbyggerne i disse områdene ville bli spesielt berørt av planene. Ut fra et nærhetsprinsipp skal de derfor ha tilsvarende større mulighet til å uttale seg og bli hørt. Prinsippet om at de som er berørt skal høres særskilt kan imidlertid komme i konflikt med et annet viktig demokratisk prinsipp, nemlig at i et demokrati skal alle stemmer telle likt, slik de gjør på valgdagen. Når noen høres særskilt i en sak må derfor politikerne være nøye med å sikre at beslutningene som til sist fattes ivaretar hele befolkningen på en god måte. For eksempel vil de potensielle fremtidige beboerne i et utviklingsområde ikke kunne ytre sine synspunkter. Fortetting i et område kan oppleves som negativt for nåværende beboere, men likevel være ønskelig i et langsiktig byutviklingsperspektiv. Det betyr ikke at medvirkning blant de som bor i et område som for eksempel er vurdert som et fremtidig utviklingsområde ikke er spesielt viktig. Synspunktene til disse beboerne er viktig, da de vil påvirkes mer av planen enn innbyggere andre steder i byen. Lokalkunnskapen deres er også svært nyttig i arbeidet med å revidere planene. Det er imidlertid viktig å sikre at både de som er uenige i en beslutning og de som støtter en beslutning blir hørt.

Medvirkning kan gjøre det vanskeligere for politikerne å fatte upopulære beslutninger. Til syvende og sist er det de valgte politikerne som er gitt mandat til å ta avveininger mellom ulike hensyn og behov, og fatte beslutninger på vegne av alle byens innbyggere. Politikerne har et særskilt ansvar for å ivareta helheten og til å tenke på alle innbyggernes ve og vel, og slik sikre at ikke de som har ressurser til å delta utover det å stemme skal få uforholdsmessig mye innflytelse (Winswold, 2016).

Innbyggerne skal bli hørt. Innspillene deres skal gjøres lett tilgjengelig for beslutningstakerne og det skal vurderes om de tilfører ny informasjon til saken som innebærer at planforslaget bør endres. Dette betyr ikke at det er den enkelte innbygger som bestemmer. Det må imidlertid være

en *mulighet* for at innspill tas til følge, for at medvirkningen skal være demokratisk og oppleves som noe annet enn skinnmedvirkning. Medvirkning kan bidra til å styrke demokratiet og følelsen av medborgerskap hos den enkelte, også dersom innspill ikke medfører konkrete endringer. Når innbyggerne opplever at de får muligheten til å bli hørt, kan det bidra til økt tillit og gi politiske beslutninger større legitimitet i befolkningen. I motsatt fall kan det oppleves som at de ikke blir lyttet til, og derigjennom gi grobunn for økt mistillit.



Foto:
PBE

2.3 Politikerne blir bedre i stand til å representere innbyggernes synspunkter

Å få relevante innspill fra et bredere utvalg av innbyggere kan gi mer kunnskap og flere perspektiver til de folkevalgte, som dermed kan bli bedre representanter for alle innbyggerne i hele byen. Selv om byutviklingen i hovedsak skal styres ut fra politikken til det valgte bystyret, så er det ikke alle beslutninger som kan tas på bakgrunn av partiprogrammer, byrådsberetningen og lignende. Det kan dukke opp saker underveis i valgperioden som velgerne ikke har hatt anledning til å vurdere da de avga sin stemme.

Ved utarbeidelse av kommuneplanen vil det ofte dukke opp problemstillinger som politikerne ikke har tenkt på og/eller ikke utformet politikk for, og innbyggerne kan selv ta opp problemstillinger som politikere ikke nødvendigvis har vært klar over. Innspill fra befolkningen kan slik sett bidra til at viktig informasjon om behov, løsninger og konsekvenser blir allment kjent, slik at beslutningene som fattes blir kvalitativt bedre og mer hensiktsmessige enn de ellers ville blitt. Dette er en av årsakene mange politikere selv oppgir når de blir spurt om hvorfor de konsulterer befolkningen i periodene mellom valg (Klausen mfl. 2013).

2.4 Medvirkning som demokratiopplæring

Medvirkning kan bidra til at innbyggerne lærer mer om sine demokratiske rettigheter og hvordan kommunen styres. Økt kunnskap kan gi økt påvirkningsmulighet for den enkelte. Medvirkning kan også gi mulighet for nettverksbygging i lokalmiljøet og økt forståelse for andres perspektiver.

Medvirkning kan anses som en «skole i demokrati», spesielt blant unge. At barn og unge får medvirke i utformingen av kommuneplanen er verdifullt både for samfunnet og for den enkelte. På systemnivå er det å ta barn og unges stemme på alvor viktig for å styrke lokaldemokratiet og å sikre at alle berørte parter blir hørt i kommuneplanarbeidet. Det kan også gi en bedre og mer forståelig plan, som barn og unge kan kjenne seg igjen i. På individnivå er medvirkning verdifullt fordi det kan styrke barn og unges samfunnsengasjement, og gjøre dem bedre rustet til å delta i liknende demokratiske prosesser i fremtiden. Barn og unges samfunnsengasjement vekkes ved å få muligheter til å ta initiativ, komme med ideer og bli hørt i saker som interesserer. For dagens barn og unge, som er morgendagens voksne, er det viktig at de lærer seg hvordan de kan utøve sine demokratiske rettigheter og settes i stand til å gi innspill til hvordan byen skal utvikle seg. Dette er ikke bare nyttig for kommunen, som ønsker seg innspill til kommuneplanen, men også for barna selv, som danner seg praksis som de tar med seg videre i livet. Dersom målet er en fremtid med en demokratisk orientert befolkning, må dette læres tidlig gjennom konkrete erfaringer.⁶

⁶ <https://distriktssenteret.no/artikkel/involvering-av-barn-og-unge-i-lokal-samfunnsutvikling/>

Medvirkning kan også fungere som «skole i demokrati» for andre som ikke kjenner sine demokratiske rettigheter, eller ikke deltar i like stor grad som andre. Dette er vist blant annet i erfaringer fra områdeløftene. Mulighet for deltakelse gjennom uformelle kanaler har også vist seg å være en viktig kanal for rekruttering til den formelle politikken (Klausen mfl. 2013). Det politiske engasjementet til mange folkevalgte våknet som et saksengasjement, og gjennom saksinvolvering kom de i kontakt med det formelle politiske systemet og så at kommunepolitikk var interessant og viktig (Lorentzen og Winsvold 2009).

2.5 Oppsummering: Hvordan medvirkning kan bidra til å styrke demokratiet

Det er viktig at medvirkningen som gjennomføres i forbindelse med kommende kommuneplanprosesser bidrar til å styrke demokratiet – og ikke til at noens stemmer får uforholdsmessig stor betydning, eller at tilliten til politikerne synker. Det er politikerne som fatter de endelige beslutningene, men innbyggerne skal bli hørt og ha muligheten til å påvirke.

Noen momenter som kan bidra til at medvirkningen i fremtidige kommuneplanprosesser styrkes ved å fremme demokratiet er:

- For å sørge for en større bredde blant de som medvirker, kan kommunen for eksempel:
 - invitere til og gjennomføre aktiviteter på en måte som legger opp til bred deltakelse tilpasset aktuelle målgrupper
 - drive mer aktiv/oppsøkende rekruttering av innbyggergrupper som ofte er underrepresentert
 - etablere representative «borgerpaneler» som blant annet er gjort i Bergen, Trondheim og København
- Gjennomføre mer dialogbaserte medvirkningsaktiviteter hvor ikke bestemte interessegrupper får uforholdsmessig mye plass på bekostning av de som ikke kommer til orde.
- Gjennomføre lokalt tilpassede medvirkningsopplegg for innbyggere som berøres mest av planen.
- Involvere bydelene, herunder bydelsutvalgene, og lokale ressursgrupper i enda større grad enn tidligere.

3 Hvordan innhente innspill som er relevante?

Medvirkning må ikke bli en pliktøvelse som gjennomføres kun for å ha det utkvittert. Medvirkning skal bringe innbyggernes kunnskap inn i planleggingen, og gjennomføres på en måte som sikrer at innspillene en får er mest mulig relevante. Relevante innspill, på rett nivå og til rett tid, kan gjøre kommuneplanen til et bedre og mer gjennomarbeidet politisk beslutningsgrunnlag. For å lykkes med medvirkning bør man ha klart for seg på forhånd *hva* det er ønskelig med innspill om, *hvem* vi trenger innspill fra, *når* i prosessen vi spør (hvem om hva), og *hvordan* vi spør (Klausen, et al., 2013). Relevans i innspillene er dessuten en forutsetning for påvirkning. Å sikre relevante innspill på riktig nivå vil kunne bidra til en bedre plan, at ressursene som kreves for å behandle innspill brukes mest mulig fornuftig, og at borgerne faktisk skal bli hørt.

3.1 Hva er det ønskelig med innspill om i kommuneplanarbeidet?

Kommuneplanen skal synliggjøre de strategiske valgene kommunen tar og peke ut satsingsområder. Kommuneplanens samfunnsdel beskriver kommunens langsiktige utfordringer og mål. For at innspillene skal være relevante for kommuneplanens samfunnsdel bør spørsmålene som stilles i forbindelse med medvirkningen, og dermed svarene som kommer inn, være på et overordnet nivå, med et langsiktig perspektiv på ønsket samfunnsutvikling for Oslo kommune. Det er de store, prinsipielle spørsmålene og de viktigste temaene og problemstillingene i kommuneplanen som bør gis en grundig behandling og sikres offentlig debatt, og som det er viktig at flest mulig medvirker om. Kommuneplanen skal ligge til grunn for kommunens øvrige planer, og derfor blir medvirkningen i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplaner svært viktig – men samtidig også krevende på grunn av planenes overordnede karakter.

Kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Planen fastsetter overordnede prinsipper og føringer for den fysiske byutviklingen. På samme måte som for samfunnsdelen, bør spørsmålene som stilles de som skal medvirke handle om disse *overordnede* prinsippene og føringene, for at innspillene skal være relevante for arbeidet med kommuneplanen.

Kommuneplanen omhandler mange ulike samfunnsspørsmål og perspektiver på et overordnet nivå. Deler av innholdet er også nokså komplekst, og nødvendig fagterminologi kan utfordre lesbarheten. Det er krevende å forestille seg hvordan byen vil utvikles gjennom kartene i byutviklingsstrategien og arealdelen. Det gjør medvirkning mer krevende enn i konkrete og avgrensede tilfeller, som reguleringsplaner.

En fare ved ikke å stille riktige spørsmål er at innspillene som kommer inn ikke blir brukt fordi de ikke er relevante. I forbindelse med høring og offentlig ettersyn av kommuneplan 2018 omhandlet enkelte av innspillene svært konkrete, lokale forhold, som kan være gode og nyttige innspill i andre sammenhenger, men som ikke er overordnet nok til å kunne medføre konkrete endringer i kommuneplanen. Slike innspill vil derfor ikke kunne bli besvart på en på en

tilfredsstillende måte, selv om det ble opplyst om at innspillet f.eks. var videresendt til rett etat. Dette kan i sin tur medføre at de som har gitt innspillene ikke føler seg hørt. Det kan også føre til medvirkningstrøtthet og mistillit til politikere.

For å sikre at alle voksne innbyggere i Oslo skulle kunne si sin mening i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplan 2018 fikk alle innbyggere over 16 år en SMS med oppfordring om å gi innspill. Det resulterte i rekordmange innspill fra en stor bredde i befolkningen. En rekke av innspillene var imidlertid lite relevante for selve kommuneplanarbeidet. En årsak til dette kan være at SMS'en var svært knapp i formen og ga lite informasjon om hva en kommuneplan er og hva det var ønskelig med innspill om. Selv om det var positivt at så mange engasjerte seg, førte det også til en rekke innspill som ikke egentlig hadde sammenheng med kommuneplanen, og en rekke useriøse innspill som ikke ga merverdi til utformingen av kommuneplanen. En rekke innspill ble sendt videre til aktuelle fagetater for videre oppfølging. En viktig lærdom fra kommuneplan 2018 er at det er behov for en klarere formening om hva det er ønskelig med innspill om, og at dette formidles i klart språk. Hva det er ønskelig med innspill om, vil også være ulikt i de ulike fasene i arbeidet med å utforme kommuneplanen.

Byrådet har utarbeidet forslag til ny samfunnsdel av kommuneplanen. Vi håper du vil lese den og gi oss dine innspill. Les mer på <https://oslo.kommune.no/kp>

Å tilrettelegge for mest mulig relevante innspill er også viktig av hensyn til ressursbruken. Alt som sendes til kommunen av informasjon og innspill regnes som offentlig informasjon. Dette betyr at kommunen er pliktig til å behandle alle innspill på korrekt måte, også de useriøse. Dette er viktig med tanke på åpenhet og transparens i offentlig forvaltning, men det er tidkrevende.

For å sikre mest mulig relevante innspill kan det være mye å hente på tenke gjennom hva det ønskes innspill på, og at det stilles konkrete spørsmål i høringsrunden som inviterer til innspill som svarer på dette. I høringsrunden kan det for eksempel stilles spørsmål knyttet til utformingen av kommuneplanen, om den setter lys på relevante utfordringer og hvorvidt innholdet i dokumentet er forståelig. Tilbakemeldinger på det vil kunne gi en bedre og mer lesbar kommuneplan. Dette vil kanskje særlig være relevant i utarbeidelse av arealdelen, som har innhold som kan være vanskelig å forstå for andre enn fagpersoner. Relevante innspill kan innarbeides i revidert planforslag på en slik måte at innholdet blir enklere å forstå for innbyggerne og politikerne. Kommuneplanen kan på bakgrunn av innspillene belyse problemstillinger, løsninger og konsekvenser som kommunen ikke selv hadde tenkt på, eller legge mer vekt på aktuelle problemstillinger innbyggerne er opptatt av.

3.2 Hvem er det behov for innspill fra?

Alle som blir berørt av kommuneplanen skal ha mulighet til å ta del i og påvirke planprosessene. Det betyr ikke at det er et mål at absolutt alle innbyggere deltar i medvirkningen, men alle skal kunne ha mulighet til å delta og det er ønskelig at de som deltar er representative for innbyggerne i hele byen. Videre er det behov for å identifisere hvem som i størst grad påvirkes av planen, for eksempel innbyggere i et område der det planlegges for utvikling/fortetting.

I kommuneplanarbeidet kan det derfor være mye å hente på en større bevissthet rundt hvilke aktuelle aktører som er spesielt berørt av tiltak i bestemte byområder, eller om det er noen som er spesielt opptatt av eller besitter særlig kompetanse på ulike temaer. Dette kan gjøres ved å gjennomføre en interessentanalyse⁷ i forkant av selve medvirkningen. En interessentanalyse identifiserer aktuelle berørte aktører i et område eller knyttet til et tema. Hensikten med analysen er å styrke planens muligheter ved å diskutere aktørenes potensielle innflytelse, ressurser og risikoer underveis. Det finnes ulike metoder for å gjennomføre en interessentanalyse. I følge Store Norske Leksikon er noen vanlige trinn i en slik prosess identifisering og kartlegging av interessenter, analyse av krav, behov og forventninger som hver enkelt interessent antas å ha i prosjektet, prioritering av hvilken innflytelse og interesse hver enkelt interessent har eller bør ha. På bakgrunn av analysen kan man utvikle en strategi for håndtering av interessentene, både når det kommer til informasjon, medvirkning og kommunikasjon.



Foto: Rolf Sandnes/ PBE

⁷ <https://snl.no/interessentanalyse>

Analysen kan være nyttig for å for å utforme et tilpasset medvirkningsopplegg som sikrer større representativitet, jamfør plan- og bygningsloven § 4-1. Dette er nærmere beskrevet i Kommunal- og moderniseringsdepartementets tillegg til Medvirkning i planlegging⁸. I følge veilederen vil det være nyttig å ha et godt forhold til de aktører som allerede er på banen og er berørt. Det handler om å se og gjøre nytte av eksisterende relasjoner, nettverk og ressurser som gjør et område unikt. En interessentanalyse kan bidra til bedre felles forståelse og å få frem flere ulike perspektiver. Det kan også brukes som en ressursbase som man kan trekke på i arbeidet.

3.3 Når bør det innhentes innspill?

Kommuneplanprosesser er gjerne langvarige og består av mange ulike faser. Det er viktig at medvirkningen som gjennomføres er tilpasset den aktuelle fasen. Innspill som er nyttige i planprogramfasen vil for eksempel være av en mer overordnet art enn innspillene som er nyttige når kommuneplanforslaget er utarbeidet. I tidligfase kan det viktigste være å få innspill på hvilke temaer og problemstillinger som bør belyses, hvordan selve prosessen for å utarbeide høringsutkast bør foregå og lignende. Når planforslaget foreligger, kan det være mer aktuelt med konkrete innspill på bestemte avsnitt i forslaget, momenter som ikke er tilstrekkelig belyst og så videre. «Produktet» som utgjør kommuneplanen vil være i endring gjennom de ulike fasene. Innspillene som gis ved hver fase tas imot og det utarbeides et nytt bearbeidet produkt, som regel basert på innspillene. Ved neste «milepæl», er det et nytt «produkt» som skal behandles, og som det derfor må gis nye innspill til. Deretter bearbeides produktet igjen, og så videre, til man til slutt ender opp med et endelig forslag til kommuneplan som skal vedtas av bystyret.

Uten forutgående god medvirkning, kan en risikere at befolkningen ikke er innforstått med grep og føringer i kommuneplanen som vedtas. Dette kan medføre frustrasjon blant innbyggere, både fordi de ikke vet hvordan de kan komme til orde dersom de er uenige, og dersom de føler seg overkjørt av kommunen

Tidlig involvering sikrer synliggjøring av relevant kunnskap og viktige interesser. Det vil gi et bedre grunnlag for interesseavveining og styrke planleggingen som demokratisk arena. Det kan også bidra til å redusere konfliktnivået og heve kvaliteten på planene.

Et viktig prinsipp for medvirkning er at det skal være rom for å gi uttrykk for misnøye. Medvirkning gir innbyggerne mulighet til å argumentere mot forslagene som legges frem, og selv om innbyggere og beslutningstakere har ulike/motstridende oppfatninger, er argumentene viktig å legge frem for at den endelige beslutningen skal bli så opplyst som mulig. Det er ønskelig å identifisere kontroverser og potensielle konflikter så tidlig som mulig i kommuneplanprosessen.

At potensielle konflikter avdekkes på et tidlig tidspunkt kan føre til bedre beslutninger, og kan også lette iverksettingen av tiltak som foreslås i planen, og bidra til at politikernes endelige avgjørelse får økt legitimitet. Et eksempel på det motsatte kan sies å være at da kommuneplanen

⁸ https://www.medvirkning.no/wp-content/uploads/metodenotat_2017.pdf

«Oslo mot 2030 – smart, trygg og grønn» ble vedtatt av bystyret i 2015, var det ikke så mange som hadde fått med seg at kollektivknutepunktet benevnt som «Storo» i byutviklingsstrategien også omfattet småhusområdet Nedre Grefsen, som ville få betydelig høyere utnyttelsesgrad. Dette ble omtalt i det lokale menighetsbladet «Talefoten» i artikkelen «Plansjokk for Nedre Grefsen» i mars 2016⁹, og avstedkom en omfattende debatt i etterkant. Store kontroverser og motstand fra lokalbefolkningen i fremtidige utviklingsområder var en av flere årsaker til at prosessen rundt kommuneplan 2018 ble utsatt i tid. Hovedvekten av innspillene til byutviklingsstrategien omhandlet utviklingsområder som legger opp til fortetting og økt utnyttelse i noen eksisterende småhusområder. Mange var svært kritiske til dette, og opptatt av at man må ta vare på disse områdene slik de er.



Foto: Thomas Ekström

Med bakgrunn i blant annet stor motstand fra innbyggerne mot de foreslåtte endringene av småhusområdene og kritikk mot tidligere medvirkningsprosesser ble byutviklingsstrategien i 2018 justert. Flere områder ble tatt ut av planen eller endret i avgrensning, bl.a. Nedre Grefsen. Endringene var likevel ikke et kun et resultat av motstanden i deler av befolkningen, men resultatet av en helhetsvurdering og politiske endringer, knyttet til lavere befolkningsvekst, økt fokus på nabolagsverdier og stedskvaliteter samt bevaring av småhusområder.

⁹ <http://www.talefoten.no/>

At omfattende medvirkning bidro til at det tok lengre tid å få vedtatt gjeldende kommuneplan, er ikke et argument mot omfattende medvirkning. I notatet «Hvorfor innbyggerinvolvering?»¹⁰ vises det til at det å involvere innbyggere faktisk kan lette iverksettingen. Politiske beslutninger som berører folks hverdagsliv kan være lettere å iverksette dersom befolkningen har blitt hørt og har kunnet komme med innspill til løsninger. Når folk har deltatt i en politisk beslutning vil de i større grad føle seg ansvarlige for resultatet og dermed slutte opp om det.

I forbindelse med den kommende revisjon av arealdelen er det lagt opp til medvirkning gjennom hele planprosessen. Ulike stadier i prosessen krever ulik type medvirkning. Et av de viktigste medvirkningsgrepene som er planlagt i arbeidet med ny arealdel er økt medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av planforslaget. Særlig gjelder det mulighetsstudier som skal gjennomføres i nye utviklingsområder, som er de områdene hvor det foreslås endret arealbruk i kommuneplanen. Medvirkningen skal involvere grunneiere, lokalbefolkning, barn og unge, lokalt næringsliv, interesseforeninger og bydelene. Medvirkningen skal også identifisere viktige nabolagsverdier og belyse lokale forhold.

3.4 Hvordan spørre for å få relevante innspill?

Å komme med innspill til hele kommuneplanen – som både er relevant, på rett nivå og gir økt innsikt for kommunen – er krevende for innbyggerne. En kommuneplan er kompleks, abstrakt og overordnet. Det er derfor viktig å formidle klart til innbyggerne hva en kommuneplan er, og hva det ønskes innspill om i medvirkningsprosessen.

For å få relevante innspill er det viktig å sette innbyggerne i stand til å gi gode innspill. For det første er det avgjørende at de som skal gi innspill fra forstår hva en kommuneplan er og hva den ikke er. At kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi er noe annet enn en juridisk bindende arealdel, er viktig å formidle tydelig. Medvirkning og dialog med innbyggerne er en god anledning til å gi kort og lettfattelig informasjon om:

- Oslo kommunes politiske system.
- Kommuneplanen som overordnet styringsdokument og hvordan arbeidet med kommuneplanen gjennomføres.
- Innbyggeres mulighet til medvirkning for kommuneplanen, med fokus på hvilket nivå medvirkning kan skje på i kommuneplansammenheng.

Selv om temaene det ønskes innspill om er av overordnet karakter, bør spørsmålene som stilles formuleres konkrete nok til at de gir relevante svar for det som det er ønskelig med kunnskap om, og som i sin tur kan ha betydning for den endelige kommuneplanen. Det kan tas i bruk både kvalitative og kvantitative metoder for å innhente innspill, og det vil ofte være hensiktsmessig med en kombinasjon. I innspillsrunder med de sentrale rådene i arbeidet med denne utredningen

¹⁰ Marte Winsvold, Institutt for samfunnsforskning, 2017

ble det pekt på at spørsmål som stilles bør være både «lukkede» og «åpne», slik at man får mest mulig innsikt i det innbyggerne er opptatt av. Til sammen mente de at medvirkningsaktivitetene bør utgjøre en bredspektret og differensiert vifte av tiltak, som gir rom for ulike typer deltakelse i ulike deler av prosessen og som sikrer bred representasjon samlet sett.

Der det er mulig kan man presentere konkrete alternativer man ønsker synspunkter på, eller illustrere dilemmaer, for å tvinge de som medvirker til å prioritere, og for at de skal slippe å måtte formulere noe selv. Digitale medvirkningsverktøy kan være svært godt egnet til dette. For eksempel kan man stille to påstander opp mot hverandre og la innbyggerne «stemme» på en av disse. Ved å la innbyggerne stemme og prioritere, og eventuelt kommentere, kan kommunen få et godt bilde på hva innbyggerne er opptatt av uten at alle må lese et langt høringsdokument og skrive formelle hørings svar i brev form. I innspillsrunder med de sentrale rådene ble det påpekt at det er viktig å tenke gjennom på forhånd hva de mest kontroversielle problemstillingene i planforslaget er og å spørre direkte hva høringsinstansene og innbyggere mener om dette. En slik «avstemming» vil ikke være bindende for politikerne, bare rådgivende, og underordnet valgresultatet. Slik type spørsmålstilling vil egne seg best der det foreligger konkrete problemstillinger, der det er behov for mer utdypende informasjon for å gjennomføre vedtatt politikk.

Et annet mulig alternativ kan være å gjennomføre en spørreundersøkelse i befolkningen, når det er behov for generell og representativ informasjon om innbyggernes meninger eller for å kartlegge hva innbyggerne er opptatt av. Dette anbefales blant annet i KMDs medvirkningsveileder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). I en slik undersøkelse styrer man selv hva man får svar om. Bruk av spørreundersøkelse gir også muligheter for å nå mange innbyggere og dermed sikre et mer representativt utvalg. Dette er imidlertid et kostnadskrevenende tiltak som må veies opp mot nytteverdien. Nyere digitale løsninger har senket terskelen for å kunne gjennomføre spørreundersøkelser raskt og enkelt. Målgruppen kan være befolkningen generelt, eller spesielle grupper eller innbyggerne i visse områder, som man særlig ønsker at skal bli hørt.



3.5 Oppsummering: Hvordan innhente relevante innspill

God medvirkning må innebære at innspillene kommunen mottar gjennom medvirkningen er relevante for arbeidet med kommuneplanen. For å sikre dette, er det nødvendig å ha et bevisst forhold til *hva* det er ønskelig med innspill om, *hvem* det er ønskelig med innspill fra, når i prosessen det bør innhentes innspill og *hvordan* man bør be om innspill. Dette kan gjøres ved å:

- Være tydelig på hva som er hensikten med medvirkningen og hva det er behov for innspill om. Det kan for eksempel lages en interessentanalyse, som sier noe om hvilke målgrupper som vil være spesielt relevante og som skal involveres når i planprosessen og på hvilken måte.
- Sørge for at innbyggerne forstår hva de kan gi innspill til og når i planprosessen. For å kunne gi relevante innspill bør innbyggerne gis grunnleggende informasjon om hva kommuneplanen er og hvordan planprosessen foregår.
- Stille innbyggerne spørsmål på et konkret nok nivå til at svarene kan være nyttige for kommuneplanarbeidet.



4 Hvordan sikre at grupper med behov for spesiell tilrettelegging har samme mulighet til deltakelse og innflytelse?

I kapittel 2 fremgår det at dersom medvirkningen skal støtte opp under demokratiet er det viktig at deltakerne i medvirkningsprosesser representerer bredden i befolkningen, når det kommer til kjønn, alder, yrke, bosted etc. I tillegg til dette generelle hensynet, er det noen grupper som har særskilt behov for, og også et lovfestet krav på, spesiell tilrettelegging. Det gjelder først og fremst eldre, barn og unge, personer med funksjonsnedsettelse og flerkulturelle minoriteter.

4.1 Lik tilgang på informasjon og mulighet til å delta

I plan- og bygningsloven § 5-1, andre ledd, står det:

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Det er viktig at kommunen legger til rette for at alle skal ha lik tilgang til informasjon om kommuneplanen for å ivareta sine interesser og legge frem sine meninger om den. Medvirkning i forbindelse med kommuneplanprosesser skal bidra til at innbyggerne inviteres til aktiv deltakelse i byutviklingen. Det er viktig at det legges til rette for medvirkningsprosesser som inkluderer alle grupper i samfunnet, herunder grupper som trenger særskilt tilrettelegging. Eksempler på slike grupper kan være barn og unge, personer med funksjonshemninger, personer med manglende eller lite norskkunnskaper og eldre.

Personer med funksjonsnedsettelse kan ha begrensede muligheter til å delta dersom medvirkningsaktiviteter ikke er universelt utformet. Det kan være at møtelokaler ikke er tilrettelagt for rullestolbrukere, at ikke-tekstlig innhold i høringsdokumenter ikke har en alternativ tekst tilgjengelig og lignende. For personer med manglende eller lite norskkunnskaper kan det være vanskelig å forstå innholdet i kommuneplanen og å formulere innspill. For eldre personer kan det også være vanskelig å delta av ulike årsaker, for eksempel grunnet manglende datakunnskaper og fysiske begrensinger. Barn og unge trenger tilrettelegging i henhold til alder og modenhetsnivå.

I innspillsrundene med de sentrale rådene i forbindelse med denne utredningen ble det trukket frem at det er viktig at man alltid spør seg hvem som har hvilke hindringer for å delta i medvirkningsprosesser, og basert på dette å tilpasse metodene for å løfte frem disse stemmene særskilt. Det kan for eksempel være å ha egne fokusgruppediskusjoner.

Grupper som barn og unge, eldre, personer med funksjonsnedsettelse og personer med innvandrerbakgrunn sitter på verdifull kunnskap som det kan være svært nyttig å ta i bruk i utarbeidelsen av kommuneplanen. Dette kan for eksempel være hva som kjennetegner den spesifikke gruppens miljø og deres hverdag, hvilke momenter som er viktig for dem at belyses i kommuneplanen og hvordan medvirkningsprosesser for kommuneplanen bør legges opp på en hensiktsmessig måte. En annen grunn til at det er viktig å sikre deres perspektiver, er at personer som tilhører disse gruppene ikke nødvendigvis er representert blant de som utarbeider kommuneplanen.



4.2 Involvering av de sentrale rådene

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om medvirkning fra 2014 legges det vekt på at kommunen må sørge for den rette sammensetningen av berørte deltakere. All tilrettelegging må være slik at den tar hensyn til alle berørte uavhengig av bakgrunn. Dette kan f.eks. være barn, unge, personer med nedsatt funksjonsevne, og etniske minoritetsgrupper, jmfør plan- og bygningsloven § 5-1. Det trekkes frem at målrettet varsling og invitasjon kan være avgjørende for å nå ut til deltakere som er villige til å delta, men ikke uten videre er i stand til det.

For å sikre en slik målrettet varsling og invitasjon til grupper som har behov for særskilt tilrettelegging har Oslo kommune fem sentrale råd, som er rådgivende for kommunen og har rett til å uttale seg om saker som angår dem. De tre førstnevnte er lovpålagte:

- Det sentrale eldrerådet
- Rådet for personer med funksjonsnedsettelse
- Det sentrale ungdomsrådet (SUR)
- Rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold
- Rådet for flerkulturelle minoriteter i Oslo

Rådene skal bidra til at synspunktene til underrepresenterte grupper blir en del av grunnlaget for de avgjørelsene som kommunen fatter. De sentrale rådene omtales i kommuneloven, og i «Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger)». Ny kommunelov trådte i kraft 1.1.2020. Det sentrale eldrerådet, Det sentrale ungdomsrådet og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse er hjemlet i ny kommunelov § 5-2.

Felles for alle de kommunale rådene er at de er rådgivende organ for kommunen i saker som gjelder de aktuelle fagområdene, og at de er kommunens formelle fora for medvirkning. Rådene er like aktuelle i både samfunns- og arealdelen av kommuneplanen. Det er ønskelig med representasjon fra foreninger og sivile organisasjoner med kjennskap til saksfeltet, og legitimitet som likemannsorganisasjoner, samtidig som rådene representerer grupper i befolkningen og ikke organisasjoner. Medvirkning av disse gruppene er viktig fordi de har erfaringer og kunnskap om saker som berører dem de representerer.

I forskriften til kommuneloven står det at kommunestyret og fylkestinget skal etablere rutiner som sikrer at rådene mottar sakene på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen, at uttalelsene fra rådene har mulighet til å påvirke utfallet av saken. Rådene kan også ta opp saker på eget initiativ. Uttalelsene skal følge saksdokumentene til det kommunale eller fylkeskommunale organet som avgjør saken endelig.

I forbindelse med høring og offentlig ettersyn av utkast til kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2018 ble høringsutkast sendt til Det sentrale eldrerådet, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse og Det sentrale ungdomsrådet. I tillegg til å uttale seg om selve

kommuneplanen hadde de innspill om medvirkning for kommuneplanen spesielt og om høringssaker generelt. Under følger en kort oppsummering av innspillene rådene hadde knyttet til medvirkning.

Det sentrale eldrerådet påpekte i sin høringsuttalelse at de ikke alltid mottar relevante høringssaker som angår levekårene for eldre i Oslo, og de kom med innspill om at de ønsket en omtale i kommuneplanen om systematisk bruk av rådenes kompetanse som en del av kommunens arbeid med innbyggerinvolvering.

Det sentrale ungdomsrådet skrev i sin høringsuttalelse at de var glade for at Oslo kommune tar medvirkning på alvor, har hatt kontakt med ungdomsmiljø og – organisasjoner og har hatt brede medvirkningsarrangement, samt SMS til byens innbyggere.

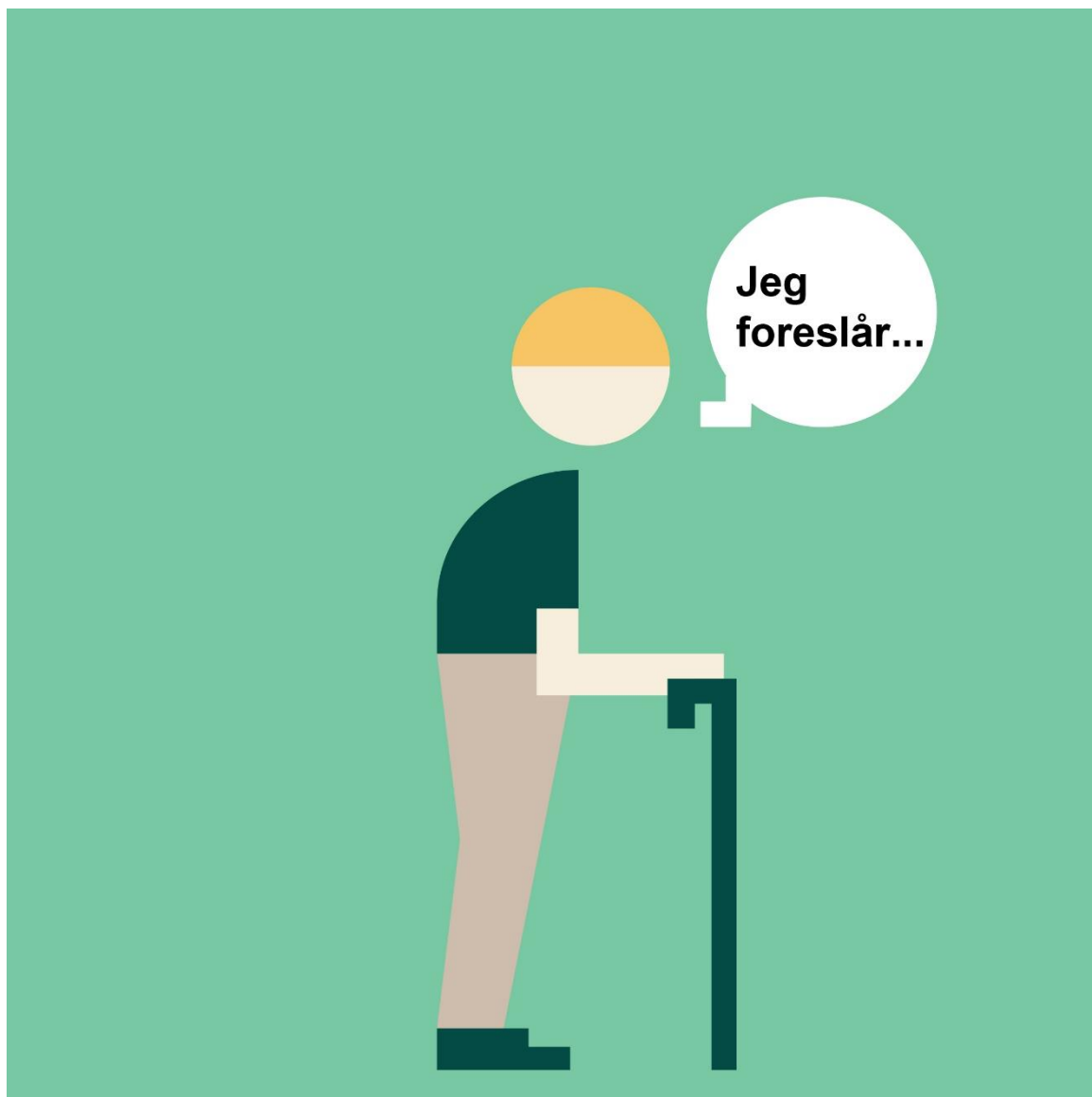
De påpekte at på tross av dette gjør kommuneplanens størrelse og kompleksitet det til en utfordring for mange unge å kunne gi innspill. Det er en viss forvirring rundt akkurat hva kommuneplanen regulerer, hva man kan gi innspill på samt usikkerhet om forvaltningsnivå er noen av problemene de opplevde. Dette, skrev de i uttalelsen, gjorde at mange av innspillene ble veldig konkrete og på et litt feil nivå i forhold til hva kommunen kunne bruke direkte inn i kommuneplanarbeidet.

Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne skrev i sin høringsuttalelse at det er bra at personer med funksjonsnedsettelse tidlig nevnes i planen og at representanter for blant annet denne gruppen tidlig ble invitert til medvirkningsmøter. Rådet syntes det var positivt at innbyggerinvolvering og medvirkning er poengtert i planen og det står at de gjennomførte medvirkningsprosessene har påvirket planutkastet. Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne påpekte på samme måte som Den sentrale eldrerådet at kommunen ikke alltid sender relevante høringssaker til rådene.

I forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel planlegges det å benytte de sentrale rådene enda mer aktivt enn i tidligere kommuneplanprosesser. Som del av planforberedelsene og utarbeidelsen av det planprogrammet er det invitert til forhåndsdialog med Det sentrale ungdomsrådet (SUR), rådet for personer med nedsatt funksjonsevne, det sentrale eldrerådet, rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold og rådet for flerkulturelle minoriteter. Rådene blir også involvert under høring og offentlig av planprogrammet.

4.3 Særskilt tilrettelegging for ulike målgrupper

Medvirkningsopplegget må tilpasses ulike målgrupper man ønsker innspill fra, med hensyn til alder, interesser, språkkunnskaper, digital kompetanse med mer. For enkelte, særlig barn, men også mennesker med dårligere språkkunnskaper- og forståelse, kan det være lettere både å få informasjon og å uttrykke sine meninger på andre måter enn skriftlig. Det kan være aktuelt for de som ikke har gode nok lese- og skrivekunnskaper til å kunne uttrykke meningene sine tilstrekkelig nyansert gjennom tekst.



Det ble gjennomført innspillsrunder med de sentrale rådene i forbindelse med arbeidet med denne utredningen. Hovedmomentene de spilte inn når det gjaldt særskilt tilrettelegging var:

- Kommunen bør være synlige for å nå ut til flest mulig, f.eks. ved å bruke sosiale medier aktivt.
- Det er viktig å bruke tydelig og enkelt språk.
- Innbyggere med behov for særskilt tilrettelegging må aktivt oppsøkes og det må fremheves tydelig hvem som kan sende innspill.
- Kommunen må ta imot også «ubehagelige» innspill på en god måte.
- Det kan være hensiktsmessig å aktivt oppsøke skoler, institusjoner, foreninger osv. og ikke bare sende ut invitasjon til «alle som vil».
- Det er viktig at folk føler seg hørt, og det kan løses ved at man synliggjør hvilke innspill som er gitt, hva de har medført og at det gis et svar på dem.
- Rådene ønsker å bli involvert så tidlig som mulig, og å få lange nok frister til å behandle sakene.

Rådene spilte også inn at det kan være lurt å tilby noe som takk for innspillene, for eksempel gavekort, for å få flere til å delta i medvirkningsprosesser.

Oslo skal være en aldersvennlig by (Byrådssak 174/17 og 175/17), og en av hovedsatsingsområdene for å oppnå det er «samfunnsdeltakelse», det vil si at «alle innbyggere har mulighet til å delta i samfunnet, engasjere seg i den offentlige debatten og være med å påvirke utviklingen i byen». Eldre er en viktig ressurs og har mye kunnskap som er ønskelig å bringe inn i arbeidet med kommuneplaner. Eldre er ofte underrepresentert i politiske verv, og aktiv medvirkning er da desto viktigere. I tiden fremover kommer det til å bli vekst i eldrebefolkningen i Oslo. Eldre har ofte andre behov enn resten av innbyggerne. I høringsuttalelsene til kommuneplanutkastet i 2017 kom det for eksempel en rekke innspill om at biltransport for mange eldre blir sett på som viktig for at de skal kunne leve aktive liv, og behov for ikke-kommersielle møteplasser. Samtidig er heller ikke eldre en homogen gruppe, og det er viktig å få innspill som representerer bredden av eldre. En forutsetning for at eldre skal medvirke, er at de er kjent med at det f.eks. er en kommuneplan på høring og offentlig ettersyn, og at det er ønskelig at de sier sin mening. For å nå eldre, kan det f.eks. være aktuelt å oppsøke seniorsentre.

Noen eldre kan ha nedsatt syn, hørsel eller bevegelighet. For disse, men også for yngre personer med funksjonsnedsettelse, må det legges til rette for at alle skal ha samme mulighet til å komme med innspill. FN-konvensjonen for mennesker med funksjonsnedsettelse, CRPD, ligger til grunn for kommunens arbeid. Konvensjonen sier blant annet at mennesker med nedsatt

funksjonsevne bør ha anledning til å delta aktivt i prosesser som fører frem til beslutninger og programmer¹¹.

Alle medvirkningsaktiviteter må være universelt utformet og tilgjengelig for alle. Det innebærer blant annet at det er teleslynge i lokalet, og fremkommelighet med rullestol. Det innebærer også at dersom noen har behov for det, bør det kunne tilrettelegges for mulighet for tolk, brukerstyrt assistanse (BPA), og TT-transport for å komme seg til et fysisk møte. Webinarer eller annen form for digital overføring oppleves som positivt, og gjør at flere kan delta.

Oslo har utviklet seg til å bli en stadig mer flerkulturell by, og det er ønskelig at ulike flerkulturelle minoriteter medvirker i fremtidige kommuneplanprosesser. Det skal i løpet av høsten 2020 konstitueres et nytt råd for medvirkning som skal være et forum for medvirkning og representere Oslos innbyggere med flerkulturell minoritetsbakgrunn, men dette var ikke på plass da utredningen ble skrevet. Rådet skal erstatte Rådet for innvandrerorganisasjoner, og skal gi en større bredde knyttet til medlemmenes erfaringer, kunnskap og bakgrunn. Det var blant annet ønskelig å tilføre rådet kompetanse om samer og nasjonale minoriteter, og vil kunne bidra til å økt medvirkning også fra nasjonale minoriteter.

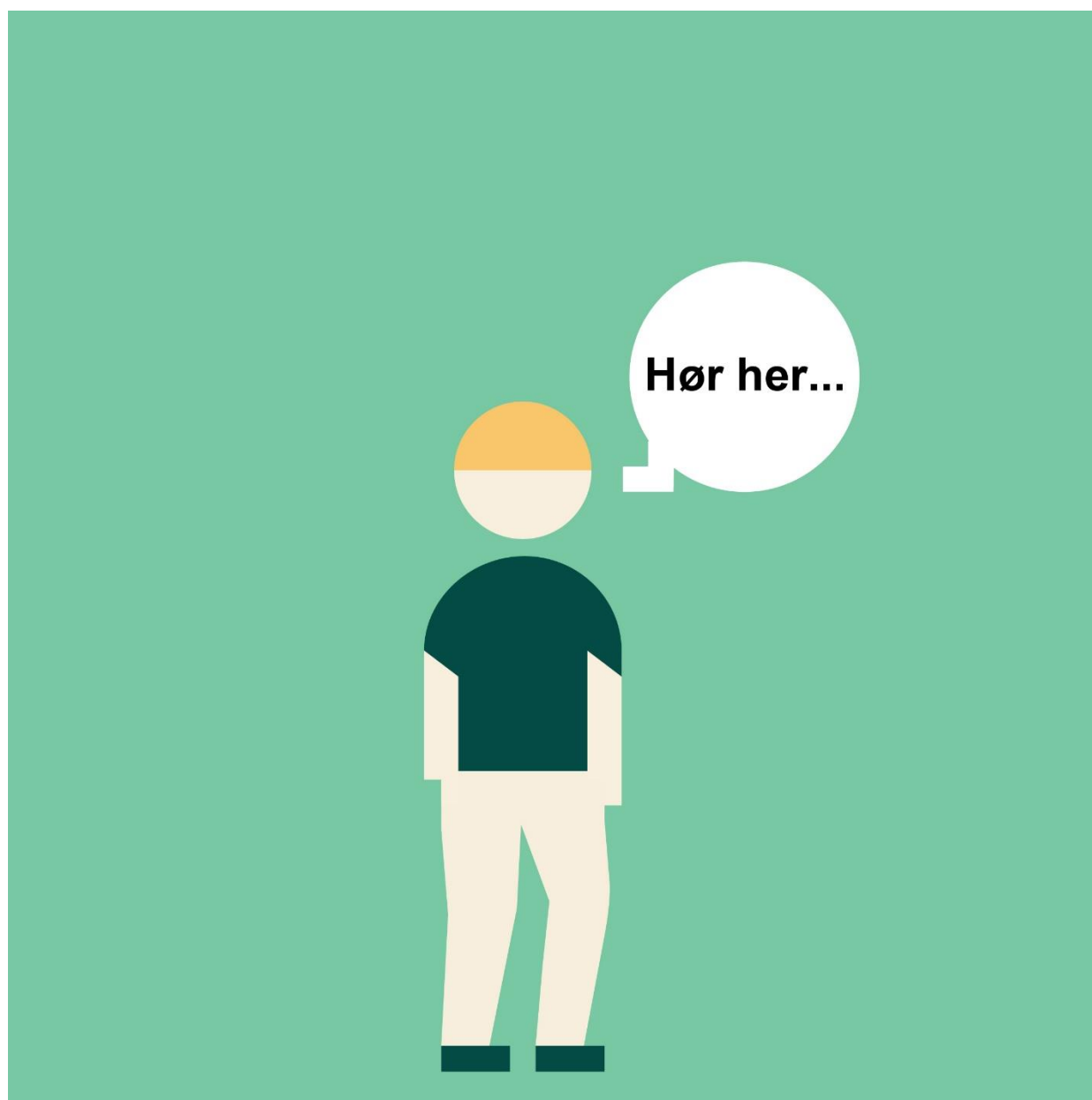
Et nylig gjennomført prosjekt kan gi relevant innsikt om hvordan man kan involvere innvandrergrupper. Da covid-19-viruset spredde seg i Oslo våren 2020, ble Bydel Gamle Oslo relativt tidlig hardt rammet, og det viste seg at smitten spredte seg raskt i det norsk-somaliske miljøet. Bydelen satte i gang et kommunikasjonsprosjekt for å bidra til å stoppe smittespredningen (Bydel Gamle Oslo, 2020). Erfaringene fra dette prosjektet kan være nyttig å hente inspirasjon fra i fremtidige kommuneplanprosesser, selv om det er stor forskjell på kommuneplan og virusbekjempelse. Prosjektet avdekket blant annet at på grunn av lite dialog med målgruppen i den første planleggingen av kommunikasjonstiltakene ble de lite treffsikre. Metoden som ble brukt i prosjektet, og som viste seg å være vellykket, var å rekruttere «ambassadører» som tilhørte målgruppen, og som ble oppfattet som troverdige og som hadde autoritet i målgruppen. Bydelen involverte, lyttet til og samarbeidet tett med ambassadørene gjennom både planlegging og gjennomføring av prosjektet. Ambassadørene ble benyttet som kommunikasjonskanal for å nå frem til målgruppen, og bidro til å kartlegge relevante kanaler.

En annen konklusjon fra prosjektet var at tilnærmingen ikke bør kopieres og brukes ukritisk i møte med andre målgrupper og problemstillinger, og det i seg selv er en viktig anbefaling – men trolig kan noe av tankegodset være nyttig også i kommuneplansammenheng. Det er stor variasjonsbredde i ulike flerkulturelle minoritetsgrupper, blant annet i graden av samfunnsengasjement, norskkunnskap og kjennskap til medvirkning. Det er derfor nødvendig med ulike tilnærminger, basert på et bevisst forhold til hvem man ønsker å nå og hva det er ønskelig å få ut av medvirkningen.

¹¹ FN's konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, o). <https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-inkludering/likestilling-og-inkludering/konvensjoner/fn-konvensjonen-om-rettar-til-menneske-med-nedsett-funksjonsevne-crpd/id2426271/>

Det kan være klokt å involvere de sentrale rådene allerede i planleggingen av medvirkningsopplegg for fremtidige kommuneplaner, slik at de også kan komme med innspill til hvordan selve medvirkningen best kan gjennomføres.

I det følgende understrekes viktigheten av medvirkning for barn og unge spesielt. Det er det flere grunner til. Unge under 18 år har ikke, ulikt personer som tilhører de andre gruppene med behov for særskilt tilrettelegging som nevnes over, mulighet til å påvirke hvordan Oslo skal utvikle seg gjennom å stemme i kommunevalg. Derfor er det ekstra viktig at de unge får mulighet til å påvirke gjennom andre kanaler, som i kommuneplanprosessen. Barn og unge skal også bo i byen i tiårene fremover som kommuneplanene planlegger for, og de forholder seg kanskje mer aktivt til og påvirkes i større grad av nabolaget og bomiljøet sitt enn voksne gjør. Det er nedfelt i FNs barnekonvensjon, artikkel 12, at «Alle barn har rett til å si sin mening og bli hørt i alle spørsmål som angår barnet.» De overordnede prinsippene i Barnekonvensjonen og Grunnloven er integrert i formålsparagrafen i plan- og bygningsloven. Dette pålegger alle som driver planlegging og byggesaksbehandling å ta hensyn til barn og unges oppvekstsvilkår. Videre pålegger plan- og



bygningsloven alle som planlegger ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget en oppdatert veileder som beskriver hva dette betyr (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). I veilederen fremheves det at barn og unge er umyndige, har liten innflytelse og er helt avhengige av at voksne ivaretar deres interesser. Dette er altså en gruppe som trenger større grad av tilrettelegging sammenlignet med de andre gruppene som har behov for særskilt tilrettelegging. Det er også viktig at det tilrettelegges for at barn og unge med spesielle behov kan involveres på lik linje med andre i medvirkningsprosesser.

4.4 Tilrettelegging for barn og unges medvirkning

Det sentrale ungdomsrådet (SUR) spiller en viktig rolle som demokratisk arena i Oslo, ved at de gjør det mulig for barn og unge å engasjere seg i saker som opptar dem og delta i samfunnsdebatten. Å være med i ungdomsråd gir innsikt i hvordan det politiske systemet fungerer, og praktisk erfaring i politisk arbeid og organisering. Et tett samarbeid med ungdomsrådene kan hjelpe kommunen å komme i kontakt med barn og unge, og ungdomsrådene kan være gode sparringspartnere når medvirkningsopplegg for barn og unge skal planlegges. Det er imidlertid viktig at barn og unge som ikke deltar i slike råd også får komme til orde.

I arbeidet med kommuneplan 2018 ble det holdt jevnlig medvirkningsmøter med Det sentrale ungdomsrådet, helt fra tidlig oppstart av planprosessen. Kommunen ville ha frem hvilke temaer ungdommene var opptatt av. I de tidlige medvirkningsmøtene var klima/miljø, sosial ulikhet, skole og psykisk helse viktige temaer. Flere skoleklasser ble også invitert til å gjennomføre en klassesdebatt rundt temaer i kommuneplanen. Her ble det blant annet trukket frem både gode og dårlige sider ved digitaliseringen og automatiseringen av samfunnet, og det kom en rekke forslag til hvordan byen kan utvikles frem mot 2040. Diskusjonene ble opplevd som nyttige og lærerike både for de unge selv og for kommunen. En kan likevel stille spørsmål ved hvorvidt medvirkningen medførte reell påvirkning på kommuneplanens endelige utforming. I fremtidige kommuneplaner er det viktig å være bevisst på hvordan en kan tilrettelegge enda bedre for god og nyttig medvirkning fra barn og unge. Hva mener barn og unge selv er god medvirkning?

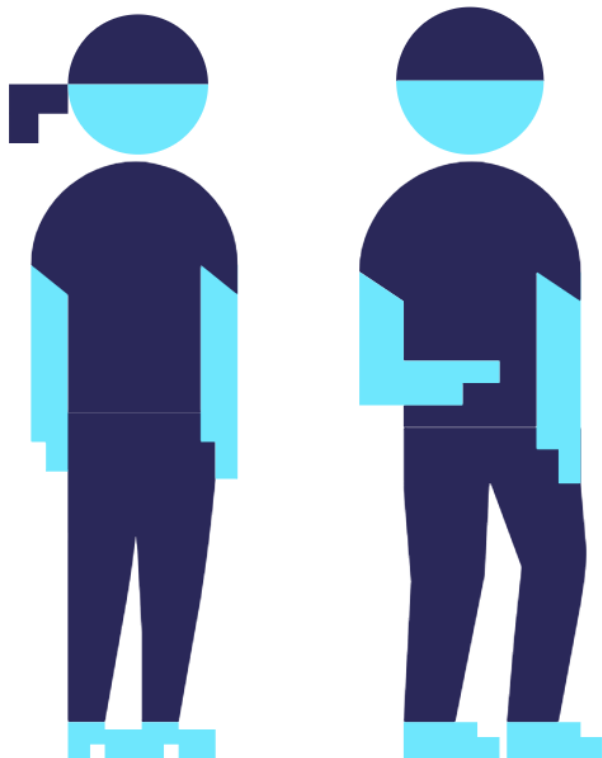
I intervju med representanter fra Det sentrale ungdomsråd i forbindelse med denne utredningen trakk de særlig frem at saker som blir lagt frem for dem ofte er skrevet i et akademisk og vanskelig språk, som særlig er vanskelig å forstå for de yngste medlemmene i rådet. Når de skal behandle saker foretrekker de at det møter opp en saksbehandler som kan forklare saken på en kort og lettfattelig måte og svare på spørsmål. De fremhever også at det er positivt at representantene fra kommunen fremstår som oppriktige interesserte i å høre hva ungdommene har å si, og at prosesser der det skapes en relasjon over tid fungerer best. Det betyr at for saker som gjelder et spesifikt tema eller som behandles på flere ulike tidspunkt, kan det være lurt at det er samme person fra kommunen som møter opp, presenterer seg og knytter kontakt med rådet, slik at det blir lettere å samarbeide.

Det ble også trukket frem at rådet savner å involveres tidligere, når saker er på idéstadiet. De ønsker at ungdom kan bidra med mer kreative og nyskapende løsninger, og ikke bare mene noe om et ferdig utarbeidet forslag de får presentert.

Barn og unge er ofte flinke til å tenke nytt og gi nye perspektiver fordi de ikke har «voksenbrillene» på seg enda. Unge lar seg ikke alltid begrense av praktiske og økonomiske konsekvenser og kan derfor fungere som en korrigerende stemme i samspill med den voksne delen av befolkningen. Kanskje ser de klarere hva som er viktig. Barn og unge er ofte godt vant med kreative samarbeidsprosesser og det å se en sak fra flere sider gjennom at de jobber med dette til daglig i skolen. Det gjør at barn og unge ofte er svært gode medvirkere. Gjennom en åpen og aktiv dialog kan kommunen dra nytte av barn og unges viktige ressurser.

Når barn og unge skal medvirke mener de selv at det er viktig at medvirkingsopplegget tilpasses slik at det er forståelig for den gitte aldersgruppen og at det er lagt til rette for at det passer best mulig inn i barn og unges hverdag. Det bør også sikres tilstrekkelig veiledning og oppfølging. Dersom barn og unge får delta i gode tilpassede medvirkingsopplegg, kan de lære seg viktige ferdigheter som å lese høringsdokument, skrive hørings svar, argumentere for eller mot en sak og belyse ulike sider av saken. Medvirkning for barn og unge bør ha fokus på læring, utforskning og kreativitet, slik at de som medvirker ikke bare *gir* innspill i en medvirkingsprosess, men at de også *får* noe tilbake i form av for eksempel demokratiopplæring, praktiske ferdigheter, kunnskap om byutvikling og lignende.

På spørsmål om hvordan kommunen kan komme i kontakt med ungdom som ikke er så engasjerte



i utgangspunktet foreslår representanter fra SUR at disse får en form for godtgjørelse, enten det er mat eller en mindre utbetaling. Ungdom som engasjerer seg må gi av sin tid etter skolen, som kan gå på bekostning av en jobb de kunne hatt. Samtidig fremhever SUR at det ikke er hensiktsmessig dersom man kun ender opp med ungdom som ikke er oppriktig engasjert, men møter opp av andre grunner, og dermed tar plassen til de som møter opp for faktisk å si sin mening.

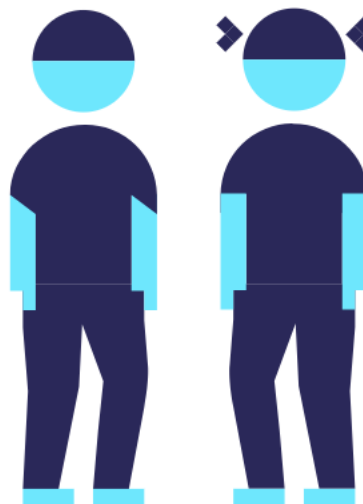
SUR viser til enkelte erfaringer fra medvirkingsopplegg der voksne

holder lange, kjedelige presentasjoner fulle av tekst, og ungdommene ikke inkluderes i diskusjonen. På spørsmål om hvordan det er å delta på medvirkningsaktiviteter på lik linje med voksne, viser de til at dette kan være utfordrende fordi de voksne har en tendens til å overkjøre ungdommen og at de unge ikke alltid tør å snakke like fritt når det er voksne til stede. De voksne kan ha gode hensikter, men det er vanskelig å diskutere med voksne og det vil være en maktubalanse til stede, som er vanskelig å håndtere.

SUR foretrekker egne tilpassede opplegg for barn og unge. De mener ungdomspanel eller lignende aktiviteter kan fungere bra fordi det da er samme personer som følger en prosess over tid og dermed får satt seg godt inn i saken(e). Det kan imidlertid være vanskelig å få ungdom til å engasjere seg over en lang periode, da dette kan gå utover tid til skole og fritidsaktiviteter. SUR mener likevel at dette kan være en hensiktsmessig måte å jobbe på. For å gjøre rekrutteringen enklere kan man sette ned et ungdomspanel for en begrenset tidsperiode. SUR er også svært positive til bedre digitale løsninger og trekker særlig frem at de ønsker seg muligheten til å kunne følge med på politiske saker uten å måtte søke i kompliserte sakssystemer.

4.4.1 Lærdom å trekke

Å involvere barn og unge har minst to viktige aspekter. For det første skal innspillene eller ideene barn og unge kommer med være nyttige for kommuneplanarbeidet. For det andre ligger det også viktig demokratiopplæring i medvirkning, og det bør helst oppleves som en givende og lærerik prosess for de unge. For å ta tak i begge disse aspektene kan det i fremtiden være nyttig å legge opp til flere parallelle prosesser. Den ene prosessen kan være demokratiopplærende og rette seg mot noen eller alle skoler i Oslo. For eksempel kan man utvikle nettbaserte læringsressurser om Oslo kommunes politiske system og kommuneplanprosess, som alle skolene i Oslo oppfordres til å ta i bruk. Stortingets undervisningsmateriell kan være til inspirasjon for dette.¹² Dette vil være i tråd med bystyrets vedtak i sak 274, der bystyret ba byrådet vurdere å utforme et prosjektopplegg for medvirkning rettet mot elever i ungdomsskole og videregående skole. Et slikt opplegg må eventuelt utvikles som et samarbeid mellom flere aktører i kommunen.



En annen prosess kan være at kommunen for eksempel setter ned et ungdomspanel, som jevnlig får dokumenter og planer til behandling. Et ungdomspanel kan sikre at ungdom kan medvirke i kommunes beslutningsprosesser og delta som reelle aktører, og sikre at innspill som gis er konkrete og nyttige. Et slikt panel bør være bredt sammensatt med tanke på bosted, kjønn,

¹² <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/>

minoritetsbakgrunn osv. Ungdom defineres i mange tilfeller som de mellom 13 og 25 år¹³. Hva som er et hensiktsmessig aldersspenn bør vurderes for det enkelte panel. Oppgaver de kan ha kan være å spille inn ideer til hvordan plandokumenter skal utformes visuelt, innholdsmessig og språklig. De kan vurdere om innholdet er forståelig, om språket er for akademisk, om barn og unges perspektiv er ivaretatt, om medvirkningsopplegget er godt tilpasset målgruppen osv.

4.5 Oppsummering: Hvordan sikre at også personer med behov for spesiell tilrettelegging kan delta

Kommunen har ifølge plan- og bygningsloven et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Noen forslag til hvordan det kan gjøres enda bedre i fremtidige kommuneplanprosesser kan være:

- At kommunen legger til rette for at alle skal ha lik tilgang til informasjon om kommuneplanen for å ivareta sine interesser og legge frem sine meninger om den.
- At medvirkningsaktivitetene i forbindelse med kommuneplanen skal være universelt utformet, og at det også legges opp til digital overføring.
- At det gjennomføres et eget tilrettelagt opplegg for barn og unge. Dette kan innebære at:
 - De unge får praktiske, konkrete oppgaver.
 - De får god forklaring på hva de skal mene noe om og hvorfor.
 - Det settes ned et eget ungdomspanel som følger planprosessen fra A til Å. Det kan gjøre det enklere for ungdommene å forstå kommuneplanens innhold og at de gjennom dette blir bedre i stand til å gi relevante og konkrete innspill til kommunen.
- For å få flere med innvandrerbakgrunn til å delta i medvirkningsprosesser, kan det være aktuelt å teste ut «ambassadører» eller lignende.
- De sentrale rådene kan med fordel involveres flere ganger i løpet av arbeidet med en ny kommuneplan, og gjerne konsulteres allerede i planleggingen av medvirkningsopplegg og dermed få muligheten til selv å foreslå egnede medvirkningsaktiviteter.



¹³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barn-og-ungdoms-deltakelse-og-innflytels/etablering-av-og-rekruttering-til-ungdomspanel/id2697649/>

5 Hvordan bør medvirkningsprosesser organiseres for at de skal være mest mulig ressurseffektive?

Ved oppstarten av arbeidet med kommuneplanen 2018 ble det bestemt at det skulle gjennomføres mer omfattende medvirkning enn noen gang tidligere i kommuneplanprosesser. I løpet av medvirkningen i forbindelse med kommuneplan 2018 kom det inn nær 1 000 innspill. Dette resulterte naturlig nok også i en omfattende arbeidsmengde for å håndtere alle innspillene kommunen fikk inn. Den store innspillsmengden var i seg selv en medvirkende årsak til at avgivelse av planen måtte utsettes noe i tid.

Arbeidsmengden i seg selv er ikke nødvendigvis problematisk, dersom medvirkningen har bidratt til ønsket effekt, samt at ressursene brukes mest mulig effektivt. Ressursbruk handler også om prioriteringer – jo mer tid til én oppgave, jo mindre tid til andre oppgaver. Riktig bruk av ressurser vil kunne gi mer tid brukt på gode medvirkningsprosesser med innbyggerne og mindre tid brukt på saksbehandling på kontoret. Videre er ressursbruk også et resultat av tilgjengelige verktøy.

5.1 Digitalisere informasjonsinnhenting

Plan- og bygningsloven krever at planprosessen er digitalt fremstilt, jamfør plan- og bygningsloven § 5-2: «Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen». I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 lagt frem av regjeringen vektlegges også digitalisering og digitale verktøy, som middel for å gjøre planprosessene bedre og mer effektive. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også nylig gjennomført prosjektet «Digitalisering av planprosessen»¹⁴, som særlig er relevant i forbindelse med revisjon av arealplan.

I forbindelse med foregående revisjoner av kommuneplan er kravet til digitale prosesser oppfylt blant annet ved at planutkastet ved høring og offentlig ettersyn er lagt tilgjengelig på kommunens nettsider, og man har kunnet sende høringssvar digitalt på e-post. Digitale planverktøy kan imidlertid også åpne for flere muligheter enn de som er tatt i bruk til nå.

Den digitale prosessen i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av planutkast til kommuneplan 2018 viste seg imidlertid å være svært ressurskrevende å håndtere. Innbyggere og høringsinstanser som ønsket å gi et høringssvar til kommuneplanutkastet ble bedt om å sende disse på e-post eller med brev i posten. Alle høringssvarene ble deretter registrert inn i arkivsystemet til Oslo kommune, og lagret som pdf-dokumenter. Det ble laget oversikter i Excel over alle innkomne innspill, og det ble også lagt til noe tilleggsinformasjon, som hvilket geografiske område innspillet omhandlet (der det var relevant), hvilken byrådsavdeling som

¹⁴ <https://storymaps.arcgis.com/stories/c49427775b114901a3b532bdda0ca54f>

hadde ansvaret for oppfølging, og type avsender (privatperson, forening, offentlig myndighet etc.). Dette var manuelt og tidkrevende arbeid.

Alle innspillene ble grundig lest og vurdert av flere på administrativt og politisk nivå. Det ble laget oppsummeringer av innholdet i innspillene. Alle de skriftlige høringssvarene som kom inn ble besvart enkeltvis av byrådsavdelinger og etater med ansvar for den aktuelle tematikken. Siden mange av uttalelsene dreide seg om byutviklingsstrategien, besvarte Plan- og bygningsetaten en stor andel av innspillene. Der hvor innkomne høringssvar dreide seg om temaer som mange hadde tatt opp, ble det utarbeidet temavise sammendrag og tilhørende svar til disse, hvor det ble gitt mer utfyllende svar. Hvert enkelt innspill fikk et eget svar i sammendragsdokumentet, slik at de som sendte inn høringssvar tydelig kunne se hvilke endringer som (eventuelt) ble gjort i selve kommuneplanen på bakgrunn av innspillet. Alle som ga innspill til planen på epost fikk tilsendt et elektronisk brev med lenke til sammendragene av høringssvarene og tilhørende svar. Prosessene bar med andre ord preg av tungvinte og manuelle oppgaver. Ressursene kunne vært benyttet til aktiv dialog med innbyggerne hvis en mer effektiv digital løsning hadde vært på plass.



Det eksisterer i dag flere ulike digitale verktøy som kan brukes i medvirkningsprosesser og innbyggerinvolvering.¹⁵ Dersom det blir aktuelt for Oslo kommune å ta i bruk et slikt verktøy, vil det kunne brukes også forbindelse med høringer av andre planer og strategier i kommunen. Et eksempel på et slikt verktøy, Decidim, er beskrevet av Funka på oppdrag fra KMD som et av de fire mest lovende verktøyene¹⁶ og tatt i bruk av Trondheim kommune. Decidim er en digital plattform for innbyggerinvolvering og deltakende demokrati, utviklet av lokale myndigheter i Barcelona. Programvaren til verktøyet er gratis, har åpen kildekode og er kompatibel med GDPR-regelverket. Decidim gir innbyggerne mulighet til å følge en beslutnings-prosess, samt være med å påvirke prosessen. Myndighetene kan bruke plattformen til å konsultere offentligheten om pågående saker og samle innspill for eller mot foreslåtte tiltak. I tillegg kan innbyggerne lage egne forslag og se andres forslag. Plattformen kan også benyttes til deltakende budsjettering. Trondheim har oversatt innholdet til norsk og satt sammen sin egen versjon med ulike moduler. De bruker Decidim blant annet i forbindelse med spørreundersøkelser, innbyggerinitiativer,

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-bli-det-lettere-for-kommunene-a-involvere-innbyggerne/id2616766/>

¹⁶ Funka 2018, "Bruk av digitale verktøy når innbyggerne skal være med å påvirke i kommunen, <https://www.regjeringen.no/contentassets/83fdc18743f94251a16ebdc5d496058d/beskrivelse-av-decidim.pdf>

borgerpanel, nærmiljøråd og samarbeid med næringslivet. Et viktig element ved løsningen er at den er forenlig med kommunens egne sakssystemer slik at man slipper tungvinte, manuelle prosesser.

Andre gode verktøy som trekkes frem av Funka er Liquid Feedback, My Neighbourhood og Community Maps. Et annet eksempel på verktøy som gjør det mulig å hente inn meninger fra innbyggerne, er Consider.it¹⁷. Noen bydeler i Oslo har begynt å teste ut digital innbyggerinvolvering på en plattform basert på Citizenlab, se www.gamleosloinvolverer.no og <https://alnainvolverer.no>. Hvilket verktøy som eventuelt vil være best egnet som høringsløsning for ulike planer i Oslo kommune dersom det skulle være aktuelt, må det gjøres en bred og grundig vurdering av.

5.2 Utnytte eksisterende kunnskap bedre

Det kan være mange grunner til at man ønsker å gjennomføre (bred) medvirkning, som blant annet å skape engasjement og nå mange. En annen viktig grunn til å drive medvirkning er å få mer kunnskap om virkning av en endring eller kunnskap om hva befolkningen som påvirkes mener om en bestemt sak. Det er imidlertid ikke sikkert at en ny omfattende medvirkningsrunde alltid er den beste og mest ressurseffektive metoden for å innhente kunnskap og få økt innsikt. Medvirkning for kommuneplanen krever at kommunen setter av mye tid og ressurser. For at medvirkningsprosessen skal bli så ressurseffektiv som mulig, og at innbyggerne ikke skal bli spurt om det samme fra flere ulike instanser i kommunen, er det viktig å systematisere og utnytte allerede eksisterende kunnskap. En risiko ved flere påfølgende medvirkningsprosesser, er medvirkningstrøtthet. Dette oppstår gjerne når offentlige virksomheter har problemer med å bruke resultatene fra kartlegginger, og slik gjentar medvirkningsprosesser i unødige stor grad.

Dersom hovedgrunnen for å gjennomføre medvirkning er økt innsikt, er det viktig å undersøke om kommunen allerede sitter på kunnskapen og se på muligheten av å bruke andre kilder for økt innsikt. Det er lurt å sjekke hvilke informasjonskilder man allerede har, som kanskje kan gi svar på noe av det man ønsker kunnskap og, og avdekke eventuelle kunnskapshull. Eksempelvis kan kommunens statistikkbank, innsiktsbanken (Origo), tidligere medvirkningsprosesser gjennomført i bydelene/virksomhetene, andre undersøkelser (f.eks. Publikumsundersøkelsen), og lignende være gode kilder. Kommunen kan også hente nyttig innsikt fra for eksempel medvirkning gjennomført i forbindelse med områdeløft, barnetråkk, områdeplaner, innbyggerundersøkelser, reguleringsplaner mm. Bydelene har dessuten godt kjennskap til sitt nærmiljø, som med fordel kan utnyttes bedre i kommuneplanprosesser. Dette er blant annet trukket frem i høringsinnspill til planstrategien av flere bydeler, og i samtaler med bydelene i forbindelse med denne utredningen.

¹⁷ Se denne videoen for et eksempel på hvordan det kan fungere: https://consider.it/tour?play_demo=true

Kommunen ønsker å bli bedre på å utnytte eksisterende kunnskap og innsikt. Mange av innspillene fra høring og offentlig ettersyn av kommuneplan 2018 gjaldt svært mange av innspillene byutviklingsstrategien, og mange av innspillene er relevante i den kommende revisjonen av arealdelen, og vil bli vurdert og hensyntatt der.

I tillegg er det ønskelig at man i kommunen blir flinkere til å dele erfaringer med hva som har fungert godt og mindre godt i medvirkningsarbeid. Det foregår mye nyskapende medvirkningsarbeid i regi av ulike virksomheter i Oslo kommune, og også av private og sivilsamfunnsorganisasjoner. Det samme skjer i flere kommuner i Norge og i andre land, blant annet i Trondheim kommune og i København. Flere samarbeider med forskere, og det foregår aktuelle forskningsprosjekter¹⁸. Etter hvert som man gjør seg erfaringer med nye metoder og verktøy er det viktig at kommunene samarbeider på tvers og lærer av og drar nytte av hverandres erfaringer. Å være flere som er med på å teste ut ulike metoder og verktøy vil kunne bidra til synergier og nyskapende, spennende og fremtidsrettede løsninger. Det er avgjørende at medvirkningsaktivitetene som gjennomføres evalueres systematisk. Dette gjelder særlig når man tester ut nye metoder.

5.3 Planlegging, samordning, kompetanse og ressurser internt i kommunen

En lærdom fra medvirkningsopplegget til Kommuneplan 2018 var at når ulike byrådsavdelinger og etater har ansvar for ulike deler av et samlet medvirkningsopplegg knyttet til planer, er det viktig med felles koordinering og samordning helt fra de første premissene legges, og å jobbe på tvers gjennom hele prosessen. Dette for å få til en god helhet og et godt samspill mellom ulike aktiviteter som gir rom for ulike typer deltakelse i ulike deler av prosessen.

Planprogrammet skal inneholde en overordnet plan for medvirkning, det følger av plan og bygningsloven. I tillegg bør det samtidig ved oppstart av arbeidet med en kommuneplan utarbeides en grundig og realistisk plan som i større detalj gjør rede for alle medvirkningsaktiviteter som skal gjennomføres, i ulike faser. Dette gjøres også allerede i kommunen i dag. En kortversjon av denne planen kan inngå i planprogrammet. Dette sikrer også forankring av medvirkningsopplegget på forhånd. Planen bør være dynamisk slik at den kan tilpasses underveis etter hvert som ny kunnskap og nye behov melder seg. I planleggingen er det viktig å tenke gjennom hva medvirkningen vil kreve av ressurser og å kartlegge hvilke ressurser man har tilgjengelig/vurdere å prioritere flere ressurser inn i arbeidet. Omfattende medvirkning fordrer at kommunen har tilstrekkelig medvirkningskompetanse og -ressurser. Godt samarbeid og koordinering internt i kommunen er en forutsetning for god og effektiv medvirkning, og bør etableres allerede i planleggingsfasen.

¹⁸ Se f.eks. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/demudig> og <https://www.uv.uio.no/iped/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2020/innbyggerdrevet-byutvikling.html>

Medvirkning er et felt i sterk utvikling, og det testes stadig ut nye metoder. Medvirkningsplanen bør være basert på den nyeste tilgjengelige kunnskap om “best practice”, og som et ledd i planleggingen kan det være en god idé at det skaffes oversikt over kunnskapsstatus på feltet.

Planen bør vise hvilke medvirkningsaktiviteter skal gjennomføres i hvilken fase og med hvilken hensikt. I planen bør det også fremgå hva det er ønskelig med innspill om, og fra hvem. Planen kan videre gjøre rede for hvilke metoder som skal brukes til å innhente, sortere og analysere innspill. Planen kan fungere som et verktøy for å skape oversikt, felles forståelse, samordning mellom ulike aktører i kommunen som er involvert i kommuneplanprosessen, forankring, sikre fremdrift og ivareta ulike behov i ulike faser av kommuneplanprosessen.

Samarbeid internt i kommunen om behov for tilstrekkelig relevant kompetanse innbefatter også IT- og designkompetanse for digitalisering av medvirkningen, kommunikasjonsmedarbeidere og annen kompetanse som ikke dreier seg om medvirkningen direkte, men som er nødvendige støttefunksjoner.

5.4 Oppsummering: Mulige tiltak for å sikre ressurseffektiv medvirkningsprosess

Medvirkning er svært ressurskrevende, det er derfor viktig at man er seg bevisst hvordan ressursene kan brukes mest mulig effektivt, slik at det gir mest mulig verdi. Følgende kan bidra til å sikre best mulig bruk av ressursene internt i kommunen i forbindelse med medvirkning:

- Økt bruk av digitale verktøy, f. eks gjennom en digital høringsplattform, som både kan brukes til å innhente, sortere, analysere og lagre innspill. En slik løsning bør i tillegg til å være ressurseffektiv, gi mulighet for bedre informasjon og kommunikasjon med innbyggerne. En eventuell ny digitaliseringsløsning bør kunne utnyttes i forbindelse med alle kommunens planer og strategier, ikke bare kommuneplanen.
- Utnytte eksisterende kunnskap i større grad. En mulig løsning for dette kan være å samle eksisterende innsikt i en lett tilgjengelig database, der innholdet jevnlig oppdateres etter hvert som ny innsikt innhentes.
- Lage en intern plan, som oppdateres løpende, for kommunens arbeid med medvirkningen som beskriver alle aktivitetene som skal gjennomføres og som avstemmes med tilgjengelige ressurser.

6 Hvordan sikre en åpen og sporbar medvirkningsprosess?

Åpenhet i planarbeidet innebærer at alle, enten som direkte berørt eller interessent, skal ha lik tilgang til nødvendig informasjon for å ivareta sine interesser eller komme med sine meninger. Åpenhet er i seg selv en forutsetning for at berørte parter skal ha tillit til plansystemet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Åpenhet omkring problemstillinger og saker, om prosesser og om resultater, og ikke minst om på hvilke måter innbyggerinvolvering skjer, fremmer tillit. Åpenhet er også en forutsetning for at innbyggerne skal kunne holde myndighetene ansvarlige for sine handlinger og sine beslutninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

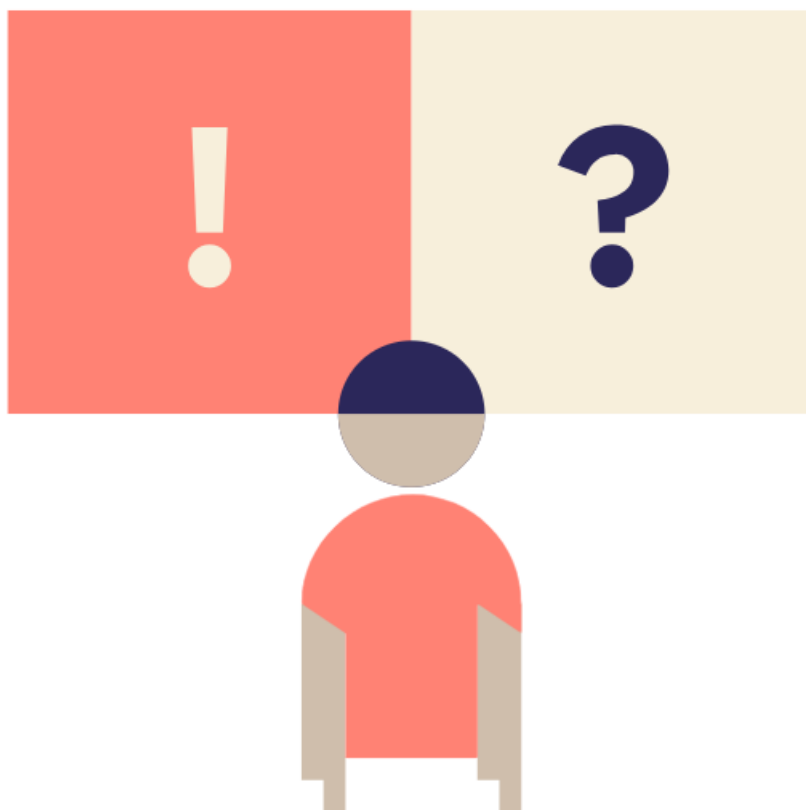
Informasjon er ikke medvirkning i seg selv, men en forutsetning for god medvirkning. Klart språk og tydelig informasjon er viktig både for at ulike grupper, inkludert grupper med spesielle behov, skal kunne delta. Tydelig kommunikasjon er også viktig for at innspillene som kommer inn skal være relevante, og for at medvirkningsprosessen skal være åpen og sporbar. I revisjon av kommuneplanens arealdel er det planlagt at nettsiden til Oslo kommune skal brukes aktivt gjennom hele planprosessen for å gjøre informasjon om planarbeidet tilgjengelig for alle. Den vil løpende gi oversikt over planarbeidet og status for dette. Ved høring og offentlig ettersyn av arealdelen skal nettsiden formidle planens hovedgrep på en forståelig måte, blant annet gjennom nye kartløsninger. Informasjon og dokumenter som utarbeides som en del av planarbeidet skal ha et klart og tydelig språk. Det kan også vurderes om det bør lages en kortversjon av kommuneplandokumenter.

Det er viktig å sørge for tydelig kommunikasjon også om innspillene som sendes inn, hvordan de håndteres og hvorvidt de svares ut i endelig versjon av kommuneplanen. Digitale verktøy, som for eksempel Deicidim, som omtales i kapittel 5, gir innbyggerne mulighet til å følge en beslutningsprosess, samt være med å påvirke prosessen. Digitale verktøy kan i tillegg til å være en ressurseffektiv måte å sørge for at innbyggere kan involvere seg, bidra til å formidle god informasjon om kommuneplanprosesser i større grad enn i dag.

I utredningen har det kommet frem at det ikke er tilstrekkelig å kun gi informasjon om at kommuneplanen er lagt ut på offentlig ettersyn: innbyggerne som skal medvirke bør få veiledning underveis i planprosessen. En slik veiledning bør inneholde informasjon om hvordan Oslo kommune styres, hva kommuneplanen er, og dens funksjon som overordnet styringsdokument. Innbyggerne bør også få opplysninger om demokratiske rettigheter, og en presisering av at alle har rett til å medvirke til kommuneplanen, uavhengig av kjønn, alder, interessegrupper og lignende.

Det kan også være hensiktsmessig med en lenke til en «bruksanvisning» om hvordan høringsinnspill sendes inn og/ eller et digitalt verktøy der innspill kan sendes direkte. Videre er det viktig å være tydelig på hvilken medvirkning inviterer til, og hva en kan påvirke i de ulike stegene i prosessen.

For at de som har deltatt og innbyggerne generelt skal kunne ha tillit til at innspillene deres blir vektlagt, er det nødvendig med god og tilrettelagt informasjon underveis og gjennomsiktighet og åpenhet om behandlingen av innspillene. En digital løsning for håndtering av innspill kan bidra til dette.



I forbindelse med høring og offentlig ettersyn av kommuneplan 2018 ble det sendt inn flere høringsinnspill som gjaldt medvirkning i seg selv. De aller fleste som ga innspill mente det var bra at kommunen involverte folk og spurte om deres mening, blant annet gjennom bruk av SMS. Men mange, særlig privatpersoner, var også skeptiske til om politikerne ville ta innspillene deres på alvor. Svært mange viste til forslagene om utvikling i småhusområdene og spurte hva som er poenget med medvirkningsprosesser videre fremover, når lokalbefolkningen allerede tydelig hadde signalisert at de ikke ønsket den utviklingen som kommunen la opp til i utkastet til kommuneplan. De etterlyste større forutsigbarhet om hva som skal skje i deres områder, og bedre informasjon om pågående og kommende planprosesser der de bor. Mange beboere i de utpekte utviklingsområdene fortalte om at det var vanskelig å leve med usikkerheten det innebar.

Alle høringsuttalelsene som kom i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av forslag til kommuneplan våren 2017 ble lest, vurdert og oppsummert. Det ble foretatt en rekke endringer i

kommuneplanen som følge av innspillene. Det ble skrevet sammendrag av alle innspillene, for å gjøre en oversikt over dem mer tilgjengelig uten å måtte lese gjennom alle. Mange av uttalelsene tok opp de samme temaene, og det ble derfor også skrevet tematiske sammendrag. Alle høringsuttalelsene fikk et svar i form av en kommentar fra byrådet (i en del tilfeller ved henvisning til svarene til de tematiske sammendragene, siden mange innspill omhandlet samme tematikken). Alle som hadde avgitt høringsuttalelse, og som kommunen hadde kontaktinformasjonen til, fikk deretter tilsendt et svar, med henvisning til at de kunne se hvordan deres innspill var blitt behandlet i dokumentet "Sammendrag og kommentarer til høringsuttalelsene". I medvirkningsprosesser i fremtidige kommuneplaner vil det være ønskelig med en enklere måte å få oversikt over hvilken betydning et innspill fikk.

Byrådet og bystyret vil imidlertid ikke nødvendigvis være enige i alle innspillene, og ikke alle innspill vil medføre den ønskede endringen i kommuneplanen. Det er like fullt viktig at det kommer tydelig frem at innspillene er tatt seriøst, og hvorfor de eventuelt ikke ble tatt til følge.

Det er videre behov for at innbyggerne og andre kan følge saksgangen hele veien, og at det er enkelt å holde oversikt over hva som er på høring, hvilke svar som har kommet inn, tidsfrister osv. Mer aktiv bruk av kommuneplanens hjemmeside, som det legges opp til i planprogram for arealdelen, vil kunne bidra til dette.

Selv om alle innspill som kommer inn, selvsagt gjøres tilgjengelig for politikerne, har de ikke nødvendigvis tid til å lese alle innspill som kommer. Administrasjonen i kommunen skal sikre at innspillene fra innbyggerne når frem til politikerne som skal fatte beslutningene. Når det skrives sammendrag og sammenstillinger av innspillene, er det viktig at både essensen og nyansene i innspillene kommer tydelig frem.

For de som har gitt uttrykk for sin mening, men også for andre, er det viktig at vurderingen av det innspillet og begrunnelsen for hvorfor det er eller ikke er hensyntatt er basert på klar argumentasjon, og at det hele er sporbart. Det bør være lett for både politikerne og innbyggerne å finne frem ulike innspill, og hvordan de er behandlet.

Det er viktig å sørge for god sammenheng mellom de ulike fasene i medvirkningsprosessen, og å sikre at flyten fra innbyggerinnspill, til administrasjonen, videre til politikere er god. Innspillene som tas til følge bør kunne spores i endelig versjon av kommuneplanen. Alle som gir hørings svar må få et en form for svar tilbake, selv om innspillet ikke tas til følge, og det bør avklares hvordan det skal foregå.

6.1 Oppsummering: Mulige tiltak for å sikre en åpen og sporbar medvirkningsprosess

For at innbyggere som har deltatt i medvirkning til kommuneplanen skal kunne ha tillit til at innspillene deres blir hørt, er det nødvendig med god og tilrettelagt informasjon underveis og gjennomsiktighet og åpenhet om behandlingen av innspillene. For å sikre en åpen og sporbar kommuneplanprosess er følgende momenter sentrale:

- Kommuneplanen og informasjon fra kommunen skal være skrevet på en måte som er lett å forstå. For at innbyggere bedre skal kunne forstå hva kommuneplanen er og hvordan de kan medvirke kan det lages en «bruksanvisning» og «leseveiledning» som følger plandokumentet.
- En digital løsning kan gi mulighet for å:
 - Følge planprosessen fra start til slutt
 - Dokumentere innbyggernes innspill
 - Sortere innspill etter tema, for eksempel ved hjelp av emneknagger
 - Gjøre innspill enklere tilgjengelig på en brukervennlig plattform
 - Synliggjøre hvordan innspill er ivaretatt



Foto: Rolf Sandnes/ PBE

7 Oppsummering: Styrket medvirkning i fremtidige kommuneplanprosesser

Denne utredningen er utarbeidet i forbindelse med at bystyret i sin behandling av Oslos kommuneplan 2018 «Vår by, vår framtid» (Sak 2019/6) ba byrådet om å utrede hvordan medvirkningsprosessene kan styrkes videre i fremtidige kommuneplaner.

Medvirkning skal gjøre kommuneplaner bedre gjennom å dra nytte av innbyggernes kunnskap, og styrke beslutningenes legitimitet. I denne utredningen har vi gitt noen svar på hvordan medvirkning kan styrkes ved å:

- støtte opp under demokratiet
- innhente relevante innspill som bringer økt kunnskap inn i planleggingen
- sikre at grupper med behov for spesiell tilrettelegging har samme mulighet til å delta og ha innflytelse som andre, særlig barn og unge
- være åpen og sporbar

Å peke på muligheter for å styrke medvirkningen i fremtidige kommuneplanprosesser betyr ikke at medvirkningen som er utført i forbindelse med utarbeidelse av tidligere kommuneplaner i Oslo ikke har vært gode. Det er utført omfattende medvirkning som langt på vei fyller disse kriteriene også i tidligere kommuneplanprosesser, og også tidligere har medvirkningen vært langt mer omfattende enn det minstekravet i plan- og bygningsloven tilsier. Utredningen har vist hvordan medvirkningen kan styrkes *ytterligere* i fremtidige kommuneplanprosesser, i tråd med Oslos ambisjon om å være en foregangskommune på medvirkning.

God medvirkning kan bidra til å løfte frem stemmer som vanligvis ikke høres. En utfordring med medvirkning er imidlertid at det ofte ikke er god nok representativitet, dvs. at bestemte deler av befolkningen deltar i medvirkningsprosesser oftere enn andre. Det er ikke nødvendigvis behov for at flere lar sin mening bli hørt, med det er viktig å ha fokus på å et større mangfold i hvem som medvirker mht. kjønn, alder, landbakgrunn, utdanningsnivå, interessegrupper osv. For å sørge for en større bredde blant de som medvirker, kan kommunen for eksempel invitere til og gjennomføre aktiviteter på en måte som legger opp til bred deltakelse tilpasset aktuelle målgrupper, og vurdere å drive mer aktiv/oppsøkende rekruttering av innbyggergrupper som ofte er underrepresentert. Det kan også være aktuelt å etablere representative «borgerpaneler» som blant annet er gjort i Bergen, Trondheim og København.

Innbyggerne skal bli hørt og ha muligheten til å påvirke, men medvirkning må ikke forveksles med medbestemmelse. Til syvende og sist er det de valgte politikerne som er gitt mandat til å ta avveininger mellom ulike hensyn og behov, og fatte beslutninger på vegne av alle byens innbyggere. Politikerne har et særskilt ansvar for å ivareta helheten og til å tenke på alle innbyggernes ve og vel, og sikre at ikke noen får uforholdsmessig mye innflytelse.

Omfattende medvirkning kan være svært tids- og ressurskrevende, og det er viktig med et bevisst forhold til hva man ønsker å få ut av medvirkningen, og hvordan det best kan oppnås. Det er viktig å vurdere hvor stor ressurs- og tidsbruk ulike medvirkningstiltak vil kreve, for å vurdere kost/nytte, avsette nok ressurser og ha et realistisk tidsperspektiv. Kommunen kan også bli enda flinkere til å utnytte eksisterende kunnskap bedre, for eksempel ved å involvere bydelene og lokale ressursgrupper i enda større grad enn tidligere, og bruke innspill fra tidligere medvirkningsprosesser i kommunen i større grad.

God medvirkning forutsetter tillit, god dialog, tydelig kommunikasjon, et bevisst forhold til «hva, hvem, når hvorfor, hvordan», god representativitet, forankring i lokaldemokratiet og en kunnskapsbasert tilnærming. Dette er forhold som også tidligere har vært på plass i medvirkningsprosesser i forbindelse med Oslos tidligere kommuneplaner, men som kan styrkes ytterligere.

Digital medvirkningsløsning for Oslo kommune

Å ta i bruk digitale verktøy i medvirkningsprosessene i større grad enn kommunen gjør i dag vil gjøre det lettere både å gi og motta innspill, og ved å jobbe for at fremtidige medvirkningsprosesser i større grad skal være digitale kan medvirkningen styrkes på en rekke av områdene som har vært diskutert i denne utredningen. Dette kan derfor tenkes å være det viktigste enkelttiltaket for å styrke fremtidig medvirkning, og i tråd med bystyrets vedtak der byrådet ble bedt om å jobbe videre med hvordan ulike digitale løsninger kan bidra til å fremme medvirkning. Det vil samtidig være kostbart, og det er viktig å starte med å vurdere muligheten for å få på plass en digital i god tid i forkant av arbeid med revisjon av kommuneplaner.

Økt bruk av digitale verktøy, for eksempel gjennom en digital høringsplattform, kan brukes til å innhente, sortere, analysere og lagre innspill. En slik løsning bør i tillegg til å være ressurseffektiv, gi mulighet for bedre informasjon og kommunikasjon med innbyggerne. Digitale verktøy kan være ressursbesparende, og gjøre det enklere å få god oversikt over tematisk innhold i innspillene og likelydende innspill. En slik løsning vil også kunne brukes til å gi informasjon om kommuneplanprosessen, og den kan utformes slik at innbyggerne kan se hverandres innspill og slik si seg enig eller uenig i disse, i tillegg til å skrive innspill selv. Det kan bidra til større bredde i hvem som involveres. Løsningen bør være visuell og med enkelt språk, universelt utformet og GDPR-tilpasset. Det bør være mulig for innbyggere å delta og si sin mening uten å måtte formulere et høringsinnspill selv. Før en ny digital løsning tas i bruk i større prosesser som høring av kommuneplanen, bør den piloteres og testes i mindre skala. Løsningen bør utformes som et samarbeid mellom kommunens ulike fagmiljøer, herunder de som har kompetanse på IKT, tjeneste-/interaksjonsdesign, kommunikasjon og planarbeid. En felles digital løsning for høring for hele kommunen kan også gjøre det lettere å utnytte eksisterende kunnskap.

8 Referanser

Bydel Gamle Oslo. (2020). *Sluttrapport Ambassadørprosjektet*. Oslo kommune.

Hanssen, G. S., Aarsæther, N., & Winge, N. K. (2018). Lovens intensjoner. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* (ss. 27-40). Oslo: Universitetsforlaget.

Klausen, J., Arnesen, S., Christensen, D., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning?* Oslo: NIBR/ Uni Rokkansenteret.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Veileder: Medvirkning i planlegging*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Barn og unge i plan og byggesak*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Meld. St. 30 (2019-2020): En innovativ offentlig sektor - Kultur, ledelse og kompetanse*. .

Ringholm, T., & Hanssen, G. S. (2018). Medvirkning i lokal planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen, *Plan og samfunn* (ss. 191-210). Oslo: Cappelen Damm.

Ringholm, T., & Nyseth, T. (2018). Medvirkning. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* (ss. 317-332). Oslo: Universitetsforlaget.

Winsvold. (2016). *Hvorfor innbyggerinvolvering?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.