



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Veileder

Medvirkning i planlegging

Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse
i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven





KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Veileder

Medvirkning i planlegging

Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse
i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Om veilederen:

Formålet med denne veilederen er å formidle prinsipper og gode eksempler for medvirkning i planprosessene etter plan- og bygningsloven av 2008 (pbl). Veilederen viser medvirkningens rolle i planprosesser med fokus på hvordan det kan legges til rette for privat deltakelse. Den gir en kortfattet omtale av bestemmelsene for medvirkning etter plan- og bygningsloven. Det anbefales at man går til departementets nettside for utfyllende [notat om innholdet av enkeltbestemmelsene](#). Notatet gir også anbefalinger til hvordan lovbestemmelsene kan følges opp. Medvirkning og samhandling mellom myndigheter i planleggingen framgår av andre veiledere og rundskriv, se departementets nettside www.planlegging.no.

Vi håper at denne veilederen kan gi en økt forståelse for mulighetene det gir å legge til rette for god medvirkning, samtidig som den sikrer mer målrettede planprosesser fra starten av. Målgruppen for veilederen er folkevalgte, offentlige beslutningstakere, offentlige og private planleggere, offentlige forvaltningsorgan og råd, private organisasjoner og andre som ønsker en rask innføring om medvirkning i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Veilederen inngår i Kommunal- og moderniseringsdepartementets publikasjoner om plan- og bygningsloven, og utgjør en del av departementets samlede veiledningsmateriale.

Innhold

Forord	7
1 Innledning	8
2 Bakgrunn for veilederen	10
2.1 Planlegging som verktøy i samfunnsutviklingen	11
2.2 Bakgrunn for medvirkning i planprosessen	12
2.3 Om medvirkning i plan- og bygningsloven	14
3 Kjennetegn på en godt tilrettelagt medvirkningsprosess	16
3.1 Prinsipper for medvirkningen	17
3.2 Råd for god medvirkning	18
4 Et utvalg aktuelle metoder og gode eksempler	27
4.1 Tilgjengeliggjøring av informasjon	28
4.1.1 Allmenn kunngjøring	29
4.1.2 Regionalt planforum	30
4.2 Innsamling av informasjon	32
4.2.1 Spørreundersøkelse	33
4.2.2 Gyldighetstest i landskapsanalysen	35
4.3 Dialog	36
4.3.1 Digitalt planverktøy – med mulighet for integrert sosial medie-løsning	37
4.3.2 Oppsøkende virksomhet	38
4.4 Samarbeid og rådsordninger	40
4.4.1 Samarbeidsgruppe	41
4.4.2 Forhandling	43
Metodeoversikt	44
Litteratur	46

Forord

Regjeringen vil legge økt vekt på lokaldemokratiet. Innbyggernes mulighet for deltakelse og innflytelse står sentralt i dette. Likeverdige, kunnskapsbaserte og aktive planprosesser kan sikre innflytelse, og bidra til en god utvikling av attraktive lokalsamfunn.

Etter plan- og bygningsloven skal det legges til rette for allmennhetens deltakelse i planprosesser. Hovedmålet for planleggingen er å utvikle et samfunn som ivaretar viktige fellesverdier og gode levevilkår for alle grupper, innen rammen av en bærekraftig utvikling.

Denne veilederen skisserer prinsipper og anbefalinger for hvordan medvirkningen kan bidra til å få frem ulike syn og interesser i planleggingen. Utforming av fremtidens samfunn er et felles ansvar, og planlegging er et viktig redskap. Bruk anledningen til å ta del i planprosessene!



Jan Tore Sanner
Kommunal- og moderniseringsminister
Oslo, juni 2014

1

Innledning

Hva er medvirkning?

I plan- og bygningsloven forstås medvirkning som enkeltpersoners og grupper rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser. Det betyr at befolkningen i et samfunn er med på å planlegge sin framtid. Medvirkning i planprosessen har et perspektiv om "best mulig plan", og har slik det beskrives i veilederen, mål om å:

- sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov
- legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde
- fremme kreativitet og engasjement, og være en arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn
- fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag

Hvorfor er medvirkning viktig?

Medvirkning er en grunnleggende forutsetning i et lokaldemokrati, og gir befolkningen muligheten til å delta og medvirke til bedre planløsninger. Befolkningens aktive rolle i plan- og beslutningsprosessen fremheves som viktig for å ta vare på felles verdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn. Hvordan medvirkningen i planleggingen tilrettelegges, er avgjørende for å sikre velfungerende og effektive planprosesser. En for rask oppstart uten tilstrekkelig involvering fra berørte interessegrupper, gir ikke nødvendigvis mer effektive planprosesser.

Hvem vil merke at medvirkning er løftet fram i plan- og bygningsloven av 2008?

De som berøres av nye planer vil møte medvirkningsbestemmelser i loven som er satt i system, både i sin alminnelighet og for de enkelte planverktøyene. Fylkeskommunene, kommunene og private planforlagsstillere har et stort handlingsrom i tilrettelegging av medvirkning og samarbeid. Det er derfor viktig med innsikt i hvordan redskaper og metoder kan anvendes for å utnytte dette handlingsrommet, og sikre at planprosessen blir målrettet og effektivt styrt. I slike prosesser vil dialogen og innspillene kunne påvirke og nyansere beslutningsgrunnlaget og bane vei for bedre planmessige løsninger. Ved at et mangfold av private aktører inviteres åpent, engasjeres lokalsamfunnet på en mer inkluderende måte fra starten av og oppmerksomhet om hvordan dette kan skje ivaretas.



Befolkningen vil ha muligheten til å påvirke sitt eget livsmiljø. Det gir gjerne større tilhørighet til stedet.

Foto: Christoffer Horsford Nilsen

2

Bakgrunn for veilederen



Digitaliserte deltakelsesmetoder åpner og forenkler muligheten for å påvirke.
Foto: Christoffer Horsford Nilsen

2.1

Planlegging som verktøy i samfunnsutviklingen

Grensen mellom offentlig og privat sfære er mer flytende i dagens samfunn enn tidligere. En framtidrettet planlegging vil derfor være preget av flere berørte aktører. Når mange vil på banen i offentlige spørsmål, bør flere sektorer og fagmiljøer inkluderes. I tillegg er befolkningen mer mangfoldig og utdanningsnivået høyere enn før. Kommunikasjonsformene er også flere og mer dynamiske, ikke minst på grunn av teknologiske nyvinninger. Planlegging er et verktøy som bør ta hensyn til disse utviklingstrendene, og legge til rette for en effektiv samordning og aktiv bruk av ulike deltakelsesformer i planprosessen.

Fakta om medvirkning i planprosesser

Nedenfor presenteres noen erfaringer fra aktuelle undersøkelser og utredninger som viser forbedringspotensialet i dagens medvirkningsprosesser:

1. Metodepraksis

- Studier av reguleringsplaner indikerer at det ikke foregår omfattende medvirkning utover lovens minstekrav. I 100 tilfeldig utvalgte reguleringsplaner fra Oslo, Bergen og Trondheim var det kun fem prosent som hadde gjennomført medvirkning utover minimumskravet.

2. Prosessforankring og engasjement

- For å sikre en tilstrekkelig interessant prosess er det for mange viktig at politikerne er synlige og tar eierskap, også underveis i medvirkningsprosessene. Det er ofte politikerne og ikke planleggerne som befolkningen vil ha kontakt med.
- Dersom bred medvirkning skal ha en virkning utover deltakelse i seg selv, fungerer den best når befolkningen er tilstrekkelig engasjert.
- Det er lettere å engasjere sivilsamfunnet i

planlegging på de områder hvor befolkningen allerede er aktive, f.eks. gjennom frivillig arbeid.

3. Strategisk tilnærming

- Få kommuner har en overordnet strategi for å sikre systematisk innbyggerdialog

4. Tidlighetsprinsippet

- Lokale organisasjoner opplever manglende muligheter for tidlig medvirkning. De medvirker i høringene, men opplever at høringene kommer for sent - i en fase hvor de viktigste premisene allerede er lagt.

- I plansaker med større berøringsomfang og/eller hvor sannsynligheten for spenninger mellom viktige interesser og hensyn kan oppstå, viser erfaringer at tidlig innsats er vesentlig for å sikre best mulig samordnende og effektive planprosesser.

5. Åpenhet

- Deltakere i medvirkningsprosesser opplever at de ikke får tilbakemelding om hva som skjer med innspillene, hvor saken står, og hvordan innspill tas hensyn til i det endelige vedtaket.

2.2

Bakgrunn for medvirkning i planprosessen

Det er særlig fire forhold som støtter opp om betydningen av medvirkning i planprosessen. Disse er:

- 1. Kvalitet i plan- og beslutningsgrunnlaget.** Ingen sitter på fullstendig informasjon om samfunnsutviklingen. Men en bred, aktiv involvering og samarbeid kan bidra til å få fram et helhetlig kunnskapsbilde og kjennskap til utviklingsbehov og muligheter. Lokalkunnskap kan f.eks. komplettere ekspertkunnskap som er basert på statistikk og utredninger. Den praktiske erfaringen og kunnskap som personer i et lokalsamfunn har, kan tilføre planleggingen nye aspekter. Anvendt på en hensiktsmessig måte, kan allmennhetens kunnskap, historieforståelse og engasjement være en ressurs i den lokale planleggingen.
- 2. Mangfold i samfunnet.** Et nyansert og helhetlig kunnskapsgrunnlag er vesentlig for samfunn med større befolkningsmangfold. Muligheten til å være en av mange som bruker det offentlige rom, uavhengig av alder, etnisk opprinnelse, religiøs overbevisning og funksjonsevne, er en anerkjent rettighet i det norske samfunnet. Et høyere utdanningsnivå og økt sosial mobilitet, påvirker også forventningene til deltagelse i planprosesser.
- 3. Eierskap og stedsidentitet.** Det er en økende erkjennelse av at myndigheter hverken kan eller skal løse lokale samfunnsutfordringer alene uten dialog med lokalbefolkningen. Åpne planprosesser ses som en velegnet måte å motivere folk flest i politikk og planlegging på en mer forpliktende måte. En aktiv involvering av lokalsamfunnet kan også stimulere til en bredere, mer engasjert medvirkning i eget nærområde, og fremme nettverk, felles identitet og tilhørighet. Dette kan bidra til å sikre aksept, engasjement og eierskap fra lokale parter, og dermed frigjøre tid og ressurser til de neste fasene i planprosessen.
- 4. Gjensidig læring og demokratiutvikling.** Det er viktig å få med folk flest i medvirkningsprosesser. Det å bringe mange ulike grupper sammen gjør det mulig at nye ideer og læring om hverandre og premissene i planen utvikles. Ikke minst styrker prosessen demokratikompetansen hos den enkelte deltaker, noe som fremmer åpne og levende lokalsamfunn.



Aktiv medvirkning ivaretar interesser som ikke lett kommer til orde i planprosessen. Dette gir gode løsninger i nærmiljøet, og ivareta interesser som ikke lett kommer til orde i prosessen. Foto: Alnaskolen

2.3

Om medvirkning i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven legger vekt på åpne planprosesser og like muligheter for alle til å delta i planleggingen for å få best mulige planer. Retten til deltakelse, miljøinformasjon mv. har også et folkerettslig og konvensjonsbestemt grunnlag.

Plan- og bygningsloven er fleksibel og legger opp til situasjonstilpasset medvirkning gjennom lovens ulike plantyper og planprosesser. Medvirkning er også omtalt i et eget kapittel, hhv. [lovens kap. 5](#). De viktigste bestemmelsene er nevnt nedenfor.

BRED MEDVIRKNING	LOVHJEMLER
<p>Grunnbestemmelser</p> <p>Forslagsstiller</p> <ul style="list-style-type: none"> • skal legge til rette for medvirkning i alle planer • skal legge til rette for medvirkning i regional planstrategi • bør legge til rette for medvirkning i kommunal planstrategi • skal sikre aktiv medvirking for de som krever spesiell tilrettelegging 	<p>§§ 1-1, 5-1</p> <p>§ 7-1</p> <p>§ 10-1</p> <p>§§ 1-1, 5-1</p>
<p>Gjennomføringsbestemmelser</p> <p>Forslagsstiller</p> <ul style="list-style-type: none"> • skal i planprogrammet utforme opplegg for medvirkning • skal sende planprogrammet til høring og offentlig ettersyn • skal fremstille planprosessen elektronisk • skal legge til rette for dialog i alle faser • skal sørge for en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen • skal legge til rette for aktuell informasjon med betydning for planprosessens forutsigbarhet <p>• regional planmyndighet bør ha et regionalt planforum for deltakelse og samhandling</p> <p>• kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført</p>	<p>§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9</p> <p>§§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9</p> <p>§ 5-2</p> <p>§ 5-2</p> <p>§ 3-3</p> <p>§ 3-2</p> <p>§ 5-3</p> <p>§ 5-1</p>

Medvirkningsbestemmelser for lovens ulike planverktøy:

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

For nærmere innblikk i enkeltbestemmelsene i pbl og annet aktuelt lovverk, anbefales et veiledende utdypningsnotat på departements nettside www.planlegging.no.

Det vises til de enkelte veilederne for omtale som gjelder oppfølging av medvirkning knyttet til den enkelte plantype.

Nye plantema. Plan- og bygningsloven er et relevant prosessverktøy for flere samfunnsområder. Den gir veiledning til hvordan myndigheter og forslagsstiller på en systematisk, helhetlig og demokratisk måte kan legge til rette for avveining og prioritering av hensyn for å sikre en bærekraftig utvikling, jf. [pbl § 3-1](#). Etter ordningen med [nasjonale forventinger](#) skal nye plantemaer, som f.eks. folkehelse og universell utforming, også ivaretas innenfor planleggingen etter plan- og bygningsloven.

3

Kjennetegn på en godt tilrettelagt medvirkningsprosess

Prinsipper og råd

Opplegg for medvirkning må avveies mellom deltakelse og involvering i planlegging, og effektiv planlegging. Medvirkning kan ta mange former. Det er noen prinsipper og råd som kan trekkes fram.



Modeller et godt utgangspunkt for å diskutere løsninger. Gildeskål kommune.

3.1

Prinsipper for medvirkningen

For å fremme en meningsfull involvering av berørte grupper og interesser, kan man se på de fire prinsippene som er gjengitt nedenfor. Disse prinsippene er i bruk i flere norske kommuner og fylkeskommuner, og kan bidra til å sikre en fleksibilitet og forutsigbarhet i prosessen.

Åpenhet

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 tillitt til plansystemet.

Styringseffektivitet

I en tid preget av kort utviklingshorisont, med mange aktive interesser og strenge krav til økonomiske resultater, legges det føringer for en aktiv ledet medvirkningsprosess. Det er også viktig å sikre tilstrekkelig involvering av allmennheten på et tidlig tidspunkt. I plansaker med latente konflikter kan tilstrekkelig tilrettelegging og belysning av utfordringene bidra til bedre samordning, og dermed påvirke beslutningsprosessen slik at den blir mer smidig og forutsigbar.

Universell utforming

En planprosess med lav terskel for deltakelse og innspill fra berørte parter, kan bidra til å sikre et helhetlig bilde av hvilke utfordringer og muligheter som finnes i den aktuelle plansituasjonen. En prosess som legger til rette for universell utforming på alle nivåer i planleggingen, styrker muligheten til å utvikle lokalsamfunn som er inkluderende for alle.

Likeverd

Deltakelse på likeverdige vilkår, slik at berørte interessegrupper, f.eks. uorganiserte og næringsinteresser, stilles likt med hverandre, er et viktig prinsipp i planprosessen. Jo større kompleksitet og interesse mangfold i plansituasjonen, dess viktigere er ryddige og inkluderende planprosesser fra starten av.

3.2

Råd for god medvirkning

En god tilrettelagt medvirkningsprosess kan identifiseres ved noen konkrete råd.

Råd for god medvirkning

- 1) Samarbeid med interne berørte fagavdelinger
- 2) Sikre politikerdeltakelse
- 3) Sørg for den rette sammensetningen av berørte deltakere fra starten av
- 4) Begynn med befolkningens perspektiv og sørg for aktive tilretteleggingstiltak ved behov
- 5) Gi klare rammer for å sikre en meningsfull prosess
- 6) Sikre god oppstart – start tidlig med medvirkningsaktiviteter
- 7) Legg inn fleksibilitet i bruk av metoder
- 8) Gi rom for kreativitet og muligheter i prosessen
- 9) Offentliggjør innspill og resultater for deltakerne

1. Samarbeid med interne berørte fagavdelinger

Kommunens og fylkeskommunens roller som offentlige myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og tjenesteytere, er roller som må ses i sammenheng og kan påvirke planprosessen på ulike måter. Mange temaer har i praksis tilknytning til hverandre. Det vil derfor være støttende for planmyndigheten å sikre en tverrfaglig diskusjon og forankring internt fra starten av planprosessen. Dette er særlig sentralt når oppfølging av prosessdelen i planprogrammet skal utvikles og følges opp.

2. Sikre politisk deltakelse

Deltakelse og involvering av politikere og beslutningstakere underveis i planprosessen er viktig for å oppnå en bred forankring. Erfaringer viser at allmennheten lettere kommer på banen når politikerne er til stede. Dette kan gi prosessen mer tyngde.

Samspillet mellom politikere og allmennheten er også vesentlig av hensyn til tidsaspektet. Dette viser seg særlig i miljøspørsmål da politikere kan ha nytte av allmennhetens lengre livsløpsvurderinger for å sikre løsninger som bl.a. tar hensyn til fremtidige generasjoner.

3. Sørg for den rette sammensetningen av berørte deltakere fra starten av

Jo mer kompleks plansituasjonen er, dess viktigere er det å ha en medvirkningsstrategi som er målgruppebasert og som identifiserer aktuelle berørte parter og interesser. Det gjør det enklere å sette inn målrettede varslingsformer. En god, tydelig oppstart, med tilpasset varslingsform, kan være avgjørende for hvor bredt engasjement man kan forvente underveis i prosessen. All tilrettelegging må være slik at den tar hensyn til alle berørte uavhengig av bakgrunn. Dette kan f.eks. barn, unge, personer med nedsatt funksjonsevne, og etniske minoritetsgrupper, jf. pbl § 5-1.

Hvordan definere berørte og interesserte grupper?

I praksis vil det ofte være vanskelig å avgrense de eksakte interessegruppene i en plansak. Alle som er berørt og har interesse av planen bør i utgangspunktet være inkludert. Både enkeltpersoner, grupper, organisasjoner og institusjoner kan representere viktige innsikter og interesser. All innledende informasjon omkring planoppstart og planleggingen bør derfor rettes mot en bredest mulig målgruppe. Det kan skilles mellom:

a) grupper og enkeltpersoner som har/bør ha interesse av planforslaget i bred forstand. Dette vil være de som får informasjon om at planleggingen innledes og inviteres til å delta, jf. kap 4.1.1 Allmenn kunngjøring.

b) grupper og enkeltpersoner som er berørt eller har spesiell interesse, inkludert den eller de interessegrupper som mest sannsynlig vil bli berørt av planen og som det derfor er viktig å involvere i forberedende fase av planleggingen.

Av disse er det noen grupper og enkeltpersoner som er berørt, men som ikke er så lett å aktivere. Med mindre de får tilrettelagt muligheten til å delta, kan de forbli en "passiv", men viktig stemme. De kan identifiseres ut fra at de er:

- villige til å delta, men ikke uten videre i stand til det (f.eks. barn, eldre, nasjonale minoriteter, etniske minoriteter, og personer med nedsatt funksjonsevne)
- i stand til å delta, men ikke uten videre villige til å delta (f.eks. grupper og enkeltpersoner som har dårlige erfaringer med deltakelse i planprosesser, mangler tid, ser seg ikke tjent med å delta etc)
- ikke villige, ikke i stand, men berørt

Målrettet varslingsform og invitasjon kan være avgjørende for å nå disse **deltakerne**.

4. Begynn med befolkningens perspektiv og sørg for aktive tilretteleggingstiltak ved behov

En rekke plantemaer har direkte betydning for folks hverdag. Dette gjelder også for grupper som kan ha vanskelig for å fremme sine interesser i planleggingen. I overordnet planer er det ofte mer usikkerhet i forberedelsene enn i mer detaljerte planer, mens i de detaljerte planene kan følelsene og engasjementet være større. Men overordnede planer kan også være interessante for private aktører. Befolkningen som sådan kan representere en eller flere interesser i plansaken. I lokale plansaker ses befolkningen som bærere av innsikt i lokalhistorien, samt at de har ønsker og meninger om levekårene og framtidens behovene for området det planlegges for.

I sin rapport "Focus on citizens: Public engagement for better policy and services", løfter OECD fram deltakelse fra befolkningen som et viktig premiss for et helhetlig beslutningsgrunnlag i planlegging. OECD peker på at det å utforme meningsfulle og engasjerende offentlige prosesser som kan utgjøre en forskjell, er den beste måten å legge til rette en aktiv prosess på.

Det kan være store forskjeller i kompetanse, kapasitet og ressurser mellom myndigheter og andre deltakere, og deltakerne i mellom. Design og bruk av tilpasset kunngjøring/varslingsform og annen medvirkning kan sikre deltakelse fra flest mulige interessegrupper. I brede planprosesser er ofte miksen av metoder avgjørende for å få fram de representative og nyttige bidragene.

Det finnes ulike måter å utforme medvirkningsopplegg slik at innspillene sikres tilstrekkelig kvalitet. Egnede støtteaktiviteter kan være:

- bruk av fagfolk og politikere i prosessen
- bruk av fagfolk og ulike fagmiljø ved bl.a. digitale nettverk eller "på stedet"-ekspertise
- kontakt med offentlige råd, organisasjonsliv, velforeninger og annen interesserepresentasjon ift. tilgjengelighet og deltakelse

Ved å gjennomføre tiltak for medvirkning som en rutine i all planlegging, utvikles lokalsamfunnets demokratikompetanse og deltakerevne. Dette vil antagelig også påvirke motivasjonen for å delta, og bidra til å utvikle en kultur for medvirkning lokalt.

5. Gi klare rammer for å sikre en meningsfull prosess

Hensikten med planprosessen bør defineres så tidlig som mulig. Det samme gjelder hvordan medvirkningsopplegget skal utformes, jf. pbl § 4-1. I planleggingen av medvirkningsaktivitetene bør det sikres god sammenheng mellom aktivitetene.

For å sikre oppmøte, realistiske forventinger og tillit til selve prosessen, er det viktig å orientere om rammene for prosessen. Eksempel på rammer er bl.a. hvilke arenaer som finnes for deltakelse og medvirkning, og hvilke påvirkningsmuligheter man har til enhver tid. Dette bidrar til realistiske forventninger fra deltakerne til de ulike planfasene, [se eksempel på et aktivitetsskjema fra Statens vegvesen](#).

En slik klargjøring av rammene kan også bidra til at deltakere lettere ser hvordan planprosessen virker inn på planens resultat, og at deres bidrag oppleves ønsket inn i planprosessen. Et medvirkningsopplegg bør som regel styres slik at de ikke fører til stadige omkamper i og etter prosessen, men ha en klar struktur som får fram nyttige bidrag og gir tydelig overgang til neste planfase.

Klare rammer for involvering

Jo tydeligere opplegget for medvirkning er, jo enklere vil det antagelig være å gjennomføre. Opplegget bør så langt mulig være fastsatt og kjent på forhånd, og omfatte en beskrivelse av:

- hensikt, mål og premisser for planarbeidet og eventuelle usikkerheter i planprosessen. Det bør framgå tydelig hvilke temaer som er til behandling og hvilke deltemaer som kan være særlig aktuelle for bred medvirkning.
- mål og sannsynlig tidsramme for hver planfase, inkludert arenaer, metoder, frister for innspill og navn på prosessansvarlig. Opplegg for vurdering og diskusjon av alternative forslag som kan komme opp i planprosessen bør oppgis, jf. pbl § 5-2.
- deltakende grupper. Rollene til de ulike representantene som er involvert i prosessen og deres kontaktopplysninger, bør framgå. For identifisering av potensielle deltakere, se råd 3.

6. Sikre god oppstart – start tidlig med medvirkningsaktiviteter

Prosessen i seg selv er en viktig del av planleggingen. Dette betyr at jo tidligere de ulike hensyn og ideer kommer frem, dess større påvirkningsmuligheter og bedre avveininger er mulig i forhold til den endelige planløsningen. For å komme dit er det vesentlig med en god oppstart og kunngjøring som sikrer målgruppebasert og effektiv involvering.

7. Legg inn fleksibilitet i bruk av metoder

Utvalgte metoder i veilederen er verktøy for å få fram innspillene, jf. en metodeoversikt på www.planlegging.no. Metodene er sortert etter fire kategorier:

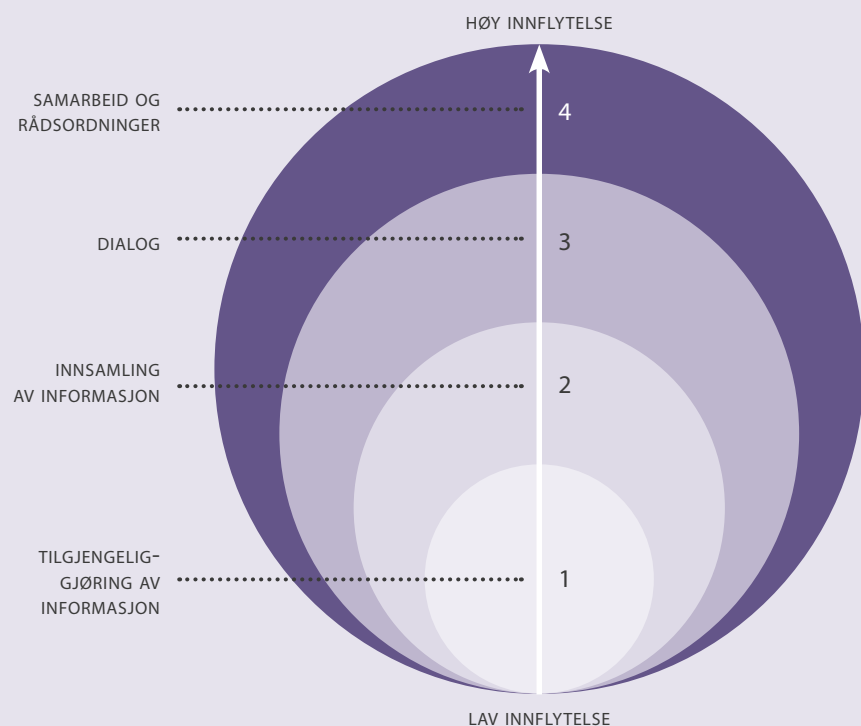
- metoder for tilgjengeliggjøring av informasjon
- metoder for innsamling av informasjon
- metoder for dialog
- metoder for samarbeid

Spennet av medvirkningsmetoder

Medvirkning i planleggingen kan fremstilles ved bruk av "innflytelses-sirkler" etter ønsket omfang av involvering og engasjement fra befolkningen. Sirkelen er inspirert av Sherry Arnsteins (1969) forsøk på å forstå medvirkning i planlegging ved bruk av "medvirkningsstigen".

Innflytelsessirkelen

Medvirkningspennet for innflytelse i planleggingen kan illustreres gjennom innflytelsessirkelen. Den viser at ulike metodebruk i planleggingen gir ulike involvering og innflytelsesmulighet i planprosessen;



Figur. Den minste sirkelen (1) viser tilrettelegging av informasjon, som kan tilgjengeliggjøres uten etterfølgelse av andre tilretteleggingstiltak enn offentliggjøring av planprosessen.

Sirkel (2) illustrerer innhenting av informasjon, som rommer en åpen prosess og større medvirkningsmulighet ved at man kan bidra til kunnskapsinnsamling og bredere beslutningsgrunnlag.

Påfølgende sirkel (3) viser at en dialogbasert medvirkning der en blanding av kommunikative og engasjerende metoder er tilstede, øker muligheten for påvirkning.

Sirkel (4) viser situasjoner der innflytelsen er størst, - i samarbeid og nær samhandling med andre berørte. I samsvar med behovet for å balansere prinsippene i kap 3 vil det i en bred planprosess være vanlig å bevege seg mellom sirklene.

Det er ingen særskilt metode som er "den beste" for alle plansammenhenger. Dette er situasjonsavhengig, og plantype, formålet med planen, fasen i planprosessen og planens berørte og interessegrupper, vil være avgjørende faktorer. Dersom det skjer endringer i prosessen, kan dette også gi behov for tilpasninger av metodeopplegget.

I planprosessen er det viktig å ta høyde for at valg av medvirkningsmetode gir ulik form på tilbakemeldingene fra deltakerne, og det er viktig å velge en passende metode i forhold til de som skal involveres. Enkelte metoder er rettet mot etablering av relasjoner og tillitsbygging mellom deltakere som ikke kjenner hverandre i forkant. Det er også viktig å være oppmerksom på at arenaer og metoder for deltakelse både kan ekskludere og inkludere ulike grupper.

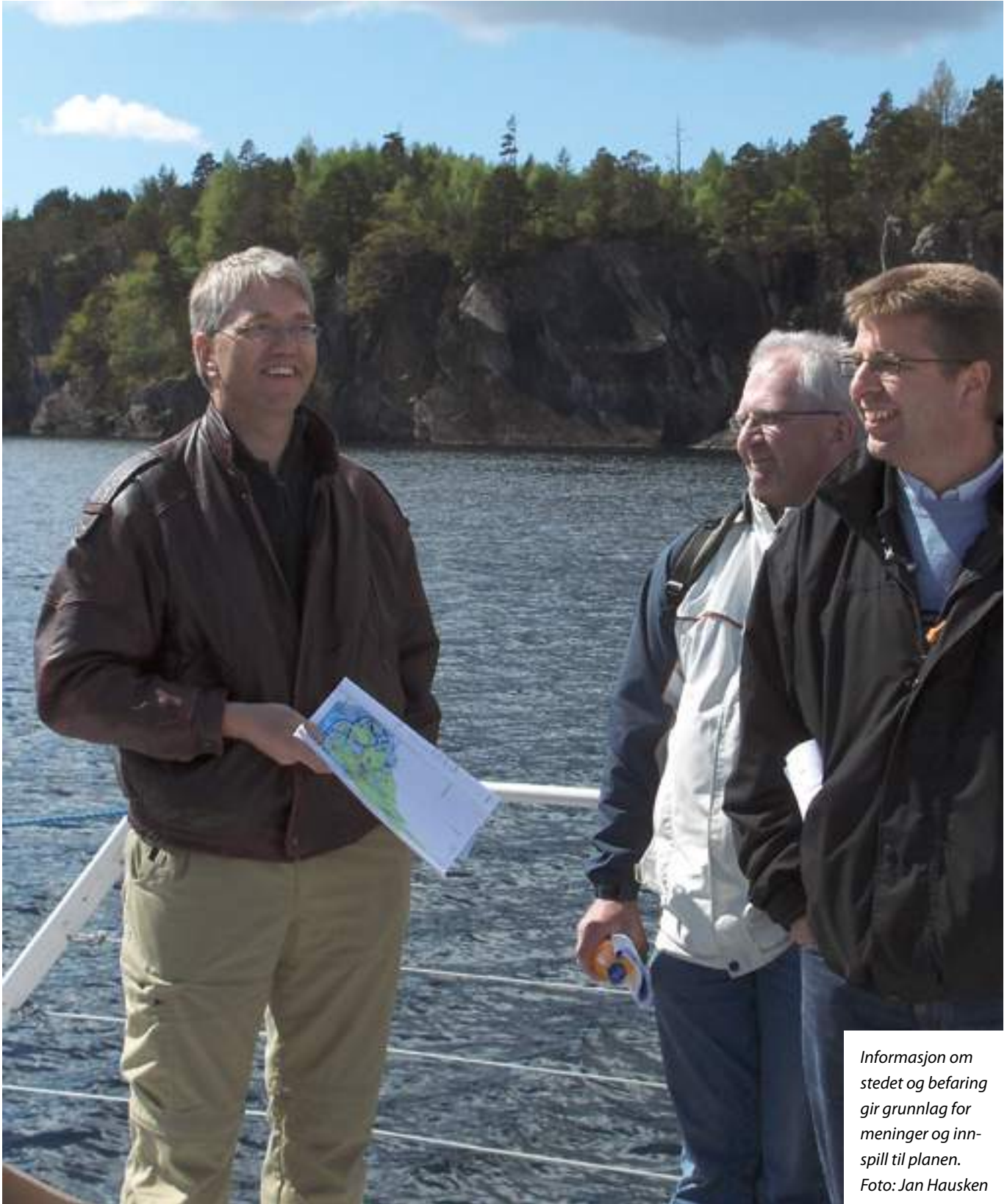
8. Gi rom for kreativitet og muligheter i prosessen

Robuste framtidsløsninger vil mer og mer basere seg på åpen dialog og samarbeid på tvers av fagmiljøer, sektorer og forvaltningsnivåer. Innenfor aksepterte rammer, f.eks. å redusere utslipp av klimagasser, er det å fremme kreativitet og nytenking fra lokalsamfunnet en måte å engasjere og samarbeide med befolkningen på som kan gi spennende ringvirkninger. Tanker i nye baner kan vekke inspirasjon blant flere til å få til noe nytt – og være potensielle såkorn til endring.

9. Offentliggjør innspill og resultater for deltakerne

Planprosessen skal dokumenteres og fremstilles elektronisk underveis, jf. pbl § 5-2. Bruk gjerne deltakernes egne ord – det gir en sterkere gjenkjenning og autentisitet for leserne.

Gi tilbakemelding til deltakerne om resultater og evaluering etter endt medvirkningsprosess og endelig vedtak. Medvirkning skaper forventninger, og gir forpliktelser til deltakende parter. Deltakerne bør så langt mulig få vite hvilken betydning innspillet har hatt for sluttresultatet. Digitale medvirkningsverktøy med vekt på formidling kan bidra til å gjøre dette på en enkel måte i dag.



*Informasjon om stedet og befaring gir grunnlag for meninger og innspill til planen.
Foto: Jan Hausken*



I møtet med befolkningen på Hamar boblet ideene til utformingen av Stortorget. Metodene var flere og komplementære for å få opp engasjementet og innspill fra folk flest.

Foto: Christoffer Horsford Nilsen

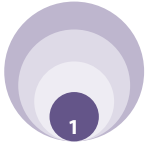


4

Et utvalg aktuelle metoder og gode eksempler

Det finnes ingen ferdig oppskrift på hvordan man velger ut en metode for medvirkning. En rekke metoder som f.eks. møte for offentligheten eller en gåtur med orientering om planlagte endringer, kan nyttes til flere formål – både spredning av informasjon, innhenting av innspill og relasjonsbygging. Planleggeren kan på sin side utnytte og kvalitetssikre den kunnskap og de ønsker som nærmiljøet har for sitt område. I dette kapitlet presenteres et utvalg medvirkningsmetoder med utgangspunkt i deres egenskaper og nytte i ulike situasjoner.

Inndelingen av metodene bygger på de fire kategoriene som framkommer av innflytelsessirkelen under kap 3, råd 7. Endel metoder kan tjene flere og ulike formål, og kategoriernes grenser er derfor flytende. I tillegg til denne enkle oversikten gis det en mer omfattende oversikt over metoder på departementets hjemmeside.



Tilgjengeliggjøring av informasjon

Informasjon om planprosessen og gode former for varsling eller invitasjon til prosessen gir folk flest mulighet til å påvirke planleggingen. Målgruppebasert, tidsriktig og saklig informasjon ved oppstart og underveis er viktig for at berørte og interesserte deltakere skal få en tilstrekkelig mulighet til å være aktiv i planleggingen.

Nedenfor følger et par metoder for tilgjengeliggjøring av informasjon:

1 Allmenn kunngjøring

2 Regionalt planforum

1 Allmenn kunngjøring

Planansvarlig har plikt til å kunngjøre oppstart av planprosessen, hvilke muligheter som finnes for å gi innspill til planarbeidet, igangsettelse av høring og ettersyn av planprogrammet og planforslaget, og informasjon om når planen er vedtatt.

Det stilles samme krav til kunngjøring av planoppstart ved alt planarbeid. Det vil si at forslagsstilleren alltid skal kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. På internett kan offentliggjøring av planoppstarten knyttes opp med lenke til plandokumentasjonen. Ved nærmere regler §§ 11-2 og 12-8 i loven framgår kravene til gjennomføring av oppstart. I arbeidet med kommuneplan er det vanlig å sende forslag til planprogram på høring og til offentlig ettersyn samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet, jf. pbl §§ 11-13 og 4-1. Det er viktig å ha fokus på kunngjøringens utforming og klarhet. Bruk et tydelig og direkte språk i kunngjøringen, og anvend stedsnavn eller begreper som er alminnelig kjent.

Eksempel: Framtidsavisa "Sagene 2020" - Samarbeid med lokale medier om lokalutvikling. Varsel om utforming av en fremtidsvisjon for bydelen. Bydel Sagene, Oslo kommune

Lokal Agenda21 Forbundet i bydel Sagene inngikk i 2003 et samarbeid med lokalavisa om utgivelse av fremtidsavisa "Sagene 2020". Avisa kunngjorde oppstarten av et større områdeutviklingsprosjekt for et bedre nærmiljø. Framtidsavisa presenterte blant annet framtidens bilder fra et fortgående fremtidsverksted med beboere, lokale forretningseiere, og representanter fra bydelsutvalget og bydelen. I tillegg fungerte avisa som en invitasjon til et folkemøte. Hensikten med dette var å få flere engasjert, både for å gi flere innspill til utviklingen av sentrale områder og å aktivisere deltakelsen fra de ulike arbeidsgruppene. Framtidsavisa ble delt ut til alle husstander i bydelen. I tillegg ble det benyttet oppsøkende kontakt på torg og møteplasser. Det kom 150 mennesker til folkemøtet.

Læring. Ved å "sette farge på" den offentlige kommunikasjonen og aktivt samarbeide med nærmiljøets institusjoner, aktuelle interesserepresentanter og ildsjeler, la bydelen til rette planprosessen slik at den sikret deltakelse fra folk flest. Det ble også skapt blest om planprosessen, som ga gode til-



bakespill og fremmet flere initiativ fra beboerne. Kommunikasjonen var målrettet og engasjerte beboerne til deltakelse. Flere av innspillene er å finne igjen i form av møteplasser, plassering av benker og utvidet fortau ("miljøgate"). Denne prosessen forsterket også fellesskapsfølelsen og stoltheten knyttet til stedet blant beboerne.

Nøkkelord. Tidlig medvirkning, ulike varslingsformer om oppstart, invitasjon

Kilde: Sagene bydel, Enhet for bærekraft



2 Regionalt planforum

Et regionalt planforum er etter pbl § 5-3, en arena for bedre samordning av forskjellige interesser og syn, raskere avklaring og en mer samstemt praksis i plansakene innen et fylke.

Regionalt planforum er en møteplass mellom berørte regionale og lokale myndigheter og interesser for å bidra til flyt og klargjøring av planinformasjon, særlig i større, komplekse saker. Hensikten er å styrke beslutningsprosessene og gi mer samstemmig planpraksis i et fylke. Deltakere er de interesser som er berørt av den aktuelle saken, og utgjør normalt de statlige og regionale organer og kommuner. De regionale rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre har også en vesentlig rolle i å veilede og rådgi kommunene for å sikre at viktige hensyn blir ivaretatt tidlig og tydelig i planprosessen. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for planforumets ledelse og sekretariat.

Eksempel: Rådsdeltakelse i regionalt planforum gir oversikt, Akershus fylkeskommune

Foruten at statlige og regionale myndigheter og kommunene som er berørt av den enkelte sak deltar, kan også aktuelle interesser ved de ulike representasjonsordningene som finnes i regionen, inviteres. Akershus fylkeskommune har god erfaring med å benytte regionalt planforum aktivt i veiledningen av kommunene for å sikre involvering av interesser som ikke er i stand til å delta direkte, f.eks. regionalt eldreråd eller regionalt råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er et nyttig og effektivt forum, der rådene kan fange opp planer av betydning for oppfølging.

Selve sammensetningen av rådene er vesentlig for kvaliteten på møtene i regionalt planforum. For de fylkeskommunale råd i Akershus fylkeskommune er det besluttet at de politiske representantene også skal være fylkestingsrepresentanter. På den måten kan man sikre at rådets kommentarer og synspunkter ivaretas i den endelige politiske behandlingen i fylkestinget. Tilsvarende kan det være viktig at de politiske representantene i de kommunale rådene er kommunestyre-/formannskapsrepresentanter. Det er viktig at brukerrepresentantene representerer bredden i funksjonshem-

des organisasjoner, ikke bare en brukergruppe.

Læring. Det er viktig med god dialog tidlig i planarbeidet for å sikre at vesentlige interesser legges inn i premissene for planleggingen. De rammene og forventningene som klargjøres i Regionalt planforum, kan virke veiledende for hvordan vesentlige interesser blir ivaretatt i planarbeidet.

Nøkkelord. Tidlig medvirkning, effektiv samordning, varsel om oppstart, invitasjon, aktiv tilrettelegging for grupper som kan falle utenfor planprosesser og/eller er uten spesifikk lovfestet deltakerrett

Kilder: Lov om forbud mot diskriminering pga nedsatt funksjonsevne (2008), Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. eller, diskrimineringsloven (2005), Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. (2006), Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (revidert 2005), Fylkeskommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Akershus fylkeskommune, Eldrerådet i Akershus fylkeskommune



Medvirkning skaper nye ideer og møteplasser mellom allmennheten og politikerne. Dette kan gjøre det lettere å finne løsninger som er gode nok for de fleste. Tilrettelegging for rullestolbrukere i friluftsområde i Karmøy kommune. Foto: Jan Hausken



Innsamling av informasjon

Ved å samle inn informasjon fra både offentlige og private kilder i planprosessen, opparbeides en kunnskapsbank som også kan ivareta befolkningens interesser. Denne informasjonen kan utfylle ekspertkunnskap, statistikk og historisk materiale. Denne informasjonen kan gi et nyttig overblikk over plansituasjonen, og bidra til et bredt grunnlag for lokale og regionale beslutninger. En viktig oppgave er hvordan informasjon samles inn og formidles videre i planprosessen. Det er nyttig å tenke gjennom hvordan formidlingen av denne informasjonen skal foregå, når man planlegger oppstart og kunnskapsinnsamling.

Nedenfor følger et par metoder for innhenting av informasjon:

1 Spørreundersøkelse

2 Gyldighetstest i landskapsanalysen

1 Spørreundersøkelse

En spørreundersøkelse kan gjennomføres når det er behov for generell og representativ informasjon om innbyggernes meninger.

En spørreundersøkelse kan deles ut til husholdninger i planens nedslagsfelt, postes til visse målgrupper, eller til tilfeldig utvalgte interessegrupper. I en spørreundersøkelse kan man bruke spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer (ettvalg eller flervalg), og/eller åpne spørsmål. Man kan innhente informasjon om f.eks. informantenes vurdering av plansakens aktuelle situasjon (hvor mange, hvor mye, hvor ofte, hvor viktig) eller informasjon om informantenes meninger og påstander. På åpne spørsmål svarer man med egne ord. Her kan svarene avdekke helt nye synsvinkler.

Spørreundersøkelser gjennomføres vanligvis anonymt, og kan f.eks. gjennomføres med representative utvalg. Representative utvalg er en gruppe som er valgt ut etter bestemte prinsipper, og resultatene en da får, skal kunne si noe om hele utvalget, for eksempel befolkningen et sted. Dette forutsetter at svarprosenten er høy nok. En analyse av en spørreundersøkelse krever at man behersker statistiske metoder. Om man ikke har denne kompetansen selv, kan man bruke profesjonelle aktører for å gjennomføre spørreundersøkelsen.

Eksempel: prosjektet «Ungdom i sentrum» i Hokksund høsten 2010. Metode for kartlegging av ungdommens behov og ønsker tilknyttet utvikling av sentrumsområdet i Hokksund, Øvre Eiker kommune.

Øvre Eiker kommune brukte spørreundersøkelse som en innledende metode for å få kartlagt ungdommens behov og ønsker for utvikling av sentrumsområdet i Hokksund. Kommunen utformet spørsmålene i tverrfaglige grupper, og laget deretter en nettbasert undersøkelse som det tok 5 til 10 minutter å besvare. Ungdom ble oppmuntret til å svare ved at et nettbrett ble lansert som premie. I Hokksund la spørreundersøkelsen grunnlaget for dybdeintervjuer med ungdom, deretter ble det arrangert en workshop, og til slutt gjennomførte de et modellverksted.

Læring. I innledende fase kan spørreundersøkelser være nyttige, spesielt for større og komplekse planer som områderegulering, for systematisk å avdekke hva ulike målgrupper er opptatt av. Politikerne og planleggerne kan ved hjelp av spør-



Unge kan være viktige bidragsyttere og utviklingsagenter for de store linjene.

reundersøkelser sjekke hvorvidt deres antagelser stemmer med det folk faktisk sier at de mener.

Nøkkelord. Tidlig medvirkning, kartlegging og analyse, utrednings- og beslutningsgrunnlag, medvirkning til aktuelle tema

Kilde: "Ungdom i sentrum. Ungdom som aktive deltakere i byutviklingen – metoder og erfaringer fra Hokksund". Øvre Eiker kommune med prosjektstøtte fra Husbanken (2011).



spørreundersøkelse

dybdeintervju

workshop

modellverksted

Figur 2. Medvirkningsprosess i Hokksund.



Foto: Jan Hausken

2 Gyldighetstest i landskapsanalysen

Et landskap oppleves forskjellig avhengig av hvilken tilknytning til landskapet og bakgrunn den enkelte har. En fagperson vil beskrive landskapet på en annen måte enn den som er født og oppvokst på stedet. En gyldighetstest kan bidra til å justere de resultater som konsulenter/kommunen har kommet fram til gjennom en landskapsanalyse, slik at resultatene er i bedre samsvar med befolkningens opplevelse av landskapet.

Gyldighetstesting kan benyttes ved områdeinndeling og navnsetting av landskap, eller inngå i fastsetting av landskapskarakter og eventuelt verdisetting. Gyldighetstesten kan medføre endringer i områdeinndelingen eller navnsettingen, eller den kan resultere i en bedre redegjørelse eller begrunnelse for den valgte områdeinndelingen. En gyldighetstest bidrar til å få fram mer helhetlig informasjon om landskapskarakteren for et område slik at den er i best mulig samsvar med innbyggernes opplevelse av landskapet. Dette gir økt legitimitet til de vurderinger som gjøres senere i planprosessen.

Bruk av landskapsanalyse med gyldighetstest er grundig og ressurskrevende, men ressursbruken avhenger av hvilket medvirkningsopplegg som er valgt. Gyldighetstester kan f.eks gjennomføres ved bruk av spørreskjema, både på papir og elektronisk, via sosiale media og gjennom folkemøter.

Eksempel: sosialt nettverk og sosiale media – stort potensial i landskapsdeltakelse, Lyngen kommune

Som grunnlag for revisjon av kommuneplanens arealdel har Lyngen kommune utført landskapsanalyse med bruk av gyldighetstest. Hensikten har vært å sjekke den innhentede kunnskapen om landskap mot befolkningens oppfatning av landskapet. Med utgangspunkt i landskapskarakteren har det til de ulike områdene blitt utarbeidet en elektronisk spørreundersøkelse med mulighet for kommentarer. Skjemaet ble publisert på nettsiden til kommunen og på kommunens facebook-side. Grunneierlag og bygdelag ble i tillegg tilskrevet med oppfordring om å besvare undersøkelsen. På denne måten fikk kommunen vite om landskapskarakteren var i tråd med innbyggernes oppfatning av landskapet. Kommunen fikk også inn kunnskap om områdene som ikke var fanget opp tidligere.

Læring. En kritisk målgruppe i landskapskartlegging og –analyse er innbyggerne som brukere av landskapet. For å sikre deltakelse i kunnskapsprosessen fra aktive grupper og allmennheten, var enkelhet og målgruppetilpasning en viktig tilnærming i utvelgelsen av metodene. Det ble lagt vekt på god tilpasning av språkform, design av spørsmål og brukerfunksjonalitet.

Nøkkelord. Landskap, landskapskarakter, landskapsanalyse, konsekvensutredning, kommuneplan

Kilder: [Den europeiske landskapskonvensjonen](#) (2004), [Veileder: Metode for landskapsanalyse i kommuneplan](#), [Landscape and Public Participation](#) fra Landskapslaboratoriet i Cataluna, [www.niku.no](#), [Kommuneplan for Lyngen kommune 2013-2024](#)





Dialog

I en dialog om planen inviteres berørte og andre interesser til et samspill og kommunikasjon med planleggeren og andre prosessaktører som f.eks. medeiere og beslutningstakere. En dialogbasert deltakelse forutsetter tilgang på lik og relevant informasjon. Dialog er særlig egnet i en forberedende fase, f.eks. når mål for planer og prinsipper for planløsningen skal defineres, men den kan også være aktuell i fasene fram til beslutningen skal tas. I enkelte plansituasjoner er ikke en allmenn invitasjon til dialog tilstrekkelig for å få aktuelle berørte befolkningsgrupper på banen. Da kan f.eks. digitale dialog-løsninger være et målrettet virkemiddel. Med sin umiddelbarhet og tilgjengelighet kan digitale løsninger være både demokratiserende og effektive for planprosessen, og bidra til å lette dialogen, - ikke minst overfor grupper som ungdom, yngre etniske minoriteter og travle småbarnsforeldre.

Nedenfor følger et par metoder som bidrar til dialog:

1 Digitalt planverktøy – med mulighet for integrert sosial medie-løsning

2 Oppsøkende virksomhet

1 Digitalt planverktøy – med mulighet for integrert sosial medie-løsning

Planloven krever at planprosessen er digitalt framstilt, jf. pbl § 5-2. Digitale planverktøy kan gi oversikt både for planlegger og innbyggere over innspill, tema, analyser og annen planrelevant informasjon.

Innen nettbasert GIS er det et stort potensial i å åpne og effektivisere arealplanprosesser. Flere og flere informasjons- og dialogbaserte deltakelsesmetoder finnes allerede i digital form som digitale undersøkelser, responskjemaer og diskusjonsfora. Området er i rask utvikling, og de planverktøyene som er tilgjengelige er blitt enklere i oppsetting og moderering. Det kreves imidlertid kompetanse og investering i programvare for å få full utnyttelse av teknologien. En fordel med planverktøyene er at de kan gjøre det enkelt å sortere og analysere innspill fra et større utvalg prosessdeltakere. De tillater også at deltakerne leser og svarer på andres uttalelser uavhengig av tid og sted, samtidig som de presenterer sine egne. Men slike planverktøy kan virke ekskluderende på de personer som ikke har tilgang til internett eller sosiale medier. I tillegg til stasjonær formidling kan digitale planverktøy brukes i ulike mobile enheter som nettbrett og smarttelefon.



Foto: Svein Andersland, Fitjar kommune

Eksempel: Mobil plattform på nettbrett ga utvidet tilgang og bruk, Fitjar kommune

For å gi innsyn og etablere dialog om problemstillinger i de planspørsmål som var aktuelle for arealplanen har Fitjar kommune tatt i bruk digitale planprosesser som også er tilgjengelig for smarttelefon og nettbrett. Dette har vært en god måte å sette allmennheten, politikere og regionale høringsinstanser inn i planforslaget på, og samtidig legge til rette for kommunikasjon om konsekvensutredninger (KU), risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og geografisk analyse av arealplandata. Ved å laste ned en kartapplikasjon har innbyggere kunnet stå ute i terrenget og studere aktuelt planforslag. Gjennom kartapplikasjonen har de fått en enkel oversikt over forslag til endringer i arealplankartet med direkte tilgang til KU og relevante plan- og temadata. Lokalpolitikere og regionale høringsinstanser har også i stor grad benyttet de

mobile mulighetene nettbrettet gir for innsyn i planprosessen.

Læring. Bruk av denne applikasjonen ga den enkelte økt forståelse og innsyn i konsekvenser av planen for ulike sektorinteresser. Den ga og en bedre innsikt i behovet for prioritering mellom formål og totalvurdering knyttet til omfanget av planfremleggelsen. Videre ga den en større forståelse og aksept fra innspills-haver for kommunale tilrådinger, og gjorde det enklere for regionale planmyndigheter å ta stilling til planframlegget.

Nøkkelord. Tidlig medvirkning (inkl. idéfase på løsninger), elektronisk fremstilling av planprosess, effektiv og tilgjengelig dialog i alle planfaser

Kilde: Fitjar kommune, 12-kommunesamarbeidet i Vestfold

2 Oppsøkende virksomhet

Metoder som fremmer fysisk tilgjengelighet og personlig engasjement på stedet til planprosessen er viktig for å sikre deltakelse, involvering og gode innspill. I tilfeller der det kan være vanskelig å få grupper i tale, f.eks. i de situasjoner der digitale medier ikke når fram, er direkte og personlige henvendelser et effektivt virkemiddel for å få etablert kontakt og dialog. Det handler også om å være lett tilgjengelig der folk ferdes, slik at publikum kan ta kontakt eller engasjeres til dialog og innspill.

I klimaturneen i Nordland ble det blant annet brukt gule støvler med påskrift for å tiltrekke oppmerksomhet til standen. Foto: Nordland fylkeskommune



Eksempel: Nordland fylkeskommune – klimaturne, regional klimaplan (2011-2020). Dialog og deltakelse gir mer robuste klimaplaner.

Oppsøkende virksomhet ble brukt i 2010 som et ledd i høringen av "Regional plan – Klimautfordringer i Nordland". Det var viktig for fylkeskommunen å skape debatt og bevissthet omkring klima- og energispørsmål, og å legge til rette dialog og felles arena med samarbeidspartnere i Nordland. I en måneds tid var fylkeskommunen på klimaturne i elbil rundt i Nordland for å oppsøke og komme i kontakt med fylkets innbyggere.

Ulike kanaler ble tatt i bruk for å vekke oppmerksomhet omkring klimaspørsmål – twitter, facebook, blogg og lignende. Partytelt, gummistøvler, sydvest og t-shirts ble funnet fram for å få en "vekkelseeffekt". Humor var også en viktig ingrediens. Underveis ble det lagt ut reiseoppdateringer, bilder og oppfordringer til deltakelse på kommende arrangementer. Fylkesråden for kultur og miljø bidro med leserinnlegg i lokalavisser, med oppfordringer til delta-

kelse i planarbeidet. En forenklet versjon av klimaplanen ble delt ut ved arrangementene. Videre ble folk invitert til å gi innspill til planen ved å fylle ut "postkort" som de kunne avlevere i fylkeskommunens "postkasse".

Læring. Prosessen tok mer tid enn ventet, og det var krevende å håndtere innspill i etterkant. Medvirkningsopplegget var likevel et nyttig redskap for å få med mange deltakere. Turneen ga stor oppmerksomhet om planen, og det kom flere innspill enn ved tidligere medvirkningsprosesser. Fylkeskommunens representanter fikk møtt folk i flere kommuner, og positiv tilbakemelding på at fylkeskommunen var oppsøkende og tilstede. I etterkant assosieres Nordland fylkeskommune med klima- og energispørsmål, og forventninger til planen har dermed blitt skapt.

Nøkkelord. Møte på deltakernes arena, aktiv tilrettelegging for medvirkning, dialog

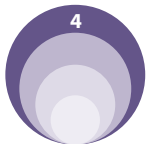
Kilde: Regional plan – Klimautfordringene i Nordland, Klimaplan – tweet, <http://klimaturne.origo.no/-/sandbox/show?ref=mst>, Eksempelsamlingen til Århus-konvensjonen.



Aktiv bruk av medier i det offentlige rom blir stadig viktigere kanal for å legge til rette for dialog med lokalsamfunnet.

Planleggerne fikk med seg hele nordlands-samfunnet i arbeidet med å utvikle den regionale planen for klimautfordringer. De brukte enkle, oppsøkende og fengende metodegrep i planprosessen.





Samarbeid og rådsordninger

Samarbeid i planprosessen omfatter her en mer interaktiv deltakelsesform mellom planmyndighet og de private, og har fokus på «den gode samtalen». Samarbeid innebærer et mer forpliktende forhold til selve planprosessen. Samarbeidsmetoder kan skape en egnet arena for deltakelse både for grupper som er omfattet av institusjonelle deltakelsesordninger, og de uten slike ordninger. Gjensidig læring, utveksling av kunnskap og verdier, samt økt dialog med befolkningen, er viktige gevinster i samarbeidsprosessen. Samarbeidet kan være knyttet til et planleggingsprosjekt eller til et utviklingsprosjekt i et større område. Samarbeidet gjennomføres vanligvis med et utvalg av mindre, representative grupper, for å gjøre gjennomføringen enklere enn å samle hele befolkningen i et område. Samarbeid er nyttig for å bearbeide ulike synspunkter og kontroverser.

Nedenfor følger et par metoder for samarbeid:

1 Samarbeidsgruppe

2 Forhandling

1 Samarbeidsgruppe

En samarbeidsgruppe består av ulike interesserepresentanter som behandler sentrale spørsmål til nytte for partene i planleggingen.

Samarbeidsgruppen samles for å diskutere og forhandle i flere omganger under planprosessen. I gruppen behandles viktige spørsmål til planleggingen, som f.eks. trafikksikkerhet, mål med planleggingen, planløsningen og dens alternativer, og vurdering av konsekvenser. Arbeidsformen kan variere fra tradisjonell møtepraksis til frie arbeidsformer. Samarbeidet kan intensiveres ved hjelp av metoder som er egnet for gruppearbeid. En samarbeidsgruppe kan være nyttig når mange ulike parter er involvert, og kan bidra til å gi bedre beslutningsgrunnlag.



Deltagelse i samarbeidsgruppen. Foto: Listerrådet

Eksempel: plan- og analysesamarbeid i Lister-regionen

I Vest-Agder har seks kommuner funnet gode måter å samarbeide på. Det skjer gjennom Listerrådet, hvor kommunene Farsund, Flekkefjord, Lyngdal, Hægebostad, Sirdal og Lyngdal er representert. Samarbeidet har resultert i flere felles planer og utstrakt faglig og praktisk koordinering på tvers av kommunegrensene.

Da det ble klart at alle kommunene i Lister hadde behov for oppdatering av sine risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), besluttet Listerrådet å inngå et samarbeid om en felles analyse for hele regionen. Dette

bygget på forståelsen av at kommunene hadde mange felles ROS-utfordringer og at løsningsene ofte ligger i samarbeid med nabokommuner. Kartlegging av risiko og sårbarhet skjedde i hovedsak i tematiske arbeidsgrupper med deltakere fra alle kommunene. På denne måten ble flere interessegrupper involvert enn om arbeidsgruppene kun hadde vært kommunevise. Kommunesamarbeidet muliggjorde deltakelse fra flere organisasjoner, NSB og sivilforsvaret.



Det er sivilbeskyttelseslovens § 14 som pålegger kommunene å ha oppdatert ROS-analyse. Denne forholder seg til pbl som vektlegger medvirkning. Kommuner i Lister kan av og til oppleve at viktige aktører ikke har kapasitet eller stor nok interesse til å prioritere medvirkning. Når kommunene i Lister stod sammen og henvendte seg i fellesskap til de samme aktørene, var det imidlertid enklere å utvikle en god dialog og bedre medvirkning.

Felles planer i Lister:

- Listerplanen
- Strategisk næringsplan for Lister
- Energi- og klimaplan for Lister

Læring. Bred medvirkning engasjerer, interkommunalt samarbeid gir større handlingskraft og inspirerer til mer samarbeid: For Lister-kommunene er felles areal- og transportplan neste mulighet.

Nøkkelord. Beslutningsgrunnlag, interkommunalt samarbeid, risiko- og sårbarhetsanalyse

Kilde: www.Lister.no

2 Forhandling

Alle parter skal i utgangspunktet møte som likeverdige. Forhandling er en samarbeidsform som krever at deltakerne er engasjert i de spørsmål som behandles. Alle drøftinger og forhandlinger bør ha en møtetreferent med tanke på framdrift for involverte parter. Forhandling i en planprosess er et stadie man kan komme til når det er nødvendig å avklare de ulike partenes ståsted og finne løsninger på problemene som alle kan godkjenne.

Målet med forhandlinger er å redegjøre for de ulike partenes syn på saken, utrede mulighetene for å finne en fellesløsning, og bli enige om videre muligheter. Forhandlinger kan føres mellom to eller flere parter. Partene bør bestå av minst en representant fra hver av de berørte samfunnsgruppene. I forkant av at partene innkalles til forhandlinger, kan det være en fordel at prosessleder, i funksjon av å være forhandlingsleder eller megler, har drøftinger med hver enkelt part for seg, for å belyse ståsted og muligheter for endring. I disse møtene er det viktig at forhandlingsleder spiller med åpne kort, og følger opp eventuelle avtaler som gjøres gjennom hele forhandlingsprosessen, slik at partene opplever at de blir sett og hørt. Dette gir også forhandlingsleder integritet. En god forhandler lytter til hva de andre har uttalt, redegjør tydelig for saken, og motiverer for løsninger.



*Informasjonstavlene ble brukt til å informere om kulturarv og naturen i nærområdet.
Foto: Halvard Hatlen*

Eksempel: Fræna kommune, Kyststien

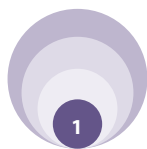
På basis av forslag fra Friluftsrådet i Møre og Romsdal startet man arbeid med en kyststi fra Farstadsanden til Julshamna. Fræna kommune er en typisk landbrukskommune med stort landbruksareal, og lite arealer tilrettelagt for funksjonshemmede, eldre og småbarnsforeldre. I dette området var det derfor mange grunneiere med landbrukseiendommer som ble berørt av utbyggingen. Det var også nødvendig å ta hensyn til landbruks- og miljøverninteresser, samt kulturminner fra andre verdenskrig og tidligere perioder. Her ble det utarbeidet ryddige leieavtaler, der ansvar for seinere drift og vedlikehold er avklart i hele leieperioden.

Læring. Gjennom et godt samarbeid med grunneierne, der det ble holdt samla orienteringsmøter før hovedforhandlingene, ble grunnlaget lagt for en avtale som gjorde området tilgjengelig for allmennheten. Kyststien er i dag en mye brukt tursti, som er tilgjengelig for funksjonshemmede. Den er også tilrettelagt med parkeringsplasser og informasjonsskilt om natur, flora og historie fra området, samt rasteplasser. Flere frivillige organisasjoner fra kommunene i nærheten bruker Kyststien som utgangspunkt for turer der folkehelse er et sentralt element.

Nøkkelord. Tidlig samordning, samarbeid, beslutningsgrunnlag, megling

Metodeoversikt

En oversikt over noen aktuelle metoder for medvirkning og deltakelse i planprosessen. En nærmere beskrivelse av de enkelte metodene er å finne på www.planlegging.no.



Tilgjengeliggjøring av informasjon

1. Oppstart med ulike varslingsformer

- Allmenn kunngjøring
- Brev
- Melding
- Brosjyre
- Bruk av offentlige plasser som ofte er besøkt av allmennheten
 - Offentlige oppslagssider og sosiale medier
 - Offentlige oppslagstavler
- Utlegging av planer til offentlig ettersyn
- Elektronisk visnings-/delingssted - Dropbox
- Utstilling
- Annen bruk av massemedier
 - Pressemelding og informasjonsmøte
 - Pressekonferanse
 - Intervju med politiker eller planlegger

2. Oppstartsmøte



Innhenting av informasjon

1. Interessent-/aktøranalyse

2. Svarskjema

3. Annen undersøkende metode

- Undersøkelser
- Spørreundersøkelse
- Nettundersøkelse
- SWOT-analyser
- Stedsanalyse
- Kulturhistorisk stedsanalyse DIVE
- Stedsopplevelse
- Gyldighetstest i landskapsanalysen

4. Intervju

5. Høringsuttalelse



Dialog

1. Åpent møte/seminar/konferanse

- Informasjonsmøte
- Arbeidsseminar med panel
- Søkekonferanse
- Dialogkonferanse

2. Mottaksarrangementer og oppsøkende virksomhet

- Åpent kontor/servicedag
- Informasjonskontor
- Utstilling og stands

- Informasjonsterminaler
- Møtebesøk
- Dør-til-dør-besøk

3. Planleggingsbefaring

- Gåtur/barnetråkk/ungdomstråkk
- Sykkeltråkk
- Rullestoltrilling/-kjøring
- Fotografering

4. Visualiseringsverktøy

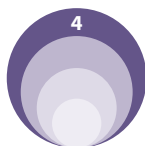
- Digitale planverktøy
- Sosiale medier
 - Mobile enheter
 - Nettverksdialog/elektroniske diskusjonsgrupper
- Digitale fortellinger
- Mentale og kognitive kart
- Kultur for lokal deltakelse og engasjement
 - Kunst som arena
 - Idrett som arena

5. Arbeidsgrupper/-verksteder

- Deltakende læringsmetode "Participatory Learning and Action"
- Diversity Icebreaker
- Fokusgruppe
- Idemyldring
- Kreativ problemløsning
- Arbeidsbokmetoden
- Anerkjennende undersøkelse
- Åpent forum
- Kafedialog
- Plansmie
- Teater og fortellinger
- "Planning for Real"

6. Fremtidsmetoder

- Fremtidsverksted
- Scenarier
- Fremmedkort-scenarier
- "Future City Game"



Samarbeid og rådsordninger

1. Samarbeid

- Lokalt samarbeid i et nærområde (stedsutvikling, områdeutvikling)
- Arbeidsgrupper

2. Borgerpanel

3. Partnerskap

4. Forhandlinger

5. Råd og representasjonsordninger

Nyttige nettsteder:

www.planlegging.no
www.stedsutvikling.no

www.miljokommune.no
www.vegvesen.no

www.kommunetorget.no
www.bufetat.no/bufdir/

Litteratur

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (2008), rundskriv T-2/09
Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov (2009)
Lov om forbud mot diskriminering pga nedsatt funksjonsevne (2008)
Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (2013)
Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. (2005), rundskriv Q-21/2012
Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (2005), rundskriv A-32/2007
NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven
NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, andre delutredning
Ot. prp. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, herunder plandelen)
St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk
NOU 2003:19 Makt og demokrati
Brev av 18. februar 2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven
Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, H-2/14
Om barn og planlegging. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge i planlegging, rundskriv T-2/08
Brev av 18. mars 2009 fra Miljøverndepartementet om delegering (planutvalg og barnerepresentant)
Universell utforming. Begrepsavklaring, rapport, Miljøverndepartementet, 1468 B/E

Veiledere og andre nyttige kilder

Konsekvensutredninger, T-1493
Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen - handlingsdelen, T-1492
Kommuneplanens arealdel, T-1491
Kommunal planstrategi, T-1494
Regional planstrategi, T-1495
Reguleringsplan, T-1490
Planlegging etter plan- og bygningsloven, T-1476
Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven, T- 1513
Stedsanalyse – innhold og gjennomføring, T-986
Deltakelse og innflytelse - om medvirkning i kommunal planlegging (1992), T-862
Kokebok i folkelig planlegging (1992), T-685
Håndbok i alternative kommunal planlegging, T-970
Planlegging, vern og utbygging - En introduksjon til plan- og bygningsloven. Revidert utgave 2011, hefte 1
Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner. En oppfølger til heftet "Planlegging, vern og utbygging - En introduksjon til plan- og bygningsloven", hefte 2
Metode for landskapsanalyse i kommuneplan (2011), Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning
Kreativitet i veg- og transportplanleggingen (2001), Statens vegvesen, håndbok 229

-
- Rapport fra Verdenskommisjonen om miljø og utvikling (1987): Vår felles fremtid ("Brundtland-rapporten")*
- FNs Rio-erklæring om miljø og utvikling (UNCED, 1992), herunder prinsippartikkel 10 UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århus-konvensjonen, 1998)*
- OECD GOV/PGC(2008)8/REV2, Focus on citizens: Public engagement for better policy and services*
- Miljøvernministeriet (2007): Deltagande i general- og detaljplanlagging, Miljøvernforvaltningens anvisningar lsv*
- Velferdsministeriet, Agger, A. & B. Hoffmann (2008), Borgerne på banen. Håndbok i borgerdeltakelse i lokal byutvikling*
- Sveriges Kommunar og Landsting (2007): Fyrstegsprincipen for planering. For hållbara åtgärder i transportsystemet*
- Arnstein, S. R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation", Journal of The American Planning Association - J AMER PLANN ASSN , vol. 35, no. 4, pp. 216-224*
- Asplan Viak rapport (2007): Virker medvirkning virkelig. Evaluering av planmedvirkning i storbyene*
- Hagtvedt, B. (2012): Tørker demokratiet ut? Om deltakelse som folkestyrets muskel?, UiO, upublisert artikkel skrevet for Miljøverndepartementet*
- Higdem, U. (2009): Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge.*
- Kommunesektorens organisasjon (2013): Idehefte. Hvordan involvere innbyggerne*
- Lid, I.M. (2012): Likeverdige tilgjengelighet? En drøfting av menneskesyn og funksjonshemming med vekt på etiske problemstillinger knyttet til universell utforming, mangfold og deltakelse, UiO, avhandling*
- NFR (2009): Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance (Program "Demokrati, styring og regionalitet", 16. april 2010; jf. også Kart og Plan 69(2), 113-125.12 s.*
- NFR (2011), som ovenfor*
- NIBR/Uni Rokkansenteret (2013): Medvirkning med virkning?*
- NIBR-rapport 2012:16, Ekne Ruud, M.: Ungdom og lokal samfunnsutvikling, Hvordan involveres ungdom på fylkeskommunalt nivå?*
- NIBR 2011:5 Nørve, S.: Medvirkning og tilgjengelighet. Universell utforming og medvirkning som virkemiddel i byggesektoren*
- NIBR 2011:1 Schmidt, L., Guttu G. og L C Knudtzon: Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*
- Putnam, R.D (2000): Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*
- Vista utredning AS (2011): Medvirkning i plan- og byggeprosesser*
- Winsvold, A. og A. Solberg (2009): Modeller for barns medvirkning - en eksempelsamling, Nordisk markering av 20-års dagen for FNs barnekonvensjon, TemaNord 2009:577, Nordisk Ministerråd, København*
-

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: H-2302 B
Design: Itera AS
Trykk: Grøset 06/2014 - opplag 3000

