



Masteroppgave

En kvalitativ analyse av medvirkning i Plan og bygningsloven.

*”Er loven om medvirkning hensiktsmessig for reguleringsplaner
utarbeidet av private aktører?”*

av

Marte Birkeland

Master i moderne forvaltning(MPA) dybdemaster

Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap

Høgskolen i Lillehammer



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no

Sammendrag

Plan- og bygningsloven skal ivareta mange ulike hensyn og oppgaver. Loven skal samtidig tilpasses til et samfunn som er i kontinuerlig endring. Dagens lov er en videreutvikling av bygningsloven fra 1965, som igjen er bygget på tidligere bygningslover. Bakgrunnen for en ny bygningslov i 1965 var at man så et økt behov for styring for å gi støtte til prioriteringer av viktige nye fellesoppgaver i samfunnet.

Et viktig overordnet historisk mål med planleggingen har vært å sikre myndighetenes kontroll over arealbruken. Kontrollen gjør det mulig å skape fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Planleggingen har også hatt en intensjon om å utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet. (NOU 2001:7, s. 46)

Vårt samfunn har utviklet behov for mer åpenhet og samtidig blir vårt samfunn mer komplisert. Vi må ta hensyn til flere faktorer og interesser. Målet med Plan- og bygningsloven er at den skal legge opp et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Derfor er det viktig å evaluere hvordan loven fungerer. NIBR (by- og regionforskningsinstituttet) evaluerer plan og bygningsloven. Det har vært min intensjon å bidra til dette gjennom å spesielt se på medvirkning i utbyggingsplaner. Medvirkning er en viktig demokratisk rettighet. Dette er en mulighet befolkningen har til å påvirke planleggingen. Medvirkning kan blant annet skje gjennom workshops, folkemøter og høringer.

Jeg har valgt å ta utgangspunktet i utbyggingen på Fornebu. Dette er et stort område som i utgangspunktet var en flyplass. Jeg har derfor valgt å ta for meg kommuneplaner og hvordan medvirkningen fungerer i utbyggingen på Fornebu.

Forord

Jeg er student på Høgskolen i Lillehammer og studerer Public Administration (MPA). Jeg valgte å skrive masteroppgave om utbyggingen på Fornebu fordi jeg selv er vokst opp i Bærum, og område har en spesiell historie. Området var i utgangspunktet en flyplass og ga store utbyggingsmuligheter både for næringsliv, og som et boligområde.

Jeg vil gjerne takke Gro Sandkjær Hansen som er prosjektleder for Evaluering av plan- og bygningsloven som ga meg litteratur og tips til personer det kunne vært aktuelt å intervju. Prosjektet ledes av Norsk institutt for by- og regionforskning.

Videre vil jeg takke alle som stilte opp som informanter, og som har gitt meg informasjon som min masteroppgave bygger på.

Jeg vil gjerne gi en stor takk til min veileder og Førsteamanuensis ved Høgskolen i Lillehammer Toril Ringholm som har gitt meg gode konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Og som har gitt meg god veiledning på litteratur og mulige innfallsvinkler på oppgaven.

Til slutt vil jeg takke alle som har hjulpet meg med oppgaven. Takk for gode innspill, støtte, og tålmodighet underveis.

Innholdsfortegnelse

1.0	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Problemstilling	2
1.3	Avgrensing av oppgaven	2
1.4	Begrunnelse av problemstilling.....	3
1.5	CASE BESKRIVELSE.....	4
	OBOS utbygging på Fornebulandet.....	4
	Planoversikt for Fornebu.....	4
2.0	PLAN- OG BYGGNINGSLOVEN	5
2.1	Historisk perspektiv.....	5
2.2	Kommuneplanen.....	6
2.3	Arealplanlegging.....	6
2.4	Plan- og bygningsloven.....	7
2.5	Medvirkning i planlegging og byggesaksbehandlinger (§5-1).....	8
3.0	TEORI OM MEDVIRKNING	10
3.1	Demokrati.....	10
3.2	Medvirkning	10
3.2.1	Styringsformer.....	10
3.2.2	Collaborative planning (samarbeidende planlegging)	13
3.2.3	Å skape en felles læringsprosess.....	15
3.2.4	Medvirkningsstigen	16
3.2.5	Demokratisk deltakelse.....	17
4.0	METODE	18
4.1	Utvalg av informanter	18
4.2	Kvalitativt intervju	19
4.3	Intervjuguide og lydopptak	19
4.4	Observasjon.....	19

4.5	Pålitelighet(reliabilitet)	20
4.6	Troverdighet (intern validitet).....	20
4.7	Overførbarhet	21
4.8	Bekreftbarhet	21
4.9	Anonymitet og samtykke	21
5.0	ANALYSE OG FUNN.....	22
5.1.1	Kunnskap og kompetanse hos privat utbygger.....	22
5.1.2	Kommer medvirkningen på et hensiktsmessig tidspunkt i planprosessen?	25
5.1.3	Minimumskravet om kunngjøring, høring og klagerett i planprosesser	29
6.0	DISKUSJON AV FUNN OG TEORI	33
6.1	Kommunikativ planlegging.....	33
6.2	Stakeholders vs. Citizens	34
6.3	Medvirkningsstigen	35
6.4	Meningsfull og inkluderende deltakelse	37
6.5	Er loven hensiktsmessig	39
7.0	OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	41
7.1	Kritisk blikk på min forskning	42
7.2	Videre forskning	42
	LITTERATURLISTE.....	43
	VEDLEGG	45
	Intervjuguide	45
1A	Generell intervjuguide.....	45
1B	Eksempel på ferdig intervjuguide.....	51

1.0 INNLEDNING

1.1 Tema

I 1998 ble Fornebu lufthavn lagt ned, og dette åpnet opp for et boligområde med beliggenhet med nærhet til sjøen og Oslo. Området ligger innenfor Bærum kommune sine grenser, men grunneierne er staten og Oslo kommune. (Nystad, 2005, s. 2) Bærum kommune ønsket å engasjer mange innbyggere i det første stadiet i utbyggingsprosessen. Det er over 100 000 innbyggere i Bærum, og folkemøte ville normalt ikke engasjere så mange. Derfor ble en flyhangar brukt til å arrangere «Vill natt», et arrangement som markerte oppstarten på arbeidet av å utvikle en ny bydel på Fornebu. Her skulle Bærum kommune få nye innspill til det videre planarbeidet. Arrangementet ble holdt i mai 2006, og 2000 mennesker møtte opp til workshops og kulturopplevelser. Et resultat av «Vill natt» var Fornebuerklæringen. (Aarsæther, 2013, s. 279)

Erklæringen ble vedtatt den 12. mai 2006. Disse målene er:

«Fornebu skal inspirere mennesker til å få frem det beste i seg selv og hverandre, og være så full av mangfoldig aktivitet at alle kan bidra. På Fornebu skal vi ha mot til å vise at vi bryr oss. Den unike naturen og dyrelivet skal være til glede både i dag og i morgen. Fornebu skal bli et møtested mellom ny kunnskap og gammel klokskap, og et godt samfunn fordi menneskene her lever, tenker, tror og elsker forskjellig (Aarsæther, 2013, s. 280)».

I løp av de siste ti årene er det bygget barneskole og ungdomsskole, i tillegg er det åpnet flere barnehager. Infrastruktur er lagt opp, og det er laget en park som ligger mellom flytårnet og Storøya grendesenter. I 2014 åpnet kjøpesenteret Fornebu S, som har butikker og andre ulike servicetilbud. (OBOS, 2016) OBOS kjøpte i februar 2012 samtlige aksjer i Fornebu Utvikling ASA. (OBOS, 2013) «Boligområdene Hagebyen og Rolfsbukta sto ferdige i 2015, og i løpet av 2017 vil boligområdet Hundesund bli ferdigstilt. På Storøya er byggingen godt i gang, og de siste prosjektene vil bli lagt ut for salg i løpet av 2016/2017 (OBOS, 2016)». Utbyggingen av Fornebulandet består av to utbyggingsfaser. Hele Fornebulandet er planlagt gjennomført over en 10 til 15 års periode.

OBOS er en privat utbygger, noe som gjenspeiler en generell utvikling når det gjelder utbygging. De siste tiårene har byutviklingen blitt overlatt mer til markedet, ved at

reguleringsplaner i stor grad utarbeides, fremmes og implementeres av private aktører. I 2007 var 80 prosent av alle vedtatte reguleringsplaner fremmet som private reguleringsplaner. Plan- og bygningsloven fra 1985, og 2008 fremhever medvirkning som viktig i planleggingen og inneholder formelle krav til deltakelse for innbyggere og sivilsamfunn knyttet til krav om kunngjøring, høring og klager. I tillegg skal enhver som fremmer planforslag, legge til rette for medvirkning. I 2008 fikk private utbyggere ansvar for å ivareta medvirkning når de er planleggerne. Derfor er det interessant å forske på hvordan denne endringen har påvirket medvirkningen.

1.2 Problemstilling

Er loven om medvirkning hensiktsmessig for reguleringsplaner utarbeidet av private aktører?

1.3 Avgrensning av oppgaven

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i reguleringsplaner som er utarbeidet av private utbyggere. Jeg vil se på hva slags medvirkning som forekommer her. I plan- og bygningsloven er det et minimumskrav om kunngjøring, høring og klagerett i planprosesser for å sikre medvirkning. (Plan- og bygningsloven § 5-2) Planforslaget blir derfor sendt ut på høring, slik at de som blir berørt kan uttale seg. Når planen kommer ut på høring opplever mange at planprosessen har kommet så langt at det er vanskelig å få igjennom store endringer. En utfordring er at den formelle medvirkningen fra lokalsamfunnet er begrenset i starten av planprosessen. (Falleth & Hanssen, 2009, s. 49) Dette kan føre til uformell lobbyisme. Dette gjør også utbyggerne. Det kan tyde på at påvirkningen i en viss grad skjer utenom den formelle planprosessen. Derfor kan det settes spørsmålstegn ved om loven om medvirkning i plan- og bygningsloven fungerer på en hensiktsmessig måte. Med hensiktsmessig menes om medvirkningen kommer på riktig tidspunkt og at den er meningsfull og inkluderende.

Er loven om medvirkning hensiktsmessig?

Sentrale spørsmål vil være:

1. Har private utbyggere nok kunnskap og kompetanse for å sikre en best mulig medvirkning?
2. Fører loven til at medvirkningen kommer på et hensiktsmessig tidspunkt i planprosessen?

- Er det utarbeidede høringsforslaget kommet så langt at det er vanskelig å få til store endringer?
3. Er minimumskravet om kunngjøring, høring og klagerett i planprosesser tilstrekkelig for å sikre medvirkning?

1.4 Begrunnelse av problemstilling

I 2008 ble det en endring i loven der private utbyggere fikk mer ansvar for medvirkning i planleggingen. Utbygger har en dobbeltrolle som skal ivareta medvirkning samtidig som de har en egeninteresse i utbyggingen.

Eva Irene Falleth og Gro Sandkjær Hanssen har i artikkelen: Deltakelse og innflytelse i byplanlegging-en undersøkelse av reguleringsplanprosesser, sett på hvordan private aktører legger til rette for medvirkning. De stiller spørsmålet; hvilke relasjons- og kontaktmønstre fremtrer mellom sentrale aktører i byutvikling, hvilke arenaer har de ulike aktørene tilgang til, og hva har det å si for aktørenes innflytelse på reguleringsprosesser i norske byer? (Falleth & Hanssen, 2009, s. 46-47)

Den første uformelle delen av planprosessen er fasen før kommunen mottar et formelt privat reguleringsforslag. Den eneste formaliserte kontakten er mellom utbygger og planadministrasjon, og består ofte av lukkede møter, mens arenaene mellom de andre aktørene er uformelle. Konkrete formelle krav til medvirkning består av kunngjøring om oppstart av planarbeidet og krav om at det private planforslaget må sendes ut på høring. «Plan- og bygningsloven spesifiserer ikke hvem som har deltakerrettigheter og hvor mye makt de ulike aktørene i planprosessen skal ha» (Falleth & Hanssen, 2009, s. 48).

Lokalsamfunnet synes å være den svakeste institusjonaliserte parten i dette bildet.

Jeg mener derfor det er viktig å forske på om medvirkningen er inkluderende, meningsfull for deltakerne og om medvirkningen skjer på riktig tidspunkt. Det er derfor interessant å se på hvordan medvirkning fra aktørene blir ivaretatt og fungerer i private reguleringsplaner.

1.5 CASE BESKRIVELSE

OBOS utbygging på Fornebulandet

Jeg har valgt å ta utgangspunktet i private reguleringsplaner. OBOS er en privat utbygger og et boligbyggelag, som blant annet forvalter mer enn hver tredje bolig i Oslo. Jeg har valgt og ta utgangspunkt i deres utbygging på Fornebu i Bærum.

Planoversikt for Fornebu



Arkitektfirmaene som er brukt, og står på OBOS sine hjemmesider er: ARCASA Arkitekter AS, Niels Torp AS, Link signatur AS, Spor Arkitekter AS, Lund og Hagem Arkitekter AS, IDA Arkitekter AS, Schmidt, Hammer Lassen og WDW Arkitekter. Entreprenørene bak utbyggingen er: Skanska, Wegger & Kvalsvik Entreprenører AS, AF gruppen, MT Højgaard Norge, Reinertsen AS, Veidekke, Entreprenør Hogne Myrvoll & co AS og Vedal AS. (OBOS, 2016).

På OBOS sine hjemmesider står Fornebuerklæringen. Dette viser at OBOS ønsker å fremme verdier som; inkluderende og mangfoldig aktivitet hvor alle personer som ønsker kan bidra.

2.0 PLAN- OG BYGGNINGSLOVEN

2.1 Historisk perspektiv

Plan- og bygningsloven skal ivareta mange ulike hensyn og oppgaver. Loven skal samtidig tilpasses til et samfunn som er i kontinuerlig endring. Dagens lov er en videreutvikling av bygningsloven fra 1965, som igjen er bygget på tidligere bygningslover. Før 1965 gjaldt loven om byplanlegging fra 1924, som igjen kan føres tilbake til de første bygningslovene. De første bygningslovene var lover for de største byene, og kom på første halvdel av 1800-tallet. Viktige prinsipper og hovedstrukturen i dagens lov er videreført fra bygningsloven av 1965. Bakgrunnen for en ny bygningslov i 1965 var at man så et økt behov for styring, for å gi støtte til prioriteringer av viktige nye fellesoppgaver i samfunnet. Et viktig overordnet historisk mål med planleggingen har vært å sikre myndighetenes kontroll over arealbruken. Kontrollen gjør det mulig å skape fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Framkommelighet, brannsikkerhet, hygiene og estetikk var aktuelle hensyn som skulle ivaretas gjennom loven. Etter andre verdenskrig har planlegging også hatt som formål å sikre forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø. Planleggingen har også hatt en intensjon om å utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet.

Etter hvert oppsto det behov for å samordne den fysiske og økonomiske planleggingen. Dette fordi det ble behov for en integrert helhetsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå i forbindelse med distriktsutbygging. I tillegg til å fastlegge arealbruken, hadde bygningsloven av 1965 regler om oversiktsplanleggingen i form av fylkesplaner, regionplaner og generalplaner.

«Det kunne knyttes vedtekter til disse planene for å binde opp arealbruken i en viss utstrekning. Utviklingen i bredden av hensyn, temaer og funksjoner som skal ivaretas i planleggingen de siste 20-30 årene gjenspeiles ikke fullt ut i de virkemidler loven har for å gjennomføre planleggingen. Disse er fortsatt i stor grad konsentrert om fysisk planlegging, arealbruksstyring og kontroll med byggetiltak» (NOU, 2001, s. 46).

Ny plan- og bygningslov Ot.prp. nr. 56 (1984-85) innførte et system om bindende arealdel av kommuneplanen som hovedgrunnlag for arealdisponering i stedet for et generelt plankrav. Plan- og bygningslovens bestemmelser er senere endret flere ganger. Noen sentrale endringer er endringer i forhold til en del sektorlover, og innføringen av et system med konsekvensutredninger.

Planutvalget kom i 2001 ut med en Norsk offentlig utredning (NOU 2001:7). Dette er en utredning som kommer med konkrete forslag til endringer av plan- og bygningsloven. Forslagene er laget på bakgrunn av en bred høring. (NOU 2001:7, s. 5) Denne utredningen har vært en viktig premissgiver for loven som ble vedtatt i 2008.

For å sikre et bedre beslutningsgrunnlag, rettssikkerhet og forenkling, foreslår utvalget: «– at loven inneholder mer presise regler for planprosessene på alle nivåer.

Det bør som hovedregel utarbeides et planprogram i en tidlig fase, som et felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser.

– at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen etter loven klargjøres i loven.

– at planmyndighetenes plikt til aktivt å legge til rette for offentlig medvirkning i planleggingen klargjøres, og at den planansvarlige plikter å legge fram et nærmere opplegg for dette som del av planprogrammet. (NOU 2001:7, s. 20)».

Loven i dag har ikke mer presise regler for planprosessen på alle nivåer. Men enkelte kommuner kan ha ekstra tiltak, som er i tillegg til loven. Dette er for eksempel representanter for barn og mennesker med nedsatt funksjonsevne, som er representert i planutvalget. Det kan også være en universell veileder for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

2.2 Kommuneplanen

Plan- og bygningsloven gir kommunene en viktig rolle, særlig i arbeidet med å utvikle lokalsamfunnet. Derfor har de både plikt og rett til å drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging. (NOU 2001:7, s. 151) Planleggingen skal også være langsiktig, og den skal ta stilling til bruk og vern av arealer og ressurser kommunen har, samtidig skal befolkningen og interessegrupper involveres. «Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av både oversiktsplanlegging i form av kommuneplan med arealdel, og detaljplanlegging i form av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner» (NOU 2001:7, s. 151). Den kommunale planleggingen er en del av et samlet plansystem som fører til at den både påvirkes av og påvirker planer på fylkesnivå og statlige planer og vedtak.

2.3 Arealplanlegging

Kommuneplanen er den obligatoriske samordnede planen for virksomhet innenfor kommunen. (NOU 2001:7, s. 48) Det kan utarbeides kommuneplaner for kommunale

virksomhetsområder eller for bestemte geografiske områder i kommunen.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel er handlingsprogrammet og den langsiktige delen av planleggingen. Arealdelen består av forvaltning av arealer og andre naturressurser. (NOU 2001:7, s. 48) Arealdelen varierer fra svært enkle oversiktsplaner, til forholdsvis detaljerte kommunedelplaner med tilknyttete bestemmelser som kan benyttes direkte som grunnlag for byggemeldinger og utbygging. (NOU 2001:7, s. 48)

«Reguleringsplan og bebyggelsesplan er arealplaner på et mer detaljert nivå. (NOU 2001:7, s. 49)» Planene skal legge til rette for nærmere plassering, utforming og gjennomføring av bygninger og anlegg, og for vern av områder ut fra natur- og kulturverdier. Disse har derfor stor betydning for kvaliteten i nærmiljøet som igjen har stor betydning for lokalbefolkningen. Hovedregelen er at reguleringsplanen og bebyggelsesplanen skal samsvare med den vedtatte kommuneplanen, men kommunen har også adgang til å fravike en kommuneplan gjennom en senere reguleringsplan. Reguleringsplanen har ofte sterke arealbindinger, og den er også ekspropriasjonsgrunnlag. Derfor er det mere detaljerte krav til planprosessen for disse plantypene enn det er for kommuneplanen. (NOU 2001:7, s. 49) Saksbehandlingsreglene for reguleringsplanene sikrer at både grunneiere, naboer og andre berørte parter får delta i planleggingen, og sikrer at deres interesser skal bli hørt. Når planen foreligger, vil den være et sterkt og viktig rettsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og påregnelighet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. Den virker styrende inntil den måtte bli endret eller satt til side av en nyere plan. (NOU 2001:7, s. 50) Reguleringsplaner er i dag stort sett utviklet av private og offentlige utbyggere. I 2010 ble ca. 80 prosent av disse planene utarbeidet av private utbyggere. Relasjonen mellom utbyggerne og planmyndighetene har med dette blitt styrket.

2.4 Plan- og bygningsloven

Målet med plan- og bygningsloven er at den skal legge opp et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Her vurderes bruken av arealer og andre naturressurser sammen med sektorens planlegging og økonomiske forutsetning. (NOU 2001:7, s. 44) «Loven omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert samfunnsplanlegging i skjæringspunktet mot byggesak, til

overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur (NOU 2001:7, s. 44)». Arealbruken som fastsettes med rettsvirkninger i den kommunale planleggingen blir bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak og virksomhet som er tillatt på de forskjellige arealene. «Loven legger til rette for samordning, og den gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. (NOU 2001:7, s. 44)»

«Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal det legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Det er særskilt nevnt i formålsparagrafen at planlegging etter loven skal sikre estetiske hensyn og gode oppvekstvilkår for barn (NOU 2001:7, s. 44)».

De folkevalgte organene i kommunene og fylkene, er de som har overordnet ansvar for planleggingen og de som vedtar planene. Dette gjelder som en hovedregel. Planleggingen kan brukes som et redskap av de folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål. Et viktig prinsipp er at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som blir berørt av beslutningene. Planprosessene skal sikre åpenhet, informasjon og deltakelse fra direkte berørte og andre interesserte.

2.5 Medvirkning i planlegging og byggesaksbehandlinger (§5-1)

Medvirkning har i mange land blitt sett på som en formell deltakelsesrettighet (Falleth og Hanssen 2012 s.187). I Norge er derfor medvirkning lovfestet. I plan- og bygningsloven er det et krav om medvirkning når planer skal utarbeides. I lov om planlegging og byggesaksbehandling er det en paragraf knyttet til medvirkning. Der står det at:

«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» (Pbl. 5-1).

Loven omhandler også høring og offentlig ettersyn:

«Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private

organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist» (pbl § 5-2).

Det vil si at alle parter som blir påvirket av planforslaget skal ha en mulighet til å ytre sin mening om forslaget. Loven krever også at hver region bør ha et planforum.

3.0 TEORI OM MEDVIRKNING

Medvirkning er et vidt begrep og er viktig innenfor mange fagområder. I offentlig planlegging er medvirkning et verktøy for å fremme en demokratisk planlegging.

3.1 Demokrati

Demokrati betyr folkestyre. Folkestyre kan innebære konkurranse-demokrati og deltaker-demokrati. Konkurranse-demokrati innebærer at valgte representanter styrer med mandat fra befolkningen. For de fleste betyr dette at de stemmer ved valg, men ellers er de ikke engasjert i politiske beslutningsprosesser. (Schiefløe, 2003) I planlegging kommer konkurranse-demokrati til uttrykk ved at folkevalgte forsamlinger i for eksempel kommune- eller bystyret er den endelige beslutningsmyndighet. (Falleth & Hanssen, 2012, s. 188) Deltaker-demokrati betyr at befolkningen deltar direkte i beslutningsprosessen. I planlegging kan direkte deltagelse skje i utarbeidelsen av planen eller i beslutningsprosessen. Direkte deltagelse kalles medvirkning. Medvirkning kan skje gjennom høringer, folkemøter eller borgerpanel. (Falleth & Hanssen, 2012, s 188)

3.2 Medvirkning

3.2.1 Styringsformer

I boken: Styring og samstyring- governance på norsk av Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo, beskrives styring som en kjerneoppgave i all politisk virksomhet. «En vanlig oppfatning er at styring innebærer to ting, nemlig å fatte beslutninger og å gjennomføre dem i praksis. (Røiseland & Vabo, 2012, s 10).» Styringsformen kan ha stor påvirkning på hvordan medvirkning bli ivaretatt. På 1990-tallet kom begrepet samstyring. Dette er en type styring hvor flere aktører samarbeider, og at dette samarbeidet har relevans for offentlig styring. Samstyring kan deles inn i to styringsformer. Disse er partnerskap og governance. Partnerskap er styring ved avtaler og kontrakter mellom nettverksaktørene. I norsk sammenheng er offentlig sektor en part. Governance som blir kalt samstyring på norsk, og er styring i nettverk.

Politisk bindene avtaler eller juridisk bindene kontrakter regulerer partnerskapene. Partene overfører makt til et styre eller råd for partnerskapet, som henter sin autoritet for beslutningene fra avtaler og kontrakter i partnerskapet. Partnerskap kan kalles avtalebasert samstyring. (Higdem, 2011, s. 38) Dette fører til at Fylkeskommunen eller andre

folkevalgte aktører ikke er alene om å utvikle planene. Siden disse aktørene blant annet blir enige gjennom kompromiss, kan dette føre til at graden av medvirkning blir svekket. Innflytelse kan bli mindre hvis andre aktørers forslag får større innflytelse og påvirkning. Aktørene kan fremme forslag som bygger på fagkunnskap eller egeninteresser.

Eva Irene Falleth og Gro Sandkjær Hanssen har i artikkelen: Deltakelse og innflytelse i byplanlegging-en undersøkelse av reguleringsplanprosesser, sett på hvordan private aktører legger til rette for medvirkning. De stiller spørsmålet; hvilke relasjons- og kontaktmønstre fremtrer mellom sentrale aktører i byutvikling, hvilke arenaer har de ulike aktørene tilgang til, og hva har det å si for aktørenes innflytelse på reguleringsprosesser i norske byer? (Falleth & Hanssen, 2009, s. 46-47) De ser på hvordan medvirkning fra sivilsamfunnet blir ivare tatt i private reguleringsplaner. I følge Falleth og Saglie(2012) er reguleringsplaner det laveste og mest detaljerte nivået i et nasjonalt plan- og styringssystem, og hvor demokrati er sett på som en viktig verdi. De inngår også i økende grad som en del av byggesaksbehandlingen, der tidseffektivitet er viktig for å sikre plangjennomføringen. (Falleth & Saglie, 2012, s.296)

Neo-liberale ideer som for eksempel New Public Management-reformer har preget norsk planlegging. Offentlig-private partnerskap og økt bruk av markedsliknende mekanismer har blitt innført også i byplanlegging. Den sterke framveksten av private planer kan tolkes i lys av disse neo-liberale trendene. (Falleth & Hanssen, 2009, s. 47) «Den nye arbeidsdelingen i byplanlegging mellom offentlige myndigheter og markedsaktører er en politisk ønsket utvikling, og et eksempel på det mye omtalte skiftet fra «government to governance» (Falleth & Hanssen, 2009, s. 47). Det betyr et skifte fra styring til samstyring. Et eksempel er når kommunen samarbeider med private utbyggere.

Det er mange ulike aktører i de private reguleringsplanene. I artikkelen til Falleth og Hanssen er det fokusert på planmyndighet (administrasjon/planleggere og politikere), utbyggere og lokalsamfunnet og deres relasjoner i reguleringsplanprosessen, med vekt på den første, uformelle fasen av planprosessen. Dette er fasen før kommunen mottar et formelt privat reguleringsforslag. Den eneste formaliserte kontakten er mellom utbygger og planadministrasjon, og består ofte av lukkede møter, mens arenaene mellom de andre aktørene er uformelle. Konkrete formelle krav til medvirkning består av kunngjøring om oppstart av planarbeidet og krav om at det private planforslaget må sendes ut på høring. (Falleth & Hanssen, 2009, s. 47) Men medvirkningen som skjer i planutarbeidelsen er ikke

fulgt opp med konkrete krav, men dersom medvirkning skal gjennomføres vil den normalt knytte seg til planarbeidelsen før den formelle behandlingen i kommunene. I denne fasen av planleggingen har utbygger planansvaret. «Plan- og bygningsloven spesifiserer ikke hvem som har deltakerrettigheter og hvor mye makt de ulike aktørene i planprosessen skal ha» (Falleth & Hanssen, 2009, s. 48). Lokalsamfunnet synes å være den svakeste institusjonaliserte parten i dette bildet.

Resultatene viser kontaktmønsteret mellom de ulike aktørene, og på hvilke arenaer denne kontakten foregår. «Når det gjelder kontakthypighet så viser datamaterialet, noe overaskende, at for politikerne i kommunenes faste planutvalg er det i den første uformelle fasen kontakten med utbygger og lokale organisasjoner er størst» (Falleth & Hanssen, 2009, s.50). Tidligere studier tyder på at direkte kontakt mellom politikere og innbyggere ser ut til å være en viktig medvirkningskanal for lokalsamfunnet. Utbyggerne er i stor grad ansvarlig for mye av planutformingene i norske bykommuner i dag, og derfor er det interessant å se på om de sørger for å trekke organisasjoner i lokalsamfunnene inn i den tidlige planfasen (Falleth & Hanssen, 2009, s.51). Dette er organisasjoner som både representerer beboere og nabolag, miljøvern og friluftinteresser, og kulturminneinteresser (Falleth & Hanssen, 2009, s.49). Datamaterialet i undersøkelsen tyder ikke på at lokalsamfunnene i en betydelig grad blir trukket inn i den tidlige planfasen. Resultatene viser at bare 3 prosent oppgir at de alltid er i kontakt med lokale organisasjoner i den tidlige fasen. Dette fører til at lokale organisasjoner i liten grad kan komme med sine synspunkter, interesser og kunnskap i fasen hvor planene utformes og de viktigste premissene legges. (Falleth & Hanssen, 2009, s. 51)

Undersøkelsen ser også på om deltakelsen fra lokalsamfunnet faktisk påvirker utformingene av reguleringsplanene. Nesten halvparten av politikerne anser innspill fra lokalsamfunnet som viktig for utfallet av reguleringer, men bare 17 prosent av utbyggerne mener at bidragene fra lokalsamfunnet påvirker utfallet av saken. Oppfattelsen av den svake påvirkningen underbygges også av de lokale organisasjonene. «Dette blir tolket som at utbyggere i større grad får gjennomslag for sine syn og interesser, mens lokalsamfunnsaktørene som har medvirket er mindre fornøyd med prosessene, noe som antagelig kan være et uttrykk for at de fikk mindre gjennomslag for sine synspunkt. En grunn til ulik vurdering av lokalsamfunnsaktørers innflytelse kan være at aktørene sitter med ulike oppfatninger av hva innflytelse på planresultatet innebærer (Falleth & Hanssen, 2009, s. 52).»

3.2.2 Collaborative planning (samarbeidende planlegging)

Boken Collaborative planning (Healey, 1997, s. 29) beskriver hovedpunkter i kommunikativ planlegging;

- Anerkjener at alle former for kunnskap er sosialt konstruert.
- Utvikling og videreformidling av kunnskap kan komme til uttrykk i ulike former, fra rasjonell, systematisk analyse til historiefortellinger, og uttrykk i ord, bilder eller lyd.
- Individens interesser blir formet av samhandling med andre mennesker og den sosiale konteksten den er i. Individets interesser er derfor ikke uavhengig av andre mennesker.
- Mennesker har ulike interesser og forventninger. Det har ikke bare med ressurser og gjøre, men også om man har en praksis hvor ting blir tatt for gitt.
- For å få en effektiv politikk må interessehaverne komme frem til en felles konsensus basert på varierte kunnskaper og argumenter. Gjennom å komme fram til et felles mål, og forme felles verdier kan de skape en felles kultur.
- Planleggingsarbeidet er både en del av dagliglivets sosiale relasjoner og har mulighet til å utfordre og forandre relasjonene gjennom ulike praksiser. Disse to er ikke separate, men henger sammen.

Dialog, nettverk og institusjonell kapasitet er viktig for at den samarbeidende planleggingen skal være vellykket. I en samarbeidende (Collaborative) planlegging skal alles interesser bli hørt og de skal sammen gi og ta for å løse utfordringer. (Innes & Booher, 2004 s. 426)

Dette skjer gjennom en dialog som er viktig for å få til en god samarbeidende planlegging. Deltakerne kan være med i en diskusjon i for eksempel et dialogmøte hvor alle får delta på lik linje, og kan lytte til andre og selv kan bli hørt. De får nye ideer og ny kunnskap, og kan lettere forstå andres meninger. Uenigheter kan diskuteres og løses. (Innes & Booher, 2004 s. 428) Dialogen bør være en diskusjon mellom flere ulike deltakere, og ikke kun en toveis kommunikasjon hvor befolkningen svarer på et planforslag. (Innes & Booher, 2004 s. 429) Deltakerne bør være fra offentlig sektor, ideelle organisasjoner, næringslivsorganisasjoner, interessegrupper og stiftelser fordi de er viktige for utviklingen av det moderne samfunnet. At deltakerne diskuterer med hverandre, og kommer frem til en felles mening gjør at de skaper et nettverk. (Innes & Booher, 2002) Nettverket kan også brukes til å diskutere andre saker og problemstillinger. Gjennom dette nettverket kan det

igjen skapes nye nettverk. (Innes & Booher, 2004 s. 428) Nettverkene skal også sikre en bred deltakelse fra ulike grupper av samfunnet, og ikke bare de mest organiserte, de som har spesielle interesser eller de som er mest aggressive. (Innes & Booher, 2004, s. 429)

For at den samarbeidende deltakelsen skal bli så representativ så mulig kan det være nødvendig å legge til rette for svake grupper. Tilretteleggelsen kan bestå av å organisere de svake gruppene og velge ut personer som kan representerer dem. Gruppene kan også ha behov for økonomisk støtte for å kunne delta på møter. For at mange mennesker skal kunne delta kan det være nyttig å arrangere folkemøter, diskusjoner via sosiale medier, borgerpanel, workshops og fokusgrupper. Dette er verktøy som kan være hensiktsmessige når mange mennesker skal delta i en felles diskusjon. I en slik diskuterende og samarbeidende prosess får deltakerne kunnskap, slik at de ikke trenger en opplæring på forhånd for å kunne delta. (Innes & Booher, 2004, s. 430)

Det er flere utfordringer i samarbeidende planlegging. En av utfordringene er at innbyggerne kan ha begrenset med tid til å delta i medvirkningen. Svake grupper kan mangle nødvendige ressurser for å delta, eller planleggere og innbyggere kan mangle ferdigheter som trengs i en samarbeidende planlegging. En annen utfordring er kostnadene knyttet til å ansette mennesker som skal jobbe med dette. Det kan også være motstand mot å endre eksisterende praksiser for medvirkning som er veletablerte. Deltakere med motstridene interesser som ikke snakker med hverandre er også en utfordring for denne type medvirkning. (Innes & Booher, 2004 s. 431) Det er en forutsetning at de ulike deltakerne klarer å definere utfordringene, og løse dem. Kommer de ikke frem til en felles løsning kan de heller ikke danne en felles mening. Ulike institusjoner som næringsliv, offentlig forvaltning og utdanningssystemet må bidra økonomisk, tilrettelegge for medvirkning og utdanne planleggere for å få til en god samarbeidende planlegging. (Innes & Booher, 2004 s. 432)

I Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century (Innes & Booer, 2004) beskrives alternativ praksis for medvirkning i USA. De ser på utfordringer knyttet til dagens metoder som består av tilbakemeldinger på høringsforslag og evalueringer. Dette er metoder som bare gir deltakerne mulighet til å kommentere et allerede utarbeidet forslag, men ikke kunne deltalte aktivt i prosessen. Kritikken går ut på at befolkningen og de som deltar i medvirkningen ikke føler at de blir hørt. Det kan også skapes konflikt mellom de

forskjellige deltakerne. Det kan også bli brukt av planleggere eller utbyggere for å legitimere deres handlinger. Medvirkningen kan bli gjennomført uten at den blir en del av planleggingsprosessen. Mangel på en bred deltakelse hvor ikke alle berørte parter er involvert kan også svekke medvirkningsprosessen og resultatet på planen. Det må være en prosess hvor flere ulike aktører deltar i en dialog med hverandre. Dette gjør at deltakerne får en bedre forståelse for individets og fellesskapets interesser. (Innes & Booher, 2004, s. 419) Det bør være dialogmøter og opplæring av de som skal delta i medvirkningen.

Det er flere grunner til at medvirkning er hensiktsmessig i planlegging. En begrunnelse kan være å finne ut av hva befolkningen ønsker. Lokalkunnskap kan øke kvaliteten på et planforslag, og svake grupper som ellers ikke vil bli hørt kan få komme med sine synspunkter. (Innes & Booher, 2004, s. 422) Medvirkning skal legitimere og demokratisere planprosessen slik at alle har mulighet til å si sin mening. En annen begrunnelse for medvirkning kan være at loven krever det, derfor er det hensiktsmessig at det gjennomføres. Medvirkning kan være et verktøy politiske institusjoner bruker for å løse utfordringer som er vanskelige å løse, også kalt wicked problems. (Innes & Booher, 2004, s. 423)

3.2.3 Å skape en felles læringsprosess

I artikkelen; Representing the common goods-Stakeholders vs. Citizens av Katrine Soma og Arild Vatn diskuterer de hvordan interessehavere og innbyggere kan påvirke planprosesser på ulike måter. Interessehavere er opptatt av egne interesser, mens innbyggere skal ha en bredere forståelse, og ta hensyn til det beste for fellesskapet. For å få til en felles forståelse av hva som er best for fellesskapet finnes det en læringsprosess på seks trinn som kan være til hjelp i en beslutningsprosess:

- I første punkt skal det prøves å øke forståelsen for hverandre, og komme med nye alternative tiltak og løsninger på utfordringene.
- Neste trinn er å minske aggressive holdninger mellom deltakerne.
- Trinn nummer tre går ut på å dokumentere og klargjøre utfordringene.
- Det å hjelpe samfunnet til å se ulike muligheter, tolkninger og handlingsalternativer for å løse de aktuelle utfordringene er det fjerde trinnet.
- Nest siste punkt går ut på å klargjøre utfordringen knyttet til interesser og verdier som blir vektlagt i prosessen, slik at deltakerne blir bevist på denne utvelgelsen.
- Det aller siste punktet går ut på å finne gode, kompetente og rettfærdige løsninger.

(Soma og Vatn 2014 s. 326).

Soma og Vatn fant ut at gjennom en opplæringsprosess, eller samarbeidsprosess kunne man komme frem til en felles løsning om hva som var det beste for felleskapet. De studerte to caser hvor den ene prosessen ble mer påvirket av egeninteresser, mens den andre prosessen fokuserte mer på innbyggernes felles interesser.

3.2.4 Medvirkningsstigen

Medvirkning er et vidt begrep og omfatter ulik grad av deltagelse. Arnstein (1969) har laget en medvirkningsstige som rangerer graden av deltagelse og innflytelse for hvert trinn. Stigen består av fem trinn:

- Det laveste trinnet på stigen er offentlighet. Dette kan for eksempel innebære at oppstarten av planprosessen blir annonsert.
- Trinn to som er informasjon, betyr at det blir offentliggjort flere opplysninger om planen. Et skriftlig høringsforslag som nevnt ovenfor kan være et eksempel på slik informasjon.
- Trinn tre består av diskusjon og innspill. Diskusjon og innspill kan formidles i møter, folkemøter eller gjennom høringsordninger. Her kan innbyggere og andre berørte parter gis mulighet til å komme med innspill og tilbakemeldinger.
- Trinn fire medbestemmelse innebærer større grad av innflytelse, og kan for eksempel være planprosesser hvor arbeidsgrupper av alle berørte interesser jobber sammen for å komme fram til en omforent løsning. Dette kan for eksempel skje gjennom plansmier.
- Beslutningsrett er det femte og siste trinnet. Det innebærer at alle berørte parter har fått en beslutningsrett over planutformingen og vedtaket, men dette forekommer svært sjelden i offentlig planlegging. Den folkevalgte forsamlingen har i prinsippet endelig vedtaksmyndighet, og er dermed suverene. Det betyr at medvirkning ikke nødvendigvis gir beslutningsrett.

Arnstein bruker også deltagelse som ikke fører til påvirkning. De første to trinnene består av manipulasjon og «behandling/opplæring». Det vil si at planleggerne prøver å gi kunnskap slik at de skal ha samme mening, eller «kurere» mot å være uenige. Arnstein legger også vekt på at informasjon og diskusjon ikke nødvendigvis trenger å ha noe påvirkning. Det at folk får komme med innspill kan være et forsøk på å få folk til å føle en form for deltagelse selv om de i realiteten ikke har noe innflytelse. I boken Planning

futures; New Directions for Planning Theory (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002) beskrives direkte deltagelse som mest effektivt når det gjøres i grupper. Her har ressurser, kunnskap og makt betydning for gruppens gjennomslagskraft. For eksempel kan kunnskap føre til sterke argumenter som har gjennomslagskraft. Antall personer og/eller personer med stor innflytelse kan gi større medieinteresse og dermed større påvirkning på planprosessen.

3.2.5 Demokratisk deltagelse

I boken *Participatory Democratic Innovations in Europe* (Geissel & Joas, 2013) skriver Birgitte Geissel: *Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovation – A Preliminary Framework*. Her skriver hun om demokratisk innovasjon, men dette kan også overføres demokratisk deltagelse. Hun beskriver tre former for deltagende innovasjon. Disse deltagertyperne er;

- Samarbeidsledelse, (cooperative governance)
- Deliberative(tilsiktede) prosedyrer, (deliberative procedures)
- Direkte demokratiske prosedyrer, (direct democratic procedures).

Samarbeidsledelse går ut på at makten i beslutningsprosesser er delt mellom folkevalgte og innbyggere. Her jobber innbyggere og folkevalgte sammen om å etablere retningslinjer. (Geissel, 2013, s.11) Generelt er deliberative prosedyrer rådgivende. De gir råd til beslutningstakere. Dette kan for eksempel være folkemøter med konkrete tema for informasjons utveksling. Direkte demokratiske prosedyrer kan være både rådgivende og besluttede. Et eksempel på dette er folkeavstemninger.

Det er også beskrevet evalueringskriterier for deltagelse. Den inneholder en inkluderende- og meningsfull deltagelse. For at deltagelsen skal være inkluderende må berørte grupper, interesser og minoriteter representeres. Spesielt svake grupper må sikres her. Meningsfull deltagelse oppnås ved at deltakerne får mulighet til å være med å sette temaer på dagsorden, og påvirke politikken.

4.0 METODE

Som metode har jeg brukt case-studie. Her vil jeg ta utgangspunkt i private reguleringsplaner, og ta for meg en plan. Utbyggingen på Fornebu har jeg valgt som case. Området var i utgangspunktet en flyplass og ga store utbyggingsmuligheter både for næringsliv, og som et boligområde. Jeg har valgt å se på hvordan medvirkningen fungerer i utbyggingen på Fornebu. Det kan også være hensiktsmessig å studere en ferdig plan, eller en plan som har kommet et stykke på vei i prosessen. Derfor har jeg valgt å ta utgangspunkt i et prosjekt fra den førte fasen i utbyggingen på Fornebu. Dette fordi det da er en del empiri å studere. På Fornebu er det allerede en befolkning rundt, og derfor kan det være interessant å se på hvordan disse trekkes inn i arbeidet. Jeg har valgt et delvis strukturert intervju, slik at jeg kan tilpasse det litt underveis. Informasjon om metode er hentet fra Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode. (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010)

Observasjonene er av naturområde aktiviteter på Fornebu og Årsmøtet i Fornebu vel. Jeg har også observert under folkemøte i forbindelse med utvikling av strandpromenade i Sandvika.

4.1 Utvalg av informanter

For å få mest mulig informasjon om utbyggingen på Fornebu, har jeg valgt å intervju personer som har vært en del av denne medvirkningsprosessen. Derfor ble det i utgangspunktet brukt en strategisk utvalgsmetode. Gjennom de jeg fikk kontakt med, fikk jeg tips om andre personer det kunne være aktuelt å intervju. Snøballmetoden ble derfor her brukt som utvalgsstrategi. Deltakerne i medvirkningsprosessen har vært min målgruppe. Innenfor denne målgruppen har jeg valgt utbyggere og plan- og bygningstjenesten i kommunen, politiker/folkevalgt, barnas representant fra kommunen, Fornebu vel og Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Utbygger ble valgt fordi de fleste planforslag blir utarbeidet av utbygger. Plan- og bygningstjenesten behandler tilbakemeldingene på planforslaget, og utfører medvirkningstiltak. Fra plan- og bygningstjenesten fikk jeg tips en politiker det kunne være aktuelt å intervju, og fra politikeren fikk jeg tips om andre aktuelle personer i kommunen. Forskningsinstituttet NIBR (Norsk Institutt for By- og Regionforskning) ga meg tips om beboere som kunne intervjues. Gjennom informasjon fra intervjuene fant jeg aktuelle aktiviteter jeg kunne observere.

4.2 Kvalitativt intervju

For å få mest mulig informasjon fra informantene, vil jeg ha en dialog og tilpasse spørsmålene under intervjuene. Informantene gis mer frihet til å uttrykke seg. Jeg er også interessert i informantenes erfaringer og meninger (Tjora, 2010 s. 58). Dette fordi jeg vil vite hva informantene mener om medvirkning, og hvordan de har opplevd medvirkningsprosessen. Derfor har jeg valgt å bruke semistrukturert intervju som har en overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet, mens spørsmålene, temaer og rekkefølgen kan varieres. (Johannessen et al., 2010 s. 137) Denne typen intervju gir en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet. (Johannessen et al., 2010 s. 139). Under noen av intervjuene valgte jeg å presentere kravene til medvirkning i Plan- og bygningsloven. Jeg valgte å intervju informantene ansikt til ansikt, og ikke over telefon. Det er lettere å være konkret og få til en bedre dialog ved å møtes. Informantene bestemte selv hvor vi skulle ha intervjuet. Dette valgte jeg for at de kunne velge et sted som de følte seg komfortable med. Den informasjonen jeg får i intervjuene er avhengig av hva informantene sier. Informantene kan velge å gi meg informasjon som gir et best mulig inntrykk. Jeg får subjektive oppfatninger fra de ulike informantene, men de ser også medvirkningsprosessen fra ulike ståsted. Jeg ville kanskje fått en annen oppfatning om jeg hadde observert på en workshop eller på et folkemøte.

4.3 Intervjuguide og lydopptak

Før jeg gjorde intervjuene lagde jeg en generell intervjuguide som jeg brukte som en mal. (eksempel se vedlegg 1) Deretter lagte jeg en intervjuguide tilpasset hver informant. Jeg fulgte spørsmålene i intervjuguiden, men spørsmålene var ganske åpne. Lydopptak ble brukt for å ta opp intervjuene. Jeg noterte mens jeg intervjuet, men etter noen intervjuer ble jeg mer trygg på at lydopptakene var gode og noterte mindre. På slutten av hvert intervjuet skrudde jeg av lydopptakeren slik at de kunne prate litt mer avslappet. En utfordring under to av intervjuene var at det var mye bakgrunnsstøy.

4.4 Observasjon

Jeg har valgt å observere et arrangement som het Fornebudagen vår 2016, der jeg hadde spesielt fokus på naturområde, og på hvordan barn bevegde seg på området. Her fikk jeg direkte tilgang til det jeg ville undersøke. Under observasjonen av barnas natursti observerte jeg under aktiviteten og noterte etterpå. Naturstien er derfor settingen jeg observerte. Denne settingen er naturlig. Denne settingen er ikke konstruert for at jeg skal få den informasjonen jeg trenger. Jeg deltar i en aktivitet som uansett hadde blitt gjennomført.

(Johannessen et al., 2010) Observasjonen var basert på en dag og jeg fulgte en gruppe som gjennomførte naturstien. Den innledende kontakten hadde jeg med en som var med på å arrangere aktiviteter på naturområdet. Personen fungerte som en døråpner for at jeg fikk lov til å delta på naturstien. Jeg fikk i tillegg informasjon om hvordan barn bevegede seg generelt på Fornebu. Jeg deltok selv i aktiviteten, og dette kalles deltakende observasjon. Når jeg gjorde observasjonene var det umulig å få med seg alt. Mine tidligere erfaringer er med på å påvirke det jeg får med meg av observasjonene. Dette var jeg bevisst på under observasjonene. Jeg spurte muntlig om å få tillatelse til å observere, og fikk dette fra de som arrangerte aktivitetene, og de som hadde ansvaret for barna. Hensikten med mine observasjoner var å kartlegge barns bevegelser i område.

I tillegg har jeg observert på årsmøtet i Fornebu vel. Hensikten med min observasjon var å kartlegge hvem som deltok på møtet og hva de var opptatt av. Dette kan si noe om hvem som deltar i Fornebu vel og derfor hvem som er med på å påvirke medvirkningen i utbyggingen. Under årsmøtet noterte jeg litt underveis og fikk en oversikt over temaer som skulle tas opp på møtet.

4.5 Pålitelighet(reliabilitet)

Reliabilitet knyttes til dataene som er brukt i forskningsprosjektet. Hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides. For å styrke påliteligheten i oppgaven har jeg brukt casebeskrivelsen og intervjuguiden for å beskrive konteksten og fremgangsmåten av forskningsprosjektet. Det er jeg som er forskeren og bruker meg selv som instrument. Ingen andre har eksakt den samme erfaringsbakgrunnen og ingen kan derfor tolke på samme måte som meg. (Johannessen et al., 2010)

4.6 Troverdighet (intern validitet)

For å finne ut om vi måler det vi tror vi måler brukes intern validitet. Validitet dreier seg om i hvilken grad min fremgangsmåte og funn, reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten på en riktig måte. Jeg har intervjuet flere personer med ulike yrker, roller og interesser i mitt forskningsprosjekt. Noe som gjør at jeg får en bredere innsikt i mitt case.

Relasjonen jeg fikk med informantene kan påvirke informasjonen jeg fikk fra intervjuene. En av utfordringene er knyttet til intervju effekt. Intervju effekt er hvordan intervjueren oppfattes av informanten. Kjønn, klær alder og oppførsel kan påvirke dette. Oppførsel som

kan påvirke er usikkerhet eller mangel på intervjutrening. Derfor var jeg bevisst på dette under intervjuene. Hvordan jeg stiller spørsmålene kan også påvirke informasjonen. Under intervjuene har jeg kommet med ekstra spørsmål for å få klarere eller mer utdypende svar. Samtidig kan det være en utfordring at disse spørsmålene bli førende for svarene. Slik at spørsmålene blir ledene. Jeg stilte for eksempel spørsmålet: Mener du... Her burde jeg heller spurt kan du klargjøre eller utdype dette. Sett i ettertid kunne jeg også vært nøyere på å stille de samme spørsmålene til alle informantene, slik at jeg kunne sammenlikne svarene.

4.7 Overførbarhet

Jeg har brukt snøballmetoden, og da er det flere som har anbefalt meg å intervju planadministrasjonen. Jeg har også valgt ulike informanter som har forskjellige interesser, som gir ulike synspunkter på medvirkningsprosessen. For utbygger er det blant annet viktig at utbyggingen blir effektiv. Politikere må tenke på en helhetlig og fremtidsrettet utbygging. Mens bokkvaliteten er viktig for beboerne. Funnene i min oppgave kan ikke si noe om hvordan medvirkning fungerer i alle utbyggingsprosjekter. Men beskrivelser og funn kan være gjenkjennbare og brukes på andre områder som skal studeres. Vi kan alle ha nytte av tidligere forskning, for å tilegne oss mere kunnskap.

4.8 Bekreftbarhet

Bekreftbarhet vil si at resultatene i min oppgave er et resultat av min forskning og ikke av mine subjektive holdninger. Bekreftbarheten av mine resultater kan styrkes ved at den samsvarer med resultater fra tidligere forskning på medvirkning i planlegging som er brukt i teorien.

4.9 Anonymitet og samtykke

Jeg har søkt, og fått godkjenning fra personvernombudet om bruk av personopplysninger i min oppgave. Jeg har brukt lydopptak når jeg har gjennomført intervjuene. Disse vil bli slettet etter at oppgaven er blitt gjennomført. I følge personvernombudets søknadskjema holdt det å få muntlig samtykke til dette. Derfor har jeg gjort dette muntlig. Samtidig har jeg anonymisert informantene og ikke brukt navn så de ikke skal bli gjenkjent, men det er viktig å vite hva slags interesser informantene representerer. Derfor har jeg brukt mere generelle betegnelser som for eksempel utbygger og folkevalgt/politiker.

5.0 ANALYSE OG FUNN

Her presenterer jeg resultatene fra innsamlede funn. Analysen er delt inn etter forskningsspørsmålene fra side to. Disse er:

1. Har private utbyggere nok kunnskap og kompetanse for å sikre en best mulig medvirkning?
2. Kommer medvirkningen på et hensiktsmessig tidspunkt i planprosessen?
 - Er det utarbeidede høringsforslaget kommet så langt at det er vanskelig å få til store endringer?
3. Er minimumskravet om kunngjøring, høring og klagerett i planprosesser tilstrekkelig for å sikre medvirkning?

Det første spørsmålet stilles på bakgrunn av at utbyggingsprosjekter i stadig større grad blir overlatt til private utbyggere. De har ansvaret for å ivareta medvirkningen. Derfor vil jeg undersøke om de har nok kunnskap og kompetanse for å sikre en best mulig medvirkning. Basert på tidligere forskning har det vært en utfordring at det har vært mangel på medvirkning mellom oppstart av planleggingen og når det ferdige planforslaget kommer ut på høring. Når planleggingen kommer ut på høring har planleggingen kommet så lang at det er vanskelig å få til store endringer. På bakgrunn av dette vil jeg finne ut om medvirkningen kommer på et hensiktsmessig tidspunkt i planprosessen. I tillegg stiller jeg spørsmålet om minimumskravet om kunngjøring, høring og klagerett i planprosessen er tilstrekkelig for å sikre en god medvirkning. Er minimumskravet som er fastsatt i loven om medvirkning godt nok for å sikre en god medvirkningsprosess. Dette håper jeg på å kunne svare på, på bakgrunn av analysen. Materialet som er brukt i analysen er på bakgrunn av intervjuer jeg har gjennomført. Noe er også på bakgrunn av observasjoner jeg har gjort gjennom å delta på årsmøte i Fornebu vel, og på arrangementet Fornebudagen. Jeg lager et sammendrag på slutten av hvert delkapittel, for å oppsummere spørsmålene jeg svarer på.

5.1.1 Kunnskap og kompetanse hos privat utbygger

Både Fornebulandet vel og plan- og bygningstjenesten mener det kan være hensiktsmessig å trekke inn andre fagpersoner og eksperter enn utbygger inn i medvirkningsprosessen. For å få den kunnskapen som trengs kan andre fagfolk enn utbygger trekkes inn, mener Fornebulandet vel. De svarte på spørsmålet om hva som skal til for å sikre at bestemte former for kunnskap kommer fram, og blir en del av beslutningsgrunnlaget:

«Arkitekter blir ofte spurt. Andre kan si noe mere om dette. Fagpersoner innenfor trafikk, idrett og samfunnsvitere. Trafikksikkerhet kan være en utfordring i forhold til en økt utbygging.» Det kan være behov for kunnskap som gjelder på andre områder, enn selve boligbyggingen. Jeg har vært tilstedet og observert på årsmøte i Fornebu Vel. Vellet så det som svært viktig å involvere seg i den videre utvikling av Fornebu. Noen av sakene Fornebu vel ønsket å fremme ble tatt opp på møtet: De vil at Fornebu skal være ledende på miljøvennlig og fremtidsrettet samferdsel. Fornebu vel vil jobbe for at Fornebu har det beste kulturtilbudet i Bærum kommune. De vil også jobbe for at Fornebu forblir et grønt område med attraktive og opplevelsesrike friluftsområder. Vellet var opptatt av å tilrettelegge trafikken for barn. De kan sykle til skolen tidligere enn på andre skoler fordi det er lagt opp infrastruktur for dette. Det er laget sykkelveier på Fornebu som ligger utenom trafikkerte veier. Disse sakene viser at eksperter utenom utbygger kan være med for å få en best mulig utbygging. Fagpersoner innen kultur, samferdsel og natur er eksempler knyttet til interessene Fornebu vel ønsker fremme.

Det er ikke nødvendigvis at utbygger og arkitekter vet hva som skaper et best mulig bomiljø mener Fornebulandet vel. Det kan være andre som vet bedre hva som er god bokvalitet, som for eksempel beboere. Plan- og bygningstjenesten mener de kan se på om det trengs eksterne i medvirkningsprosessen som for eksempel byplanleggere eller samfunnsvitere. De mener også at utbyggeres kunnskap og interessen for medvirkning vil variere i stor grad ut ifra hvem som er utbygger.

Utbygger mener derimot de har tilstrekkelig kompetanse for å sikre en god medvirkning. Hvis nivået på høringer blir for detaljert mener utbygger det fort vil kunne bli preget av særinteresser. Det er arkitektene som sammenfatter og besvarer høringsuttalelsene. De mener arkitekter ivaretar dette på en god måte. Utbygger sier: *«Vi må prøve å tenke som en fremtidig innbygger, når vi skal bygge ut et område som ikke er satt. Det er lett at utbygger blir sett på som den store stygge ulven som bare skal bygge ut mest mulig og størst og høyest mulig. Men vi er jo helt avhengig av å få solgt over halvparten av prosjektet før vi kan begynne å bygge. Noen har seksti prosent. Så hvis ikke det produktet vi lager eller i det område vi tenker å lage det er godt nok, så blir det faktisk ikke realisert. Så det bør ha en veldig oppdragende effekt på oss selv.»* Dette viser at utbygger ønsker å skape et godt bomiljø fordi de er avhengig av at folk ønsker å bo der. Barnas representant i kommunen

mener det er vanskelig å vite om private utbyggere har nok kunnskap om medvirkning.

Representanten sier:

«Private utbyggere kan ha det, men på tross av det, er det ikke sikkert dere interesse er å få frem at barn leker på et område, for da får de kanskje ikke bygge der. Det er greit nok at de har sine interesser, men kommunen må ivareta barnas interesser»

En veileder for universell utforming skal sikre en god utbygging for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Veilederen stiller formelle krav til utbygger. Selv om utbygger ikke da har kunnskap nok om å ivareta en god utbygging for mennesker med nedsatt funksjonsevne, vil kravene i veilederen sikre dette. Men utbygging på private tomter som ikke berører offentligheten trenger ikke å følge Veileder for universell utforming. Det er også gitt dispensasjon for deler av utbyggingen på Fornebu. Resurssterke grupper vil via «lobbying» og god kjennskap til prosesser og relevante personer kunne ha stor påvirkningskraft. Dette vil typisk være utbyggere mener beboer.

Sammendrag

Det er ulik oppfatning om utbygger har nok kunnskap og kompetanse om å sikre en best mulig utbygging. Både Fornebulandet vel og plan- og bygningstjenesten mener at fagfolk på andre områder kan trekkes inn for å få en bredere kunnskap i medvirkningsprosessen. Dette kan for eksempel være eksperter på trafikk, idrett og samfunnsvitere. Plan- og bygningstjenesten mener også kunnskap og interesse for medvirkningen vil varieres ut ifra hvem som er utbygger. Fornebulandet vel mener at utbygger og arkitekter ikke nødvendigvis vet hva som skaper et best mulig bomiljø. Utbygger mener at de selv og arkitektene ivaretar medvirkning med en god måte. For å sikre en god utbygging for mennesker med nedsatt funksjonsevne er det en Veileder for universell utforming. Dette gjør at så lenge utbygger følger denne veilederen, blir behovene for personer med nedsatt funksjonsevne ivaretatt i utbyggingen. Men utbygging på private tomter trenger ikke følge denne. Det er også gitt dispensasjon fra denne veilederen på deler av utbyggingen på Fornebu. Dette viser at utbygginger som ikke trenger å følge universell utforming står i fare for å ikke være tilpasset mennesker med nedsatt funksjonsevne. Utbygger har også en dobbeltrolle som har egeninteresser gjennom å være utbygger, samtidig som de må ivareta en demokratisk medvirkningsprosess. Utbygger har sterke ressurser og god kunnskap som gjør at de lettere kan påvirke utbyggingen.

Det etterlyses bredere kompetanse ut over utbyggers kunnskap og kompetanse. Samtidig har utbygger egeninteresser som kan komme i konflikt med en demokratisk medvirkning. Utbygger skal sikre en god medvirkning, samtidig som de har egne mål for utbyggingen. De mener selv de har nok kompetanse, og de ønsker en best mulig utbygging. De er også avhengig av at boligene blir solgt. Derfor ønsker de et best mulig bomiljø for de som bor der. Jeg spurte ikke folkevalgt og Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne om utbygger har god nok kunnskap og kompetanse for å sikre en best mulig medvirkning. Dette ser jeg i ettertid at jeg burde ha gjort.

5.1.2 Kommer medvirkningen på et hensiktsmessig tidspunkt i planprosessen?

Kommunen og politikerne er ansvarlig for helheten i medvirkningen og deres rolle er viktig i forbindelse med høringsprosesser og endelig vedtak. Utbygger mener det er viktig at man er klar på hva som er på høring og spesielt utbyggere er opptatt av at man ikke må diskutere alle detaljer og at omkamper må unngås. Utbygger er med på folkemøter. Folkemøtene er ofte tidlig i planprosessen, og derfor er de med i en tidlig fase. De har ansvar for å svare på høringsforslag, men dette er sent i planprosessen. Utbygger sier: *«Arkitektene svarer på høringsuttalelser, men det er prosjektleder og styre som har dette til gjennomlesning før svaret går til kommunen. Vi tar alt til etterretning, og tilpasser det man synes er fornuftig også gjøres det i et samarbeid med kommunen.»* Loven krever skriftlig høringsutkast med krav om skriftlige svar. Utbyggere ser en fordel hvis man standardiserer hørings kommentarer med et fast skjema. Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne mener at kravene i loven er tilstrekkelige. En veileder for universell utforming stiller formelle krav til utbygger. Dette er krav knyttet til blant annet tilgjengelighet, lys, støy og allergi. Det er også lovpålagt å ha råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunen. Rådet mener det ikke er hensiktsmessig å komme inn alt for tidlig i planprosessen. Veilederen for universell utforming er med på å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevnes interesser. Det viktigste er å komme inn i detaljreguleringen mener de. Arealplaner er for grove til at det er hensiktsmessig å involveres. De synes det er en hensiktsmessig å uttale seg når planforslaget sendes ut på høring. Dette er da på et sent tidspunkt i planprosessen.

Førnebulandet-vel oppfatter på den andre siden at premissene som var satt i den overordnede områderegeringsplanen endret seg når det kom til hver enkel reguleringsplan for utbyggingene. Et eksempel på dette er når en blokk i utgangspunktet

skal bli 4 etasjer, så jobber utbygger for 8 etasjer. Utbygger markedsfører en plan, og gjør endringer. Det går på hva du har av rettigheter som forbruker. Tilbakemeldingene kommer for sent til å gjøre endring. Representant for Fornebu vel sier: *«Når høringene kommer er det for sent. Når et stort område skal bygges ut, så bør endringene være minimale. Man bør forholde seg til den opprinnelige planen, og ha lite muligheter for dispensasjon. Vedta det som ligger innenfor en rimelig tidshorisont.»* Her mener vellet at det som skal bygges om tjue år ikke bør vedtas nå. Det bør være en kortere tidshorisont, mellom plan og når utbyggingen skal gjennomføres. Dette viser at planer blir laget for tidlig. Vellet er med i medvirkningsprosessen når den overordnede omreguleringsplanen skal legges. Det vil si at de er med tidlig i planprosessen. Men synes det er en mangel på medvirkning i fasen hvor hver enkel reguleringsplan skal utarbeides. Da er det for sent å få til endringer når disse sendes ut på høring. Vellet mener derfor at de ikke får medvirket underveis i prosessen. Derfor kommer de for sent inn i medvirkningsprosessen når hver enkel reguleringsplan skal utarbeides.

Kommunens representanter både byråkrater og folkevalgte er veldig tydelige på at deres rolle er å sikre en god helhetlig planløsning. Prioriteringer vil kunne variere fra sak til sak. Folkevalgt beskriver ulikheter i to utbygginger. Disse er ikke på Fornebu, men illustrer variasjon i hvilke hensyn som blir ivaretatt. Disse to utbyggingene er kalt utbygging 1 og utbygging 2:

«I utbygging 1 har vi i stor grad ivaretatt beboernes interesser ved at forslag til områderegulering i store og det hele baserer seg på eksisterende høyder på bebyggelsen. Da har vi vært snille overfor lokalmiljøet. Dette er et knutepunkt. Det ligger femti meter fra en ny jernbanestasjon. Hvis man ser på overordnet areal- og transportstrategi er det rundt knutepunktene det skal bygges. Dette er i henhold til statlige retningslinjer. Det er enorm befolkningsvekst i Oslo- og Akershus-regionen, så vi er nødt til å bygge får å ta vår del av boligbyggingen. Utbygging 1 er et gammelt kultursentrum med masse verneverdi bebyggelse og særpreg, derfor har vi valgt eksisterende høyde.»

«Når man kommer til Utbygging 2 er situasjonen en annen, for der har man ikke så mye gammel bebyggelse. Utenom kirken har man mye større frihetsgrad, så på Utbygging 2 kan det hende vi tar et annet grep. Vi kan ikke bare ta hensyn til innbyggerne som bor i et område fra før. Vi er også nøtt til å ta hensyn til utbyggerne. Fordi at mye av det som skal skje i sånne sentrumsdannelser, må skje for private penger, altså for private utbyggers penger. Det er de som skal gjøre tiltakene.»

Begrenset med tid kan være en utfordring for å ivareta medvirkning på en god måte, mener plan- og bygningstjenesten. Tiden som blir brukt på medvirkning kan ha noe med når i planprosessen medvirkning blir gjennomført. Er det medvirkning helt fra starten av planprosessen eller kommer det senere. For å få nok tid kan det derfor være hensiktsmessig å starte tidligere i planprosessen. Da særlig mer medvirkning før reguleringsplanene kommer ut på høring som Fornebulandet vel etterlyste. Tidsfrister kan gjøre det utfordrende, men har man gode rutiner er det ikke sikkert medvirkningen tar så mye lengere tid mener plan- og bygningstjenesten. De ser ikke noen utfordringer med hvordan loven er i dag. Det ligger mere på å få interesse for medvirkning. Et eksempel er barnetråkk.

Plan- og bygningstjenesten bruker verktøyet Barnetråkk for å sikre barns medvirkning i planleggingsprosessen. Barnetråkk er en digital registreringsmetode som avdekker hvordan barn beveger seg i sitt nærmiljø. Her har det vært utfordringer med interesse i kommunen, fra lærere og rektorer. Der har verktøyet blitt forbedret, noe som har gitt gode resultater. Men barnetråkk ble ikke brukt på Fornebu fordi det ikke bodde barn der fra før av. Dette gir i slike tilfeller utfordringer med å sikre barns interesser og behov. Plan- og bygningstjenesten mener at innstillingen deres har med erfaring å gjøre, og at medvirkning kan virke uoverkommelig. Utfordringene ligger da i kommunen. Behovene varierer fra plan til plan. Derfor må det kanskje være opp til de som jobber med planen å ivareta dette mener de. Å ha frihet til å variere i metode kan være nyttig, og det er vanskelig å ha regler som gjelder for alle tilfeller. Plan- og bygningstjenesten ser derfor ikke behov for å utvide loven.

Her er en oversikt over hvilke typer medvirkning, og hvor i prosessen de ulike aktørene har deltatt i.

Aktører	Folkevalgt	Plan- og bygnings-tjenesten	Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne	Barnas representant	Utbygger	Fornebulandet vel
Type medvirkning						
Universell veileder			×			
Barnetråkk		×		×		
Workshops og folkemøter		×	×	×	×	×
Direkte kontakt med folkevalgt			×	×	×	×
Høringsforslag	×	×	×	×	×	×

Sammendrag

Beboerne mener at høringen kommer for sent i planprosessen. De oppfattet at premissene som var satt i den overordnede områdereguleringsplanen endret seg når det kom til hver enkel reguleringsplan for utbyggingene. Beboere på Fornebu mener at utbyggingen ble større enn det som var utgangspunktet, men området er utbygd over lang tid og myndigheter og utbyggere så etter hvert at det var mulig å øke utbyggingen. Folkevalgte mener prioriteringene i utbyggingene vil variere fra sak til sak. I en annen utbygging med et gammelt kultursentrum har kommunen ment at den eksisterende høyden på bebyggelsen bør bevares. Dette viser at ikke alltid størst mulig utbygging er målet for de folkevalgte. Samtidig som de må forholde seg til den overordnede føringer i areal- og transportstrategi som legger vekt på at det er rundt infrastruktur som kollektivtransport det må bygges. Rådet for de med nedsatt funksjonsevne mener at det ikke er hensiktsmessig å komme inn alt for tidlig i planprosessen. Dette skiller seg fra beboerne som mener de kommer for sent i medvirkningsprosessen. Fornebu vel ønsker å bli mer involvert i planleggingen som skjer mellom den overordnede områdereguleringen og før hver reguleringsplan blir lagt ut på høring.

Planadministrasjonen er fornøyd med hvordan loven er i dag. Begrenset med tid kan være en utfordring. Tiden som blir brukt på medvirkning kan ha noe med når i planprosessen medvirkning blir gjennomført. Et eksempel er Barnetråkk. Her har det vært utfordringer med interesse i kommunen, fra lærere og rektorer. Der har verktøyet blitt forbedret, noe

som har gitt gode resultater. For at tiden skal bli brukt mest effektivt mener utbygger det er viktig at man er klar på hva som er på høring og at man ikke må diskutere alle detaljer, og at omkamper må unngås. Utbyggere ser en fordel hvis man standardiserer høringsuttalelser med at fast skjema.

5.1.3 Minimumskravet om kunngjøring, høring og klagerett i planprosesser

Alle informantene mener at loven om medvirkning er viktig og virker i hovedsak etter hensikten. Dette viser at de generelt er fornøyd med minstekravet i loven. Utbyggere, lokale beboere og andre interessegrupper vil ha forskjellige prioriteringer. Dette er naturlig. På Fornebu er det en kommunedelplan fra 1999 som ligger til grunn for boligprosjektene som har hatt en bred prosess, og det er ikke mer medvirkning ut over minstekravet i de konkrete boligområdene sier plan- og bygningstjenesten. Behovene vil variere fra plan til plan mener de. Derfor vil det være opp til kommunen å vurdere hva slags medvirkning det er behov for etter omfanget av hver enkelt utbygging. Det er god erfaring med folkemøter/tema møter tidlig i prosessen for å sikre innspill før det meste er frosset mener folkevalgt. Det er viktig at deltakerne blir aktivt engasjert i folkemøtene. Tidspunkt for folkemøter vil kunne styre hvem som deltar. Eksempelvis ble folkemøte på Fornebu arrangert i leggetid for småbarn. Dette var nok en av grunnene til at deltakelsen var i aldergruppen 50 år og oppover. Dette observerte også jeg når jeg var på årsmøtet i Fornebulandet vel. De fleste var over 50 år, og flere hadde vært og var engasjert i politikk. Noen hadde også erfaring fra utbygging. Bærum kommune har god erfaring med at man tidlig i prosessen engasjerer deltakere i temamøter med gruppearbeid på sentrale temaer. Samtidig er utbyggere opptatt at man ikke tar omkamper på beslutninger som er tatt og at tidsfrister i loven blir overholdt. Utbygger mener disse møtene ikke må bli gjentakelse av allerede diskuterte tema.

Plan- og bygningstjenesten mener omfanget av medvirkningen varierer etter størrelse og bredde på planen. Representanten fra plan- og bygningstjenesten mener byutvikling krever mer medvirkning enn om det er fire hus som skal bygges. Representanten er fornøyd med minstekravet i loven og ser ikke på den som for rigid. Men sier også at de;

«bør bli flinkere til å drive medvirkning ut over minstekravet, men er usikker på om dette bør være lovpålagt. Det kommer an på kulturen og hvordan man jobber.»

Folkevalgte mener det er viktig å aktivisere de som er med i prosessen, slik at medvirkningsopplegget ikke virker passiviserende. Fornebulandet Vel er svært aktive og har kontakter imot alle hovedinteressenter, som politikere, utbyggere, næringsliv, m.fl. Råd for personer med nedsatt funksjonsevne sier at utbygging på private tomter som ikke berører offentligheten trenger ikke å følge Veileder for universell utforming. Det er også gitt dispensasjon for deler av utbyggingen på Fornebu. Svake grupper som funksjonshemmede, barn/unge og gamle blir i stor grad ivaretatt gjennom kommunens representanter sier folkevalgt. Kommunen ser det som særlig viktig at disse gruppenes interesser kommer frem der dette er relevant. Folkevalgte har ikke tatt direkte kontakt med funksjonshemmede. Vi har et Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Bærum. Det er forøvrig et lovkrav at disse skal involveres. Rådet får alle papirer fra planutvalget. De har mulighet til å gå igjennom planutvalgssakene, og komme med innspill.

«Jeg må innrømme at vi ikke har aktivt gått ut fra planutvalgets side eller fra planadministrasjonen til funksjonshemmede og spurt. Der tror jeg vi kanskje har et forbedringspotensial»

Barna er representert i planutvalget gjennom en egen representant for barn og unge. Som møter i planutvalget som observatør uten stemmerett. Det er fem politikere som har stemmerett.

Planadministrasjonen bruker verktøyet Barnetråkk for å sikre barns medvirkning i planleggingsprosessen. Barnetråkk er en digital registreringsmetode som avdekker hvordan barn beveger seg i sitt nærmiljø. Barnetråkk viser også barn hvordan deltagelse i planprosessen fungerer og hvordan de kan ta vare på rettighetene sine i ung alder. Barnetråkk gir barn reell mulighet til å delta i samfunnsutviklingen i direkte dialog med lokale myndigheter. Hensikten er å på en best mulig måte ivareta områdene der barn oppholder seg. (Norsk design- og arkitektursenter(DOGA) 2016) Jeg har også hatt observasjoner på arrangementet Fornebu dagen. Det ble arrangert på et naturområde med ulike aktiviteter for barn. På dette arrangementet var det et kunstprosjekt hvor barn kunne male sine egne fingeravtrykk. Det hadde vært barn der tidligere på dagen, men det var ingen barn tilstede da jeg kom mellom klokken tre og klokken fire. Dette var et initiativ fra

kommunen for å få mer medvirkning fra barn. Dette er også et eksempel på medvirkning ut over minstekravet.

Siden ulike planer varierer i kompleksitet og omfang vil medvirkningen variere i ulike planer. Det vil derfor være opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig med medvirkning ut over minstekravet i hver enkel utbygging mener folkevalgt. Folkevalgt mener det er viktig å få til medvirkning tidlig i planprosessen, og fremme en aktiv planprosess som ikke virker pasifiserende. Samtidig er utbyggere opptatt at man ikke tar omkamper på beslutninger som er tatt og at tidsfrister i loven blir overholdt. Fornebulandet vel har kontakt mot alle hovedinteressenter som for eksempel politikere, noe som gjør at de kan påvirke utenom medvirkningsprosesser som alle kan delta i. Folkevalgte bekrefter også at de har møter med enkelte.

«Ja, det kan vi også ha, hvis de ber om det så tar vi et møte med enkelte. Det kan være en utbygger, eller det kan være en vel-forening. Jeg er ofte ute og holder foredrag i vel-foreningene. Hvis noen vil ha et møte med planutvalget å ta opp en sak er de hjertelig velkommen til det.»

Sammendrag

Variasjoner i ressurser kan derfor være en utfordring for at de berørte partene kan delta på lik linje. Folkevalgt ser også at det ofte er de ressurssterke som blir hørt, og ber om møter. For dem er det et dilemma at det i samfunnet er en del svake grupper. Dette kan være eldre, funksjonshemmede eller barn som ikke er så ressurssterke, og som kanskje ikke blir hørt godt nok. Det er lovpålagt å ha et Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette viser at det er et behov å styrke spesielle gruppers representasjon i medvirkningsprosessen i tillegg til minimumskravet om kunngjøring, høring og klagerett. Et annet eksempel på bruk av medvirkning ut over minstekravet er barnetråkk. Barnetråkk skal ivareta barns interesser ved at det blir registrert hvor de oppholder seg og leker. Da er det lettere å kunne bevare disse områdene. Barn og unges interesser blir i tillegg ivaretatt av en egen representant.

Utbyggere er opptatt av at folkemøter ikke blir gjentakelse av allerede diskuterte temaer. Siden planene varier bør minimumskravet i loven opprettholdes. Medvirkningen ut over dette bør tilpasses til hver utbygging.

6.0 DISKUSJON AV FUNN OG TEORI

I dette kapittelet skal jeg diskutere teorien og sentrale funn i analysen. På grunnlag av denne drøftingen skal jeg kunne svare på problemstillingen:

Er loven om medvirkning hensiktsmessig for reguleringsplaner utarbeidet av private aktører?

For å belyse dette vil jeg bruke kommunikativ planlegging, stakeholder vs. citizens og medvirkningsstigen som verktøy for å analysere funnene. I tillegg vil jeg bruke evalueringskriteriene om at deltakelsen skal være meningsfull og inkluderende. Til slutt skal jeg diskutere om loven om medvirkning er hensiktsmessig.

6.1 Kommunikativ planlegging

I Kommunikativ planlegging er kunnskap beskrevet som noe som er sosialt konstruert. Individens interesser blir formet av samhandling med andre mennesker og den sosiale konteksten den er i. Individets interesser er derfor ikke uavhengig av andre mennesker. (Patsy Healey, 1997, s.29) Å skape interesse for medvirkning er en utfordring. I barnetråkk har en utfordring vært å få kommunen, lærere og rektorer interessert i å bruke verktøyet. Andre prioriteringer og mangel på tid kan være årsaker til dette. Men en forbedring av verktøyet ga gode resultater. Negative erfaringer gjør at medvirkning kan virke lite verdiskapende og arbeidskrevende. Hvis det er en utbredt oppfatning fra for eksempel lærere om at andre prioriteringer som skolefag er viktigere kan dette påvirke hele miljøet. En planadministrasjon kan prioritere medvirkning i større grad fordi det er en viktig del av deres arbeidsoppgaver. Derfor kan interesse knyttes opp mot et miljø eller den sosiale konteksten den er i. Kunnskap, erfaringer og miljøet er med på å påvirke måten man ser på medvirkning. Det at mennesker har ulike interesser og forventninger trenger ikke bare å ha med ressurser å gjøre, men også om man har en praksis hvor ting blir tatt for gitt.

Når folkemøter blir arrangert i leggetid for småbarn, og foreldrene derfor ikke deltar kan være et eksempel på interesser og prioriteringer. Dette kan også ha med at de tar for gitt at andre ivaretar deres interesser. Det kan også være enklere å klage i ettertid for da er utbyggingen mer konkret og det er lettere å se hva som burde vært gjort annerledes. Samtidig skal kommunal planlegging være langsiktig og den skal ta stilling til bruk og vern av arealer og ressurser kommunen har. Det kan være vanskelig å se resultatet av medvirkningen på kort sikt. Når et Ungdomsråd skal involveres kan være lettere for dem å

prioritere saker hvor man kan se endringer med en gang. Som for eksempel om man skal kutte i tilbudet om å ha en helsesøster på hver skole.

I loven om medvirkning er minstekravet utlysning av oppstart av planen og planen må sendes ut på høring. En utfordring er at når planen blir utlyst er det for lite informasjon til å komme med uttalelser og det er vanskelig å gjøre store endringer når planen kommer ut på høring. I kommunikativ planlegging må interessehaverne komme frem til en felles konsensus basert på varierte kunnskaper og argumenter for å få en effektiv politikk. Folkemøter, workshops og seminarer er eksempler på tiltak kommunen gjør i tillegg til minstekravet. Disse tiltakene kan gjøre at deltakerne i medvirkningsprosessen lettere kan komme frem til en felles konsensus. Gjennom å komme fram til et felles mål, og forme felles verdier kan de skape en felles kultur. Det er en bred oppfatning om at medvirkning bør være noe mer enn minstekravet i loven. Men dette varierer fra plan til plan. Er det et mindre område som skal bygges ut er det kun minstekravet i loven som blir gjennomført.

6.2 Stakeholders vs. Citizens

Sett i lyset av artikkelen Soma og Vatn (2014) Representing the common goods- Stakeholders vs. Citizens, kan en felles læringsprosess være nyttig for å få en mest hensiktsmessig medvirkningsprosess. En utfordring er at det kan bli mye gjentakelse på folkemøter. Det er viktig at møtene er balanserte og representative for beboerne og ikke bare enkeltmenneskene. Det kan være tre-til fire personer som kommer med det samme hver gang ifølge utbygger. Dette er ofte de eldre, mens de unge blir ofte sittende inne med sine ønsker. Som tidligere nevnt er det mange ulike interesser som skal bli hørt i en medvirkningsprosess. Disse kan komme i konflikt med hverandre. En felles læringsprosess kan derfor gjøre at deltakerne får mer forståelse for hverandre og kan komme frem til en felles løsning. Dette kan minske aggressive holdninger mellom deltakerne. Alle er i utgangspunktet enige om at en best mulig utbygging er det viktigste på Fornebu. Utbygger ønsker gjerne at en best mulig utbygging kan diskuteres, men enkelte beboere kan ønske at det bygges ut minst mulig. Utbygger har også inntrykk av at beboerne generelt er positive til utbyggingen på Fornebu. Deltakerne kan ha ulike oppfatning om hva som er et godt bomiljø. For å komme frem til en løsning kan de diskutere muligheter, felles mål, tolkninger og handlingsalternativer i en læringsprosess. Da kan deltakerne bli bevisste på

utvelgelsen og konsekvensen av disse. Målet med dette er å komme frem til gode, kompetente og rettferdige løsninger.

6.3 Medvirkningsstigen

Utbygger kan også bli kritisert for at egeninteresser kommer i konflikt med medvirkningen. De har store ressurser og de kan prøve å påvirke utbyggingen til sin fordel. De kan argumentere med flotte utbygginger og la være å presentere alle konsekvensene. Dette kan knyttes til punktet for manipulasjon fra medvirkningsstigen. Barnas representant gav et eksempel fra et annet sted i Bærum som ikke var på Fornebu. I dette eksempelet legger utbygger frem et planforslag for barn og ungdom hvor de tilbyr en ball-binge, mot at de kan bygge på område rundt der barn oppholder seg. Dette kan virke fristende. Men det kan være lett å glemme at andre områder vil forsvinne, som for eksempel et åpent område som brukes om vinteren. Manipulasjon gir ingen reell medvirkning. Når forutsetningene for en utbygging endrer seg fra den overordnet områderegeringsplanen, kan dette gjøre at folk føler at de ikke blir hørt, og at medvirkningen ikke er reell.

Kravet om kunngjøring, høring og klagerett kan sees i sammenheng med Arnsteins(1969) medvirkningsstigen. Det består av fem trinn som gir ulik grad av deltakelse og innflytelse. Kravene til kunngjøring, høring og klagerett er de to nederste trinnene på stigen. Kunngjøring ligger nederst på stigen og innebærer varsel om oppstart av planen, og derfor gir minst grad av innflytelse. Her kommer det frem lite informasjon om hvordan planen blir siden den kommer i startfasen av planleggingen.

Høringsforslag ligger nest nederst på stigen. Dette er et skriftlig høringsforslag som inneholder mer informasjon. Her er det også mulig for deltakerne å komme med innspill. Som nevnt i innledningen viser tidligere forskning at mange opplever at det er en mangel på medvirkning mellom kunngjøring av en plan og et ferdig utarbeidet høringsforslag. Siden dette gir minst innflytelse, kan dette gjøre at deltakerne ikke føler at de får nok innflytelse i medvirkningsprosessen. Utfordringen er også at det er vanskelig å få til store endringer i planene når den har kommet ut på høring. Dette er vanskelig fordi planen er detaljert og endringer vil fort gi store konsekvenser relatert til både tid og kostnad.

Utfordringen kan være at premissene som var satt i den overordnede områdereguleringen ble forandret i ettertid. Kommunen og utbygger kan være tydeligere på at forutsetningene kan forandre seg. Vellet mener det bør være få muligheter for å få dispensasjon til å gjøre endringer og at utbygginger som blir vedtatt bør ligge innenfor en rimelig tidshorison. En bolig som skulle vært fire etasjer som ble åtte er et eksempel på endringer i forutsetningene. Samtidig mener utbygger at diskusjonen må være mer helhetlig, og ikke for detaljstyrt.

Folkemøter er trinn tre. Her har deltakerne mulighet til å delta i en diskusjon hvor de kan komme med innspill og tilbakemeldinger. Det fjerde trinnet består av medbestemmelse. Dette kan være planprosesser arbeidsgrupper hvor alle de berørte partene jobber sammen for å komme frem til en felles løsning. Dette trinnet innebærer større grad av innflytelse. Arnstein nevner her plansmier som et eksempel på dette. Workshops er et eksempel på dette. I store områdereguleringsplaner som på Fornebu er det vanlig at kommunen starter med workshops allerede før de begynner å utarbeide planen. Her kan beboere komme med innspill og føringer på hvordan planforslaget burde se ut. Dette blir da dokumentert i en rapport. Videre blir det utarbeidet et planforslag som legges ut på høring, deretter blir det arrangert nye medvirkningsseminarer. Så blir planen sendt til annengangsbehandling før folkevalgte/planutvalget mener noe om selve planen. Det vi si at dette trinnet for medvirkning ikke skjer isolert men skjer parallelt med de tre første trinnene. Under hele planprosessen kan personer som ønsker det, kontakte folkevalgte. De kan få et møte med planutvalget, og presentere ønsker og synspunkter.

Beslutningsrett er det femte og siste trinnet. Dette gir derfor størst grad av innflytelse. Kommunen er klar på at medvirkning ikke er det samme som beslutningsrett. I medvirkningsstigen til Arnstein er beslutningsrett det trinnet som gir mest innflytelse. Men ifølge loven om medvirkning har man rett til å komme med tilbakemeldinger med sine meninger og synspunkter, men det betyr ikke at de har krav på å få gjennomslag for disse. Det er også viktig for en kommune at en utbygger er interessert i å bygge på et område. De kan i verste fall true med at det ikke blir noen utbygging. Dette kan gjøre at utbyggere lettere kan få gjennomslag for sine interesser. På den andre siden er politikerne avhengig av å få velgere. Derfor er det også viktig for dem å ha befolkningen på sin side.

Folkevalgte mener at medvirkningen gjør at planen blir best mulig, og tror da resultatet blir

annerledes. Planen blir mer balansert og tar hensyn til eksisterende beboere og eksisterende miljø, enn det hadde vært uten medvirkning. Da hadde det bare vært utbyggerne som hadde kommet til ordet. Når kommunen står som ansvarlig for utbyggingen kan dette medføre utfordringer for å sikre en best mulig medvirkning. Et eksempel på dette kan være når en barnehage skal bygges på Fornebu. Utearealet kan nedprioriteres på grunn av et økende behov for barnehageplasser. Barnehagens uteareal kan reduseres fordi det er et parkområde i nærheten. I slike tilfeller vil kommunen ha både utbygger- og «påse rolle» Plan- og bygningstjenesten har også direkte kontakt med vel-foreninger. Det er fornuftig at beboere organiserer seg gjennom en vel-forening, fordi det ikke er mulig å ta kontakt med hver enkelt beboer. Det blir for tidkrevende og kan fort fokusere enkeltes særinteresser. Denne direkte kontakten er en uformell form for medvirkning som kan knyttes til punkt tre hvor man kan komme med innspill. Dette gjør også at interessegrupper selv må ta initiativ til slike møter. Er det spesielle interesser som ikke er organisert, og ikke har personer som har mulighet til å ta initiativet til slike møter kan dette gå på bekostning av deres innflytelse.

6.4 Meningsfull og inkluderende deltakelse

Meningsfull deltakelse oppnås ved at deltakerne får mulighet til å være med å sette temaer på dagsorden, og påvirke politikken. Tidligere i oppgaven har jeg stilt spørsmålet om private utbyggere har nok kunnskap og kompetanse for å sikre en best mulig medvirkning. Utbygger er ansvarlig for å tilrettelegge for medvirkning svarer på høringsforslag, men det er kommunen som har ansvar for å påse at dette er oppfylt. Arkitektene som har ansvar og kunnskap om hvordan man kan få til et best bomiljø, de vet ofte også hva som skal til for å legge til rette for funksjonshemmede. Men det er fra flere interessenter vært etterlyst andre fagpersoner i medvirkningsprosessen. Eksempler på dette er innenfor trafikk, byplanleggere og idrett. Det er ikke nødvendigvis slik at det er bare utbygger og arkitekter vet hva som skaper et best mulig bomiljø mener representant for beboere. Når det er en bred variasjon i de som deltar i medvirkningsprosessen, er sjansen større for at medvirkningen blir mer inkluderende. For at deltakelsen skal være inkluderende må berørte grupper, interesser og minoriteter representeres. Spesielt svake grupper må sikres her. Ved å få med blant annet ulike fagpersoner, personer med nedsatt funksjonsevne og barn, kan medvirkningen bli mer inkluderende.

I følge folkevalgte bør medvirkningsprosessen være noe mer enn å bare sende et brev. De har arrangert temaseminarer, folkemøter og workshops hvor alle berørte parter blir invitert.

I workshops diskuteres det hvordan en plan bør se ut. I store områdereguleringsplaner blir det arrangert mange seminarer gjennom hele prosessen. Men det er også en utfordring at forutsetningene som er satt i områdereguleringsplanene endrer seg når hver reguleringsplan skal utarbeides. For at medvirkningen skal være meningsfull må deltakerne få mulighet til å sette temaer på dagsorden og kunne ha mulighet til å påvirke resultatet av en utbygging. Men samtidig kan forutsetningene forandre seg over tid, siden utbyggingen på Fornebu skjer over mange år og det var i utgangspunktet et uberørt område. I arealplanleggingen er hovedregelen at reguleringsplaner skal samsvare med den vedtatte kommuneplanen, men kommunen har også adgang til å fravike en kommuneplan gjennom senere reguleringsplaner. Beboere på Fornebu mener at forutsetningene har forandret seg fra den overordnede planen for områderegulering, og at de ikke fikk medvirke når disse forutsetningene ble endret. Utfordringen var at forutsetningene forandret seg i hver enkelt byggesak. Det vil si når hver enkelt detaljplan skulle utarbeides. Utfordringen var da mangel på medvirkning før disse planene ble sendt ut på høring. Samtidig strekker utbyggingen seg over mange år og forutsetningene kan endre seg over tid. Dette kan være overordnede statlige og politiske føringer som for eksempel prioritering av utbygging nær offentlig kommunikasjon. Beboerne mener at høringen kommer for sent i planprosessen. Folkevalgte mener at de har hatt god kontakt med beboere i plansaker og reguleringsplaner.

Rådet for de med nedsatt funksjonsevne mener derimot at det ikke er hensiktsmessig å komme inn alt for tidlig i planprosessen. Det viktigste er å komme inn i detaljreguleringen. Arealplaner er for grove til at det er hensiktsmessig å være med på dem. Bakgrunnen for dette er at det finnes en universell veileder med overordnede føringer som gjør at interessene blir ivaretatt i den tidlige planfasen. Denne universelle veilederen og en representant for Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er eksempler på tiltak som skal sikre svake gruppers interesser i planleggingen. Dette gjør også at en inkluderende medvirkning blir ivaretatt for denne gruppen mennesker. Men utbygging på private tomter som ikke berører offentligheten trenger ikke følge Veileder for universell utforming. Da er det fare for at interessene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke blir ivaretatt på en god måte.

6.5 Er loven hensiktsmessig

Generelt er alle deltakerne av den oppfatningen at loven om medvirkning er viktig og virker i hovedsak etter hensikten. Kommunens representanter både administrasjon og folkevalgte er veldig tydelige på at deres rolle er å sikre en god helhetlig planløsning. Prioriteringer vil kunne variere fra sak til sak til sak. Loven om medvirkning blir oppfattet som hensiktsmessig, men det er andre tiltak som kan styrke medvirkningen. For å sikre bedre beslutningsgrunnlag, rettssikkerhet og forenkling, foreslo planutvalget i en utredning fra 2001:

«– at loven inneholder mer presise regler for planprosessene på alle nivåer. Det bør som hovedregel utarbeides planprogram i en tidlig fase, som felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser.»

Veileder for universell utforming for personer med nedsatt funksjonsevne er et eksempel på dette. I Kommuneplanen 2017 – 2035 Planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel (01.04.2016) står det i planprogrammet side 14: *Kommunes strategi for universell utforming vedtatt i kommunestyret i sak 64/06 skal videreutvikles, innarbeides og forankres i kommuneplanen.*

I denne veiledningen blir interesser for personer med nedsatt funksjonsevne ivaretatt. Dette gjør at det ikke er hensiktsmessig for deres representanter og være tungt involvert i tidlige faser, men heller komme med tilbakemeldinger på høringsforslag. Utbygging på private tomter som ikke berører offentligheten trenger ikke følge Veileder for universell utforming. Derfor kan det være en utfordring å ivareta personer med nedsatt funksjonsevne i slike saker.

Utbygger etterlyser et standardisert skjema for høringsuttalelser. Dette skulle vært et skjema man kunne fylle ut hvis man hadde en naboklage. Utbygger sier at enkelte høringsuttalelser kan være lange. Noe som både er ressurskrevende for dem, saksbehandlere og arkitekter.

Barnas representant mener at medvirkning kunne være en del av læreplanen i områder med store utbygginger. Barnetråkk er et godt verktøy for medvirkning, men utfordringen er at

det er tidkrevende, og at lærere har mange andre oppgaver de skal ivareta. Skal medvirkningen fungere på en mest hensiktsmessig måte må det bli en del av lærerplanen.

7.0 OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Er loven om medvirkning hensiktsmessig for reguleringsplaner utarbeidet av private aktører?

En generell oppfatning fra alle deltakerne var at loven om medvirkning er viktig og virker i hovedsak etter hensikten. Det er viktig at praksisen reflekterer intensjonen i loven.

Gjennom den overordnede planen for områderegulering har tiltak for medvirkning med workshops og folkemøter vært betydelig. De fleste av aktørene ser dette som verdiskapende men det er viktig at man aktiviserer deltakere for eksempel gjennom spesifikke temamøter og gruppearbeid relatert til viktig temaer.

Mangel på medvirkning mellom den overordnede omreguleringsplanen og når hver enkelt byggesak skal utarbeides er en utfordring. Forutsetningene forandrer seg i byggesakene. Utfordringen var mangel på medvirkning før disse endrede planforslagene ble sendt ut på høring. Kommunen og utbygger kan være tydeligere på at forutsetningene (fra områdereguleringsplaner til detaljplaner) kan forandre seg og hvor de største usikkerhetene synes å være. Ellers så bør det være få muligheter for å få dispensasjon til å gjøre endringer. Utbygginger som blir vedtatt bør ligge innenfor en rimelig tidshorison.

Resultatet av planen blir bedre når medvirkning er med. Men samtidig må det ikke gå på bekostning av effektivitet. Det var ingen som foreslo endringer til formulering av loven. Det var mer i praktiseringen av loven det var uttrykt behov for endringer. Som for eksempel et standardisert svarskjema for høringsuttalelser, eller medvirkning som en del av læreplanen der store utbygginger er planlagt eller under planlegging. Dette for å sikre mer aktiv deltakelse i medvirkningsprosessene. Vårt samfunn blir mer komplisert og flere faktorer skal tas hensyn til. Derfor bør det vurderes om andre fagpersoner skal involveres, for eksempel samfunnsvitere, eksperter på trafikk og idrett. Dette gjelder særlig utforming og utbyggingen infrastruktur og områder rundt boliger. Det er også bred enighet om at medvirkning er noe mer enn bare å svare på et høringsforslag.

Det er viktig at kommunene ivaretar «påse ansvaret». Utbygger kan og vil ha egne føringer selv om de har ansvar for tilrettelegging av medvirkningsprosessen. Der kommunen er utbygger må de være bevisst på at man har en dobbeltrolle både som utbygger og «påse rolle».

7.1 Kritisk blikk på min forskning

I min masteroppgave har jeg i hovedsak brukt Fornebuutviklingen som eksempel. Hvis jeg hadde tatt for meg et større utvalg av kompleksitet og størrelse på utbygginger og andre typer kommuner kunne jeg nok fått frem andre nyanser. Andre informanter kunne ha gitt annen eller en mer utdypende informasjon.

Videre kunne jeg hvis utbyggingen hadde vært ferdigstilt og erfart over en periode kunne fått andre synspunkter. Fornebu er fremdeles et utbyggingsområde.

7.2 Videre forskning

Når det gjelder videre forskning kunne det være interessant å prøve å intervju noen som ikke har vært med i medvirkning. Personer det kunne vært interessant å se på da er beboere med små barn og personer som oppholder seg på området, men som ikke bor der. For eksempel personer som benytter naturområder. Fornebu utbyggingen er eksempel der naturområder brukes av store deler av Bærums befolkning.

Det er også interessant å se på hvordan små kommuner ivaretar medvirkning. De har kanskje færre ressurser, men samtidig en mulig tettere kontakt med befolkningen. Bærum kommune er en av Norges mest folkerike kommuner. Det er viktig å se på de små og mer grisgrendte kommuner for å favne hele kommune Norges mangfold.

Andre områder er medvirkningen på et høyere nivå som for eksempel føringer fra statlig og fylkesnivå. Dette som beskrevet i min oppgave for å se på medvirkning når de overordnede føringene blir konkludert. Et eksempel på dette er vedtak om en vesentlig større boligmasse på Fornebu enn det som opprinnelig var planlagt og forutsetninger for infrastruktur som for eksempel kollektiv løsning.

LITTERATURLISTE

- Aarsæter, N. (2013). Frå flyplass til ny bydel. Fornebu som innovasjonsarena. I T. Ringholm, H Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner* (s. 275-290). Cappelen Damm AS
- Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M.(Red.). (2002). Planning futures: New Directions for
Planning Theory. London: Routledge
- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 2016-223.
- Booher, D.E. & Innes, J.E. (2002) Network power in collaborative planning, *Journal of planning Education and Research*, 21(3), 221-236.
- Falleth, E.I. & Hanssen, G.S. (2009). Deltakelse og innflytelse i byplannlegging- en undersøkelse av reguleringsplanprosessen. 69(1), 46-56.
- Falleth, E. & Hanssen, G.S. (2012). Medvirkning i planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap. Bærekraft. Demokrati* (s. 187-203). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E.I., & Saglie, I.L. (2012). Plan og byggelovgivningen- mellom demokrati og effektivitet. *Kart og plan, volum 72 105(4)*, 289-297
- Geissel, B. (2013). Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovation – A Preliminary Framework. I B. Geissel & M. Joas (red.), *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* (s. 8-28). Barbara Bedrich Publishers
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan press ltd.
- Higdem, U. (2011). Medvirkning i regional planlegging: partnerskap versus deltagelse. I *Plan, Region og politikk, Festskrift til Noralv Veggeland* Oslo: Forlag 1
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436. DOI: 10.1080/1464935042000293170
- Johannessen, A. J., Tufte, P.A & Christoffersen, L.(2010) *Introduksjon til Samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Norsk design- og arkitektursenter (2016) Barnetråkk: Medvirkning i by- og stedsutvikling gjennom kartlegging av barns nærmiljø(brosjyre) hentet fra: <http://xn--barnetrkk-c3a.no/>
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/?ch=1&q=>
- Nystad J. F. (2005) Fra Fornebo til Forneby, *Plan*, 37(1), 2.
- OBOS. (2013). Fornebu veien videre. Retrieved from <file:///C:/Users/bruker/Downloads/Fornebulandet-Veien%20videre.pdf>
- OBOS. (2016). OBOS Fornebulandet. Retrieved from <http://www.fornebulandet.no/Om-utbyggingen/Fornebulandet/>

- Plan- og bygningsloven. Lov av 27 juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-1-3#KAPITTEL_2-1-3
- Røiseland, A. & Vabo S.I (2012) *Styring og samstyring- governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Schiefloe, P. M. (2003). *Mennesker og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Tjora, A., (2010) *Fra nysgjerrighet til innsikt: Kvalitative forskningmetoder i praksis* (2. utg. Trondheim: Sosiologisk Forlag
- Årsberetning Fornebulandet vel (2015-2016)

VEDLEGG

Intervjuguide

1A Generell intervjuguide

Kommuneplanlegger

Kommunens syn på medvirkning	Tiltak for å sikre medvirkning	Loven om medvirkning (I Plan- og bygningsloven)	Avslutning
Hva slags oppfatning har ulike aktører i kommunen om medvirkning?	Hva gjør kommunen for å sikre medvirkning i private reguleringsplanprosesser?	Er loven hensiktsmessig?	Avsluttende spørsmål
<p>Hvor lenge har du jobbet med dette?</p> <p>Hva legger kommunen i begrepet medvirkning?</p> <p>Er det ulik oppfatning i kommunen? Fra politikere, og innad i planprosessen?</p> <p>Hva er god medvirkning?</p> <p>Hva oppfatter kommunen/dere som viktig for å sikre medvirkning?</p> <p>Hva er målet med medvirkning?</p> <p>Hva slags nytte har kommunen av medvirkning?</p>	<p>Hva slags konkrete tiltak gjør kommunen for å sikre medvirkning?</p> <p>Hva er din rolle når det gjelder å sikre medvirkning i private reguleringsplanprosesser/evt. rollen i denne bestemte reguleringsplanprosessen?</p> <p>Eventuelt hvem har ansvaret?</p> <p>Hva oppfatter dere som minimumskravet til medvirkning som utbyggerne må utøve?</p> <p>Krever kommunen/dere at utbyggerne gjør noe mer enn minimumskravet?</p> <p>Gjøres det noe mer enn minimumskravet?</p> <p>Hva gjøres for å sjekke at utbyggerne oppfyller kravet om medvirkning?</p>	<p>Hvordan oppfatter du kravene i loven? Er de tilstrekkelige eller for rigide?</p> <p>Er det krav i loven som burde endres eller omformuleres?</p> <p>Påvirker medvirkning resultatet i private reguleringsplaner?</p> <p>-Har du noen konkrete eksempler?</p> <p>Er det noen utfordringer til medvirkning?</p>	<p>Hva gjør kommunen for sikre medvirkning generelt i kommunen?</p> <p>Finnes det alternativer til medvirkning?</p> <p>Er det noe du vil legge til?</p> <p>Har du noen spørsmål?</p> <p>Er det diskusjon og/eller konkrete planer om å gå nye veier/finne nye måter å sikre medvirkning, generelt og i forbindelse med private reguleringsplanprosesser.</p>

<p>Hva slags resultater fører medvirkningen til?</p> <p>På hvilken måte er medvirkning viktig for kommunen? -Hvorfor?</p> <p>Er det bestemte aktører eller interesser kommunen generelt er spesielt opptatt av å sikre medvirkning fra?</p>	<p>Mener du private utbyggere har nok kunnskap om medvirkning?</p> <p>Hva er den/ de største utfordringene når det gjelder å sikre at utbyggerne følger kravet om medvirkning?</p> <p>Er det ulike oppfatninger mellom kommune og utbyggere om hvordan medvirkningskravet skal oppfylles?</p>		
---	---	--	--

Utbygger

Utbyggers syn på medvirkning	Sikring av medvirkning	Deltakere i medvirkning	Loven om medvirkning (I Plan- og bygningsloven)	Avslutning
Hva slags oppfatning har utbygger om medvirkning?	Hva skal til for å sikre medvirkning?	Hvem er med i medvirkningsprosessen?	Er loven hensiktsmessig?	Avsluttende spørsmål
<p>Hvor lenge har du jobbet med dette?</p> <p>Hva legger dere i begrepet medvirkning?</p> <p>Hva er god medvirkning?</p> <p>Hva oppfatter dere som viktig for å sikre medvirkning?</p> <p>Hva er målet med medvirkning?</p> <p>Hva slags nytte har dere av medvirkning?</p> <p>Hva slags resultater fører medvirkningen til?</p> <p>På hvilken måte er medvirkning</p>	<p>Hva er gjort for å sikre medvirkning i planprosessen? Har andre måter vært vurdert, men ikke blitt gjennomført, og hva som evt. var grunnen til det? (tid, kompetanse, andre praktiske vurderinger)</p> <p>Er det noen utfordringer med medvirkning?</p> <p>Hva slags kompetanse har dere på medvirkning?</p> <p>Oppfatter dere at den kompetansen dere har er tilstrekkelig, eller er det bestemte områder dere ønsker at dere hadde mer kompetanse?</p> <p>Hva slags tiltak er viktig for å sikre</p>	<p>Hvem er de berørte partene?</p> <p>Hva definerer de som er berørte parter? Også: Hvem definerer hvem som er berørt part?</p> <p>Er det andre enn de dere definerer som berørte parter som har vist interesse i prosessen? For eks: tar kontakt, aksjonerer, skriver avisinnlegg osv.</p> <p>Hvordan forholder dere seg til det? For eks: tar kontakt, inviterer til møte, inkluderer i høringslista osv.</p> <p>Er det bestemte aktører eller interesser dere generelt er spesielt opptatt av å sikre medvirkning fra?</p> <p>Har politikere deltatt i medvirkningen?</p> <p>Hva blir gjort for å engasjere disse?</p>	<p>Er medvirkning positivt for planleggingen? -Planprosessen -De ferdige planene</p> <p>For</p> <p>Imot</p> <p>Hvordan oppfatter du kravene i loven? Er de tilstrekkelige eller for rigide?</p> <p>Hvordan påvirker loven planprosessen?</p> <p>Er det minimumskravene som definerer omfang og form? Har dere andre behov/synspunkter enn de som lovens bokstav åpner for/krever?</p> <p>Kommer tilbakemeldingene for sent i planprosessen? -Høringsuttalelser</p>	<p>Har medvirkning påvirkning på resultatet i planene? -Har du konkrete eksempler?</p> <p>Gir medvirkning en bedre planprosess? -Øker den effektiviteten -Hindrer konflikt/får konfliktene fram/skaper konflikt</p> <p>Er det diskusjon og/eller konkrete planer om å gå nye veier/finne nye måter å sikre medvirkning, generelt og i forbindelse med private reguleringsplanprosesser?</p> <p>Er det noe du vil legge til?</p>

<p>viktig for dere? - Hvorfor?</p> <p>Varierer det mellom utbyggingsprosjektene hvordan dere arbeider med medvirkning? Hva er evt. grunnen til det?</p>	<p>medvirkning i planprosessen?</p> <p>Er det ulike oppfatninger mellom kommune og utbyggere om hvordan medvirkningskrav et skal oppfylles?</p>	<p>Hvor mye bør resultatene av medvirkningen vektlegges? -Høringsuttalelser</p> <p>Hva slags kunnskap sitter befolkningen med som dere kan ha nytte av?</p>	<p>Hvordan ville medvirkningen vært uten loven?</p>	<p>Har du noen spørsmål?</p>
---	---	---	---	------------------------------

Vel/beboere

Beboernes syn på medvirkning	Sikring av medvirkning	Evaluering	Avslutning
Hva slags oppfatning har beboerne om medvirkning?	Hva har blitt gjort for å sikre medvirkning?	Hvor fornøyd er dere med medvirkningen?	Avsluttende spørsmål
<p>Hva legger dere i begrepet medvirkning?</p> <p>Hva er god medvirkning?</p> <p>Hva oppfatter du som viktig for å sikre medvirkning?</p> <p>-For at deres deltakelse/synspunkter/interesser blir ivare tatt, og bestemte former for kunnskap kommer fram/blir en del av beslutningsgrunnlaget.</p> <p>Hva håper dere å oppnå gjennom deltakelsen?</p> <p>Hva slags forventninger har dere hatt til medvirkning?</p> <p>-planprosessen -påvirkning på resultatet</p> <p>På hvilken måte er medvirkning viktig for dere?</p> <p>-Hvorfor?</p>	<p>Hva slags medvirkning har dere deltatt i?</p> <p>-Sett utlysning av planen -folkemøter -Gitt tilbakemelding på høringsforslag -folkemøter - annet?</p> <p>Hva slags resultater har medvirkningen ført til?</p> <p>Har/vil dere følge med på om deres medvirkning får betydning?</p> <p>Hvilken betydning legger dere i medvirkning?</p> <p>Hva slags kunnskap kan dere bidra med i planleggingen?</p>	<p>Hva slags nytte har dere av den medvirkningen dere har erfaring med?</p> <p>Er det noen utfordringer med medvirkning?</p> <p>Kommer medvirkningen for sent i planprosessen?</p> <p>-Høringsforslaget</p> <p>Er medvirkningen tilstrekkelig?</p> <p>Trengs det flere tiltak?</p> <p>Hvilken type av kunnskap/hvilke interesser ville komme fram gjennom andre former for medvirkning?</p> <p>Har medvirkning påvirkning på resultatet i planene?</p>	<p>Er det noe du vil legge til?</p> <p>Har du noen spørsmål?</p> <p>Hvordan prøver dere å ivareta barnas interesser?</p>

Politikere

Politikers syn på medvirkning	Rolle i medvirkning	Medvirkningens påvirkning	Avslutning
Hva slags oppfatning har politikerne om medvirkning?	Hva er politikeres rolle i medvirkning?	Hvor stor påvirkning har medvirkningen?	Avsluttende spørsmål
<p>Hva er ditt syn på medvirkning?</p> <p>Hva legger dere i begrepet medvirkning?</p> <p>Hva er god medvirkning?</p> <p>Hva oppfatter dere som viktig for å sikre medvirkning?</p> <p>Hva er målet med medvirkning?</p> <p>Hva slags nytte gir medvirkning?</p> <p>Hva slags resultater fører medvirkningen til?</p> <p>På hvilken måte er medvirkning viktig? -Hvorfor?</p>	<p>Hva slags kontakt har dere med utbyggeren? -Er dere med på lukkede møter?</p> <p>Deltar dere noe i medvirkningen?</p> <p>Hva er dere rolle?</p> <p>Kommer dere med innspill?</p> <p>Er dere mer enn en beslutningsmyndighet?</p>	<p>Hvor mye bør resultatene av medvirkningen i denne planen vektlegges? -Høringsuttalelser</p> <p>Har medvirkning påvirkning på resultatet i planene?</p>	<p>Er det noe du vil legge til?</p> <p>Har du noen spørsmål?</p>

Vel/beboere

Beboernes syn på medvirkning

Hva slags oppfatning har beboerne om medvirkning?

1. Hva legger dere i begrepet medvirkning?
2. Hva oppfatter du som viktig for å sikre en god medvirkning?
3. Hva må gjøres for at deres synspunkter og interesser blir ivaretatt.
4. Hva skal til for å sikre at bestemte former for kunnskap kommer fram og blir en del av beslutningsgrunnlaget?
5. Hva håper dere å oppnå gjennom deltakelsen?
6. Hva slags forventninger har dere hatt til å kunne påvirke planprosessen?
 - Før utbyggingen startet og etterpå?

Sikring av medvirkning

Hva har blitt gjort for å sikre medvirkning?

7. Er kravene i loven om medvirkning i plan- og bygningsloven tilstrekkelig?
8. Gjøres det nok for å sikre deres medvirkning?
 - Fra for eksempel kommune og utbygger
9. Hva slags medvirkning har dere deltatt i?
 - sett utlysning av planen
 - folkemøter
 - gitt tilbakemelding på høringsforslag
 - folkemøter
 - direkte kontakt
 - annet
10. Hvem har dere hatt kontakt med?
 - Arkitekter
 - utbygger
 - politikere
 - skoler
 - Kommuneadministrasjonen
 - andre interesseorganisasjoner
 - miljøorganisasjoner
 - funksjonshemmede

11. Hva slags resultater har medvirkningen ført til?
12. Har dere fulgt med på om deres interesser og synspunkter har hatt betydning for resultatet?
 - Har du noen eksempler?
13. Hva slags kunnskap kan dere bidra med i planleggingen?
 - Eks: lokalkunnskap
14. Hvordan prøver dere å ivareta barnas interesser?
15. Hva gjør dere for å sikre et mangfold i deltakelsen i Fornebu vel?
 - Eks: unge, eldre, ulik yrkesbakgrunn.

Evaluering

Hvor fornøyd er dere med medvirkningen?

16. Hva slags nytte har dere av den medvirkningen dere har deltatt i?
 - For eksempel kommunen og utbygger
17. Er det noen utfordringer med medvirkningen?
18. Er det mangel på medvirkning mellom utlysning av ny plan og høringsforslaget for sent i planprosessen?
19. Er medvirkningen tilstrekkelig?
20. Trengs det flere tiltak?
21. Hva slags type kunnskap og interesser ville kommet fram gjennom andre former for medvirkning?
22. Har medvirkning påvirkning på plan resultatet?

Avsluttende spørsmål

23. Er det noe du vil legge til?
24. Har du noen spørsmål?
25. (Vet du om et aktuelt arkitektelskap og intervju)