

Deltasenteret:

## Medvirkning i plan- og byggeprosesser



**Planprogram for reguleringsplan til offentlig høring**

Statens vegvesen Region reguleringsplan med inntil Johannesrud-Langsetta i Ørsta

Planprogrammet beskriver utredningsarbeidet i henhold til konsekvensutredning av 1. faseplaner på strekningen, her

**OPPSTART AV PLANARBEID**

I medhold av Plan- og bygningslova §§ 12, 12-3 og 12-8 vert det med dette varsla oppstart av planarbeid for utarbeiding av reguleringsplan av Ytre- Standal Gnr. 172, Bnr. 1-13 mfl Ørsta kommune.

**MEIR INFORMASJON**

**DOKUMENT**

- » Oppstartsannonse Ytre-Standal
- » Varsel om planoppstart Ytre-Standal

INTERNETT - Nyheter

**Varsel om oppstart av planarbeid: Detaljreguleringsplan for omregulering av Brårud skole til bl.a. nærmiljøanlegg, barnehage mv. Nes kommune**

Iht. plan- og bygningslovens § 12-8 varsels oppstart av reguleringsplanarbeid av ovennevnte område. Planen vil jfr. Pbl § 12-3 bli utarbeidet som en detaljreguleringsplan med tilhørende bestemmelser, beskrivelse og utredninger.

**Aktuell informasjon**

**Dokument**

- Kart med planavgrensning Brårud skoleområde
- Varslingskart Brårud pdf

**Abonner nyheter**

Abonner på nyheter (epost)

Rapport 9. september 2011



## Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Vista Utredning AS for Deltasenteret.

Vista Utredning AS har utarbeidet rapporten i samarbeid med Analyse & Strategi AS. Vista Utredning AS har hatt prosjektledelsen og er ansvarlig for vurderinger og konklusjoner i rapporten. I Vista Utredning AS er arbeidet utført av Finn Aslaksen og Edel Heggem med førstnevnte som prosjektleder. Fra Analyse & Strategi AS har Åse Nossum og Therese Holm Thorvaldsen deltatt.

Kontaktpersoner i Deltasenteret har vært Aina Olsen, Oddvin Farestveit og Egil Andersen. Vi takker for samarbeidet.

Oslo 20. juni 2011



**Innhold:**

Sammendrag .....	7
1 Bakgrunn og problemstillinger .....	9
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Hensikt med prosjektet .....	11
1.3 Avgrensning av arbeidet .....	12
2 Metode .....	13
2.1 Målgrupper og oppbygning av skjemaene .....	13
2.2 Rekruttering av respondenter .....	16
2.3 Svarprosent og representativitet .....	16
2.4 Gjennomføring av analysene .....	17
3 Krav til medvirkning .....	18
3.1 Plan- og bygningsloven - oversikt .....	19
3.2 Regional planlegging etter plan- og bygningsloven .....	21
3.3 Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven .....	23
3.4 Byggesak i plan- og bygningsloven .....	25
3.5 Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	26
3.6 Veiledere om medvirkning .....	26
3.7 Oppsummering .....	30
4 Resultater fra undersøkelsene .....	34
4.1 Generelt om medvirkning og de som medvirker .....	34
4.2 Regional planlegging .....	39
4.3 Kommunal planlegging – kommuneplaner .....	42
4.4 Kommunal planlegging - kommunedelplaner .....	46
4.5 Kommunal planlegging – reguleringsplaner .....	49
4.6 Byggesak .....	52
4.7 Synspunkter på medvirkning .....	58
4.8 Oppsummering .....	65
5 Drøfting .....	70
5.1 Plansaker etter PBL .....	70
5.2 Byggesaker .....	72
5.3 Lov om råd .....	73
5.4 Viser undersøkelsen noe forbedringspotensial? .....	74
5.5 Anbefalinger til tema og prioriteringer i videre informasjon til råd og organisasjoner .....	75



## Sammendrag

Det er et generelt krav til medvirkning etter plan- og bygningsloven (PBL) og det er pekt spesielt på grupper som bør trekkes med, blant annet barn og unge. Det er i lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne krav til at denne gruppen skal medvirke i beslutningsprosessene i kommuner og fylkeskommuner, særlig knyttet til tilgjengelighet, likestilling for mennesker med nedsatt funksjonsevne og tjenester til denne gruppen.

I denne undersøkelsen er det undersøkt hvordan disse interessene deltar i medvirkning etter de nevnte lovene. Undersøkelsen er rettet mot fylker og kommuner. Oslo er ikke med i undersøkelsen fordi vi vurderte situasjonen her til å være vanskelig å kartlegge på samme måten som i de andre kommunene, på grunn av at det er en svært stor mengde saker og at det er råd på to nivåer (bydeler og sentralt).

Medvirkning i plansaker foregår i hovedsak gjennom de nevnte rådene både i fylker og kommuner, men det hender at organisasjonene medvirker direkte. Det er mindre medvirkning i tidlig fase av planleggingen enn i høringsfasen. I tidlig fase er det bare halvparten av rådene i fylkene som inviteres til planlegging. I kommunene gjelder dette omkring 3 av 10. . I kommunene som har opprettet råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne etter 2007 er det mindre medvirkning fra rådene i plansaker enn i kommuner som har hatt råd lenger.

De som ikke inviterer disse interessene til å delta i tidlig fase av plansakene mener vi bryter med intensjonene i PBL om medvirkning fra de interessene som har vært tema for denne undersøkelsen.

Loven om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne sier at rådene skal ha saker som har betydning for denne gruppen før saken vedtas i kommunestyre eller fylkesting. Dette skjer ikke for saker etter PBL i omkring en tredjedel av kommunene. Disse mener vi bryter med intensjonene i denne loven.

Halvparten av rådene i fylkene gir ofte råd i byggesaker, mens dette gjelder omkring en tredjedel i kommunene. Men det er også noen som aldri deltar i byggesaker, både i fylker og kommuner. Her er det mindre forskjell på kommuner som har hatt råd lenge og kommunene som bare har hatt råd de siste fire årene.

I disse sakene er det ikke krav til medvirkning etter PBL og en bryter derfor ikke krav i denne loven ved ikke å legge opp til medvirkning. Dersom det er offentlige bygg er det imidlertid en generelt en god praksis at de som skal bruke et bygg enten som arbeidstakere eller besøkende får delta i byggekomite eller som rådgiver til utbygger.

Rådene fordeling av ressurser på ulike tema og på ulike typer planer og på ulike faser i planleggingen varierer svært mye fra fylke til fylke og fra kommune til kommune. Jevnt over mener respondentene at de har noe større innflytelse i byggesaker enn de har i plansaker.



## 1 Bakgrunn og problemstillinger

Deltasenteret som er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet har ønsket å undersøke medvirkning i plan- og byggeprosesser. Det er krav til medvirkning etter plan- og bygningsloven, og det er i lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne krav til at denne gruppen skal medvirke i beslutningsprosessene i kommuner og fylkeskommuner, særlig knyttet til tilgjengelighet, likestilling for mennesker med nedsatt funksjonsevne og tjenester til denne gruppen.

### 1.1 Bakgrunn

#### 1.1.1 Plan- og bygningsloven

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - PBL) er sentral for overordnet planlegging i kommuner og fylkeskommuner og planene bestemmer arealbruk og gir rammer for fysisk utforming av omgivelsene. Det er fellesbestemmelser om hvilke formål loven skal ivareta og det er krav til medvirkning. I § 1-1. Lovens formål heter det blant annet:

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstsvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Det er altså et generelt krav til medvirkning fra berørte, og det er krav til at planene skal ivareta universell utforming. Innholdet i disse planene som former de fysiske omgivelsene er svært sentrale for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og denne gruppen får derfor ofte sine interesser berørt i planene som fremmes. Planene påvirker også ofte barns oppvekstmiljø. I § 3-3. *Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet* er det derfor et eget pålegg om å ivareta barns interesser:

Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

Det er videre et generelt krav til medvirkning i § 5-1. *Medvirkning*:

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

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

---

Det er verdt å merke seg at det står *aktiv medvirkning*. Vi tolker dette slik at det skal sikres at disse gruppene kan komme med synspunkter og innspill til planene. Grupper som krever spesiell tilrettelegging kan omfatte mennesker med nedsatt funksjonsevne. I tilknytning til de enkelte plantyper er det gitt nærmere bestemmelser om planprosess og krav til medvirkning i de enkelte faser. Et gjennomgående trekk er at medvirkningen skal skje allerede fra tidspunktet planleggingen starter opp. De som medvirker skal kunne påvirke de forslagene som utvikles mens planen blir til. Det er en utbredt oppfatning at mulighetene for å påvirke resultatene er best i den innledende fasen.

### **1.1.2 Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd [eldrerådslova]**

Alle kommuner skal ha et eldreråd i henhold til kravene i § 1. *Skiping av kommunale eldreråd* i denne loven:

I kvar kommune skal det vere eit eldreråd som skal veljast av kommunestyret for valperioden.

---

Dette rådet skal i følge § 3. (*Oppgåvene for kommunale eldreråd*) ha følgende oppgaver:

Eldrerådet er eit rådgjevande organ for kommunen.

Alle saksdokumenta skal leggjast fram for rådet i god tid før kommunestyret handsamar sakene.

Eldrerådet skal ha til handsaming alle saker som gjeld levekåra for eldre.

---

Mange av sakene som behandles etter PBL kan påvirke levekårene for eldre og disse sakene kan derfor være blant de sakene som eldrerådet skal behandle før de sluttbehandles i kommunestyret.

### **1.1.3 Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.**

Fra 2007 er loven endret slik at det er krav til at alle kommuner har et råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Tidligere var dette en frivillig ordning. Det heter i loven:

**§ 1.** Kommunane og fylkeskommunane skal sørge for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og

tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

---

Flere kommuner kan slå seg sammen om et slikt råd, og rådet kan også opprettes som et felles råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og for eldre.

Kravene til medvirkning og behandling av saker er formulert omtrent på samme måte som i lov om råd for eldre:

**§ 5.** Der det blir oppretta råd som nemnt i §§ 2 til 4, skal saker som er nemnde i § 1, leggjast fram for rådet i god tid før dei skal avgjerast. Rådet kan også sjølv ta opp saker.

---

Loven peker spesielt på tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering og tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne som aktuelle tema. Særlig oppmerksomheten mot tilgjengelighet gjør at planer etter PBL er aktuelle saker for disse rådene.

#### **1.1.4 Oppsummering**

I PBL er det krav til å ivareta universell utforming og det er krav til medvirkning helt fra planprosessene starter opp. Det skal sikres medvirkning fra barn og unge og andre som har behov for særlig tilrettelegging. Dette peker klart på at hensyn til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ivaretas og at denne gruppen skal sikres medvirkning.

I tillegg er det krav om at kommuner skal ha råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og at dette rådet skal behandle saker som angår denne gruppen før sakene avgjøres i kommunestyret.

I praksis er det stor frihet til å velge hvordan kravene til medvirkning ivaretas og i veiledere er det pekt på mange ulike former for praksis. Det foreligger imidlertid etter det vi har funnet ut ikke undersøkelser av omfanget av medvirkning og av hvordan medvirkning foregår i plansakene.

Det foreligger heller ikke kvantitative undersøkelser av hvordan rådene arbeider – dette er begrenset til gode eksempler i diverse veiledere.

#### **1.2 Hensikt med prosjektet**

I prosjektet skal det kartlegges hvordan medvirkning i plansaker og byggesaker foregår og undersøkes hvordan og i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner oppfyller de krav til medvirkning som stilles i plan- og bygningsloven, lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og

eldrerådsloven. Undersøkelsen skal blant annet gi grunnlag for videre veiledning innenfor dette temaområdet.

Det er i utgangspunktet tre spørsmål undersøkelsen bør gi svar på:

- Hva slags saker medvirker de ulike aktørene i?
- I hvilke faser i planprosessene medvirker de ulike aktører?
- Hvordan organiseres medvirkningen og hvordan er rollefordelingen mellom råd, organisasjoner og fylkes-/kommuneadministrasjon?

### 1.3 Avgrensning av arbeidet

Utgangspunktet for kartleggingen er ivaretagelse av universell utforming i plansaker og byggesaker. Vi avgrensner derfor undersøkelsen til medvirkning i saker som er knyttet til PBL. Medvirkning kan skje både i regi av kommunale råd og ved at organisasjoner og enkeltpersoner deltar i planprosesser. Undersøkelsen omfatter både kommuner og fylkeskommuner.

Det skal også kartlegges kommunale/offentlige samarbeidsrutiner for å bidra til økt universell utforming. Dette er samarbeidsformer som utløser/tar i bruk kunnskaper og erfaringer om dette temaet som finnes i ulike offentlige etater. Dette er ikke medvirkning fra interessenter, men refereres av og til (noe feilaktig) som medvirkning. I praksis kan dette for eksempel bestå i at personer i ulike deler av kommuneadministrasjonen som har erfaring i å tilrettelegge for mennesker med nedsatt funksjonsevne trekkes inn som rådgivere i planlegging og kontroll av planer.

Vi har kommet til at Oslo kommune er spesiell i denne sammenhengen. Oslo har en ekstremt stor mengde saker, og kommunen har både et sentralt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og et råd i hver av bydelene. En spørreundersøkelse for å kartlegge forholdene her ville derfor måtte utvikles bare for Oslo og resultatene ville i hovedsak bare være relevante for Oslo. Vi har derfor valgt å ikke inkludere Oslo i undersøkelsen.

## 2 Metode

Innenfor dette prosjektets rammer ble det gjennomført fire elektroniske spørreundersøkelser for å fange opp medvirkningsmekanismer i offentlige plan og byggesaker.

1. En for Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunene
2. En for Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i fylkeskommunene
3. En for organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne
4. En for planavdelingene i kommunene

Undersøkelsene ble lagt inn i Easyresearch/Questback, som er en internettbasert løsning for å samle inn og analysere informasjon fra respondenter. Undersøkelsene gikk ut som link til respondentene i e-post med beskrivelse av prosjektet og frist for å svare. Undersøkelsen ble sendt ut til alle landets kommuner og fylkes samt til et utvalg organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

### 2.1 Målgrupper og oppbygning av skjemaene

#### 2.1.1 Hovedtrekk

Det er medvirkning for å ivareta universell utforming som er utgangspunktet. En del av denne undersøkelsen er derfor rettet mot kommunale og fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det er undersøkt hvordan rådene medvirker i saker etter PBL i fylker og kommuner.

Interessene til mennesker med nedsatt funksjonsevne kan også ivaretas gjennom medvirkning fra organisasjonene for disse gruppene. En del av undersøkelsen er derfor rettet mot fylkesleddet til de største organisasjonene. Disse er også spurt om arbeidet i kommunene.

For å belyse medvirkning fra planleggersiden er en del av undersøkelsen rettet mot de avdelinger i kommunene som behandler reguleringsplaner. Denne delen av kommuneadministrasjonen ble valgt fordi de er enkle å finne fram til uavhengig av kommunens organisering, de behandler de planene det er flest av og de har som regel rutiner for hvem de inviterer til medvirkning i form av lister med adressater som får alle varsel om oppstart, alle forslag til offentlig ettersyn osv.

Disse avdelingene er spurt om rutiner for medvirkning i forhold til kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldreråd, om medvirkning fra organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne og fra representanten for barns interesser i planleggingen.

Denne delen av undersøkelsen gir derfor et bilde av graden av medvirkning for flere av de gruppene som trekkes fram spesielt i PBL.

### 2.1.2 Kommunale råd

Målgruppen for denne undersøkelsen var sekretærene for Rådet. Majoriteten av spørsmålene skulle beskrive hvordan Rådet arbeider, mens det avslutningsvis var stilt noen spørsmål der sekretæren skulle oppgi sin egen mening.

Skjemaet som ble sendt til Rådet i hver kommune var det mest omfattende av de fire, og inneholdt 75 spørsmål. Innledningsvis var det spørsmål om organiseringen av ordningen, og organisasjoners rolle inn i medvirkningsarbeidet. Hoveddelen av spørreundersøkelsen var inndelt etter de fire plannivåene:

- kommuneplan
- kommunedelplan
- reguleringsplan
- byggesak

Disse var deretter delt inn i spørsmål om kommunens *rutiner for medvirkning og den faktiske medvirkningen* fra Rådet i gjeldende kommuneperiode, altså tidsrommet 2008 – 2010. Rutiner for medvirkning og faktisk aktivitet var så delt inn i underkategoriene "tidlig fase", "høring/offentlig ettersyn" og "politisk behandling" for å fange opp hvor i planprosessen medvirkning faktisk skjer. Det ble vurdert slik at Rådene, ved sekretæren, også ville kunne svare på en del trekk ved organisasjonens rolle, på grunn av den oversikt over aktiviteten på dette feltet som denne stillingen gir. I hovedsak dreide dette seg om organisasjonene medvirker selvstendig, eller om dette skjer gjennom Rådet.

### 2.1.3 Fylkeskommunale råd

Målgruppen var sekretæren for fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i samtlige norske fylker med unntak av Oslo.

Skjemaet var oppbygd etter samme logikk som det for de kommunale rådene med unntak av reguleringsplaner som ikke faller inn under fylkeskommunen. Skjemaet for byggesaker var også enklere siden godkjenning av byggesøknader ligger under kommunene. Skjemaet var derfor mindre omfattende, og hadde i alt 55 spørsmål.

### 2.1.4 Organisasjoner

Målgruppen var kontaktpersoner i det regionale leddet i de største landsdekkende organisasjonene som arbeider for å fremme funksjonshemmedes interesser. Spørreundersøkelsen besto av 30 spørsmål som fanger opp på hvilken måte og hvor/når i

kommunen/fylkeskommunes arbeid med planer og byggesaker organisasjonene medvirker. Det ble forutsatt at kontaktpersonen på det regionale nivået også hadde oversikt over aktiviteten til lokallag i de kommunene hvor organisasjonen hadde aktivitet.

### **2.1.5 Planavdelingene i kommunen**

Det kan være flere ulike enheter i kommunene som fremmer kommuneplan og kommunedelplaner. Det er vanskelig å treffe alle disse i en undersøkelse. I alle kommuner er det imidlertid en planavdeling som behandler reguleringssaker. Det er disse en må anta at har de mest innarbeidede rutinene for medvirkning og de er enkle å finne fram til ved å henvende seg til kommunen. Det ble derfor valgt å rette en undersøkelse mot disse planavdelingene for å kartlegge hvordan de arbeider med medvirkning i reguleringssaker. Det ble vurdert slik at disse er gode indikatorer på hvordan kommunene arbeider med medvirkning i plansaker og disse avdelingene har saker som det fremmes mange av hvert år, også i mindre kommuner.

Dette ble gjennomført etter at resultatene fra de andre undersøkelsene var kommet inn.

### **2.1.6 Oppsummering**

Dette betyr at en del problemstillinger er belyst av flere av respondentene:

- Rådene i fylkene har fått spørsmål om organisasjonenes medvirkning. Det samme har organisasjonene på regionalt nivå.
- Organisasjonene regionalt er også spurt om organisasjonenes medvirkning i kommunene. Det samme er sekretærene for rådene i kommunene.
- Sekretærene for rådene i kommunene er spurt om saksbehandlingsrutiner. Dette er også planavdelingene spurt om.

I gjennomgangen av resultatene er de enkelte aktivitetene i planprosessene beskrevet, og det er omtalt hvordan de ulike respondentene har svart i forhold til de enkelte aktiviteter. Dette gjelder imidlertid respondenter i ulike kommuner, slik at avvik ikke nødvendigvis betyr at det er forskjellig syn på hvordan medvirkningen foregår. Når for eksempel en representant for fylkesavdelingen i en av organisasjonene har besvart spørsmål om organisasjonens aktivitet i kommunene, vil dette nødvendigvis være basert på de kommuner hvor organisasjonen har lokallag, mens svarene fra sekretærene for rådene kommer fra et annet utvalg av kommuner. Samlet skal imidlertid dette gi et bilde av situasjonen.



## 2.2 Rekruttering av respondenter

### 2.2.1 Kommunale Råd og planavdelinger

Oslo er ikke tatt med i undersøkelsen, så undersøkelsen gikk ut til i alt 426 norske kommuner i to omganger. Da kommunene har ulike praksis rundt hvem som har rollen som kontaktperson for representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Rådet) valgte vi å sende undersøkelsen til kommunenes "post@-adresser". Disse ble så bedt om å videresende undersøkelsen til den i kommunen som er sekretær for Rådet, og i andre omgang til planavdelingen i kommunen.

### 2.2.2 Fylker

Undersøkelsen ble sendt direkte til kontaktperson for fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

### 2.2.3 Organisasjoner

Undersøkelsen ble sendt til 98 mottakere fra følgende store organisasjoner: Norges Blindforbund, Norge Handikapforbund, Hørselshemmedes landsforbund, Norges Astma- og Allergiforbund, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Adressene var til organisasjonenes regionskontorer, og i noen tilfeller fylkeskontorer.

## 2.3 Svarprosent og representativitet

Respondentene hadde to uker til å svare på undersøkelsen. De som ikke hadde svart innen denne fristen fikk en påminnelse med en ukes frist til å svare. På dette tidspunktet hadde vi en tilfredsstillende svarprosent for undersøkelsen rettet til kommuner og til organisasjoner, mens den var for lav for fylkene. Det ble derfor sendt ut en påminnelse nr. 2 til fylkesrespondentene. Dette resulterte i en tilfredsstillende svarprosent å arbeide videre med.

### 2.3.1 Kommuner Rådene

Svarprosenten for kommuner endte på 53 prosent med 225 respondenter av totalt 427 mottagere. Antall ukomplette svar var relativt høyt, med 73 ukomplette av 225 svar, noe som kan skyldes lengden på skjemaet. Det kom altså inn 152 komplette svar. Det kom inn få tilbakemeldinger og spørsmål om undersøkelsen, så ingenting tyder på at den var for komplisert å svare på, eller at spørsmålene var tvetydige. Vi antar at de som ikke har svart ligner på de som har svart, men vi kan ikke si dette med sikkerhet. Likevel kan vi ikke utelukke at det er de kommunene som nettopp har fokus på dette som har svart. Når det gjelder representativitet har vi inndelt alle norske kommuner i 5 grupper etter innbyggertall. Våre 152 respondenter fordeler seg som landet for øvrig, og respondentene er derfor ansett som representative for videre analyse.



### 2.3.2 Fylker

Endelig svarprosent for fylker endte på 61 prosent med 11 svar av 18 – hvorav samtlige var komplette. Selv om prosenten er tilfredsstillende må det understrekes at 11 respondenter i noen tilfeller kan være lite for å konkludere.

### 2.3.3 Organisasjoner

Svarprosenten for organisasjoner endte på 54 prosent med 50 respondenter av totalt 98 mottagere. Av disse var 7 stk. ikke komplette. Skjemaet var kortere, noe som kan være årsak til at de aller fleste fullførte undersøkelsen. Det kom ikke inn noen spørsmål om undersøkelsen, så den antas å ha vært entydig og grei å svare på.

Følgende organisasjoner har blitt kontaktet:

- Norges Blindforbund
- Norges Handikapforbund
- Hørselshemmedes landsforbund
- Norges Astma- og Allergiforbund
- Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

### 2.3.4 Kommunen Planavdeling

Svarprosenten for planavdelingen i kommunen var på om lag 49, noe som utgjør 210 svar. Dette skjema var en del kortere enn de andre.

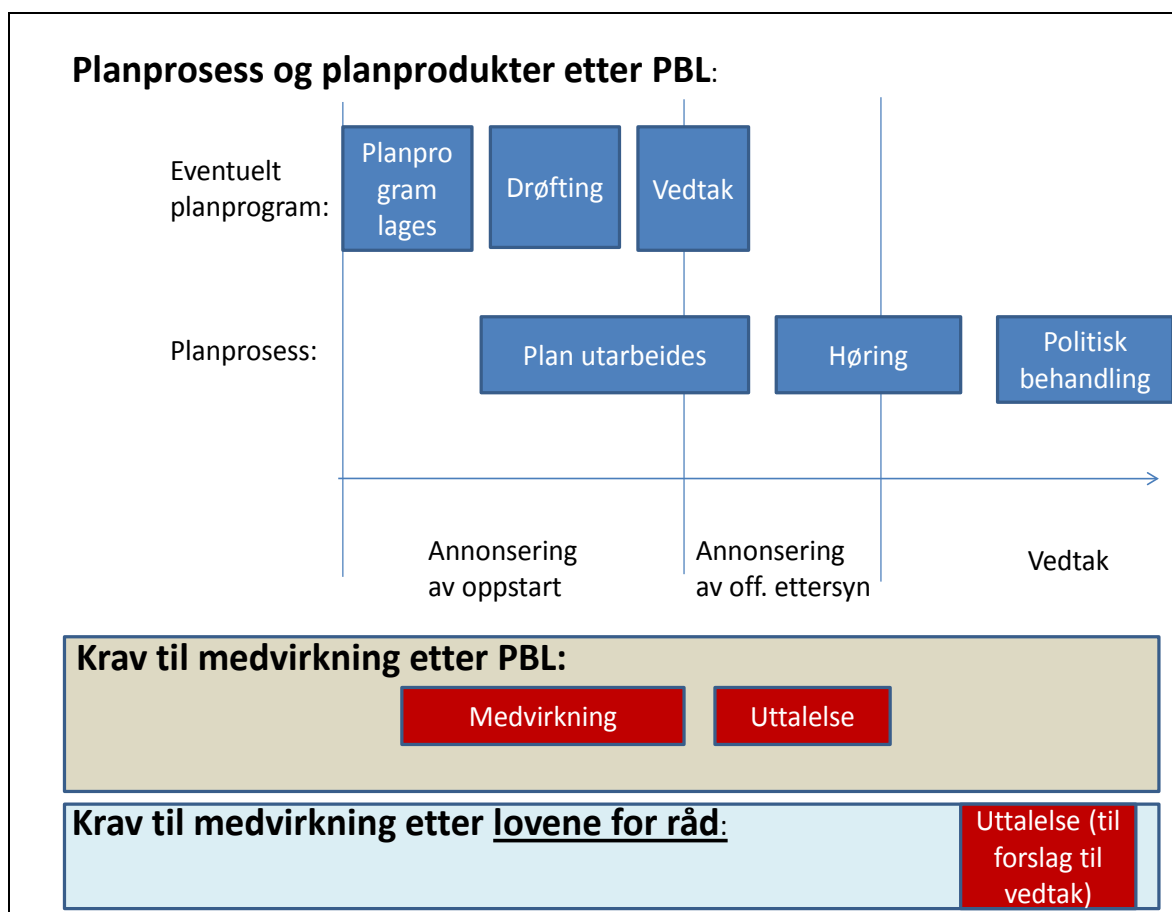
## 2.4 Gjennomføring av analysene

Det er gjort enkle analyser i SPSS og i Questback/Easyresearch på de fire datasettene separat. Noen av spørsmålene var obligatoriske for alle, noen var frivillige og andre var betinget av tidligere svar. Utvalgsstørrelsen varierer derfor noe fra spørsmål til spørsmål.

### 3 Krav til medvirkning

I PBL er det krav til medvirkning i plansaker. Medvirkningen skal starte når planleggingen starter. Det vil si i fasen hvor planen blir utarbeidet. Det skal også være medvirkning i den påfølgende fasen, hvor planforslaget skal til høring. Etter høring vurderes høringsuttalelsene i en sak som fremmes for de politiske organer i kommune eller fylkeskommune, med sluttbehandling i kommunestyre eller fylkesting. I den politiske behandlingen er det ikke krav til medvirkning. De som ønsker å påvirke i denne fasen, må drive lobbyvirksomhet for å påvirke de organer som behandler saken.

Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne sier at det skal sikres medvirkning i saker som er særlig viktige for denne gruppen og at Rådet skal behandle slike saker i god tid før endelig vedtak. Det vil altså si at Rådet skal inn i den politiske prosessen hvor saken behandles i ulike råd og utvalg før den vedtas i kommunestyre eller fylkesting. Denne loven sikrer altså innflytelse i den politiske prosessen, mens de generelle kravene til medvirkning i PBL sikrer medvirkning i oppstartfase og høringsfase slik figuren nedenfor illustrerer.



Figur 3-1 Illustrasjon av fasene i plansakene med tilhørende medvirkning.

I det følgende er kravene til medvirkning i PBL og i lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne omtalt nærmere. Det er dessuten gitt en oversikt over aktuelle veiledninger og hva disse sier om medvirkning.

### 3.1 Plan- og bygningsloven - oversikt

#### 3.1.1 Generelt

Loven er delt i seks deler:

- Første del: Alminnelig del (med formål og fellesbestemmelser)
- Andre del: Plandel
- Tredje del: Gjennomføring (av planene)
- Fjerde del: Byggesaksdel
- Femte del: Håndhevings og gebyrregler
- Sjette del: Sluttbestemmelser (blant annet ikrafttrede og overgangsbestemmelser)

I forhold til denne utredningen er det den første delen med formål og fellesbestemmelser, andre del om planer og fjerde del om byggesaker som er relevante.

I plandelen er det et generelt krav til medvirkning i plansaker (§ 5-1 som er omtalt foran i kapittel 1) og det er for hver plantype angitt krav til medvirkning knyttet til de ulike fasene av planleggingen.

Kravene er omtalt nærmere i *Lovkommentaren*<sup>1</sup>:

Planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene.

---

I lovkommentarer er det også beskrevet hva som ligger i *aktiv medvirkning*:

Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

I alminnelighet bør det bestemmes tidlig i planprosessen hvordan

---

<sup>1</sup> Lovkommentar til plandelen i ny Plan- og bygningslov - og nytt i forbindelse med iverksetting av loven, Miljøverndepartementet 1. juli 2009.

det skal legges til rette for en aktiv medvirkning. For de plantyper hvor det skal utarbeides et planprogram, jf. § 4-2, skal opplegget for medvirkning så vidt mulig fastsettes i planprogrammet.

---

Det er videre beskrevet hvordan universell utforming også skal brukes som strategi for planprosessen:

Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning for alle berørte på mest mulig like vilkår. Det betyr at en legger til grunn universell utforming som strategi for inkludering i prosessen når man inviterer til 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 for å kunne delta, 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. Kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og regionale og lokale brukerorganisasjoner kan være viktige aktører i denne sammenheng og bør trekkes inn på hensiktsmessig måte.

---

Til slutt er det pekt på utfordringen knyttet til medvirkning fra grupper som ikke har klare talspersoner eller som har vanskelig for å delta:

Det dreier seg her om den særlige utfordringen som ligger i å oppnå medvirkning fra interesser og hensyn som ikke har klare talspersoner gjennom etablerte organisasjoner, og andre grupper som krever spesiell tilrettelegging. Dette kan f.eks. gjelde barn i et område, personer med nedsatt funksjonsevne, personer med fremmedkulturell bakgrunn, eller andre personer eller grupper med særlige behov. For personer med nedsatt funksjonsevne vil tilgjengeligheten til møtelokaler og informasjon være viktig.

---

Det omtales planleggingsoppgaver på tre nivåer:

- Nasjonale planoppgaver (kapittel 6)
- Regional planlegging (kapittel 7, 8 og 9)
- Kommunal planlegging (kapittel 10-12)

Det er planprosesser knyttet til regional og kommunal planlegging som er vurdert i denne utredningen. Regional planlegging kan omfatte hele fylker, deler av fylker, eller samarbeid mellom flere kommuner (interkommunalt plansamarbeid). Kommunal planlegging omfatter kommuneplaner og reguleringsplaner.

Fylkesplaner og kommuneplaner revideres jevnlig (kravene er omtalt i PBL). Men det er et begrenset antall saker, selv om en inkluderer delplanene.

Videre er det krav til medvirkning i reguleringsplaner. Dette er planer for bruk av arealer og utforming av bebyggelse i avgrensede områder. De fleste planene fremmes av private eller av kommunale etater. I større kommuner er det et stort antall planer.

Loven krever at det legges til rette for medvirkning i alle disse sakene. Oppstart av planlegging skal kunngjøres og det skal redegjøres for hvordan interesserte kan komme i kontakt. Normalt tilskrives berørte og interessenter. Organisasjoner og kommunale og fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne kan være blant disse.

Byggesaker behandles i kommunene. Det er som nevnt ingen krav til medvirkning i disse, men hvis byggingen omfatter fylkeskommunale eller kommunale bygg, er det naturlig at det er medvirkning fra ulike interessenter og fra de som skal bruke bygget.

## **3.2 Regional planlegging etter plan- og bygningsloven**

### **3.2.1 Regional planstrategi**

Regional planstrategi skal utarbeides av regional planmyndighet (fylkeskommunen) minst en gang i hver valgperiode. § 7-1 sier blant annet følgende:

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Planstrategien skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker. Her legges også opplegget for medvirkning i den påfølgende regionale planleggingen. Det betyr medvirkning i den regionale planstrategien kan påvirke hva som skal tas opp i påfølgende planlegging og hvordan medvirkningen skal legges opp.

I Lovkommentaren omtales regional planstrategi på følgende måte:

Regional planstrategi er et nytt planinstrument. Dette er det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå i loven. Bakgrunnen for dette er ikke at regional planlegging skal tillegges mindre betydning enn tidligere, men det motsatte.

Utarbeidningen av en regional planstrategi vil forplikte aktørene i den regionale utviklingen til å ta stilling til hva som er de viktigste utfordringene i en region (fylke), og hvordan det skal arbeides for å møte disse utfordringene.

---

Hva planen skal inneholde vil naturlig nok variere fra fylke til fylke. Lovkommentaren peker på følgende aktuelle tema:

Omfang og innhold i slike regionale planstrategier vil kunne variere fra fylke til fylke, og over tid, avhengig av forholdene i fylket og plansituasjonen. Slike utfordringer kan være knyttet til:

- Næringsutviklingen
  - den sosiale utviklingen (f.eks. samarbeid om tjenesteproduksjon)
  - den kulturelle utviklingen (f.eks. samarbeid om kulturtiltak)
  - den fysiske utviklingen (f.eks. samferdselsutbygging, lokalisering av utbygging til boliger, næring, fritidsbebyggelse osv.)
  - befolkningens helse, trivsel og funksjonsnivå
  - viktige regionale natur-, friluft- og andre områder for rekreasjon
  - den miljømessige utviklingen (f.eks. vern eller planmessig forvaltning i bestemte områder, vassdrag mv.)
  - utdanning, forskning og utvikling av kompetanse.
- 

Her er det som en ser en rekke tema som er relevante for de grupper av berørte som denne utredningen omfatter.

### **3.2.2 Regional plan og planbestemmelse**

Regional plan utarbeides på grunnlag av den regionale planstrategien. Det skal først lages et planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Deretter utarbeides planforslag som også sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dette kan være fylkesplan eller fylkesdelplaner.

### **3.2.3 Interkommunalt plansamarbeid**

Dette er samarbeid mellom to eller flere kommuner om kommunale planer. Dette er ikke undersøkt spesielt i denne undersøkelsen, men behandlingen av planene er som for behandling av andre planer i kommunene. Det vil si at en interkommunal plan behandles etter reglene for vedkommende plantype i hver av kommunene, og hvert kommunestyre fatter endelig vedtak for sitt område.

### 3.3 Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven

#### 3.3.1 Kommunal planstrategi

Det er planstrategi for kommunen etter samme mønster som er omtalt foran om regional planstrategi. Det er viktig å legge merke til at det er klare ambisjoner om omfattende medvirkning i selve lovteksten:

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen.

---

Det er videre nevnt at strategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til

- Langsiktig arealbruk
- Miljøutfordringer
- Sektorenes virksomhet
- Vurdering av kommunens planbehov.

Det er altså ikke en plan bare for arealbruk og fysisk utforming, men også for hvordan kommunes sektorer skal arbeide, hva de skal planlegge og hva de skal prioritere. Hvis for eksempel kommunen skal gjennomføre kartlegging av tilgjengelighet og oppgradering med hensyn til universell utforming av tettsteder, egen bygningsmasse eller friluftsområder, er det naturlig at dette inngår og drøftes som en del av strategien. For de interesser som ønsker å påvirke forholdene på disse punktene, er kommunal planstrategi derfor et viktig verktøy for å styre prioritering av planleggingsinnsats og bruk av ressurser.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen (fra § 10-1).

#### 3.3.2 Kommuneplan

Kommuneplan er omtalt på følgende måte i PBL kapittel 11-1:

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

---

Den siste delen her, som sier at det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder indikerer at det ikke er ett plandokument en snakker om, men mange delplaner med ulikt innhold som kommer i tillegg til den overordnede kommuneplanen med arealdel og samfunnsdel samt handlingsdel.

Det er krav til medvirkning knyttet til oppstart av arbeidet med kommuneplan (§ 11-12):

Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier.

---

Det er viktig å legge merke til at berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles. Det skal videre utarbeides planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før det endelig fastsettes av kommunestyret.

Når det deretter blir laget et forslag til kommuneplan skal også dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

### 3.3.3 Reguleringsplan

Reguleringsplan er omtalt i *Lovkommentaren* på følgende måte (utdrag):

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som fastlegger bruk, flerbruk og vern i bestemte områder, og som gir grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet.

Reguleringsplan kan utarbeides som en områderegulering for flere eiendommer eller for et større område, eller som en detaljert reguleringsplan for enkelttiltak og enkelteiendommer.

---

Ved oppstart av arbeidet med reguleringsplan er det krav om varsling av berørte offentlige organer og andre interesserte.

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. For de som skal medvirke betyr dette at det alltid skal varsles i en innledende fase av arbeidet, og at det for noen av planene samtidig også vil være til høring et program for hvordan planleggingen skal gjennomføres.

Det er videre krav til høring og offentlig ettersyn på samme måte som for kommuneplan.



### 3.4 Byggesak i plan- og bygningsloven

Det må søkes kommunen om byggetillatelse for en rekke tiltak som er nærmere definert i PBL § 20-1. *Tiltak som krever søknad og tillatelse.* Dette omfatter blant annet oppføring og tilbygg til bygninger, endringer, riving, plassering av skilt, terrenginngrep og anlegg av veg eller parkeringsplass.

Byggesakene har generelt ikke krav til medvirkning. Her forutsettes det at det bygges innenfor en vedtatt arealplan (hvis ikke må en først fremme en reguleringsplan med medvirkning som omtalt foran). Naboer skal varsles, men utover det er det ikke krav til medvirkning. Sakene behandles ikke politisk så lenge forslagene er i tråd med vedtatt arealplan og byggingen foregår etter de byggeregler som gjelder. Saksbehandlingen er derfor i hovedsak en kontrollprosess som administrasjonen står for.

En byggesak kan starte opp med en forhåndskonferanse. Denne er omtalt på følgende måte i § 21-1. *Forhåndskonferanse:*

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Andre berørte kan også innkalles. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene.

Normalt er dette et møte mellom utbygger og byggesaksavdelingen i kommunen. Men her *kan* også andre innkalles. Slike møter kan dermed få karakter av medvirkning.

Naboer og gjenboere skal varsles av søker før søknaden sendes kommunen.

Dersom tiltaket betinger tillatelse fra annen myndighet (samferdsel, antikvariske myndigheter, forurensningsmyndigheter osv) skal kommunens bygningsmyndighet samordne disse tillatelsene før det blir gitt endelig godkjenning.

Dersom kommunen selv er utbygger, er det eiendomsavdelingen eller en sektoretat i kommunen som står for utbyggingen. Hvis denne sektoren ønsker medvirkning under utbyggingen, skjer i så fall medvirkning i forhold til utbygger og ikke i forhold til kontrollmyndigheten. Hvis det for eksempel er skoleetaten som er utbygger er medvirkningen samordnet av denne etaten i fasen hvor planforslaget utarbeides.

Dette er ikke en lovpålagt medvirkning etter PBL men rådene kan komme inn her som rådgivere for kommunen. I fylkeskommunen blir forholdet tilsvarende mellom de fylkeskommunale etatene som fremmer byggesaker og aktører som medvirker i planleggingen av fylkeskommunale bygg.

### 3.5 Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Det har fra 2007 vært krav til kommunene om å opprette et kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette er omtalt i paragraf 1 og 2 i loven:

**§ 1.** Kommunane og fylkeskommunane skal sørge for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

**§ 2.** Kommunane skal for det formålet som er nemnt i § 1, opprette råd eller anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.

---

Kommunene og fylkeskommunene har valgt ulike modeller for sammensetningen av rådene. Som regel består medlemmene både av politikere som også er med i andre utvalg, og representanter for organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Noen har også representanter for administrasjonen med i rådet.

Noen kommuner har kombinert dette rådet med råd for eldre. Noen har også opprettet råd sammen med nabokommuner.

Kravene i lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og lov om råd for eldre er i hovedsak like når det gjelder medvirkning. Hovedtrekket er at saker skal legges fram i god tid før de vedtas.

I praksis betyr dette at når sakene er forberedt av administrasjonen skal behandles i Rådet slik at Rådets vedtak følger saken videre og er kjent for kommunestyret/fylkestinget når saken blir endelig vedtatt.

### 3.6 Veiledere om medvirkning

#### 3.6.1 Innledning

Dette prosjektet skal undersøke hvordan medvirkning foregår og blant annet gi grunnlag for videre veiledning om medvirkning. Det kan derfor være nyttig å se på hva som finnes av veiledning i forhold til planprosesser og de grupper av berørte som denne undersøkelsen omfatter.

De mest sentrale er to veiledere som primært er rettet mot de kommunale og fylkeskommunale rådene. Rundskriv A-28/2007 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er rettet mot arbeidet i rådene generelt. Hftetet *"Gode råd er ikke dyre! Erfaringsbasert kunnskap om samarbeid*

*mellom kommunale råd og kommuneorganisasjonen*” fra Deltasenteret er knyttet til medvirkning i plansaker og byggesaker.

Det finnes også en veileder fra Kommunal kompetanse: *Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. En håndbok med informasjon og veiledning*. Denne omtaler kravene i loven for rådene og gjennomgår helt grunnleggende spilleregler for rådenes arbeid og peker på mulige oppgaver for rådene.

Det finnes i tillegg en del veiledning fra organisasjoner. Denne er ikke omtalt nærmere her.

### **3.6.2 Rundskriv A-28/2007**

Dette rundskrivet inneholder orientering om hvilke regler som gjelder og anbefalinger for arbeidet i rådene. I den korte omtalen av de tre hovedområdene (tilgjengelighet, diskriminering og tjenester) er det under tilgjengelighet pekt at det kan være viktig at rådet blir tatt med på råd til tilknytning til håndheving og praktisering av § 77 i PBL (i tidligere PBL). Det står at:

”Handheving og praktisering av § 77 i plan- og bygningslova om utføring av byggearbeid og krav til produkt til byggverk og forskrifta til denne, er viktig for den fysiske tilkomsten. Det kan vere viktig at rådet blir tatt med på råd i slike saker.”

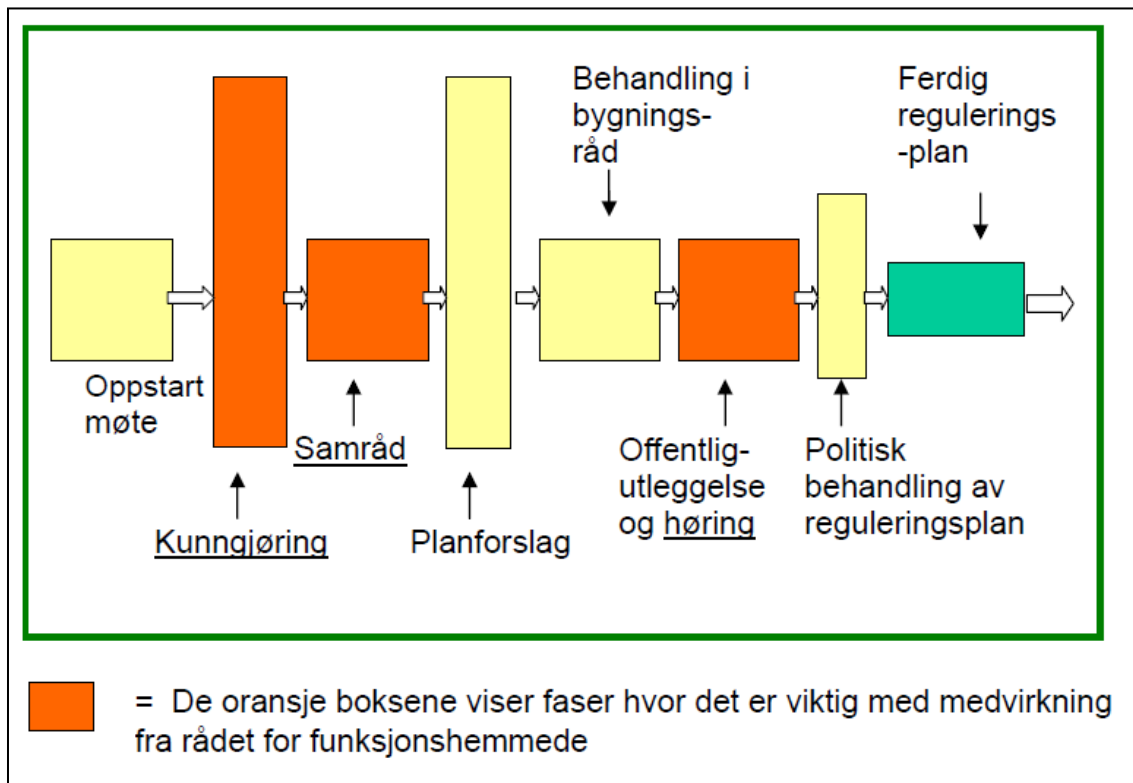
Rundskrivet nevner ikke plansaker under omtale av tilkomst/tilgjengelighet. Men i en oversikt over aktuelt lovverk pekes det på det generelle kravet om medvirkning (§ 16.1 i loven som gjaldt i 2007) og til krav til medvirkning i kommuneplan- og fylkesplanarbeid (kommuneplanarbeidet i § 20-2 og fylkesplanarbeidet i § 19-3 i tidligere PBL).

### **3.6.3 ”Gode råd er ikke dyre!”**

Dette er et hefte med gode råd og erfaringer fra pilotkommunene som deltok i utviklingsarbeid knyttet til universell utforming i regi av Miljøverndepartementet. I dette heftet er det tatt inn forslag til organisering, rutiner og arbeidsformer knyttet til de ulike planaktivitetene disse rådene kan engasjere seg i.

I forhold til rundskrivet er dette heftet mye mer fyldig når det gjelder hva rådene kan engasjere seg i, og hvordan de kan arbeide. En rekke eksempler trekkes fram. Rådets ulike roller beskrives. Det gis en gjennomgang av hvordan rådene kan arbeide innenfor planhierarkiet etter PBL med kommuneplan, reguleringsplan, bebyggelsesplan og byggesak. I det videre er heftet bare referert til som *”Gode råd”*.

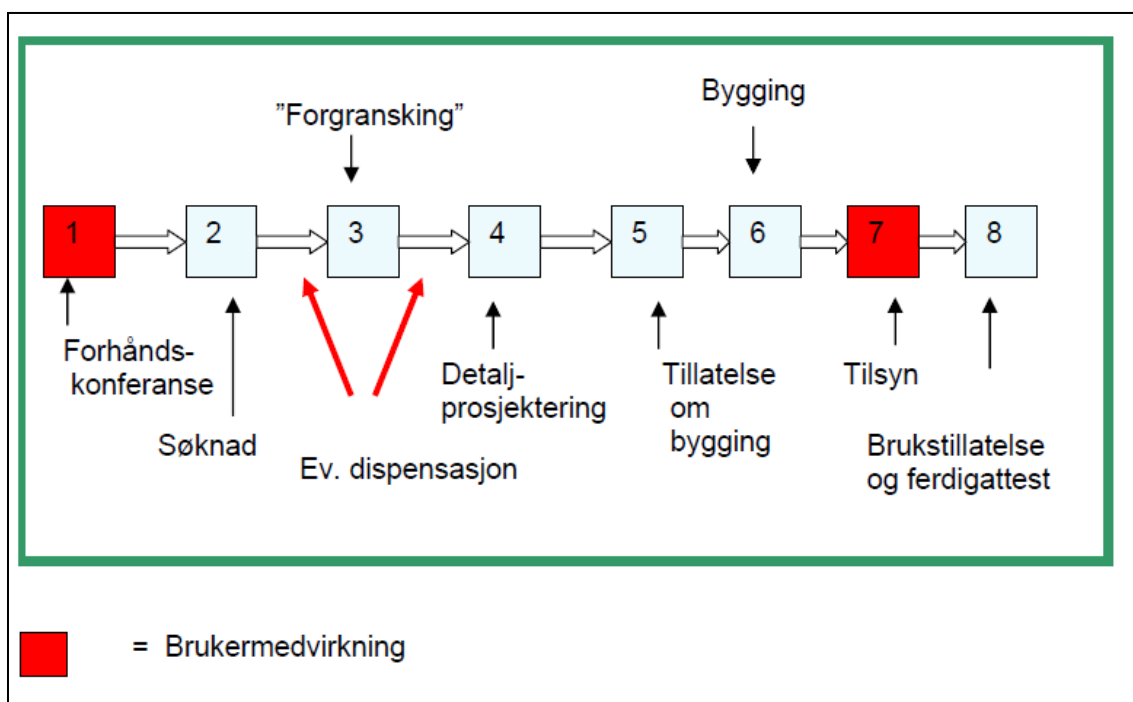
”Gode råd” viser en detaljert oversikt over saksprosessen og peker på hvor det er aktuelt med medvirkning.



Figur 3-2 Illustrasjon av mulighetene for medvirkning i en regulerings-sak (fra heftet "Gode råd")

Her er det altså pekt på oppstart, samråd ved utarbeidelse av plan og offentlig ettersyn/høring.

I tilknytning til byggesak er det pekt på forhåndskonferanse og tilsyn som stadier hvor det er aktuelt med medvirkning.



Figur 3-3 Illustrasjon av mulig medvirkning i byggesak (fra "Gode råd").

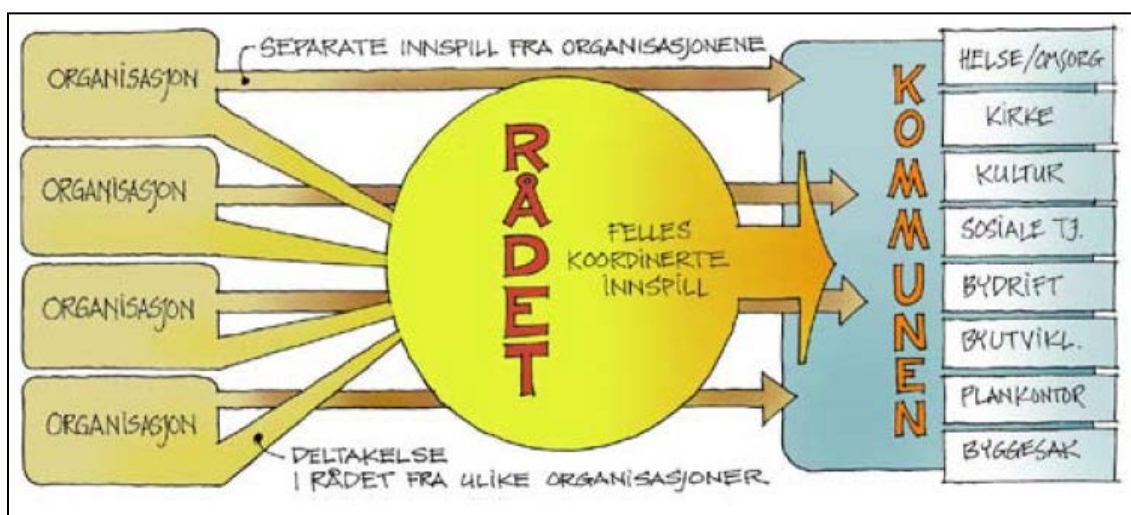
Det pekes også på forskjellen i innflytelse når kommunen er utbygger og når utbygger er privat:

Rådets rolle i byggesaker er begrenset når kommunen selv ikke er utbygger. Når kommunen selv er utbygger, vil rådet kunne ha større mulighet for medvirkning ettersom rådet er kommunens eget organ.

Det er opp til utbygger å avgjøre hvor hvorvidt brukermedvirkning fra brukerorganisasjoner skal inn. Private utbyggere bør oppfordres til å sørge for brukermedvirkning.

Teksten i heftet indikerer egentlig at også fase 2 i figur 3.3 foran som er utarbeidelsen av forslag kan ha medvirkning, særlig hvis utbygger er kommunal.

"Gode råd" har en figur som illustrerer rådets rolle som formidler av innspill og samordnende organ for organisasjonene. Men figuren illustrer også at organisasjonene kan uttale seg direkte i de enkelte sakene (pilene som går "forbi" Rådet i illustrasjonen under).



Figur 3-4 Illustrasjon av hvordan organisasjoner kan gi innspill til kommunale saksområder. Innspillene kan gå via Rådet eller direkte til enhet i kommunen.

I plansaker er muligheten for organisasjonen til å gi innspill direkte til planetaten i kommunen mer aktuell enn i andre saker, siden retten til medvirkning fra alle er tydelig nedfelt i loven. Dersom det er snakk om innspill i andre typer saker til andre av etatene som er indikert på figuren, er nok bruk av rådet mer nødvendig for i det hele tatt å få innpass/komme i kontakt.

## 3.7 Oppsummering

### 3.7.1 Plansaker

#### Planprosess og krav til medvirkning

Plansakene har i hovedtrekk tre faser:

1. Innledende fase hvor planen blir utarbeidet.
2. Høringsfase hvor berørte og interesserte kan kommentere forslag til plan.
3. Behandlingsfase hvor planen behandles politisk i ulike utvalg med sluttbehandling og vedtak i kommunestyre eller fylkesting.

Plan- og bygningsloven stiller krav til medvirkning i fase 1 og fase 2. Kommunen skal etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

I fase 1 utarbeider en planen og medvirkning vil normalt ha form av dialog mellom planleggere og berørte og interesserte, og det viktigste ved medvirkningen er at de ulike interessenter gir innspill til de som utarbeider planen. Planleggerne skal søke samarbeid med berørte i denne fasen. Oppstart av arbeidet annonseres slik at alle kan søke deltakelse, og berørte interesser kan også inviteres til samarbeid.

I fase 2 er det utarbeidet ett eller flere alternative planforslag som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Hovedtrekket i medvirkningen i denne fasen består i å gi synspunkter på planforslaget. Det vil si å vurdere og å begrunne hva som er bra eller ikke bra med forslaget og eventuelt hvilket alternativ som er best hvis det er flere alternativer.

I fase 3 sammenstiller planansvarlig etat uttalelsene som er kommet, og utarbeider en innstilling som behandles i kommunen eller fylkeskommunen. Behandlingen ender opp i kommunestyret eller fylkestinget som vedtar planen. Dette er altså en politisk behandlingsprosess etter at synspunkter fra de som har medvirket er vurdert i saksframstillingen. Behandling i Rådet kan være en del av denne prosessen for å møte kravet om at rådene skal ha saker som er særlig viktige for mennesker med nedsatt funksjonsevne i god tid før de vedtas av kommunestyre/fylkesting.

#### **Saker som er viktige for å ivareta barns interesser og interessene til mennesker med nedsatt funksjonsevne**

De overordnede planene – fylkesplaner og kommuneplaner – vil alle berøre disse gruppene, siden de behandler samlet ressursbruk, planlegging av aktivitet i kommune eller fylkeskommune og arealbruk (kommuneplanens arealdel).



Svært mange delplaner vil også berøre disse interessene. Dette kan være arealplaner for avgrensede områder eller temaer (for eksempel friluftsliv) eller det kan være temaplaner for sektorer (skolebruksplan, trafiksikkerhet, kollektivtrafikk osv). Men det kan også være at enkelte delplaner omfatter tema som ikke i særlig grad berører disse interessegruppene. Det betyr at disse interessene ikke nødvendigvis bør involvere seg i alle delplanene.

Reguleringsplanene omfatter arealdisponering og fysisk utforming av omgivelsene. Alle er i prinsippet relevante for de nevnte interessegruppene, men av det store antallet reguleringsplaner som fremmes, vil det også være planer som i liten grad berører disse interessene. Generelt sett vil innhold av planene og omfanget av berørte variere, og planetaten vil måtte vurdere i hvert tilfelle hvilke medvirkningsformer ut over minimumskravene som eventuelt skal iverksettes. I en kommune med et stort antall regulerings saker vil det neppe være hensiktsmessig og heller ikke mulig kapasitetsmessig for de som ivaretar de nevnte interesser å engasjere seg i alle saker.

### **Hvem skal medvirke**

Når det gjelder ivaretagelse av interessene til barn og unge er det den ordningen som den enkelte kommune har valgt som skal brukes i fase 1 og fase 2. men det er selvsagt ikke noe som hindrer at andre organisasjoner – for eksempel foreldreutvalg ved skoler og lokale velforeninger – også deltar for å fremme disse interessene.

Som illustrert i figur 4 foran, kan innspill til kommunen fra organisasjonene for mennesker med nedsatt funksjonsevne skje via Rådet eller direkte til den aktuelle enhet i kommunen. Både Råd og organisasjoner kan gi innspill i fase 1 av plansakene og sende uttalelse i fase 2. Men det kan være arbeidskrevende å sette seg inn i saker og å utarbeide uttalelser, og for organisasjoner med små lokallag kan en tenke seg at det er enklest å arbeide via et Råd.

I fase 3 – den politiske behandlingen – er det bare rådene som kan påvirke saken.

### **Aktiv medvirkning**

Det er ikke definert hva som er god tilrettelegging for aktiv medvirkning. Men det er i lovkommentaren pekt på at kravene i lovteksten er minimumskrav. De aktuelle alternativene for planetaten kan være:

1. Annonser og informere om hvordan innspill kan foregå i fase 1 og annonsere offentlig ettersyn i fase 2. Dette er minimumsalternativet.

2. Invitere til innspill i fase 1 og sende forslaget til berørte aktører i fase 2. Planavdelingene har normalt en liste over aktuelle mottakere av disse invitasjonene.
3. Invitere til dialog/møter/planverksted osv.

Etter vår vurdering er det aktiv medvirkning når de ulike interessenter kommer med i arbeidet i fase 1 og gir innspill til planarbeidet som blir brukt og vurdert i prosessen hvor planen utarbeides. *Aktiv medvirkning* er således i første rekke knyttet til fase 1. I fase 2 er det også medvirkning, men da er det ikke lenger en løpende dialog, det er en enveis prosess *fra* de berørte *til* planetaten.

Aktiv medvirkning kan komme i stand etter alle de tre gradene av tilrettelegging som er omtalt over. Også ved minimums tilrettelegging med bare annonsering kan berørte ta kontakt og initiere en prosess med aktiv medvirkning.

Men i praksis vil terskelen for å oppnå aktiv medvirkning være lavere for de berørte jo bedre tilretteleggingen er. Å måtte følge med i annonsering av planlegging og søke opp og sette seg inn i de sakene som det er ønskelig å medvirke i, vil i seg selv være ressurskrevende og begrense mulighetene til medvirkning.

### 3.7.2 Byggesaker

I byggesaker er det som nevnt ikke krav til medvirkning når forslagene utarbeides. Det forutsettes at kravene til tiltakene er definert i overordnede planer og i generelle regler for bygging. Det vil si byggeforskrift med veiledning.

Byggesaker som utarbeides innenfor rammene av byggeregler og overordnede planer vil heller ikke bli politiske saker som behandles av kommunestyret, og kravet til at rådene skal behandle saker før de behandles i kommunestyret vil derfor ikke omfatte disse sakene.

Hvis det dreier seg om kommunale eller fylkeskommunale bygg vil disse likevel som regel behandles som politiske saker, ved at det må vedtas finansiering og ved at det fastsettes hvem som skal bruke byggene.

I praksis er det imidlertid mange valgmuligheter også i byggesaker når det gjelder løsninger og behov for å vurdere hva som gir best forhold for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor hensiktsmessig med kompetanse knyttet til dette temaet i byggeorganisasjonen og det er behov for dialog med berørte. Valgmulighetene består i at byggeforskriften på noen områder bare har funksjonskrav og at de konkrete løsninger må vurderes i hvert enkelt tilfelle. For eksempel når det gjelder systemer og detaljer for å kunne orientere seg i bygninger er kravene i byggeforskriften generelle og det må vurderes i de enkelte



tilfeller hvilke løsninger som best dekker hele spekteret av brukere i bygget.

## 4 Resultater fra undersøkelsene

Det er råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i alle fylker og kommuner. I omkring en tredjedel av kommunene er rådene opprettet etter at det ble krav til dette i 2007. De store organisasjonene for mennesker med nedsatt funksjonsevne har kontor i alle regioner eller fylker, og har lokallag i mange av kommunene. Etter ny PBL kan kommunen velge hvilken ordning de vil opprette for å ivareta barns interesser i planlegging. De fleste – nesten 80 prosent – har valgt å videreføre den tidligere ordningen med at en tjenestemann i organisasjonen er utpekt til å ivareta denne rollen.

Medvirkning i plansaker foregår i hovedsak gjennom de nevnte rådene både i fylker og kommuner, men det hender at organisasjonene medvirker direkte. Det er mindre medvirkning i tidlig fase av planleggingen enn i høringsfasen. I tidlig fase er det bare halvparten av rådene i fylkene som inviteres til planlegging. I kommunene gjelder dette omkring 3 av 10. I den politiske behandlingen er det omkring 20 prosent som ikke får planer til behandling før de skal vedtas. I kommunene som har opprettet råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne etter 2007 er det mindre medvirkning fra rådene i plansaker enn i kommuner som har hatt råd lenger.

Halvparten av rådene i fylkene gir ofte råd i byggesaker, mens dette gjelder omkring en tredjedel i kommunene. Men det er også noen som aldri deltar i byggesaker, både i fylker og kommuner. Her er det mindre forskjell på kommuner som har hatt råd lenge og kommunene som bare har hatt råd de siste fire årene.

Rådene fordeling av ressurser på ulike tema og på ulike typer planer og på ulike faser i planleggingen varierer svært mye fra fylke til fylke og fra kommune til kommune. Jevnt over mener respondentene at de har noe større innflytelse i byggesaker enn de har i plansaker.

### 4.1 Generelt om medvirkning og de som medvirker

#### 4.1.1 Råd i fylkeskommunene

Alle fylkeskommunene har et eget råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og de aller fleste har hatt det slik i over ti år (9 av de 11 som har besvart undersøkelsen). Hvilken etat/virksomhet som har sekretariatsfunksjonen for Rådet varierer derimot fra fylke til fylke. I undersøkelsen er halvparten knyttet til et sentralt sekretariat, mens den andre halvparten er knyttet til avdeling for regional utvikling.

Andre etater er med på møtene etter behov (6 av fylkene) eller fast (4 av fylkene), både Fylkesmannen og NAV nevnes som fast deltakere på møtene. I 7 av fylkene deltar representanter fra Rådet i møter hos andre utvalg/etater.

Rådets representanter er i stor grad også med i andre utvalg, i bare to av fylkene er de ikke det. I mange fylker (7 stk.) er det fylkestingsrepresentanter som sitter i Rådet.

#### **4.1.2 Råd i kommunene**

Mange av kommunene har organisert medvirkningsordningen for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom et eget råd (81 %). Noen har felles råd med eldrerådet (16 %), mens svært få har et interkommunalt råd dvs. felles råd for flere kommuner (1 %) eller råd i kommunedelsutvalget/bydelsutvalget (1 %).

Tabell 4-1: Type organisering av medvirkningsordninger for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunene. N=216.

<b>Organisering</b>	<b>Prosent</b>
Eget råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne	81
Felles råd med eldrerådet	16
Interkommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (felles råd med flere kommuner)	1
Råd i kommunedelsutvalget/bydelsutvalget	1
Annen ordning	1

Litt under 2/3 har hatt denne ordningen i fire år eller mer. Loven om Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, der kommunene ble lovpålagt å ha et slikt råd, har vært gjeldende fra 10. september 2007. Tidligere var det frivillig om kommunen ønsket å ha et slikt råd. Det er altså i overkant av 1/3 som har etablert denne ordningen med rådene etter at loven trådte i kraft.

Jo mindre kommunene er jo mer tilbøyelig er de til å ha et felles råd med eldrerådet. Jo større kommunene er jo mer tilbøyelig er de til å ha eget råd og blant de aller største kommunene har alle eget råd.

Av de kommunene som har fått råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne de siste fire årene er det en noe større andel hvor dette rådet er felles med eldrerådet, men dette gjelder totalt bare 16 prosent av rådene.

Sekretariatsfunksjonen til rådet er organisert ulikt fra kommune til kommune. Om lag halvparten er organisert direkte under rådmannen, 25 % sorterer organisatorisk under helse- og sosialsektoren, mens 10 % er organisert via servicetorget eller lignende.

Hele 70 % av kommunene sier at andre etater er til stede på rådet sine møter ved behov, avhengig av sak, mens 27 % sier at som regel er det ingen etater representert på møtene.

I mange kommuner (63 %) deltar ikke representantene fra Rådet i møter hos andre utvalg/etater, men Rådets representanter er vanligvis også medlem i andre utvalg (77 % av kommunene).

### **4.1.3 Organisasjoner**

Organisasjonene er organisert slik at de har en sentralorganisasjon for hele landet, og ofte regionale kontorer eller avdelinger samt lokallag i mange kommuner. De organisasjonene som er med i undersøkelsen har alle regionale kontorer/avdelinger.

Respondentene i denne delen av undersøkelsen er representanter for de regionale organisasjonene, men vi ser at halvparten av dem har lokal lag i

alle (14 %) eller mange kommuner (34 %). Bare 12 prosent sier at de ikke har lokallag i de enkelte kommunene.

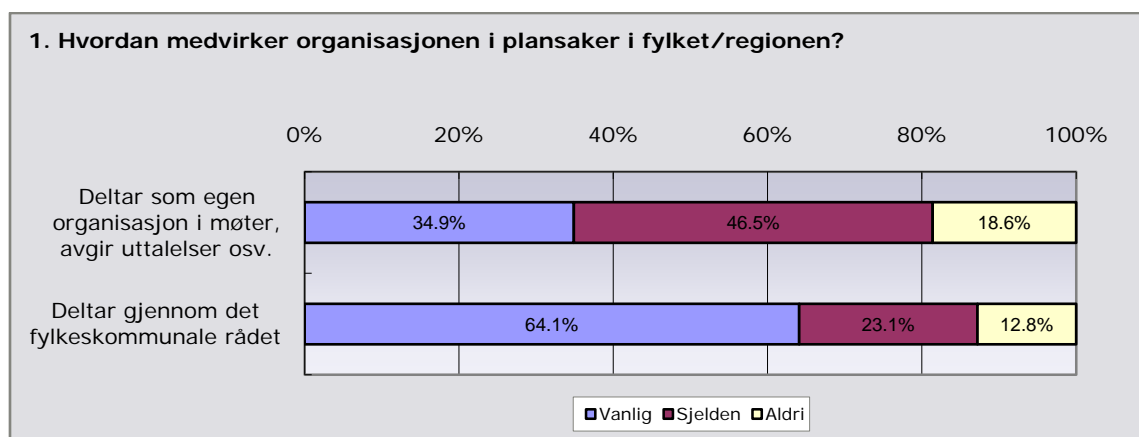
Tabell 4-2: Den regionale organisasjonen sine lokallag i de enkelte kommunene. N=50.

	Antall	Prosent
<b>Ja, i alle kommuner</b>	7	14
<b>Ja, i mange kommuner</b>	17	34
<b>Ja, i noen kommuner</b>	20	40
<b>Nei</b>	6	12

27 prosent av sekretærene for rådene i fylkene svarer at medvirkningen fra organisasjonen alltid foregår gjennom Rådet, mens 73 prosent sier at det hender organisasjonene medvirker direkte og utenom Rådet. Det er likevel sjelden organisasjonene gir innspill til fylkesplan/fylkesplaner i en tidlig fase eller når planen er til høring. Dette gjelder i størst grad Norges Handikapforbund og FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon).

Undersøkelsen mot organisasjoner viser at for mange organisasjoner (64 %) er det vanlig å medvirke gjennom det fylkeskommunale rådet, mens bare 35 prosent sier de vanligvis deltar som egen organisasjon i møter, avgir uttalelser osv. En liten del sier de aldri deltar, og de aller fleste som ikke deltar gjennom det fylkeskommunale rådet, deltar heller ikke i møter.

Inntrykket som rådssekretærene formidler samsvarer med svarene fra organisasjonene. Hovedtrekket er at en stor del av medvirkningen i fylkene foregår via rådene, men at det kanskje i en tredjedel av sakene er medvirkning direkte fra organisasjonene. De organisasjonene det er pekt på at medvirker direkte er blant de største.



Figur 4-1: Organisasjonenes medvirkning i plansaker i fylket/regionen. N=47

I kommunene svarer 69 prosent av rådssekretærene at medvirkning alltid foregår gjennom rådet. Organisasjonene svarer at i kommuneplanlegging deltar organisasjonen alltid gjennom Rådet. Her ble det også spurt om fylkeslaget/regionalt lag deltar når organisasjonen ikke er representert med lokallag. Her svarer omkring 20 prosent at dette er vanlig, mens resten sier at deet foregår sjelden eller aldri. For en tilsvarende andel kan medvirkning foregå med støtte fra det regionale organisasjonsleddet.

Der det ikke finnes lokallag er det uvanlig at den regionale organisasjonen medvirker i prosessen knyttet til med kommuneplaner. Der det finnes lokallag er det vanligere at lokallaget medvirker inn i de kommunale planene, bare 27 prosent sier lokallagene som regel ikke medvirker.

Figur 4-2 Organisasjonens deltakelse i kommuneplanleggingen.

Konklusjonene her er omtrent som for den regionale planleggingen. Omkring 70 prosent av medvirkningen skjer gjennom Rådet.

Når det gjelder de som av og til medvirker utenom Rådet antyder kommunene at Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon er de mest aktive organisasjonene.

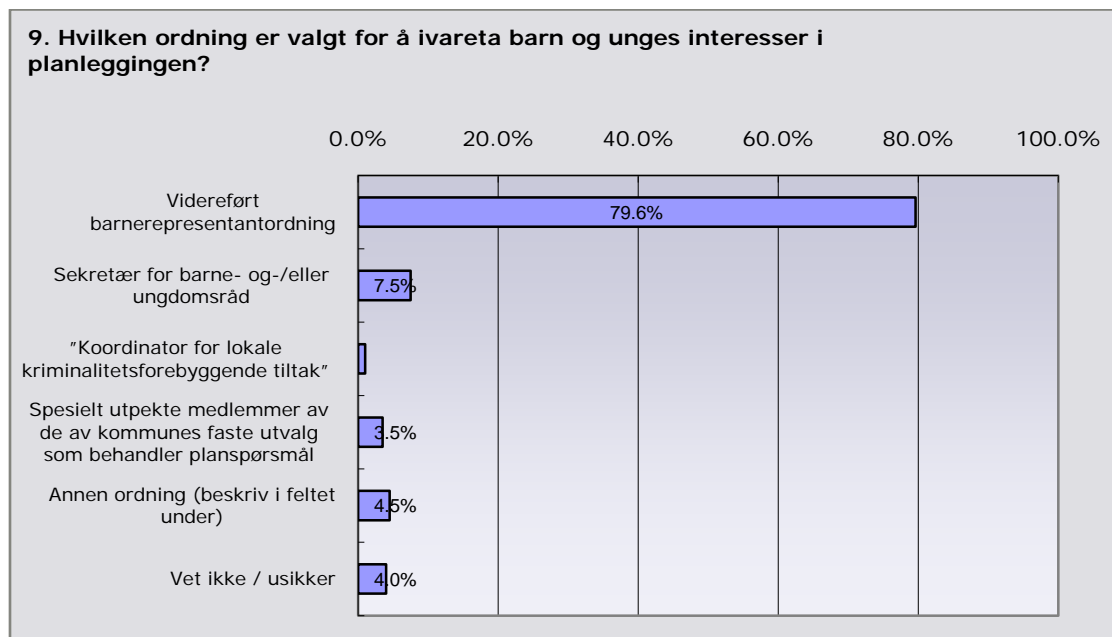
#### **4.1.4 Ordning for å ivareta barn og unges interesser**

I PBL § 3-3 heter det at "*Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen*".

Dette er kommentert på følgende måte i Lovkommentaren:

Kommunen har et særlig ansvar for å ivareta barns interesser i planarbeidet. Det er i stedet for kravet om at en tjenestemann i administrasjonen skal ivareta en slik funksjon tatt inn et pålegg om at kommunen etablerer en særskilt ordning som ivaretar det samme formålet. Bestemmelsen presiserer samtidig at ansvaret også gjelder i forhold til unges interesser.

Tidligere var det altså en tjenestemann i administrasjonen som ble utpekt til å ivareta dette, mens det i den nye utgaven av PBL er åpnet opp for at flere løsninger kan velges. De aller fleste har imidlertid valgt å videreføre den tidligere ordningen. Men 7,5 prosent har valgt å la barne- og ungdomsrådet ivareta dette hensynet.



Figur 4-3 Ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

## 4.2 Regional planlegging

### 4.2.1 Tidlig fase

Tidlig fase i fylkesplanarbeidet omfatter flere aktiviteter og planprodukter. Dette gjelder planstrategi og planprogram (rammer for hva som skal planlegges) og innledende arbeid som foregår like etter at oppstart av en planprosess er kunngjort.

Det er nesten like vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase av fylkesplanarbeidet som at de ikke gjør det. Blant de som blir invitert ser medvirkningen ut til å gjelde fylkeskommunal planstrategi og høring av planprogram i større grad enn fylkesplanmelding og medvirkning i utvikling av planer etter at oppstart er varslet. Medvirkningen foregår både ved at rådet avgir uttalelse og ved at hele eller deler av Rådet deltar i møter.

Ved oppstart av arbeidet med fylkesdelplaner skal berørte parter varsles om formål og viktige problemstillinger, og igangsetting av arbeidet skal kunngjøres. Medvirkning i tidlig fase av fylkesdelplan skal som et minimum bestå av et forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

I de fleste fylkene (8 av 11) er det vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning på noen delplaner i tidlig fase. 3 av de 8 har rutiner for hvilke typer delplaner Rådet skal medvirke i. Her er det i kommentarene nevnt planprogram og konsekvensutredninger som saker rådet skal delta i. En annen har kommentert: "Det er noe av det som er problemet, manglende rutiner eller rutiner som ikke blir fulgt".

Ni av de elleve fylkene har startet arbeidet med tidlig fase av fylkesplanen i tidsrommet 2008 – 2010. Dette gjelder i størst grad fylkeskommunal planstrategi og høring av planprogrammet. Rådene har "til en viss grad" medvirket i tidlig fase av fylkesplanarbeidet i dette tidsrommet.

Halvparten av rådene sier de ble varslet direkte om aktiviteten og/eller fikk invitasjon til møtet. Flere sier også at medlemmer eller sekretær "snappet opp" informasjon om aktiviteten via eget nettverk.

Alle fylkene har satt i gang planaktiviteter i tidlig fase av arbeid med fylkesdelplaner i perioden 2008 – 2010, og dette dreier seg i om mellom 1 og 10 aktiviteter. Halvparten av Rådene har medvirket i arbeidet med fylkesdelplan i denne perioden. Av de 6 Rådene som har medvirket i tidlig fase ble 4 varslet om aktiviteten direkte, men de fanget også opp informasjonen på andre måter som for eksempel gjennom annonsering av møter eller på eget initiativ.

Når vi har spurt om organisasjonenes har medvirkning i tidlig fase i perioden 2008 -2010 sier litt over halvparten (58 %) av organisasjonene at de ikke har medvirket i arbeidet med fylkesplaner, mens noe flere (63 %) ikke har medvirket i arbeidet med fylkesdelplaner.

Når det gjelder hvordan denne medvirkningen kom i stand, er det mye vanligere at organisasjonen blir inviterte av fylkeskommunen til å medvirke, enn at de selv tar initiativ til medvirkning ved å reagere på en annonse om planaktiviteten. Men det må understrekes at dette gjelder den andel (under halvparten) som faktisk har medvirket.

De som har medvirket har svart at de har medvirket gjennom Rådet.

Tabell 4-3: Faktisk medvirkning fra organisasjonene i tidlig fase i perioden 2008 - 2010. Prosent.

	Faktisk medvirkning		Hvordan kom det i stand	
	Ja	Nei	Invitert	Så annonse
<b>Fylkesplan</b>	42	58	88	13
<b>Fylkesdelplan</b>	37	63	93	7

#### 4.2.2 Høring

I de fleste fylkene(8 av 11) får Rådet vanligvis forslag til fylkesplan til høring ved offentlig ettersyn.

Fire av Rådene sier de vanligvis ikke får tilsendt forslaget til fylkesdelplan til høring ved offentlig ettersyn. Blant de Rådene som får tilsendt forslaget er det flest som sier at dette bare gjelder noen planer og de har regel ikke rutiner for hvilke fylkesdelplaner dette gjelder.



Ni av de elleve Rådene har uttalt seg til forslag til fylkesplan i denne høringsperioden. Seks sier de fikk forslaget tilsendt og ble bedt om å uttale seg, men tre stykker sier Rådet fikk forslaget på eget initiativ etter å ha fått kjennskap til planaktiviteten via generell informasjon som for eksempel annonse, internett eller brosjyre.

Åtte av de 11 Rådene har uttalt seg til forslag til fylkesdelplaner i høringsperioden, de fikk forslaget(ene) tilsendt og ble bedt om å uttale seg eller de fikk tak i forslaget(ene) på eget initiativ etter å ha sett generell informasjon om planaktiviteten. Det er også verdt å merke seg at for 3 av de 8 Rådene var det medlemmer/sekretær i Rådet som "snappet opp" informasjon om høringen via eget nettverk.

46 prosent av organisasjonene de har medvirket i arbeidet med fylkesdelplaner høringsfasen i perioden 2008 – 2010, mens bare 39 prosent har medvirket til fylkesplanen.

Tabell 4-4: Faktisk medvirkning fra organisasjonene i høringsfasen i perioden 2008 - 2010. Prosent.

		Ja	Nei
<b>Fylkesplan</b>	N=41	39	61
<b>Fylkesdelplan</b>	N=40	46	55

De fleste i organisasjonene (77 %) får vite om høringer av fylkesplanene ved at de får forslagene tilsendt til uttalelse fra fylkeskommunen, mens bare 22 prosent reagerer på kunngjøringer og skaffer seg planforslagene selv.

Det er altså en liten andel av de som uttaler seg som søker opp forslagene via annonser. Her er noen kommentarer fra organisasjonene til dette temaet:

- *Vi får ikke tilsendt forslag. Vi ønsker å delta gjennom å reagere på kunngjøringer, men sliter med å få medlemmene til å påta seg oppgaver med gjennomgang og skriving av uttalelser.*
- *Har hverken sett eller hørt noe, vi leter etter informasjon og reagerer på innslag i media.*
- *Vi må selv ta initiativ for å få planforslagene.*

Dette illustrerer at det er ressurskrevende å søke opp forslag.

#### 4.2.3 Politisk behandling

I de fleste fylkene (8 av 11) får Rådet vanligvis fylkesplanforslaget til høring ved offentlig ettersyn, før forslaget behandles i fylkestinget, mens seks av Rådene har faktisk hatt forslaget til behandling. Bare ett av

Rådene sier de ikke fikk behandlet saken tidsnok i forhold til sluttbehandlingen i fylkestinget.

Syv av de 11 Rådene sier at de vanligvis får forslaget til fylkesdelplaner til behandling etter offentlig ettersyn før forslaget behandles i fylkestinget, men de har ikke rutiner for hvilke typer planer Rådet skal medvirke i.

Ni av de 11 Rådene sier at de faktisk har hatt forslag til behandling etter offentlig ettersyn, før forslagene ble behandlet i fylkestinget, dette gjelder 1-10 planer.

#### **4.2.4 Oppsummering regional planlegging**

Det meste av medvirkningen foregår gjennom rådene, men 8 av 11 svarer at det hender at organisasjonene medvirker direkte.

Rådene har medvirket "til en viss grad" og omtrent halvparten har blitt invitert direkte. Det er litt mer medvirkning i fylkesplaner enn fylkesdelplaner. I forbindelse med de sistnevnte er det også flere som sier at de har snappet opp informasjonen om planen. Det betyr at de i utgangspunktet ikke ble invitert, men at de har sørget for å medvirke likevel.

En mulig årsak til dette kan være at det er nokså åpenbart at de skal medvirke i fylkesplanene, men at det kan være mer uklart for de planansvarlige om de skal delta i delplanene. Dette understrekes av at det ikke er vanlig med rutiner for hvilke delplaner rådene skal medvirke i. En del av delplanene er som regel nye tema som tas opp fordi det er identifisert et nytt planleggingsbehov. Det er ikke enkelt å etablere medvirkningsrutiner for slike. Rutiner er enklere å etablere for de plantyper som gjentas eller rulleres jevnlig.

Det at rådene medvirker i flere planer enn de får tilsendt automatisk, indikerer at de får tilsendt for få av planene. Det er også spurt om de har takket nei til å medvirke på grunn av liten kapasitet eller annet, men ingen har sagt at det har skjedd. Også det kan indikere at rådene får for få planer å medvirke i.

Blant organisasjonene er det en majoritet som ikke har medvirket. Det er ikke relevant for alle organisasjonene å delta i alle planene, men det er et stort antall som ikke har medvirket i det hele tatt.

### **4.3 Kommunal planlegging – kommuneplaner**

#### **4.3.1 Tidlig fase**

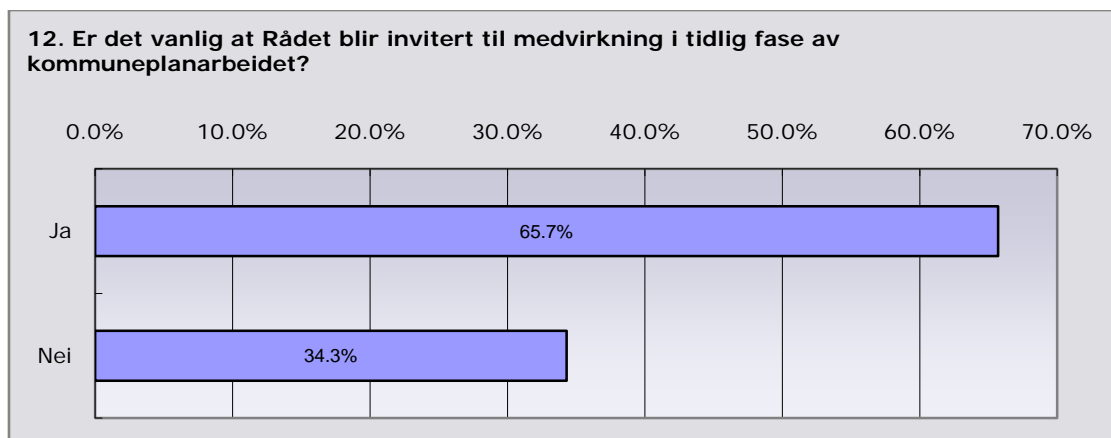
Dette avsnittet omhandler medvirkning i forhold til aktiviteter og plandokumenter knyttet til planer for hele kommunen for eksempel knyttet til kommuneplanenes samfunnsdel, arealdel eller handlingsdel. Kommunedelplaner behandles senere. Kapitlet er delt inn i avsnittene

tidlig fase, høring og politisk behandling, og innenfor hvert avsnitt omtales rutiner for medvirkning og faktisk medvirkning i perioden 2008-2010.

Tidlig fase i kommuneplanarbeidet omfatter planstrategi og planprogram (rammer for hva som skal planlegges) etter ny Plan- og bygningslov (PBL), evt. også "kommuneplanmelding" etter tidligere PBL. Rådene ble både spurt om de mer generelle rutinene for medvirkning og mer konkret hva som faktisk har blitt gjort i perioden 2008-2010.

### Kommunale råd

To tredjedeler av kommunene sier at det er vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase av kommuneplanarbeidet. Blant disse er det 84 prosent som sier at medvirkningen foregår ved at Rådet avgir en uttalelse og 45 prosent sier at Rådets medvirkning gjelder alle aktiviteter i tidlig fase av kommuneplanarbeidet. Blant de som kommunene som ikke har rutine på at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase er det flest små kommuner. Jo mindre kommune – jo større er sannsynligheten for at rådet ikke inviteres til medvirkning i tidlig fase av kommuneplanarbeidet.



Figur 4-4: Blir rådet invitert til medvirkning i tidlig fase av kommuneplanarbeidet. N=201.

69 % at kommunen har startet arbeidet med tidlig fase av kommuneplanen, dette dreier seg i størst grad om varsling av oppstart av kommuneplanarbeidet eller revisjon av kommuneplanen (62 %), men også om høring av planprogram (45 %), kommunal planstrategi (34 %) og kommuneplanmelding (22 %).

I de kommunene der det er blitt fremmet forslag i den aktuelle perioden sier 67 prosent av Rådene at de faktisk har medvirket i tidlig fase, men de fleste sier de bare medvirker "til en viss grad". Denne medvirkningen gjelder først og fremst høring av planprogrammet (65 %) og i mindre grad varsling av oppstart av kommuneplanarbeidet eller revisjon av kommuneplanen (41 %). Så selv om det ble igangsatt flere aktiviteter knyttet til oppstart /revisjon kommuneplaner enn aktiviteter knyttet til høring av planprogrammet, så medvirker Rådet i større grad i aktiviteter

knyttet til høring av planprogrammet enn oppstart/revisjon av kommuneplaner.

Rådene fikk i stor grad informasjon om aktiviteter knyttet til tidlig fase direkte ved at de ble varslet om aktiviteten (71 %). Rådene blir i mindre grad invitert til andre møter (29 %). Deltakelse på åpne møter (21 %) er også kilder til informasjon, men ikke så vanlig. Det er verdt å merke seg at flere Råd (12 %) sier det de får informasjon om aktiviteter fordi medlemmer eller sekretær "snapper opp" informasjon via eget nettverk. Det er noen av Rådene som sier de har blitt invitert til aktiviteter i tidlig fase uten at de har ønsket å delta.

17 prosent sier at de er invitert til aktiviteter av tidlig fase i planleggingen uten at Rådet har ønsket å delta. Det er varierende årsaker til dette, men tidspress og manglende kapasitet er nevnt i mange av svarene. Dette er ikke nødvendigvis noe som burde være annerledes. Det kan være riktig at Rådet får så mange invitasjoner at det selv må prioritere bort noe enkelte ganger. Men akkurat dette er en ganske sentral aktivitet som de i så fall velger ikke å delta i.

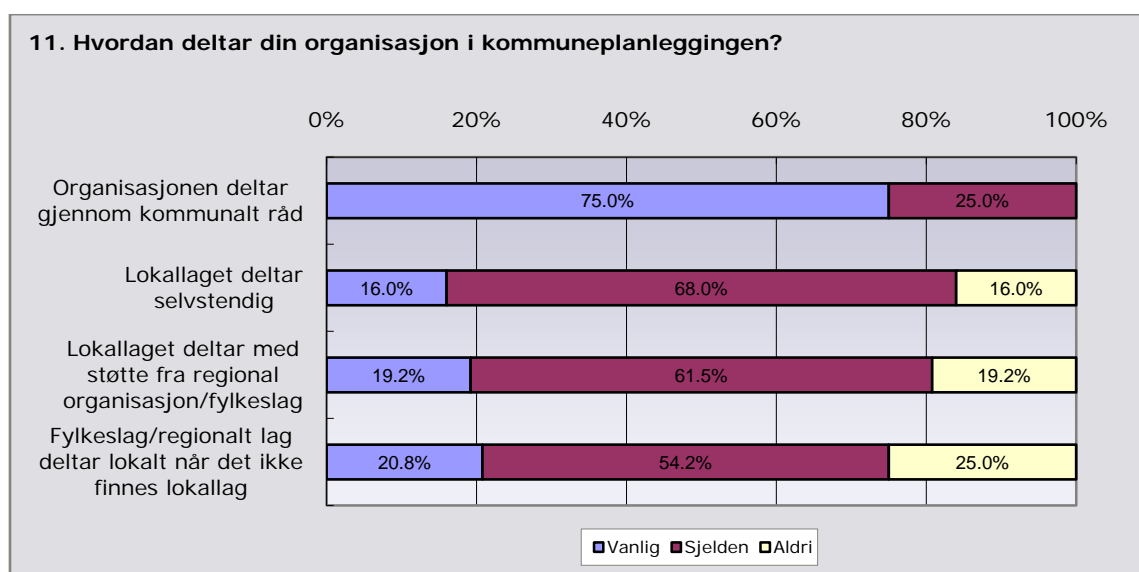
### Organisasjoner

Det er mest vanlig å delta med lokallagene i medvirkningsarbeidet i kommunene. I arbeidet med kommunedelplaner ser vi at det er vanligere at organisasjonene på fylkes-/regionalt nivå deltar når det ikke finnes lokallag, sammenliknet med medvirkningen i arbeidet med kommuneplan og reguleringsplan.

Tabell 4-5: Hvilken del av organisasjonen medvirker i kommunen i tidlig fase? Blant de som faktisk har medvirket. Prosent. Det var mulig å krysse av i flere kategorier.

	<b>Kommuneplan</b> N=42	<b>Kommunedelplan</b> N=25	<b>Reguleringsplaner</b> N=22
<b>Deltar med lokallag i noen kommuner</b>	60	64	68
<b>Organisasjonen på fylkes-/regionalt nivå deltar der det ikke er lokallag</b>	24	48	23
<b>Deltar med lokallag i alle kommuner</b>	2	4	5
<b>Deltar ikke i medvirkning i kommunene</b>	14	0	5

Det er absolutt mest vanlig at organisasjonen deltar gjennom kommunalt råd. At lokallaget deltar selvstendig, eller med støtte fra regionale organisasjoner/fylkeslag eller at fylkeslag/regionale lag deltar lokalt når de ikke finnes lokallag er ikke vanlig i tidlig fase.



Figur 4-5: Form for medvirkning i tidlig fase av kommuneplanleggingen. N=30.

### 4.3.2 Høring

#### Kommunale råd

De aller fleste rådene (89 %) sier at de vanligvis får kommuneplanforslaget til høring, men flere av Rådene gir uttrykk for at dette er en rutine som tidvis svikter. Det er tydeligvis ikke så gode rutiner for organisasjonene, da bare 46 % av kommunene sier at organisasjonene får planforslaget til høring.

Halvparten av kommunene har hatt samfunnsdelene og/eller arealdelen av kommuneplanen på høring i perioden 2008-2010, mens bare 18 prosent har hatt handlingsdelen på høring. Litt over halvpartene (57 %) av Rådene sier de har uttalt seg til forslaget til kommuneplan i høringsperioden, og flest har uttalt seg til samfunnsdelen (73 %), litt færre til arealdelen (61 %) og bare en fjerdedel har uttalt seg til handlingsdelen. De fleste rådene (89 %) sier de fikk tilsendt informasjon om forslaget til kommuneplan og ble bedt om å uttale seg.

#### Organisasjoner

63 prosent av organisasjonene sier at de har medvirket i kommuneplaner i høringsfasen i perioden 2008 – 2010.

### 4.3.3 Politisk behandling

Det er 72 prosent som sier de har rutiner på å få kommuneplanforslaget til høring, før forslaget behandles i kommunestyret/bystyret. Likevel er det bare 48 prosent av Rådene, i de kommunene som faktisk har fremmet

forslag til kommuneplan i perioden 2008 -2010, som har hatt den til behandling. Disse Rådene mener de fikk saken tidsnok i forhold til sluttbehandlingen i kommunestyret. At det ikke er flere enn 72 prosent som sier de har rutiner for medvirkning før politisk behandling er egentlig litt overraskende da spørsmålet er formulert ordrett etter mandatet til Rådene, så egentlig burde alle ha rutiner for denne type medvirkning.

#### 4.3.4 Oppsummering kommuneplaner

Det kan se ut som det er vanligst med at det inviteres til medvirkning i høringsfasen, og minst vanlig med rutiner for medvirkning i tidlig fase.

Tabell 4-6: Andel av rådene som har medvirket i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplaner. Fordelt på faser og om det er en generell rutine og/eller faktisk medvirkning i perioden 2008- 2010.

Fase	Rutine	Faktisk i perioden
Tidlig fase	66 (Q12)	57 (Q20)
Høring	89 (Q15)	58 (Q25)
Politisk behandling	72 (Q17)	48 (Q28)

Vi har også sett på om det er forskjell på om rådene er etablert de siste fire årene, eller om kommunen har hatt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i lengre tid.

Tabell 4-7 Rutiner for å invitere til medvirkning i de ulike faser, fordelt på kommuner med gammelt og nytt råd.

	RUTINER	
	Råd etablert før loven	Råd etablert etter loven
Tidlig fase	69	59
Høring	90	85
Politisk behandling	74	66

Her er det som en ser av tabellen større grad av medvirkning i de kommunene som har "gamle" råd. Dette gjelder alle faser i kommuneplanleggingen.

## 4.4 Kommunal planlegging - kommunedelplaner

### 4.4.1 Tidlig fase

Dette kapitlet omhandler Rådets medvirkning i forhold til kommunedelplaner. Kommunedelplaner kan avgrenses geografisk til en del av kommunen, for eksempel arealplan for et tettsted eller del av tettstedet, eller de kan avgrenses tematisk, for eksempel kommunedelplan for grøntstruktur eller kommunedelplan for idrett og kultur. En del av disse planene er "engangsplaner" ved at de er svar på et

bestemt planleggingsbehov som har oppstått, og ikke nødvendigvis gjentas eller rulleres.

Ved oppstart av arbeidet med kommunedelplaner skal berørte parter varsles om formål og viktige problemstillinger, og igangsetting av arbeidet skal kunngjøres. Medvirkning i tidlig fase av kommunedelplan skal som et minimum bestå av at forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Mange (77 %) sier det er vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase av arbeidet med kommunedelplaner, men dette gjelder ofte bare noen type planer og det er svært få kommuner som har rutiner for hvilke type planer Rådet skal ha. Det er også en del som sier det er vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase av arbeidet med alle typer kommunedelplaner.

14 prosent "snappet opp" informasjon om planleggingen via andre kanaler.

Mange av kommunene (72 %) har satt i gang planaktiviteter i tidlig fase av arbeidet i perioden 2008 – 2010, og i de fleste tilfellene dreier dette seg om 1-3 arealplaner og/eller 1-3 andre typeplaner. 67 prosent av Rådene sier de har medvirket i tidlig fase i denne perioden, og de fleste (82%) ble varslet om denne aktiviteten direkte.

#### 4.4.2 Høring

##### Råd

De fleste rådene (85 %) får forslaget til kommunedelplan tilsendt til høring. Halvparten av disse rådene sier dette bare gjelder noen planer, og at det ikke finnes rutiner for hvilke typer planer Rådet skal medvirke i.

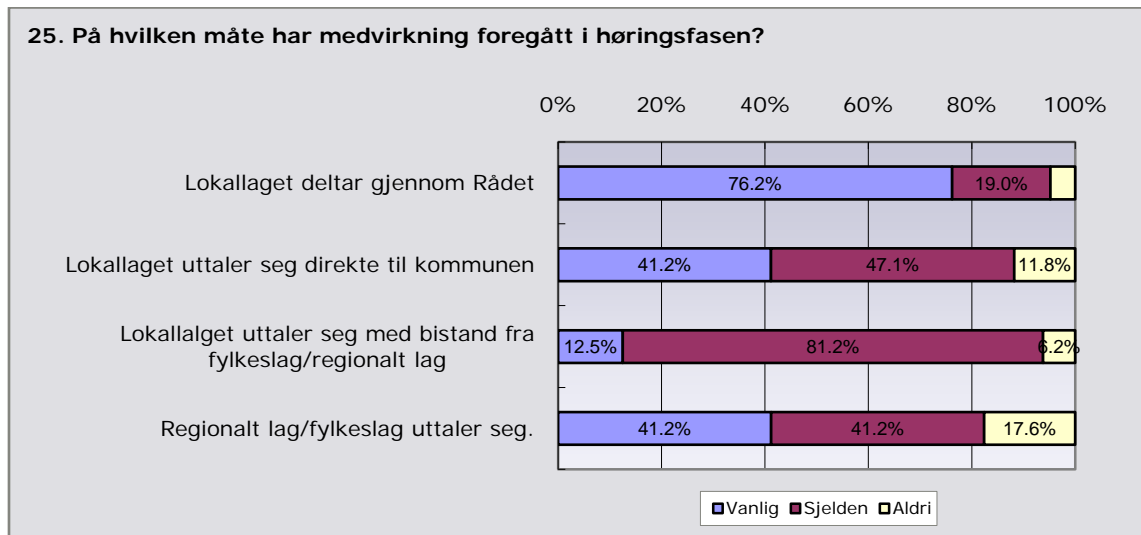
Når det gjelder den faktiske medvirkningen har 70 % av Rådene uttalt seg til et eller flere forslag til kommunedelplan(er) i høringsperioden, og de fleste Rådene fikk forslagene tilsendt og ble bedt om å uttale seg.

9 prosent snappet opp informasjonen gjennom andre kanaler.

##### Organisasjoner

I høringsfasen ser det ut til at medvirkningen i stor grad foregår ved at lokallaget deltar gjennom Rådet, slik som det også gjør i tidlig fase. Det er ikke så vanlig at lokallaget uttaler seg direkte til kommunen eller at det regional-laget/fylkeslaget uttaler seg, og det er sjelden lokallaget uttaler seg med bistand fra fylkeslag/regionalt lag. Det er noe mer vanlig at lokallaget uttaler seg direkte til kommunen og at de regionale lagene /fylkeslagene uttaler seg, enn det er i tidlig fase.





Figur 4-6 Medvirkning fra organisasjonene i kommunedelplaner.

#### 4.4.3 Politisk behandling

Det er 72 % av Rådene som sier det har fått forslag til kommunedelplaner til behandling etter offentlig ettersyn før forslaget behandles i kommunestyret, men litt over halvparten av disse sier det bare gjelder noen planer. Så godt som ingen sier at dette bare gjelder arealplaner. Blant de Rådene som bare får noen planer til behandling etter offentlig ettersyn sier de fleste (90 %) at det ikke finnes rutine for hvilke typer planer Rådet skal medvirke i. (Q 34 – Q35)

Når det gjelder faktisk medvirkning i perioden sier 35 % av Rådene at de ikke har hatt forslag til kommunedelplaner til behandling etter offentlig ettersyn, selv om det er blitt fremmet forslag i perioden.

#### 4.4.4 Oppsummering kommunedelplaner

Det er flest kommuner (85 %) som har rutiner for medvirkning i høringsfasen, noen færre (77 %) har rutiner for medvirkning i tidlig fase, mens bare litt over halvparten (54%) har rutiner for medvirkning før politisk behandling. Når det gjelder faktisk medvirkning i perioden er andelene på samme nivå, med unntak av høringsfasen der andelen som faktisk har medvirket ligger på 70 prosent.

Det er tatt hensyn til at det noen steder ikke er fremmet forslag i denne perioden, slik at når 73 prosent av Rådene faktisk har medvirket i tidlig fase så er det andelen av kommuner der det faktisk er blitt fremmet forslag i den aktuelle perioden.

Tabell 4-8: Kommunedelplaner, medvirkning. Andel av Råd/kommuner. Fordelt på faser og om det er rutine og/eller faktisk medvirkning i perioden 2008- 2010. Prosent.

Fase	Rutine	Faktisk
Tidlig fase	77 (Q30)	73 (Q38)
Høring	85 (Q32)	70 (Q41)



Politisk behandling	54 (Q34)	53 (Q44)
---------------------	----------	----------

Når det gjelder rutiner for å at Rådet blir invitert til medvirkning i arbeidet med kommunedelplaner ser vi at det varierer noe mellom fasene. I høringsfasen er det 15 kommuner som sier de ikke har rutiner for å invitere Rådet til medvirkning, mens i tidlig fase er det 23 prosent av kommunene som sier de ikke har rutiner for dette og før politisk behandling er det 28 kommuner som ikke har rutiner for å trekke inn Rådet i behandlingen.

Blant de kommunene som sier de har rutine, varierer det på tvers av fasene om rutinen gjelder alle planer eller bare noen planer. I tidlig fase er det flest kommuner som har rutine på å sende invitasjon til medvirkning ved none utvalgte planer, men si høringsfasen er det like mange kommuner som sier de inviterer til medvirkning ved alle planer som ved noe planer

Tabell 4-9: Er det vanlig (rutine) at Rådet blir invitert til medvirkning i arbeidet med kommunedelplaner? Fordelt på faser og antall planer. Prosent.

Fase	Ja – alle planer	Ja – noen planer	Ja – bare arealplaner	Nei
Tidlig fase	27	48	2	23
Høring	42	42	1	15
Politisk behandling	34	38	1	28

## 4.5 Kommunal planlegging – reguleringsplaner

Dette avsnittet behandler medvirkning i reguleringsplaner, det dreier seg både om reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter tidligere PBL, samt områderegulering og detaljregulering etter ny PBL.

Når planarbeidet for reguleringsplaner igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Oppstart av planarbeid skal kunngjøres. Planprogram for reguleringsplaner skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planprogram skal fremmes for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

### 4.5.1 Tidlig fase

I en tredjedel av kommunene er det vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase i arbeidet med alle reguleringsplaner, en tredjedel sier at det er vanlig i arbeidet med noen reguleringsplaner, mens i den siste tredjedelen av kommunene er det ikke vanlig å invitere Rådet til medvirkning i tidlig fase.

I de kommuner hvor rådene blir invitert til å delta i noen av reguleringsplanene er det i tre av fire tilfeller

planavdelingen/saksbehandler som velger ut planene. 7 prosent har faste kriterier, mens 12 prosent har "annen ordning". Det sistnevnte kan blant annet bestå i at planavdelingen og Rådet drøfter hvilke planer Rådet skal få til medvirkning basert på planavdelingens arbeidsprogram for planer som skal startes opp.

17 prosent av kommunene sender varsel om oppstart av alle reguleringsplaner til organisasjonene, like mange sender varsel om noen planer, mens over halvparten ikke varsler organisasjonene.

58 prosent sender varsel om oppstart av alle planer til representanten for barn og unge, 26 prosent varsler om noen planer, mens 13 prosent ikke varsler denne representanten ved oppstart. Hos 3 av 4 avgjør planavdelingen hvilke planer det skal varsles om, mens 15 prosent drøfter med representanten for barn og unge.

Eldrerådet får tilsendt varsel om alle planer i 36 prosent av kommunene, noen planer i 29 prosent av kommunene og får ikke varsel i 31 prosent av kommunene. Også her er det planavdelingen som avgjør, dersom der bare varsels om noen planer.

Tabell 4-10 Rutiner om varsel om oppstart av reguleringsplan basert på svar fra planavdelingene.

<b>Varsel om oppstart</b>	<b>Råd</b>	<b>Org</b>	<b>Barnerep</b>	<b>Eldreråd</b>
<b>Alltid</b>	41	17	58	36
<b>Noen planer</b>	28	17	26	29
<b>Nei</b>	22	57	13	31
<b>Vet ikke</b>	9	10	4	4

I 63 prosent av kommunene er forslaget til planprogram for reguleringsplanene vært lagt ut til høring i perioden 2008-2010. I disse kommunene er det 17 prosent av Rådene som har uttalt seg til alle forslagene, 56 prosent har uttalt seg til noen av forslagene, mens 26 prosent av rådene har ikke uttalt seg til noen av forslagene til planprogrammer.

I 60 prosent av kommunen har Rådet gitt innspill til reguleringsplaner etter at oppstart er varslet. De fleste Rådene, som har gitt innspill, gir bare innspill til noen av planene, og innspillene dreier seg i stor grad om planer som omhandler sentrumsområder/offentlige rom/plasser. Reguleringsplaner som omhandler boligområder og områder for friluftsliv blir det i noen grad gitt innspill til, mens det i mindre grad blir gitt innspill til reguleringsplaner som tar for seg samferdselsanlegg eller næringsområder. Q54-Q55

### 4.5.2 Høring

Om lag 78 prosent av Rådene har fått forslag til reguleringsplaner til høring eller offentlig ettersyn. For halvparten av Rådene gjelder dette alle reguleringsplaner mens for den andre halvparten gjelder det bare noen reguleringsplaner. Blant de som bare får noen planer på høring er det ofte planer som tar for seg sentrumsområder, offentlig rom, plasser og lignende. (Q48-Q49)

Tabell 4-11 Rutiner om varsel om høring av reguleringsplan basert på svar fra planavdelingene.

Får plan til høring	Råd	Org	Barnerep	Eldreråd
Alltid	45	16	68	41
Noen planer	29	23	24	33
Nei	19	51	7	21
Vet ikke	8	10	2	5

Om lag 65 prosent av rådene har faktisk avgitt uttalelse til reguleringsplaner i perioden 2008-2010, mens 35 prosent ikke har uttalt seg til reguleringsplaner i denne perioden. Blant de Rådene som har uttalt seg er det hele 62 prosent som bare har avgitt uttalelse til noen av planene, 24 prosent av rådene har uttalt seg til de fleste planene som er lagt ut på høring, mens bare 9 prosent har uttalt seg til alle planene som har vært ute på høring. Det plantema det har vært mest vanlig å uttale seg til er også her reguleringsplaner som omhandler sentrumsområder, offentlige rom/plasser (85 %). I underkant av halvparten av rådene har også uttalt seg til reguleringsplaner som omhandler boligområder og/eller friluftsliv. Samferdselsanlegg ser ut til å være et vanligere tema å uttale seg til her, enn i tidlig fase.

Den vanligste måten Rådet fikk informasjon om reguleringsplanen var at de fikk forslaget(ene) tilsendt og ble bedt om å uttale seg (89 %).

### 4.5.3 Politisk behandling

Om lag 36 prosent av Rådene får ikke forslag til reguleringsplan til behandling etter høring/offentlig ettersyn og før forslaget behandles i kommunestyret. Blant de 64 prosentene som får forslag til en slik behandling sier litt under halvparten (44 %) at det gjelder alle reguleringsplaner, men de andre (56 %) sier det bare gjelder noen reguleringsplaner. Også her er det planer som omhandler sentrumsområder, offentlig rom og plasser som er vanlige tema.

54 prosent av Rådene har behandlet reguleringsforslaget etter at de har blitt lagt ut til høring/offentlig ettersyn og før forslagene ble behandlet i kommunestyret. Blant disse sier halvparten (54 %) at det bare gjelder

noen av reguleringsplanene, 18 prosent sider det gjelder de fleste, mens 28 prosent sier det gjelder alle reguleringsplanene.

Også her er det tema som sentrumsområder, offentlig rom og plasser som er vanligst (80%), men boligområder (50 %), områder for friluftsliv (44 %) , samferdselsanlegg (39 %) og næringsområder (32 %) også er tema som til en viss grad blir behandlet.

Sammenlikner vi ny og gammel ordning for rådene, så ser vi at 59 prosent av Rådene som ble etablert under gammel ordning har behandlet reguleringsforslaget etter at de har blitt lagt ut til høring /offentlig ettersyn, mens 45 prosent av rådene under ny ordning har behandlet reguleringsforslag.

#### 4.5.4 Oppsummering reguleringsplaner

Det er barnerepresentanten som i størst grad blir invitert til medvirkning både i tidlig fase og ved høring. Rådene blir også i betydelig grad involvert, mens organisasjonene i mindre grad blir invitert.

Det kan imidlertid tenkes at det vurderes slik at Rådet forutsettes å kontakte organisasjonen, og være et talerør for alle organisasjonene.

Tabell 4-12: Reguleringsplaner, medvirkning. Andel av Råd. Fordelt på faser og om det er rutine og/eller faktisk medvirkning i perioden 2008- 2010. Prosent.

Fase	Rutine	Faktisk i perioden
Tidlig fase	64 (Q46)	52 (Q53)
Høring	78 (Q48)	65 (Q56)
Politisk behandling	64 (Q50)	54 (Q59)

Tabell 4-13: Er det vanlig (rutine) at Rådet blir invitert til medvirkning i arbeidet med reguleringsplaner? Fordelt på faser og antall planer. Prosent.

Fase	Ja – alle reguleringsplaner	Ja – noen reguleringsplaner	Nei
Tidlig fase Q46	31	33	36
Høring Q48	38	40	22
Politisk behandling Q50	28	36	36

## 4.6 Byggesak

### 4.6.1 Innledning

Byggesakene behandles i kommunen. Hvis det er private utbyggere og de bygger i henhold til byggeforskrift og overordnede planer, behandles disse sakene administrativt og det er ikke krav til medvirkning.

Hvis byggesaken gjelder et kommunalt bygg, er det normalt en byggekomite som ivaretar interessene til de som skal bruke bygget når det er ferdig. Det samme gjelder fylkeskommunale bygg. Disse behandles

i kommunen, og en byggekomite kan både ha deltakere fra fylket og fra vertskommunen.

#### 4.6.2 Rutiner for medvirkning

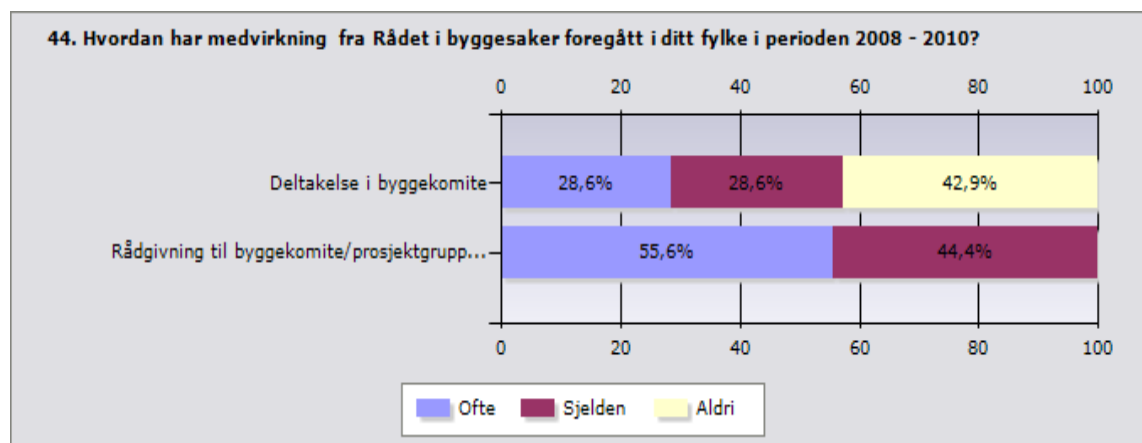
Tre av Rådene i fylkene sier de alltid kontaktes når planlegging av fylkeskommunale publikumsbygg starter opp, mens fire av Rådene bare kontaktes når viktige bygg og anlegg planlegges. To av Rådene sier det ikke finnes rutiner for dette. Samme andel sier at det heller ikke er rutiner for å kontakte organisasjonene.

I 23 prosent av kommunene er det ikke rutiner for at Rådet skal medvirke i byggesaker. I 34 prosent av kommunene kontaktes alltid Rådet, mens i 35 prosent av kommunene kontaktes Rådet bare når viktige bygg og anlegg skal planlegges. Åtte prosent av kommunene har andre ordninger. Her er det store variasjoner.

I kommunene er rådene også spurt om de kontaktes av byggherre/utbyggende etat eller av bygningskontrollen, og her er det en liten overvekt av råd som kontaktes av kontrollmyndigheten.

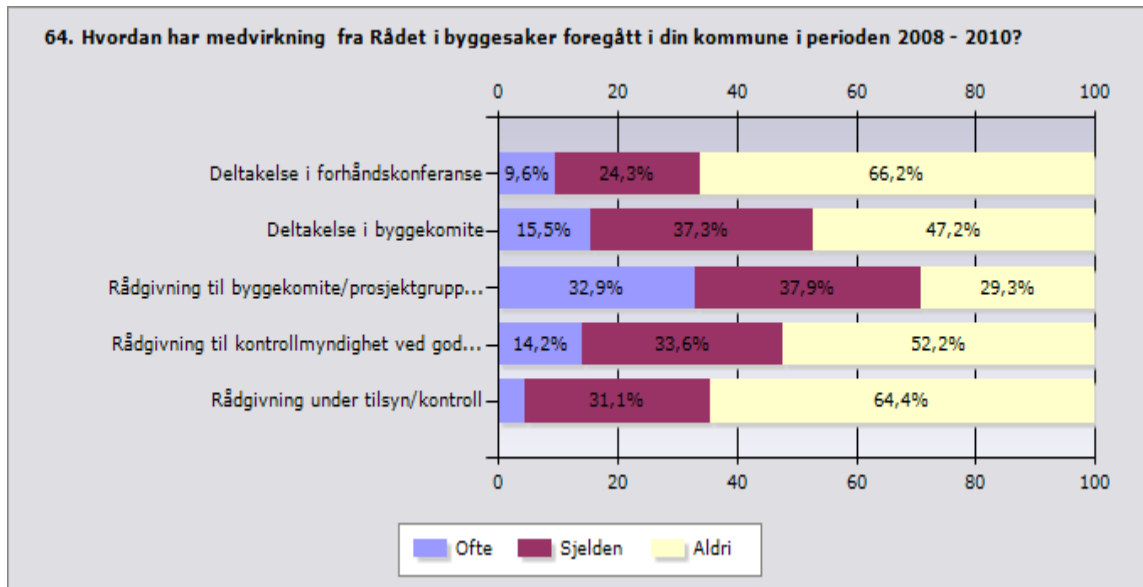
#### 4.6.3 Former for medvirkning

I fylkeskommunene er den vanligste formen for medvirkning at Rådet gir råd til byggekomite eller prosjektgruppe. Over halvparten sier at dette skjer ofte, mens resten sier at det skjer sjelden. Deltakelse i byggekomiteer er bare vanlig for en fjerdepart og 4 av 11 sier at de aldri deltar i byggekomiteer.



Figur 4-7 Medvirkningsformer i byggesaker i fylkeskommunene.

I kommunene er det flere mulige former for medvirkning. Her kan medvirkning også bestå i deltakelse i forhåndskonferanse og rådgivning til kontrollmyndighet. Disse mulighetene brukes i en viss grad, ved at nesten 10 prosent svarer at de deltar i forhåndskonferanser og 14 prosent ofte gir råd til kontrollmyndigheten. Men også her er rådgivning til byggekomite eller deltakelse i byggekomite den mest utbredte formen for medvirkning.



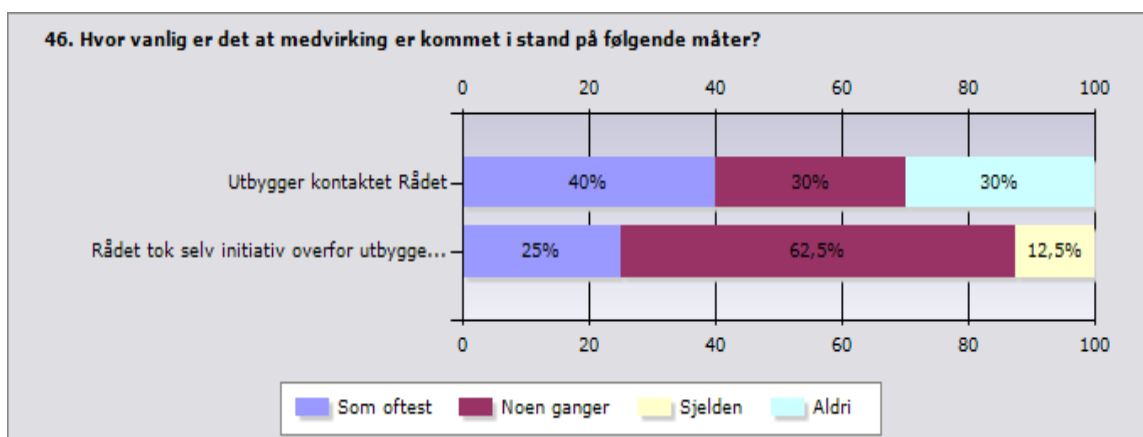
Figur 4-8 Medvirkningsformer i byggesaker i kommunene.

Svarene fra organisasjonene viser at 15 prosent deltar ofte i byggekomite og at 20 prosent ofte gir råd til utbygger.

#### 4.6.4 Hvordan medvirkning kom i stand

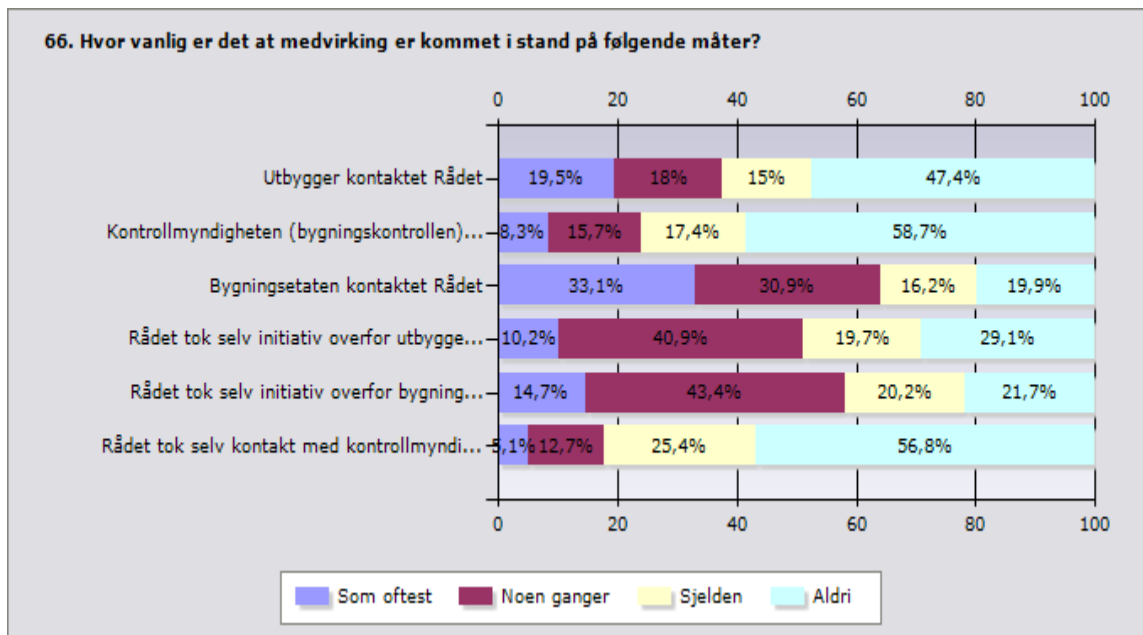
Hovedspørsmålet her er om rådene ble kontaktet eller om de selv tok initiativ til medvirkning.

I fylkene svarer 4 av 9 at utbygger som oftest kontaktet Rådet, 3 av 9 ble kontaktet noen ganger, mens 3 av 9 råd aldri ble kontaktet. 25 prosent av rådene har selv ofte tatt initiativ og bare ett av rådene tar sjelden slike initiativ.



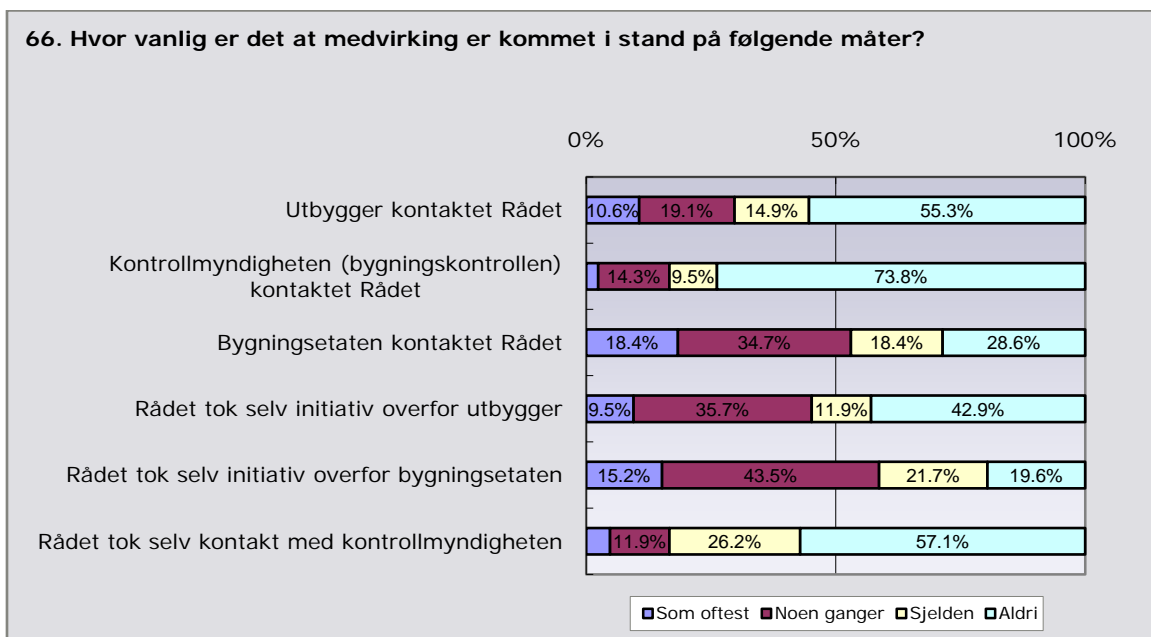
Figur 4-9 initiativ til medvirkning i byggesaker i fylkeskommunene.

I kommunene er det et tilsvarende mønster.

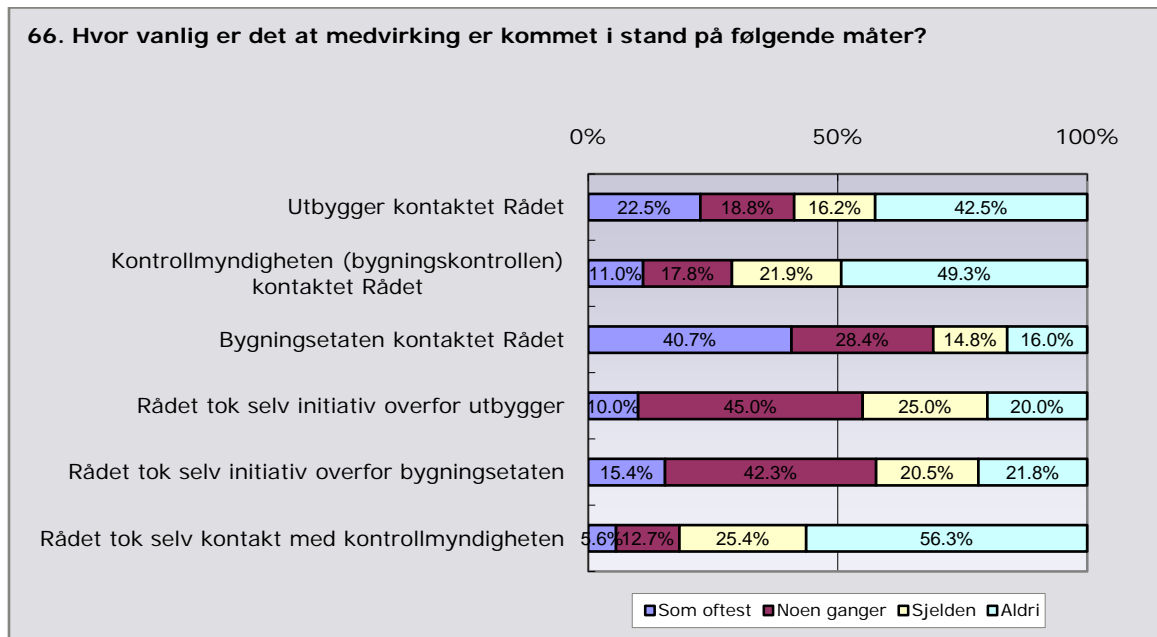


Figur 4-10 initiativ til medvirkning i byggesaker i kommunene.

*Vi har fordelt svarene på disse spørsmålene etter kommuner med nytt og gammelt råd (figurer på neste side). Hovedtrekket er at utbygger eller bygningssmyndighet dobbelt så ofte tok kontakt med Rådet i kommunene med gammelt råd som i de kommunene hvor Rådet er nyetablert.*



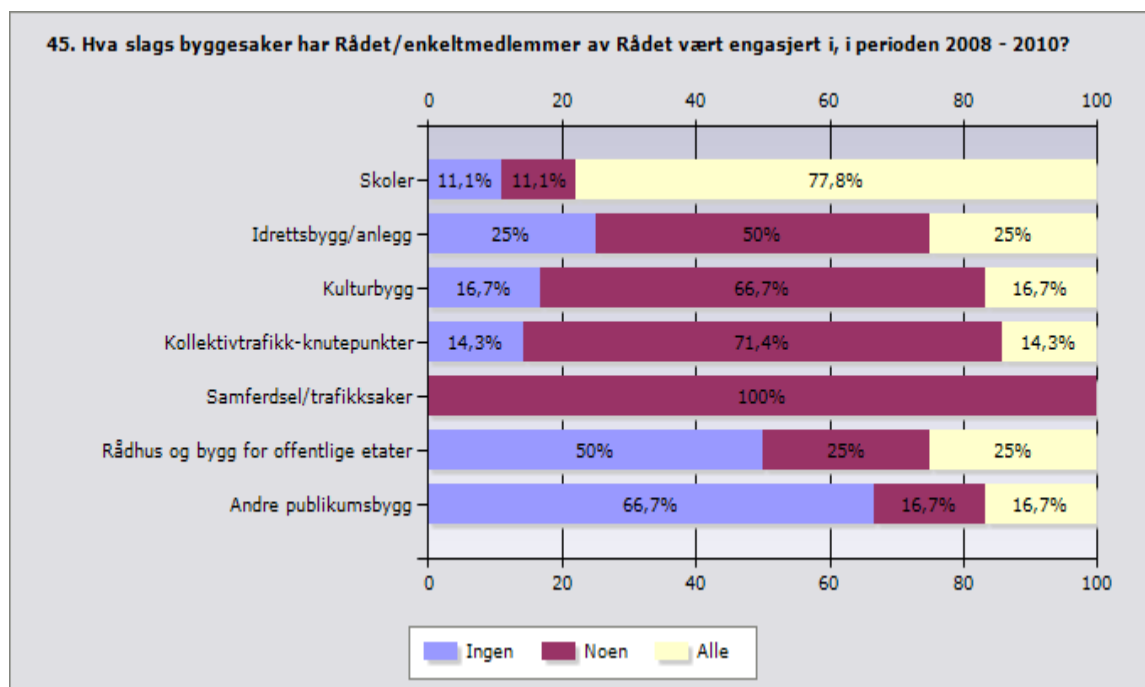
Figur 4-11 Kontakt mellom administrasjon og råd i kommuner med nyetablert råd



Figur 4-12 Kontakt mellom administrasjon og råd i kommuner som har hatt råd mer enn fire år.

#### 4.6.5 Typer saker

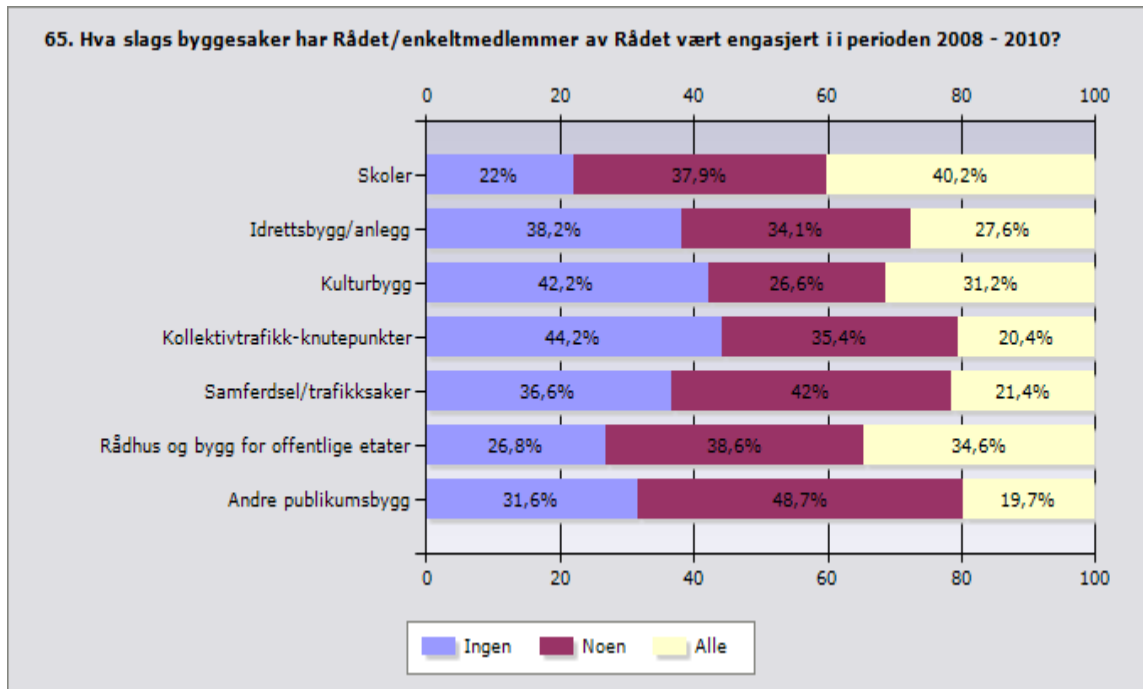
I fylkene har rådene vært engasjert i mange slags bygg, men skoler skiller seg ut. Her har 7 av 9 vært engasjert i alle skolene som er bygget.



Figur 4-13 Sakstyper – fylkene.

I kommunene er bildet omtrent tilsvarende:



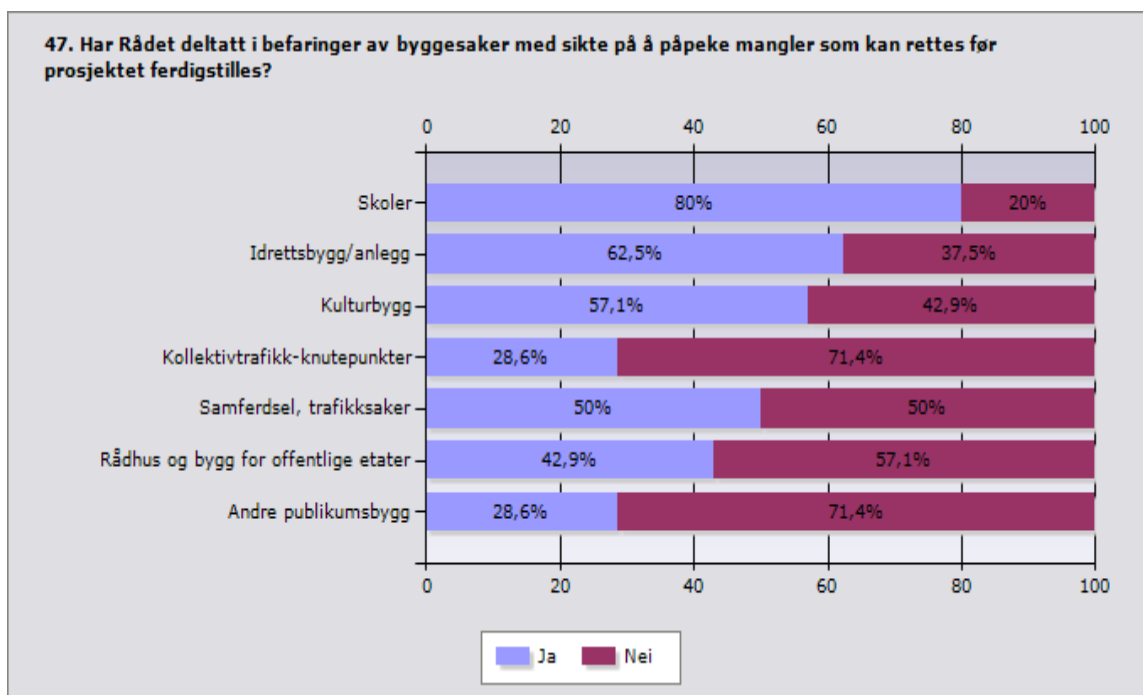


Figur 4-14 Sakstyper – kommunene.

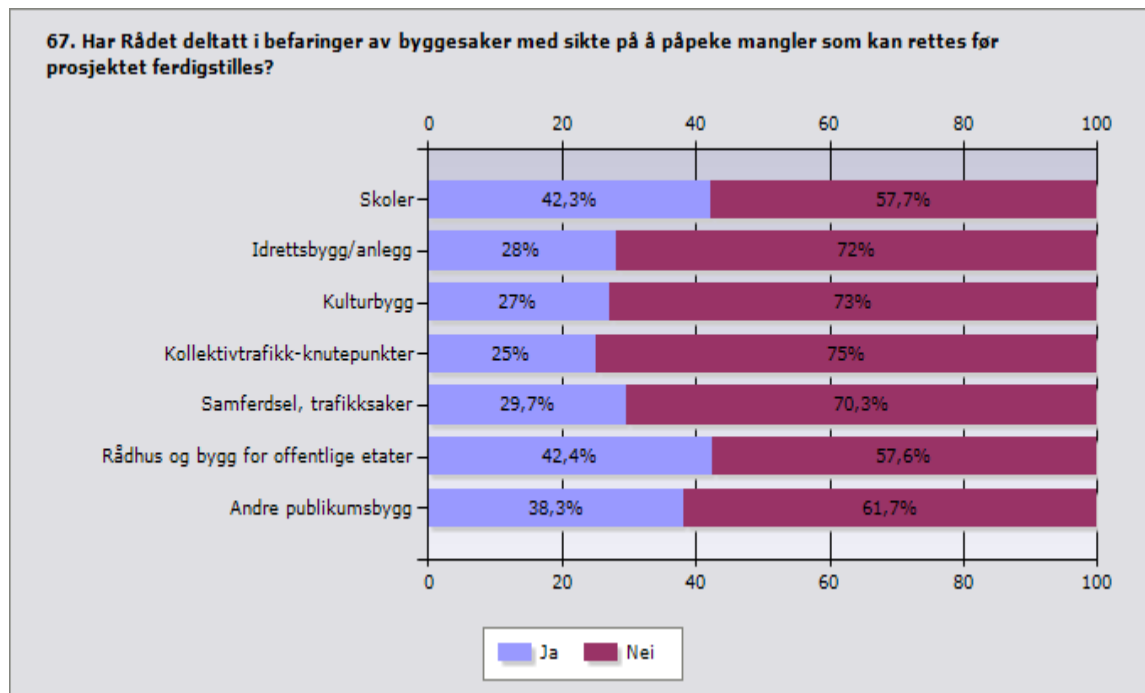
Resultatene her må ses i lys av hvilke typer byggeprosjekter det er flest av. Vi har ingen oversikt over dette, men vi vet at det er bygget mange nye skoler den siste tiden, både videregående skoler i fylkene og grunnskoler i kommunene.

#### 4.6.6 Befaringer

Rådene er også spurt om de har deltatt i befaringer av byggesaker med sikte på å påpeke mangler som kan rettes før prosjektet ferdigstilles.



Figur 4-15 Fylkene - deltakelse i befaringer.



Figur 4-16 kommunene - deltakelse i befaringer.

Vi ser at i kommunene er det en større andel som ikke har deltatt på befaringer. Vi går ut i fra at dette kan skyldes at mange av kommunene er små og har hatt få eller ingen slike byggesaker.

#### 4.6.7 Internt samarbeid i kommunen om byggesaker

En del kommuner har utviklet rutiner for å få tatt i bruk den samlede kompetansen de har om universell utforming når de skal behandle byggesaker. Utgangspunktet er at denne kompetansen kan være spredt på flere etater og at en del av den vil finnes i andre deler av kommunen enn der hvor en behandler byggesaker.

Omkring 20 prosent sier at de ikke har slike rutiner. Det er i tillegg en del som skriver at de er i ferd med å etablere slike rutiner. Mange av de som har slike rutiner, har deltatt i pilotkommunearbeidet til Miljøverndepartementet.

### 4.7 Synspunkter på medvirkning

#### 4.7.1 Fylkeskommunale råd

##### Ressursbruk fordelt på tema

”Loven om råd” angir tre hovedområder for rådernes innsats: Tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering og tjenester. Respondenten ble bedt om å anslå hvordan Rådet fordeler ressursbruken på disse områdene.

Tabell 4-14: Ressursbruk fordelt på de tre hovedområdene. Gjennomsnittlig verdi. Min og maks. Prosent

Hovedområde	Gjennomsnitt	Minste verdi	Største verdi
Tilgjengelighet	62	40	80
Diskriminering	21	10	40
Tjenester	18	10	30

### Ressursbruk fordelt på plannivå

Respondenten ble bedt om å anslå Rådets fordeling av tilgjengelige ressurser på de ulike plannivåene. Dette varierer veldig fra fylke til fylke. Noen råd bruker så godt som all sin tid (95 %) på fylkesplaner og fylkesdelplaner, mens i andre fylker brukes mesteparten av ressursene (80 %) på byggesaker.

Tabell 4-15: Ressursbruk fordelt på fylkes(del)plan og byggesak. Gjennomsnittlig verdi. Min og maks.

	Gjennomsnitt	Minste verdi	Største verdi
Fylkesplan og fylkesdelplan	54	10	95
Byggesak	46	5	80

### Vurdering av innflytelse

Det er bare innenfor byggesak av enkelte av Rådene føler de har stor påvirkning og får størst gjennomslag for sine innspill. Litt over halvparten av rådene mener de har middels påvirkning når det gjelder gjennomslag for sine innspill til fylkesplaner og fylkesdelplaner.

### Fordeling av ressursen etter planfaser

Planer etter PBL har en tidlig fase, en høringsfase og en fase med politisk behandling. Respondenten ble bedt om å si noe om hvordan Rådet fordeler ressursene på disse tre fasene og vi ser at i gjennomsnitt bruker de 53 prosent av ressursene på høringsfasen, 24 prosent av tiden på fasen knyttet til politisk behandling og 18 prosent av ressursene i tidlig fase.

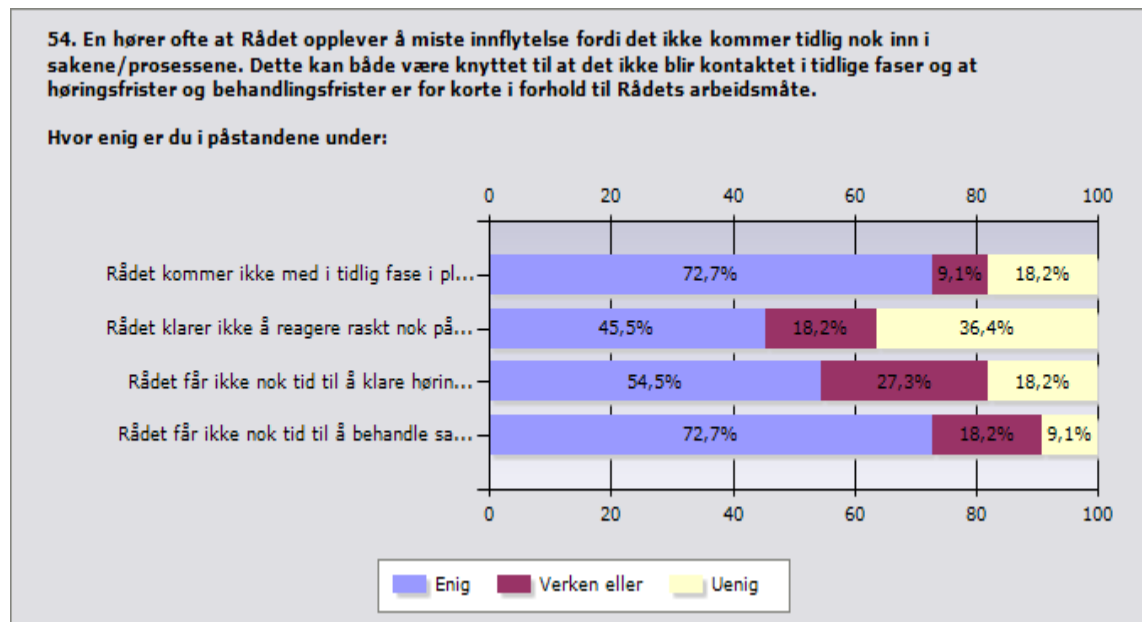
I et fylket bruker Rådet nesten alle sine ressurser i høringsfasen og ingen ressurser i politisk behandling. Mange av Rådene bruker mest tid på høringsfasen, men gjennomgående er ressursbruken jevnere fordelt mellom fasene enn i kommunesektoren.

Tabell 4-16: Ressursbruk fordelt på de tre fasene. Gjennomsnittlig verdi i prosent. Min og maks.

Faser	Gjennomsnitt	Minste verdi	Største verdi
Tidlig fase	18	5	50
Høring / offentlig ettersyn	53	30	90
Politisk behandling	24	0	50

### Synspunkter på tidspunkt for påvirkning og tidsfrister

Respondentene er spurt om hvilke forhold som kan hindre innflytelse i de ulike faser. 8 av 11 trekker fram problemer med å komme med i tidlig fase i planleggingen. Like mange peker på problemer med å få tid nok til å behandle sakene før de skal videre til fylkestinget.



Figur 4-17 Synspunkter på forhold som hindrer innflytelse.

#### 4.7.2 Kommunale råd:

I dette kapitlet har vi sett på spørsmål om bruk av Rådets ressurser og dets innflytelse. Svarene baserer seg på respondenten (som regel Rådets sekretær) sitt personlige syn.

#### Ressursbruk fordelt på tema

"Loven om råd" angir tre hovedområder for rådernes innsats:

Tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering (likestilling) og tjenester. Et gjennomsnittsråd bruker 55 prosent av tiden på tilgjengelighet, 18 prosent av tiden på likestilling og 25 prosent av tiden på tjenesteområdet. Vi ser at noen Råd bruker alle sine ressurser på tilgjengelighet, mens ingen av Rådene gjør det tilsvarende med likestilling eller tjenester. Ingen av Rådene bruker mer enn halvparten av sine ressurser innenfor temaet likestilling.

Tabell 4-17: Ressursbruken til Rådene fordelt på de tre hovedområdene. Gjennomsnitt i prosent. Maksimumsverdi og minimumsverdi. N=141.

	Tilgjengelighet	Likestilling	Tjenester
<b>Gjennomsnitt</b>	55	18	25
<b>Min</b>	10	0	0
<b>Max</b>	100	50	80

Her er svarene også fordelt på de som hadde råd før den nye loven kom i 2007 og de som har opprettet råd etter 2007. Det viste seg at det var liten forskjell i fordelingen på tema.

	Tilgjengelighet		Likestilling		Tjenester	
	Før lov	Etter lov	Før lov	Etter lov	Før lov	Etter lov
<b>Gjennomsnitt</b>	56	53	17	18	25	26
<b>Min</b>	10	10	0	0	0	0
<b>Max</b>	98	100	50	40	75	80

### Ressursbruk fordelt på plannivå

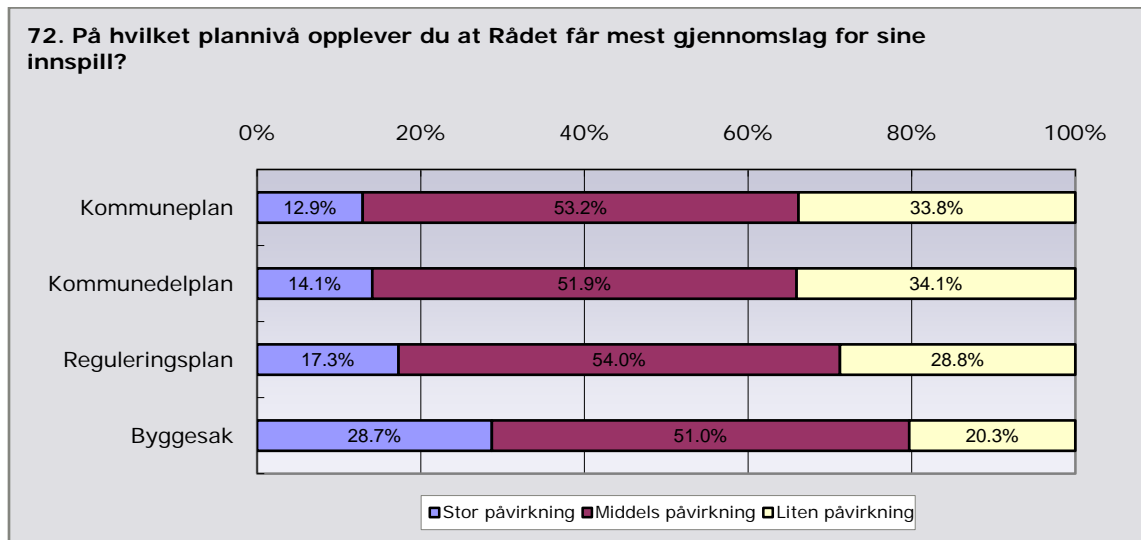
Et gjennomsnittlig råd fordeler tiden sin ganske likt mellom de tre plannivåene, de bruker 36 prosent av sin tid på kommunedelplaner eller kommuneplaner, 29 prosent av tiden på reguleringsplaner og 31 prosent av tiden på byggesaker. Dette varierer derimot sterkt fra kommune til kommune, og dermed fra råd til råd. Noen råd brukes all tid på kommunedelplan eller kommuneplan-nivå, andre Råd bruker all tiden på reguleringsplaner, mens det også er råd som bruker all tid på byggesaker.

Tabell 4-18: "Tenk deg at den totale tiden dere bruker på medvirkning er 100 %" hvordan fordelere den innsatsen seg på de tre plannivåene?". Gjennomsnitt i prosent. Maksimumsverdi og minimumsverdi. N=140.

	Kommunedelplan og kommuneplan	Reguleringsplan	Byggesak
<b>Gjennomsnitt</b>	36	29	31
<b>Min</b>	0	0	0
<b>Maks</b>	100	100	100

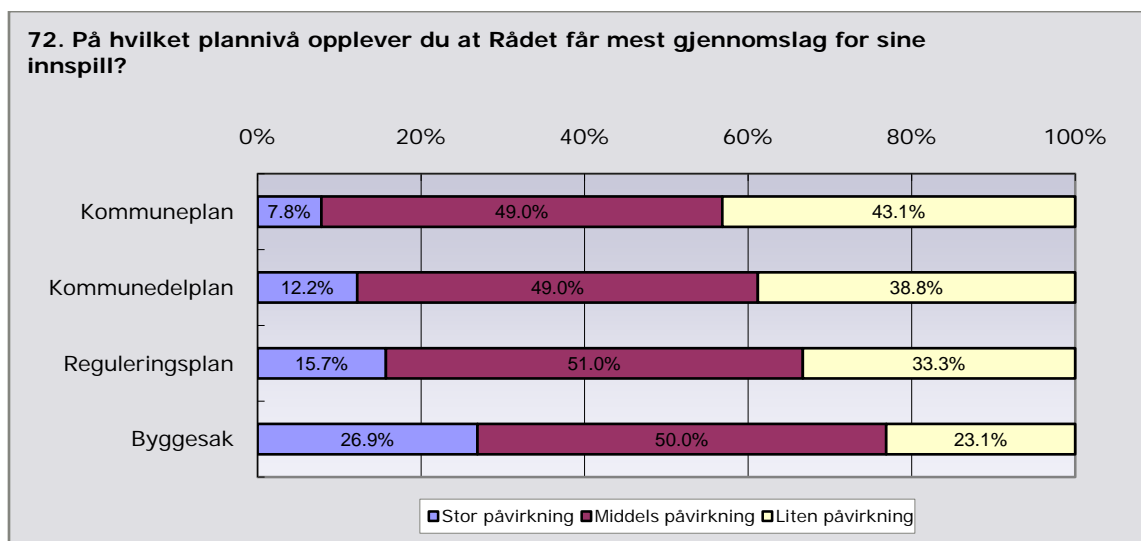
### Vurdering av innflytelse

For alle plannivåene er det om lag 1/3 av Rådene som opplever at de har liten påvirkning, men det kan se ut som Rådene opplever at de får noe mer gjennomslag for sine innspill i byggesaker sammenliknet med saker på de andre plannivåene.

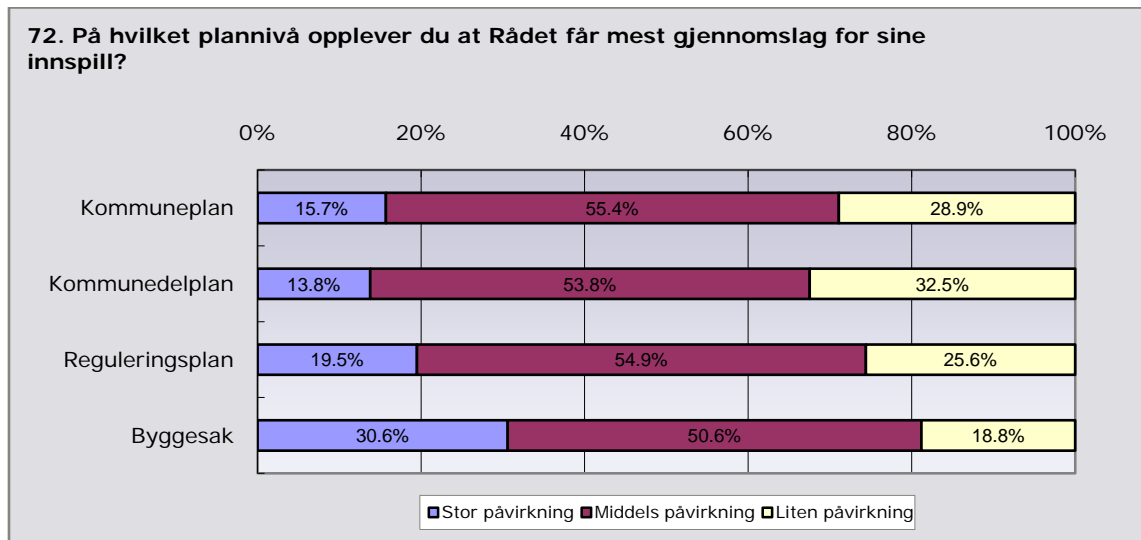


Figur 4-18: På hvilket plannivå får Rådet mest gjennomslag for sine innspill. Prosent.

Også her har vi sortert svarene på gamle og nye råd. De gamle rådene har mest innflytelse på alle saksnivåene, men forskjellen ser ut til å øke med plannivå. De nye rådene har altså i større grad klart å få innflytelse i byggesaker enn i kommuneplaner.



Figur 4-19 Opplevelse av innflytelse - nye råd.



Figur 4-20 Opplevelse av innflytelse - gamle råd.

### Fordeling av ressursen etter planfaser

Både kommuneplaner og reguleringsplaner har en tidlig fase, en høringsfase og en fase med politisk behandling etter at høringsuttalelsene er kommet inn. Et gjennomsnittlig råd bruker halvparten av sine ressurser på høringsfasen, og en fjerdedel på de to andre fasene, men dette varierer veldig fra kommune til kommune. Noen Råd bruker ikke noen ressurser på enkelte faser og all sin tid på andre faser.

Tabell 4-19: Fordeling av ressurser på fasene. Gjennomsnitt i prosent. Maksimumsverdi og minimumsverdi. N=123.

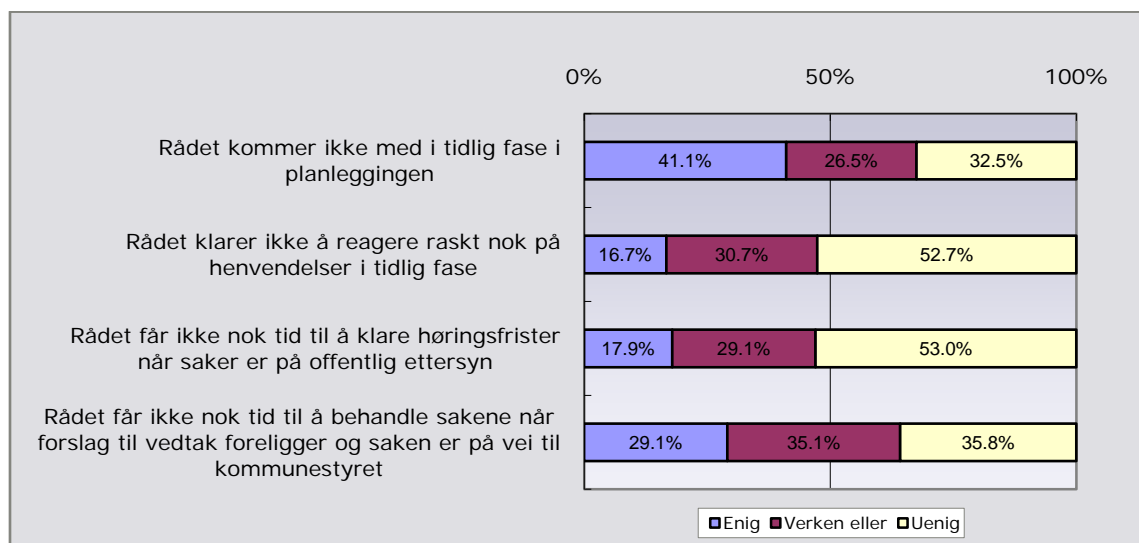
	Tidlig fase	Høring/offentlig ettersyn	Politisk behandling
<b>Gjennomsnitt</b>	24	49	25
<b>Min</b>	0	0	0
<b>Maks</b>	100	100	90

### Synspunkter på tidspunkt for påvirkning og tidsfrister

En hører ofte at Rådet opplever å miste innflytelse fordi det ikke kommer tidlig nok inn i sakene/prosessene. Dette kan både være knyttet til at det ikke blir kontaktet i tidlige faser og at høringsfrister og behandlingsfrister er for korte i forhold til Rådets arbeidsmåte. Når vi spør sekretæren for Rådet er 41 prosent enige i at Rådet ikke kommer med i tidlig fase av planleggingen, mens 33 prosent er uenige i det. Noen færre (29 prosent) mener at Rådet ikke får nok til å behandle sakene når forslag til vedtak foreligger og saken er på vei til kommunestyret, men 36 prosent er uenige i dette. Om lag halvparten er uenige i at Rådet ikke klarer å reagere raskt nok på henvendelser i tidlig fase og at Rådet ikke får tid nok til å klare høringsfrister.

Hovedtrekkene er at det er problemer med å komme med i tidlig fase som begrenser påvirkningsmulighetene mest, men det er også mange som

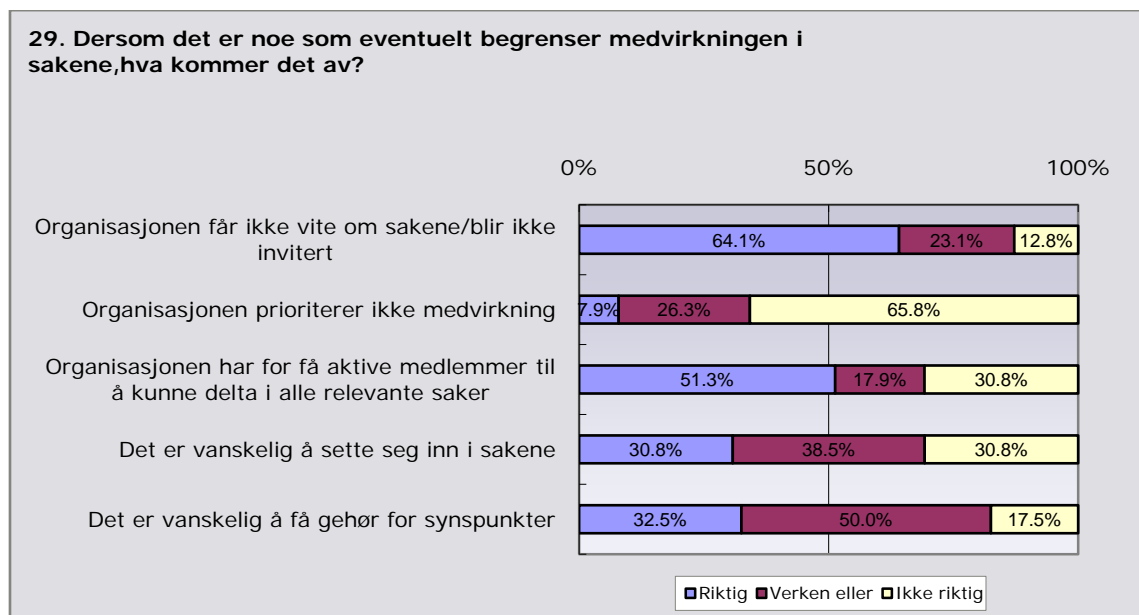
mener at det er for liten tid til behandling av sakene før de skal videre til kommunestyret for vedtak.



Figur 4-21 Synspunkter på forhold som hindrer innflytelse.

### 4.7.3 Organisasjonene

Hele 80 prosent av respondentene i organisasjonene mener at medvirkningen i plan- og byggesaker ikke er tilstrekkelig til at deres medlemmers behov og ønsker blir belyst. Det kan se ut som hovedårsaken til dette er at organisasjonene ikke får vite om sakene eller ikke blir invitert, men det kan også se ut som at organisasjonene har for få aktive medlemmer til å kunne delta i alle relevante saker.



Figur 4-22: Årsaker til begrensninger for medvirkning. N=41.



## 4.8 Oppsummering

### 4.8.1 Forutsetninger for medvirkning

Det er råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i alle fylkene og i alle kommunene. I kommunene er omkring en tredjedel av rådene nye, det vil si at det er opprettet etter at det fra 2007 ble krav til at alle kommuner skal ha slike råd.

De største organisasjonene har alle regionale kontorer og kan delta i medvirkning. Mange har også lokallag i kommunene, men ikke alle organisasjoner er representert i alle kommuner. Regional organisasjon kan i så fall delta, men dette er ikke vanlig.

I svarene fra de kommunale rådene har en del kommentert at de har for lite tid avsatt til sekretariat for rådet. Noen har også svart at det har hendt at de må avstå fra medvirkning de er invitert til på grunn av manglende kapasitet. Men dette er sjelden, og det er også nevnt sykdom og andre ekstraordinære forhold som begrunnelse for ikke å delta.

Organisasjonene har i mange kommuner få aktive medlemmer, og angir dette som en begrensende faktor i forhold til å delta i medvirkning, skrive uttalelser osv.

Konklusjonen er at det i hovedsak er gode forutsetninger for medvirkning, ved at det er mange som ønsker å medvirke blant de gruppene som denne undersøkelsen retter søkelyset mot.

### 4.8.2 Generelt om medvirkning i plansaker

I fylkene svarer 3 at medvirkning alltid går gjennom Rådet, mens 8 svarer at det hender at organisasjonene medvirker direkte. Dette er imidlertid ikke vanlig og en kan konkludere med at det meste av medvirkningen foregår gjennom Rådet. Eksempler på direkte medvirkning som er nevnt, er når en etat skal vurdere et tiltak hvor det er viktig å få med synspunkter fra synshemmede, og kontakter blindforbundet direkte.

I kommunene svarer nesten 70 prosent at medvirkning alltid går gjennom Rådet. Unntakene her beskrives omtrent på samme måte som i fylkene. Det pekes også på samarbeid mellom råd og organisasjoner, ved at for eksempel organisasjonene i kommunen får Rådets sakliste før møter.

I halvparten av fylkene er det vanlig at Rådet blir invitert til medvirkning i tidlig fase i fylkesplanarbeidet. 8 av 10 sier likevel at de faktisk har medvirket. Noen har altså medvirket ved at de har fanget opp at aktiviteten foregår og så kommet med.

I høringsfasen svarer 8 av 9 i fylkene at de får fylkesplanen til uttalelse. I kommunene er det 90 prosent av rådene som får kommuneplanen til uttalelse.

Når det gjelder fylkesdelplaner og kommunedelplaner er medvirkningen noe lavere. Det er vanskelig å si om dette skyldes at ikke alle delplanene har betydning for de gruppene av interessenter som er undersøkt, eller om det er sviktende rutiner eller sviktende forståelse for hvem planene har betydning for som gjør dette. Det er imidlertid en del eksempler på at rådene har "snappet opp" informasjon om delplaner og fått til en medvirkning. Det indikerer at sviktende forståelse i planetatene for hvem planene har betydning for kan begrense medvirkningen. Det må også nevnes her at delplanene ofte kan omfatte nye tema, og at de således dekker plantema som det ikke er etablert rutiner for.

I kommunene har vi i undersøkelsen av reguleringsavdelingene undersøkt rutinene for invitasjon til medvirkning fra råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og råd for eldre, samt organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne og barnerepresentant. Denne mener vi gir et godt oversiktsbilde av medvirkning fra disse interessene.

Tabell 4-20 Invitasjon til medvirkning ved varsel om oppstart av reguleringsplan

Varsel om oppstart	Råd	Organisasjoner	Barnerepresentant	Eldreråd
<b>Alltid</b>	41	17	58	36
<b>Noen planer</b>	28	17	26	29
<b>Nei</b>	22	57	13	31
<b>Vet ikke</b>	9	10	4	4

Som tabellen viser, er det barnerepresentanten som i størst grad blir invitert til medvirkning. Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne blir i noe større grad enn råd for eldre invitert. Organisasjonene blir i mindre grad invitert. Det kan skyldes at organisasjonene ikke har lokallag, men det kan også skyldes at det forutsettes at Rådet sørger for informasjon videre til organisasjonene.

Hvis de som har svart "Noen planer" har en rutine som innebærer at Rådet prioriterer hvilke invitasjoner det skal få, som for eksempel i Bærum hvor planavdeling og råd drøfter arbeidet et halvt år framover, har de som er i denne gruppen også en dekkende medvirkning. Men hvis det er planavdelingen som velger ut planer, er det lett at det startes planprosesser som rådene ville vært interessert i, uten at de får invitasjon. De som svarer "Nei" eller "Vet ikke" har heller trolig ikke en tilfredsstillende medvirkning.

Konklusjonen er at omkring halvparten av kommunene sender varsel om oppstart med invitasjon til medvirkning til de undersøkte interessene og at representanten for barns interesser i planlegging i noe større grad enn råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne blir invitert til medvirkning.

### 4.8.3 Nærmere om fasene i plansakene

Det er mindre vanlig med medvirkning i tidlig fase enn i høringsfasen. Dette gjelder både i fylker og kommuner, og det gjelder alle plantyper. For reguleringsplaner er det for eksempel omkring 30 prosent av kommunene som ikke inviterer rådene til medvirkning ved oppstart, mens det er 20 prosent som ikke sender forslag til uttalelse i høringsperioden. Forholdene er tilsvarende for kommuneplaner. I fylkene er det 55 prosent som *ikke* blir invitert i tidlig fase, mens bare 11 prosent ikke blir invitert til høring.

2 av 10 råd i fylkene får ikke fylkesplanforslag til behandling før det skal behandles i fylkestinget, mens tilsvarende tall i kommunene (for kommuneplan) er 28 prosent. Dette er altså deltakelse i den politiske prosessen, og ikke den medvirkningen som PBL stiller krav om. I kommunene er tilsvarende tall for reguleringsplaner 36 prosent.

### Byggesaker – medvirkning fra rådene

I fylkene har svarer over halvparten av rådene at de ofte gir råd i byggesaker og resten at de sjelden gir råd. Ingen svarer at de aldri gir råd. Noen deltar ofte i byggekomiteer, noen sjelden og 4 av 7 svarer at de aldri deltar i byggekomiteer.

I kommunene er det omkring en tredjedel av rådene som ofte gir råd ved bygging, en tredjedel gjør dette sjelden og en tredjedel gir aldri råd ved bygging. Deltakelse i byggekomiteer er mindre vanlig og nesten halvparten deltar aldri i byggekomiteer.

14 prosent gir ofte råd til kontrollmyndigheten, 33 prosent gjør dette sjelden og halvparten gir aldri råd til kontrollmyndigheten.

### 4.8.4 Byggesaker – tverrfaglig samarbeid i kommunene

Omkring 20 prosent av kommunene har svart at de har et tverrfaglig samarbeid for å utnytte kunnskapene de ulike sektorer har om universell utforming best mulig i byggesaker. Det er også mange som svarer at de er i ferd med å etablere slike rutiner.

### 4.8.5 Ressursbruk og syn på medvirkning og innflytelse

Det er stor variasjon i ressursbruken i rådene både i fylker og kommuner. I fylkene anslås det at rådene bruker omkring 60 prosent av ressursene på tilgjengelighet og dette varierer fra 40 til 80 prosent. I kommunene er gjennomsnittet 55 prosent, men det er enda større variasjon (fra 10 til 100 prosent).

I plansakene anslår fylkene at de bruker 20 prosent av ressursene på tidlig fase, 55 prosent på høringsfasen og 25 prosent på fasen med politisk behandling. Anslagene er tilsvarende i kommunene.

I fylkeskommunene er ressursbruken til saker etter PBL fordelt jevnt mellom planer (fylkesplan og delplaner) og byggesaker. Men det er store variasjoner.

I kommunene er det i gjennomsnitt en tredeling mellom kommuneplaner og delplaner, reguleringsplaner og byggesaker. Men her er det svært stor variasjon. Omkring 30 prosent bruker halvparten av ressursene eller mer på overordnet planlegging (kommuneplaner og delplaner), 15 prosent bruker halvparten av ressursene eller mer på reguleringssaker og 22 prosent bruker over halvparten av ressursene på byggesaker. Her er det noen som svarer at 100 prosent av ressursene går med til byggesaker.

I fylkene opplever litt over halvparten at de har middels påvirkning på fylkesplaner og delplaner, mens resten sier de har liten påvirkning på disse sakene. I byggesak sier 3 av 11 at de har stor påvirkning og et tilsvarende antall at de har liten påvirkning. Totalt er det i byggesaker rådene anser at de har størst påvirkning.

I kommunene er situasjonen tilsvarende. Påvirkningen er størst i byggesaker og minst i de mest overordnede planene – det vil si kommuneplan. Men her er det likevel 13 prosent som svarer at de har stor påvirkning.

Det kan virke som et paradoks at innflytelsen oppleves som størst i byggesaker, siden det ikke formelt er krav til medvirkning i disse sakene. I plansaker opplever rådene at de har mindre innflytelse, selv om det er klare krav til medvirkning både ved oppstart av planarbeidet og i høringsfasen når forslag til plan foreligger.

Undersøkelsen gir ikke noe svar på dette, men vi kan peke på et par mulige årsaker:

Planer innenfor plandelen av loven har ofte mange tema og dekker mange interesser. Det kan tenkes at andre tema overskygger de tema som rådene er mest opptatt av. Videre kan det ofte være vanskelig å identifisere disse hensynene i planene med mange tema og også ofte andre konflikter mellom ulike hensyn.

I byggesaker er tilgjengelighetsaspektene lette å få øye på. Det er videre vår erfaring at mange av medlemmene i rådene er godt oppdatert på gjeldende krav og hva som er gode løsninger. De kan i så fall både peke på feil og bidra til bedre løsninger, noe som selvsagt gir grunnlag for innflytelse.

I spørsmålet om rådene kommer tidlig nok inn i planprosessene og hvor de eventuelt ikke kommer tidlig nok inn, er det i fylkene en klar tendens til tidspress i alle faser, men å komme med i tidlig fase og å få tid nok til behandling når sakene skal til sluttbehandling er angitt som et problem av

7 av 11. Også det å kunne reagere raskt nok på henvendelser i tidlig fase og ved høring er et problem for halvparten av rådene.

I kommunene er andelen som har tilsvarende problemer langt lavere. Men også her er det problemer med å komme med i tidlig fase (41 %) og med å få tid nok i behandlingsfasen (29 %) som dominerer.

## 5 Drøfting

I denne undersøkelsen er det vurdert om kravene til medvirkning etter PBL og lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne blir fulgt, hva som eventuelt kan forbedres og hva undersøkelsen sier om behov for veiledning.

Som utgangspunkt for vurderingene er det først drøftet hva kravene i lovverket betyr i praksis. Dette er ikke helt entydig, og det er vår tolkning vi har lagt til grunn.

Det må videre understrekes at dette er en kvantitativ undersøkelse. Vi har forsøkt å fange opp hvilke medvirkningsaktiviteter som finner sted i tilknytning til de ulike planer. Men kvaliteten på aktivitetene – om det er medvirkningsprosesser som virkelig gir alle parter anledning til å komme med sine synspunkter og at disse blir vurdert seriøst av alle involverte – kan en slik undersøkelse ikke gi svar på.

I omkring halvparten av fylkene og kommunene blir rådene eller organisasjonen ikke invitert til medvirkning i tidlig fase i planleggingen. De som ikke gjør dette mener vi bryter med intensjonene i PBL om medvirkning fra de interessene som har vært tema for denne undersøkelsen.

I byggesaker er det også omkring halvparten som ikke medvirker. I disse sakene er det ikke krav til medvirkning etter PBL og en bryter derfor ikke krav i denne loven ved ikke å legge opp til medvirkning. Dersom det er offentlige bygg er det imidlertid en generelt en god praksis at de som skal bruke et bygg enten som arbeidstakere eller besøkende får delta i byggekomite eller som rådgiver til utbygger. Omkring halvparten har en slik medvirkning..

Loven om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne sier at rådene skal ha saker som har betydning for denne gruppen før saken vedtas i kommunestyre eller fylkesting. Dette skjer ikke for saker etter PBL i omkring en tredjedel av rådene. Disse mener vi bryter med intensjonene i denne loven.

### 5.1 Plansaker etter PBL

#### 5.1.1 Vurdering av kravene i loven

Utgangspunktet er blant annet følgende:

1. Det skal være *aktiv* medvirkning.
2. Det skal spesielt sørges for medvirkning fra barn og unge og andre grupper som kan ha problemer med å medvirke.

### 3. Hensynet til universell utforming skal ivaretas i alle saker etter loven.

Det første punktet betyr at det må legges til rette for medvirkning i den innledende fasen av planleggingen. I fase 2 er det snakk om å uttale seg til forslag som er utarbeidet. Dette er også en viktig del av medvirkningen, men kan neppe kalles *aktiv* medvirkning.

Minstekravet er å annonsere oppstart. Men det er åpenbart langt enklere for de ulike interesser å medvirke hvis de får invitasjon til å medvirke. Da slipper de arbeidet med å søke opp aktivitetene, og de slipper at en del av tiden som er avsatt til denne fasen går med til dette.

De gruppene denne undersøkelsen omfatter er trukket fram spesielt i lovtekst og lovkommentar i tilknytning til medvirkning. I den grad det kan være tvil om hva som er kravet mener vi at intensjonene i loven, kombinert med oppmerksomheten omkring disse gruppene, tilsier at en for disse gruppene bør strekke seg lenger enn minstekravet.

Dette vil i så fall bestå i aktivt å invitere disse gruppene til medvirkning.

I praksis vil det av kapasitetshensyn ikke være mulig for råd eller organisasjoner å medvirke like aktivt i alle planprosessene. Det er derfor et spørsmål om hvordan silingen eller prioriteringen skal foregå. Denne kan enten skje ved at planavdelingene som sender ut invitasjonene vurderer hva som er relevant for hvilke interesser, eller de som blir berørt kan vurdere selv om de ønsker å medvirke.

Her tror vi nok at planavdelingene i mange saker vil klare å vurdere dette riktig, men det er indikasjoner på at dette langt fra er tilfelle i alle saker. Det er videre åpenbart mest i tråd med intensjonene om en åpen og demokratisk prosess at de som er berørt tar denne vurderingen selv. Dette kan skje ved at de enten får alle invitasjoner, eller at de har en rutine med samråd med planavdelingene hvor de velgere ut blant kommende saker hvilke de ønsker å involvere seg i. Den sistnevnte er nok den mest rasjonelle og tidsbesparende rutinen.

Men konklusjonen her er at det er en begrensning i medvirkningen hvis det er planetaten som vurderer hvilke planprosesser disse interessene inviteres til medvirkning i.

De samme vurderingene vil være relevante for høringsfasen. Også her bør de berørte interesser få sakene tilsendt slik at de selv kan vurdere om de vil kommentere sakene.

#### **5.1.2 Status i forhold til kravene**

I fylkene er det omkring halvparten som ikke inviterer de interesser undersøkelsen omfatter til medvirkning i tidlig fase av planleggingen. Med

de kravene som er drøftet foran, betyr det at denne halvparten bryter med intensjonene om medvirkning i PBL. Det faktum at det har vært medvirkning i mange planer som disse interessene ikke er invitert til, ved at medlemmer i råd har fanget opp informasjon om arbeidet, indikerer at det blant de planene det ikke ble invitert til medvirkning i, har vært planer av interesse for råd og organisasjoner.

I høringsfasen er det langt større grad av medvirkning, men også her er det noen som bryter intensjonene.

I kommunene er det omkring 2 av 3 som inviteres til tidlig fase i kommuneplanleggingen og litt over en tredjedel som inviteres til å medvirke i tidlig fase i alle reguleringsplaner. Det er videre i tidlig fase av reguleringsplanene en tredjedel som svarer at de medvirker i "noen planer". Vi vet samtidig at utvelgelsen av planen i hovedsak foretas av planavdelingene. Det indikerer manglende medvirkning i anslagsvis halvparten av kommunene. Også her er medvirkningen større i høringsfasen.

Men det er ut fra det som er omtalt foran viktigst å delta i den innledende fasen hvis en skal få innflytelse på resultatene. Det er her ambisjonene om aktiv medvirkning må møtes.

I kommunene er situasjonen med hensyn til medvirkning noe bedre i kommuner som har hatt råd lenge enn i kommuner som har opprettet råd etter at dette ble obligatorisk i 2007. Det er derfor indikasjoner på at det tar tid å innarbeide rutiner som gjør at rådene kommer i medvirkningsposisjon i forhold til plansakene. Men det at disse kommunene tidligere ikke har hatt slike råd kan jo også indikere at de interessene som rådene skal ivareta, har hatt liten prioritet. Det endres ikke nødvendigvis av at etablering av råd blir et krav. Men dette er forhold som undersøkelsen ikke belyser.

## 5.2 Byggesaker

### 5.2.1 Krav i PBL

Det er ikke krav til medvirkning etter PBL.

Det er derimot hensiktsmessig at det er medvirkning fra interesser som har kunnskap om tilrettelegging for ulike grupper ned nedsatt funksjonsevne. Gjennom planlegging og bygging av et bygg oppstår det erfaringsmessig ofte problemstillinger som krever vurderinger på dette området, og løsningene finnes ikke alltid i byggeforskrift eller veiledning. En må vurdere i hvert enkelt tilfelle hva som er gode løsninger. Vår erfaring er at det blant de arkitekter og ingeniører som er involvert ofte er noe manglende kompetanse på dette feltet, selv om dette er i bedring. Medvirkning fra råd og organisasjoner kan derfor være hensiktsmessig for



å oppnå best mulig løsninger og også for å unngå direkte brudd på byggeforskriften.

Da er det hensiktsmessig om disse interessene er representert i byggekomiteen eller er tilgjengelige som rådgivere for utbygger. Generelt sett er det god praksis å trekke inn disse interessene på samme måte som en for eksempel trekker inn representanter for de etatene som skal bruke de kommunale byggene som planlegges. Dette gjelder både arbeidet med å utvikle program for bygget, vurdere alternativer hvis det er arkitektkonkurranse og å drøfte fysisk utforming underveis i planlegging og bygging.

### **Status for byggesaker**

I fylkene er det en halvpart som ofte deltar i byggesaker og alle har vært med i byggekomite eller som rådgiver i perioden 2008 – 2010. 4 av 9 har ikke deltatt i byggekomite. I kommunene er deltakelsen noe mindre, og 30 prosent har aldri gitt råd til utbygger, mens 47 prosent ikke har deltatt i byggekomite.

Det at det ikke er medvirkning er som nevnt ikke brudd på krav i PBL, men hvis det heller ikke deltar annen ekspertise på universell utforming, noe som etter vår erfaring ikke er vanlig, er det større risiko for at løsningene som velges ikke er gode for flest mulig, eller i verste fall ikke er i tråd med forskriftskrav.

## **5.3 Lov om råd**

### **5.3.1 Krav i lovverket**

Rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha til behandling alle saker som har betydning for denne gruppen i god tid før sakene avgjøres av kommunestyre eller fylkesting.

I denne utredningen, som er avgrenset til saker etter PBL gjelder dette regionalt planprogram og fylkesplaner og fylkesdelplaner i fylkene, og kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner i kommunene.

Vi mener her at alle de overordnede planene, som kommuneplaner og fylkesplaner, åpenbart har interesse for rådene, ved at de omfatter bruk av ressurser, hva som skal planlegges, lokaliseringer og arealbruk, utforming av tjenester osv. Kommuner og fylkeskommuner som ikke behandler disse sakene i rådene før de går videre til endelig vedtak bryter derfor med intensjonene i loven. Dette gjelder 20 prosent i fylkene og nesten 30 prosent i kommunene.

Når det gjelder delplaner, og i kommunene også reguleringsplaner, kan det tenkes planer som er så lite relevante for rådene at de ikke kan regnes som viktige. Men vi vurderer det slik at det mest demokratiske er at rådene selv får vurdere hva de vil behandle, også blant disse planene.

Konklusjonen er derfor at alle disse sakene bør gå via rådene. I en del av sakene vil vedtaket da trolig være at rådet ikke har kommentarer, men det kan det også være hensiktsmessig å få med i videre saksgang.

### **5.3.2 Status for saker til politisk behandling**

I fylkene svarer 2 av 10 at de ikke får forslaget til fylkesplan til behandling i Rådet før forslaget behandles i fylkestinget. Tilsvarende andel i kommunene er 28 prosent. I kommunene er det 34 prosent som ikke får reguleringsplaner.

Vi mener at disse bryter kravene i loven. I kommunene er det også noen som behandler "noen reguleringsplaner". Om dette er tilstrekkelig er avhengig av om det er Rådet selv som har valgt ut hvilke de skal behandle. Dette gjelder hele 40 prosent og det kan ut ifra andre deler av undersøkelsen anta at rådene ikke alltid selv velger hvilke planer de vil behandle. I så fall er det en ganske stor andel som ikke behandler alle de sakene de reguleringsplanene de burde behandle.

## **5.4 Viser undersøkelsen noe forbedringspotensial?**

### **5.4.1 Generelt**

Det er vist foran at det er mangler i forhold til intensjonene i lovverket. Når en legger til grunn at det er særlige ambisjoner om å få til medvirkning fra de interesser som omtales i denne undersøkelsen, og at en dermed bør ha en praksis som går en del lenger enn de formelle minstekravene, er forbedringspotensialet ganske stort. Målet må være at disse interessene medvirker i alle saker som har betydning og at de selv kan vurdere hvilke saker de ønsker å prioritere.

Vi har sett på noen punkter som sier noe mer om dette forbedringspotensialet.

### **5.4.2 Rutiner ved oppstart**

Det er behov for rutiner for å trekke inn disse interessene fra oppstart av planarbeidet, og å gjøre dette på en slik måte at det krever minst mulig ressurser og slik at de ulike interessene har best mulig grunnlag for å prioritere hva de vil medvirke i.

Det enkleste er at de interesserte inviteres til alle planprosessene. En god praksis vil være å gå gjennom arbeidsprogrammene i planavdelingene for å kunne ligge i forkant og velge ut de interessante sakene tidlig.

Gode rutiner her vil også fungere bedre hvis planbeskrivelsene på en god måte omtaler hvordan planen kan påvirke forhold knyttet til universell utforming. Dette skal det redegjøres for i beskrivelsene ut fra lovens formålsparagraf, men etter det vi kjenner til, skjer dette i varierende grad. Undersøkelsen omfatter imidlertid ikke kvaliteten i planfremstillingen.

### 5.4.3 Identifisere konsekvenser for berørte grupper

Et hovedtrekk ved å bruke universell utforming som strategi i planlegging, er at tiltak for å ivareta hele bredden av brukere, inkludert mennesker med nedsatt funksjonsevne, bør være en integrert del av de ordinære planene. Det betyr at de interesser som ønsker å ivareta dette hensynet gjennom medvirkning, må klare å identifisere de deler av de ordinære planene som påvirker dette, eller også å kunne analysere materialet og finne ut om det mangler og bør trekkes inn i planen.

Dette er grunnlaget for å kunne prioritere hvilke planer de berørte skal medvirke i. Denne kunnskapen bør finnes både hos de berørte og hos planavdelingene. De svarene som viser at rådene i mange tilfeller har fanget opp saker som planavdelingene i utgangspunktet ikke vurderte som interessante for rådene, indikerer at det er et forbedringspotensial på dette punktet.

### 5.4.4 Ressursbruk

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder planutfordringer og utfordringer i forhold til å oppnå et samfunn som er bedre tilrettelagt for alle. Men variasjonene er neppe så store som ulikhetene i ressursbruk indikerer. Noen bruker alle ressursene innen tilgjengelighet på overordnet planlegging, mens andre bruker alle ressursene på byggesaker. En jevnere fordeling av ressursene på de mulige innsatsområdene er trolig mer optimalt.

### 5.4.5 Kommuner med nye råd

Det er en del indikasjoner på at kommuner med nye råd har mindre grad av medvirkning enn de som har hatt rådene lenge. Det kan på mange måter være naturlig at det er slik, men det er en utfordring å få etablert mer medvirkning i spesielt disse kommunene. En skulle kanskje tro at de som har nyetablert råd kunne bruke erfaringer fra de som har hatt råd lenge og velge blant de gode praksiser som er utprøvd og også delvis omtalt i veiledere, men det er åpenbart at dette ikke er så enkelt.

Forbedringspotensialet er i alle fall størst i kommuner med nye råd.

## 5.5 Anbefalinger til tema og prioriteringer i videre informasjon til råd og organisasjoner

### 5.5.1 Utgangspunkt

Det er fra før lite veiledning om medvirkning i planer etter PBL, og det som finnes, er laget før ny PBL kom i 2009. De mest sentrale veilederne for rådene (se kapittel 3.6) omhandler generelt politisk arbeid og generelt arbeidet i rådene med vekt på kravet om behandling av saker før de skal endelig vedtas. *I plan- og byggesaker er det imidlertid ikke dette som er medvirkningen.* Den viktigste medvirkningen er den som foregår etter PBL

lenge før det skrives en sak som behandles i de ulike utvalg før den vedtas av kommunestyre eller fylkesting.

Denne medvirkningen er omtalt gjennom eksempler i "Gode råd" og den finnes også i eldre veiledere, samt i noe av opplæringsmateriellet fra organisasjonene (særlig Norges handikapforbund). Men dette materialet er noe spredt og lite tilgjengelig, og det er delvis "gått ut på dato".

I den videre veiledning innenfor dette temaet er det derfor behov for grunnleggende informasjon om lover, krav og god praksis, og behov for å se dette helhetlig. Det er dessuten behov for å presisere og å drøfte med involverte hva som er minstekravene hvis en skal følge intensjonene i PBL (i denne undersøkelsen måtte vi starte med å drøfte dette, vi fant ikke at dette var behandlet tilstrekkelig i andre dokumenter).

Veiledningen bør derfor være grunnleggende, samtidig som den fanger opp de punktene med mangler og forbedringspotensial som er omtalt over.

### **5.5.2 Rutiner**

Det er særlig rutiner i forbindelse med oppstart av tidlig fase i planleggingen som det er nødvendig å arbeide med. På dette punktet er det behov både for å klargjøre hva som er kravene og å vise gode eksempler på hvordan en kan møte kravene. Det er flere kommuner som har god praksis på dette området, og denne praksisen bør beskrives.

### **5.5.3 Ressursbruk og prioritering**

Her er det åpenbart store ulikheter. Her er det neppe noe fasitsvar, men en ide kan være å liste opp de typer saker rådene kan engasjere seg i og hva de kan tenkes å oppnå med innsatsen. Hvordan rådene organiserer seg, med intern arbeidsfordeling osv. kan også være et tema. I en telefonrunde vi gjennomførte til noen råd og organisasjoner for å få et bedre grunnlag for å utarbeide spørreundersøkelsen, ble det pekt på mange former for praksis som kan trekkes fram.

### **5.5.4 Kommuner med nye råd**

Det kan synes som om kommuner med nye råd trenger ekstra veiledning. Vi har imidlertid ikke gjennom undersøkelsen kartlagt hva som kan være årsak til at de har mindre medvirkning, bortsett fra at de er nyetablerte. Det er derfor nødvendig med mer dialog med denne gruppen for å kunne arbeide målrettet for å oppnå økt medvirkning.