



Oslo

Evalueringsrapport

Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og
bygningsetaten og bydelene

Ansvarlige: Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune
Utarbeidet: Februar 2024
Forsidefoto: Martin Myklebust / Oslo kommune

Innhold

1	Bakgrunn og hensikt	4
2	Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene	4
2.1	Om retningslinjen	4
2.2	Sakstyper som bydelene bør uttale seg til i henhold til samarbeidsavtalen	5
3	Samarbeid mellom PBE og bydelene	5
3.1	Hvordan involverer PBE bydelene i sitt arbeid	5
3.1.1	Overordnet plan	5
3.1.2	Innsendt plan og byggesak	6
3.1.3	Omorganisering i PBE og forbedringsprosjekt	7
3.2	Resultater av spørreundersøkelsen - bydelenes erfaringer og behov	7
3.2.1	Generelle tilbakemeldinger fra bydelene	8
3.2.2	Overordnet plan	9
3.2.3	Innsendt plan	9
3.2.4	Dele- og byggesak	10
3.2.5	Oppsummering av spørreundersøkelsen	10
3.3	Verksted om samarbeid mellom PBE og bydelene	10
3.3.1	Generelle tilbakemeldinger fra bydelene	11
3.3.2	Overordnede planer	13
3.3.3	Innsendte planer	13
3.3.4	Bygge- og delesaker	14
3.3.5	Konseptvalgutredninger (KVU)	14
4	Oppsummering av hovedfunn	15
5	Konklusjon og anbefaling til videre arbeid med samarbeidsavtalen	16
5.1	Samarbeidsavtalen	16
5.2	Evalueringsarbeidet og veien videre	16

1 Bakgrunn og hensikt

Retningslinjen for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten (PBE) og bydelene, heretter kalt samarbeidsavtalen, som ble revidert i 2018, omhandler samarbeid mellom etaten og bydelene innenfor plan- og byggesaksbehandling. Våren 2018 holdt PBE et møte med representantene fra bydelene om bruk av retningslinjen. PBE kom til enighet med representantene som deltok i møtet om å prøve ut den reviderte retningslinjen i ett år og deretter evaluere den. Evalueringen ble ikke gjennomført på grunn av pandemien og kapasitetshensyn i etaten. Retningslinjen har nå vært i bruk siden 2018, og det er behov for å se på hvordan den er praktisert og hvordan PBE og bydelene skal samarbeide fremover.

Evalueringsarbeidet startet opp våren 2023 og målet med arbeidet er å tydeliggjøre og forbedre samarbeidet mellom bydelene og PBE innenfor plan- og byggesaksbehandling. Arbeidet har omfattet kartlegging av praksis og erfaringer med retningslinjen, både hos bydelene og internt i etaten. Denne evalueringsrapporten viser resultatene fra kartleggingen og anbefalinger for videre samarbeid.

2 Retningslinje for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene

2.1 Om retningslinjen

Plan- og bygningsetaten har anledning til å inngå avtaler om rutiner for saksbehandlingen for plan- og byggesaksbehandling med etater og virksomheter. I brev av 05.01.2017, ble PBE bedt av byrådsavdeling for byutvikling (BYU) om å utarbeide en ny samarbeidsavtale med bydelene. Avtalen skulle inngås direkte med bydelene, og erstatte avtalen fra 14.05.1996. Den nye avtalen trådte i kraft 01.01.2018 og regulerer hvilke saker som skal oversendes bydelene til uttalelse, hvilke plikter partene har og hvordan uttalelser skal benyttes i sakene.

Avtalen består av fem deler:

1. Retningslinjens hensikt og rammer
 - mål, ytre rammer og forholdet til bydelsforum
2. Fellesbestemmelser
 - bestemmelser som gjelder generelt
3. Overordnet plan og reguleringsplan
 - uttalelser og frister til ulike plantyper
4. Dele- og byggesaker
 - hvilke søknadstyper bydelene bør uttale seg til
5. Sluttbestemmelser
 - Iverksettelse

Avtalens generelle bestemmelser sier blant annet at PBE skal sørge for at bydelene får informasjon om saker som kan være aktuelle for dem å uttale seg til. Bydelene avgjør selv om uttalelse skal gis administrativt eller politisk. Ved starten av hver valgperiode og ved innmeldt behov, har PBE i tillegg ansvar for å arrangere informasjons- og opplæringsmøter om plan- og byggesaksbehandling for ansatte og folkevalgte i bydelene.

2.2 Sakstyper som bydelene bør uttale seg til i henhold til samarbeidsavtalen

Avtalen peker særlig på at bydelene er viktige samarbeidspartnere for PBE i tidligfasen i overordnet planarbeid med kommunedelplaner, områdereguleringer, planprogram m/VPOR, områdeprogrammer og andre overordnede arealplaner. Partene bør samarbeide om lokal medvirkning i disse sakene.

PBE skal varsle bydelene om bestilling av oppstartsmøte for innsendte detaljplaner. I detaljreguleringer kan bydelene uttale seg ved bestilling av oppstartsmøte, ved oppstart av planarbeidet og/eller ved offentlig ettersyn.

Bydelene vurderer selv hvilke dele- og byggesaker de ønsker å uttale seg til. Punkt 4.2 i samarbeidsavtalen angir sakstyper som etaten ønsker uttalelser til på bakgrunn av bydelenes erfaring og kunnskap om lokale forhold.

3 Samarbeid mellom PBE og bydelene

3.1 Hvordan involverer PBE bydelene i sitt arbeid

Samarbeidsavtalen regulerer samarbeidet mellom etaten og bydelene innenfor tre ulike nivåer; overordnet plan, innsendt plan og byggesak. For å få en helhetlig forståelse av hvordan etaten involverer bydelene i sitt arbeid, må vi se nærmere på de ulike nivåene.

3.1.1 Overordnet plan

Overordnede planer, som kommuneplanen, planprogram med VPOR og områdereguleringer, utarbeides i hovedsak av PBE. Planene er egeninitierte eller et samarbeid med private aktører og eies av kommunen. Overordnede planer er organisert som egne prosjekter med egne styringsgrupper og arbeidsgrupper, men linjeledelsen i PBE står ansvarlig overfor rådhuset for planenes innhold og prosess. Overordnede planer utarbeides i samarbeid med andre kommunale etater og virksomheter som blant annet Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. Bydelene er også viktige samarbeidspartnere.

PBE har større frihet til å styre prosessen og mulighet til å drive bred planlegging og medvirkning i overordnede planer. I arbeid med veiledende planer for offentlige rom (VPOR) er det vesentlig for PBE at bydelene deltar, da bydelene sitter med mye lokal kunnskap som kan være nyttig for planlegging og lokalisering av gater, parker og torg og sammenhengen mellom dem. I utarbeidelse av områdereguleringer og planprogram med VPOR er bydelene en høringspart og høres i flere omganger:

- Ved varsel om oppstart av arbeid med planprogram.
- Ved varsel om oppstart av planarbeid.
- Ved høring og offentlig ettersyn for områdeplan.

Bydelens oppgaver som deltaker i planarbeidet, utover å være høringsinstans ved de formelle milepælene, er å:

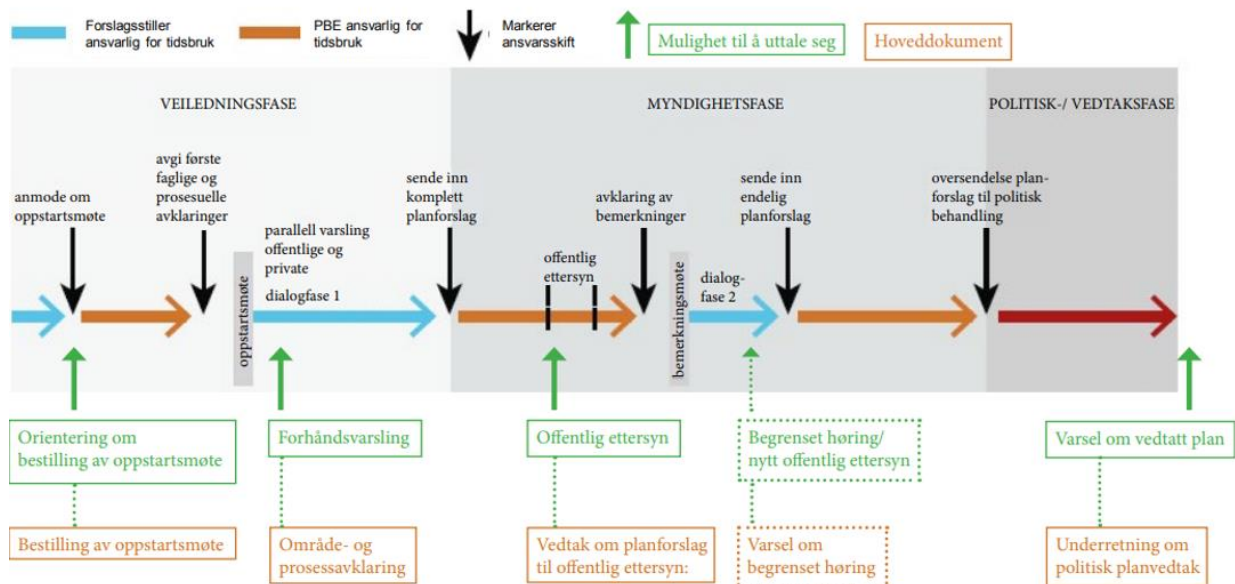
- Bidra til å informere planarbeidet og beslutningsgrunnlaget
- Informere om stedlige forhold (fysisk og sosialt)
- Avklare og videreformidle spesielle behov i lokalsamfunnene
- Videreformidle lokalpolitiske føringer
- Gi innspill og kommentarer til planarbeidet
- Avklare og forankre standpunkter og innspill hos sin organisasjon, administrativt eller politisk, der det er nødvendig
- Gi råd om medvirkningsopplegg og medvirkningsparter
- Bistå ved medvirkningsarrangementer, ofte også praktiske forberedelser og invitasjoner

Bydelene har en todelt rolle, de er både deltakere og høringsparter i planarbeidet. Bydelenes handlingsrom og påvirkningskraft vil kunne være større i overordnet planarbeid enn i detalj- og byggesaksprosesser. Samarbeidet er avhengig av begge parter. Det vil si at PBE må være bevisst på bydelens rolle og kompetanse og invitere inn i arbeidet tidlig nok, og at bydelene må ha mulighet til å sette av ressurser til å delta i arbeidet og ha rom for kompetanseutvikling i sin virksomhet.

3.1.2 Innsendt plan og byggesak

Detaljreguleringsplaner eies i hovedsak av private forslagsstillere. PBE skal som plan- og byggesaksmyndighet vurdere de innsendte planforslagene opp mot overordnede planer, og ivareta helheten i byutviklingen. Behandling av innsendte planer skjer gjennom den formelle planprosessen i tråd med bestemmelser i plan- og bygningsloven, se figur under.

Planprosessen



Bydelene er en formell høringspart i planprosessene. Ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn, kan bydelene komme med innspill til planen. Fordi bydelenes handlingsrom er mer

begrenset i arbeidet med innsendte planer som bare har en lovbestemt prosess, er det viktig at bydelene melder inn behov. Behovene kan omfatte lokale forhold og hensyn som bør tas.

Ved varsel om planoppstart har bydelene størst påvirkningskraft. PBE oppfordrer derfor bydelene om å bruke dette godt og skrive utfyllende høringsuttalelser. Bydelene bør særlig uttale seg om lokale forhold, da de har mye fakta som er viktig å få frem tidlig i en planprosess. Ved offentlig ettersyn bør bydelene få frem forhold og hensyn som de mener er viktige å sikre i planforslaget.

PBE ønsker generelt at bydelene uttaler seg til:

- Behov for blant annet kultur, frivillighet, idrett med videre
- Behov for sosial infrastruktur
- Lokale, stedlige og sosiokulturelle forhold, for eksempel befolkningssammensetning, behov for barnetråkk og andre kartlegginger
- Muligheter for sambruk eller merbruk der dette kan være aktuelt

Barnas representant (BR) skal uttale seg i saker hvor barn og unges interesser er berørt. BRs uttalelse skal være uavhengig av bydelens øvrige uttalelse. BR bør uttale seg tidlig i planprosessene, samt til offentlig ettersyn. PBE opplever at det ofte mangler uttalelser fra barnas representant i sakene.

Når det gjelder byggesaker, er praksis hos PBE slik at store saker oversendes til bydelene for uttalelse, men bydelene må selv følge med på andre aktuelle byggesaker ved å bruke Saksinnsyn, og de må selv vurdere om bydelen ønsker å uttale seg til de konkrete sakene. PBE ser imidlertid at rutineene for hvilke saker som oversendes til bydelene til uttalelse kan forbedres.

3.1.3 Omorganisering i PBE og forbedringsprosjekt

PBE gjør nå interne omorganiseringsgrep for blant annet fagavdelingene, og en av hensiktene er å legge til rette for bedre samarbeid internt i PBE og eksternt med andre etater og bydelene. PBE har også andre prosjekter og prosesser på gang, blant annet prosjektet for forbedret innsendt plan (FIP), hvor det jobbes for å få til en bedre arbeidsflyt. Målet med prosjektene er at PBE skal være en samlet etat, ha en god flyt i interne prosesser og fremstå samlet utad. PBE ønsker god medvirkning i sine prosesser og da er bydelene viktige behovseiere og høringspart opp mot etaten.

3.2 Resultater av spørreundersøkelsen - bydelenes erfaringer og behov

Våren 2023 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i Oslos 15 bydeler som jobber med plan- og byggesaksspørsmål. PBE sendte ut et spørreskjema om ulike forhold knyttet til samarbeidet, og det var i hovedsak plankonsulenter og byutviklere som svarte på undersøkelsen. Den hadde som mål å kartlegge bydelenes erfaringer med samarbeidsavtalen og hvordan de opplever samarbeidet med PBE. I punktene under gjennomgår hovedfunnene fra undersøkelsen.

3.2.1 Generelle tilbakemeldinger fra bydelene

Om bydelene:

Besvarelsene viser at bydelene har ulik organisering og at plan- og byggesaksarbeid ofte knyttes opp mot andre temaer som folkehelse og nærmiljøarbeid.

Bydelenes kapasitet til å håndtere plan- og byggesaksspørsmål varierer, og er avhengig av hvor mange stillinger de har til rådighet. Antall stillinger som er avsatt til arbeidet varierer fra 0,5 stillinger til hele byutviklingsteam med inntil 10 ansatte. De fleste bydelene har avsatt 1- 2 stillinger.

Byutviklere og plankonsulenter har hovedansvaret for å administrere og skrive innspill i plansaker. De samarbeider på tvers av avdelinger ved behov. Deres samarbeidspartnere i bydelene er blant andre miljørettet helsevern, sekretær for ungdomsrådet, barnas representanter, bydelsoverleger, ulike tjenestesteder og andre fagavdelinger/ enheter.

Kapasitet:

Cirka halvparten av bydelene har gitt tilbakemeldinger om at de har tilstrekkelig kapasitet til å holde oversikt over både planer på høring og aktuelle byggesaker. Flere bydeler klarer begge deler, med forbehold om at det ikke kommer for mange saker samtidig, at de får brev fra PBE om aktuelle byggesaker, og at de får utsatt svarfrist ved behov. Det er særlig i perioder hvor det kommer mange saker samtidig at bydelene får problemer med å svare ut og de synes det er uforutsigbart å ikke vite hva som kommer av saker.

Behov for opplæring og kompetanse:

Både politikerne og bydelsadministrasjonen har behov for mer kunnskap om en rekke temaer innenfor plan- og byggesaksbehandling, og de ønsker at PBE skal bistå med informasjon og opplæring. Dette inkluderer blant annet at etaten hjelper bydelene med å forstå gangen og innholdet i reguleringsplaner, byggesaker og planprosesser, samt å tolke planer og regelverk.

Ønsker og forslag til møtearenaer:

De fleste av bydelene ønsker tettere samarbeid med PBE og flere møtearenaer for samhandling og dialog, både fysisk og digitalt, som blant annet geografiske og tematiske møter, informasjonsmøter, seminarer og webinarer, samt befaring og ekskursjoner. Flere savner også bydelsforum som en nyttig arena for faglig påfyll og opplæring. Bydelspolitikerne har også behov for opplæring og møter med PBE.

Bedre kommunikasjon:

Bydelsadministrasjonene mener at kommunikasjonen med PBE kan forbedres. Her er noen av deres forslag til forbedringstiltak:

- At det opprettes en workplace- gruppe som dialogarena mellom PBE og bydelene
- At etaten setter en fast kontaktperson for bydelene
- At det etableres en annen inngang til etaten enn postmottak
- At etaten fortsetter arbeidet med klart språk
- At etaten fortsetter arbeidet med å lage illustrasjoner som kommuniserer godt

Medvirkning og innbyggerinvolvering:

Det er stor variasjon i hvilke ressurser bydelene har til å jobbe med medvirkning og innbyggerinvolvering. Bydeler som har deltatt i områdeløft, som for eksempel bydelene i Groruddalen, har flere ressurser og kunnskap til å drive medvirkningsarbeid. Det har vært mindre rom for å drive med medvirkningsarbeid i delbydeler som ikke er berørt av områdeløftene. Flere av bydelene oppgir også at det i saker med kort frist ikke er tid og ressurser til å sette i gang medvirkningsarbeid.

Flere bydeler har deltatt i medvirkningsarbeid, folkemøter og lignende i forbindelse med reguleringsplaner. Noen har samarbeidet tett med PBE i egenplanarbeid. De har tatt initiativ til informasjonsmøter, workshops og digitale medvirkningsplattformer, samt gjennomført ungdomstråkk. Flere har også hatt god erfaring med medvirkning i egne prosjekter, blant annet gjennom bruk av stedskompass, barnetråkk, folkemøter, midlertidig aktivering av torg med mer.

Bydelene mener at det for å få til godt medvirkningsarbeid i en planprosess, kreves en bedre dialog mellom PBE og bydelene i forkant av høring. Da kan bydelene forberede arbeidet bedre. Ellers sier de at det er lett å få innspill fra de ressurssterke og at det er tidkrevende å innhente "stille stemmer".

3.2.2 Overordnet plan

Det er forbedringspotensial når det gjelder hvordan PBE legger til rette for samarbeid i planleggingen på overordnet nivå. Rundt halvparten av bydelene har deltatt i medvirkningsarbeid som folkemøter, men det oppleves som tilfeldig hvordan de får informasjon om slike arrangementer, og møtene er hovedsakelig enveiskommunikasjon fra PBE.

Rundt halvparten av bydelene opplever at PBEs formidling av overordnede planer, med tanke på språk, saksomfang med videre, er tilfredsstillende eller grei og at formidlingen har blitt bedre. I besvarelsene har det også kommet tilbakemeldinger om at etaten har et forbedringspotensial med tanke på klart språk og formidling til andre språk.

Når det gjelder muligheten for bydelene til å komme med innspill til kommunale planprosesser, opplever omtrent halvparten at de har denne muligheten, mens en tredjedel er usikre eller har ingen erfaring med det. I besvarelsene er det også nevnt at det kan være uklart hva som forventes av bydelene med hensyn til kompetanse og ressurser.

I sine besvarelser har bydelene kommet med flere forslag som gjelder forbedring av kommunikasjon og prosess i overordnede planer. Forslagene omfatter blant annet:

- At etaten jobber med å forbedre informasjon om fremdriften i planene.
- At etaten jobber med å forbedre informasjon om når planer eller arbeid igangsettes.
- At etaten tar i bruk ulike visualiseringsverktøy som korte filmsnutter, 3D- modeller eller fysiske installasjoner.

3.2.3 Innsendt plan

Bydelsadministrasjonene sier de bruker mye tid på å forberede plansaker til bydelspolitikere. Bydelene opplever at PBEs saksframlegg har god faglig tyngde, men at de kan være for lange og tunge å lese, og det kan være vanskelig å trekke ut det som er viktigst for politikere. Det er

derfor ønsker om at saksframleggene blir mer forståelige og tydelige når det gjelder hovedtrekkene i planene. I besvarelsene er det også ytret ønsker om bedre visualisering av planforslagene.

Bydelene skriver høringsuttalelser på vegne av bydelsutvalgene. Hovedutfordringen i arbeidet med høringsinnspill er tiden som de har til rådighet. Det er ofte ikke tid til å komme med innspill om hvem som bør uttale seg innenfor de gjeldende fristene. De ønsker også tydeligere veiledning fra PBE om hva de bør uttale seg om, hvordan innspillene vurderes og hvordan de kan spisse sine innspill i hver enkelt plansak.

Flere bydeler opplever at PBE ikke svarer ut deres høringsinnspill på en god måte og at de ikke får gjennomslag. De etterlyser derfor tidligere og bedre tilbakemeldinger på sine høringsinnspill, og ønsker å bli involvert i detaljreguleringer på andre måter enn gjennom formelle høringer. Bydelene har behov for bedre dialog, samt at de blir involvert i planprosessene mellom oppstartsmøte og offentlig ettersyn.

Bydelene har kommet med flere forslag til nye samarbeidsformer og møtearenaer med PBE. De foreslår blant annet informasjons- og temamøter, gjerne før område- og prosessavklaring, samarbeidsforum som er organisert etter bydel eller delbydelsnivå, arbeidsgrupper mellom byutviklere/ plankonsulenter og saksbehandlere i PBE og korte statusmøter i utvalgte saker.

3.2.4 Dele- og byggesak

De fleste av bydelene har gitt tilbakemelding på at det er utfordrende å med å følge med på byggesaker i Saksinnsyn grunnet begrenset kapasitet, saksmengde og tidsfrister. Noen bydeler påpeker at oppfølging av byggesaker har blitt vanskeligere etter at PBE sluttet å oversende alle sakene, og at det krever mye ressurser å følge opp sakene og håndtere dem i tide med tanke på høringsfrister.

Cirka halvparten av bydelene oppgir at de har lite eller ingen kommunikasjon med PBE i byggesaker, mens resten mener at kommunikasjonen er tilfredsstillende eller god. Det blir påpekt at PBE kan bli tydeligere med hensyn til hva de forventer av bydelene i ulike saker og hvordan bydelene kan bidra.

Bydelene opplever at Saksinnsyn fungerer bra for plansaker, men mindre bra for byggesaker. De mener at dokumenter i Saksinnsyn bør være mer oversiktlige og bedre tilgjengelige, og har et særlig ønske om å få bedre tilgang til plantegninger og eldre dokumenter, og en mer strukturert presentasjon av dokumentene i Saksinnsyn.

3.2.5 Oppsummering av spørreundersøkelsen

Oppsummert, viser spørreundersøkelsen at det er et forbedringspotensial i samarbeidet mellom PBE og bydelene, særlig når det gjelder kommunikasjon, opplæring og involvering i plan- og byggesaksprosesser.

3.3 Verksted om samarbeid mellom PBE og bydelene

PBE inviterte plankonsulenter og bydelsutviklere til et verksted 30.08.23. Verkstedets del 1 besto av informasjon om arbeidet med evalueringen og planprosesser hos PBE, og del 2 besto av

gruppearbeid. Deltakerne ble delt inn i 4 grupper. Under er en gjennomgang av de viktigste temaene og poengene som kom fram i diskusjonene.

Basert på tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen, ble rolleforståelse, informasjon og opplæring, samt møtearenaer valgt ut som temaer for nærmere diskusjon på verkstedet. Mye av det som kom frem i spørreundersøkelsen ble også diskutert på verkstedet, samtidig som det også kom fram nye elementer. Under gjennomgår de viktigste punktene som kom fram.

3.3.1 Generelle tilbakemeldinger fra bydelene

Om bydelene – ansvar og myndighet

Bydelene har ansvar for drift av offentlige tjenester, samt miljørettet helsevern. De melder behov for sosial infrastruktur til byrådsavdelingene på rådhuset, og har også en forvaltningsrolle for deler av friområdene. I byutviklingsprosesser er de ikke en myndighet, men de kan inngå avtaler med utbyggere og private. Noen bydeler tilstreber å ha en egen lokaliseringsspolitikk for å påvirke stedsutviklingen.

Byutvikler/ plankonsulent

Rollen som plankonsulent eller byutvikler er sektorovergripende. Plankonsulenter og byutviklere spiller ofte en nøkkelrolle i bydelene. De samler ulike sektorer for å koordinere innspill til saker og forslag til vedtak. Rollen fungerer som en høringsinstans og en viktig arbeidsoppgave er å skrive saksframlegg til politisk behandling i bydelsutvalgene. De ønsker å være mer proaktive i byutviklingen, men mangler ofte ressurser til dette. Plankonsulenter og byutviklere har også andre roller i bydelene, som for eksempel klima- og miljøansvarlig, folkehelsekontakt, planrådgiver, miljøkontakt og nærmiljøansvarlig. Avstanden mellom faglige vurderinger og politiske ønsker, samt endringer av politiske ønsker i løpet av en planprosess, er utfordringer som de møter i sin arbeidshverdag.

Bydelene har et eget forum/ byutviklernetttverk for plankonsulenter. Dette har de selv opprettet og det har vært aktivt de siste 1,5 årene. De har både fysiske og digitale møter og de inviterer inn PBE, Bymiljøetaten og byrådsavdeling for byutvikling etter behov. Det finnes også et forum for de fire bydelene langs Akerselva, der de samarbeider om felles utfordringer. Det er imidlertid et behov for mer samarbeid mellom bydelene i avgrensede geografiske områder og bydelsgrensene er ikke alltid relevante for planlegging og utvikling. Bydelene kan sammenlignes med små kommuner, og det er nyttig å møtes for å dele kunnskap og erfaringer.

Kapasitet

Mange bydeler opplever at de er underbemannet, med kun en plankonsulent som håndterer mange oppgaver. Dette gjelder særlig bydeler som ikke er del av et områdeløft. Plankonsulenter og byutviklere sitter mye alene med oppgavene sine. Bydelene skal være talerør for lokalbefolkningens behov, men mangler ofte ressurser til å jobbe godt med medvirkning og kartlegging. Det kom også fram på verkstedet at barnas representant har manglende kapasitet til sine oppgaver, noe som fører til at plankonsulentene utfører mye av arbeidet til representantene.

Utfordringer

Deltakerne på verkstedet diskuterte ulike utfordringer knyttet til bydelenes rolle i plan- og byggesaker. Noen av hovedutfordringene som ble nevnt inkluderer:

Formidling av saker til politikere: Byutviklere og plankonsulenter opplever at det blir mye skriving og at det kan være utfordrende å være oversetter for politikerne. De ønsker derfor at PBE skal bidra med enklere formidlingsmetoder som videosnutter og 3D- animasjoner.

Manglende tidlig involvering: Bydelene opplever vanskeligheter med å komme inn i saker tidlig nok for å kunne forberede og gi gode innspill i høringsrunder. Det er ressurskrevende å innhente detaljkunnskaper tidlig nok. Det er avgjørende at de får informasjon om kommende planer.

Utfordringer med oversikt og siling av saker: Bydelene har utfordringer med å få oversikt over alle saker og avgjøre hvilke som er mest relevante for dem.

Begrenset perspektiv: Bydelene har ofte fokus på saker innenfor egne bydelsgrenser, og det er behov for å se behov og løsninger på tvers.

Mismatch i kompetanse: Administrasjonen i bydelene har hovedsakelig kompetanse innen helsesaker, mens PBE krever mer kunnskap og kompetanse i planprosesser.

Behov for mer samarbeid på tvers av bydelene og med andre etater: Bydelene trenger å se behov og løsninger på tvers av bydelsgrenser og samarbeide med andre aktører for å håndtere komplekse problemstillinger.

Sterk sektorinndeling: Det er vanskelig å samordne og få oversikt over lokale behov i den enkelte bydel.

Ressursmangel: Ressursmangel kan hindre gode beslutningsgrunnlag, da enkelte ansatte kan få oppgaver med motstridende interesser, for eksempel både som plankonsulent og som barnerepresentant.

Begrenset myndighet i byutviklingssaker: Administrasjonene ønsker å etterkomme bydelspolitikernes ønsker, men støter på begrensninger når det gjelder myndighet og innflytelse.

Lokalpolitikernes ønske om autonomi: Lokalpolitikere ønsker mer autonomi og har visjoner for sine bydeler, noe som kan være utfordrende for administrasjonen.

Behov for opplæring og kompetanse

Det etterlyses informasjons- og dialogmøter med PBE om plansaker, og bydelene trenger å øke kunnskapen om planprosesser. De ønsker å delta i møter som planforum, oppstartsmøter og befaringer, samt dialogmøter med forslagsstillere. De ser at det som er mest relevant for dem ofte står i referatene etter slike møter. Bydelene sier at de ikke er en vanlig høringspart, i den forstand at de har stor breddekunnskap om lokale forhold. De ønsker å dele sin lokalkunnskap i saksprosessene og mener det vil være fruktbart med et tettere samarbeid.

Flere deltakere pekte på behovet for opplæring av nye politikere. Politikeropplæring er viktig fordi de folkevalgte trenger å forstå kompleksiteten og begrensningene som ligger i plan- og byggesaker. Opplæringen bør også inkludere administrasjonen, slik at de er kjent med hva politikerne blir informert om, og komme tidlig i politikernes periode for å ruste dem til å lage velinformerte beslutninger og utforme gode innspill. Digitale møteplattformer er foreslått tatt i bruk, men lokale miljø- og byutviklingskomiteer kan dra nytte av besøk fra PBE. Det ble også bemerket at politikerne er interesserte i plan- og byggesaker og er motivert for opplæring.

Forslag til møte- og kontaktpunkter

Deltakerne mener det har vært for få kontaktpunkter og ønsker et større samarbeid med PBE. Det er også behov for mer klarhet i forventningene for samarbeidet. Bydelene vil ha mer dialog og informasjon om kommende planer og prosesser. Det er behov for et fora for kunnskapsutveksling, og flere har et ønske om å gjenopprette bydelsforum, gjerne som et geografisk avgrenset fora. Samarbeidet med Groruddalsenheten anses som vellykket, og det foreslås å overføre denne modellen til andre geografiske områder. Bydelene ønsker mer informasjon om pågående planer og kommende medvirkningsprosesser, og flere har også ønske om å delta på forhåndskonferanser for å bedre forstå og påvirke byggesaker.

Medvirkning og innbyggerinvolvering

Flere av deltakerne mener at det ikke er bydelenes ansvar å lede medvirkningsprosesser, og mener at de ofte mangler kapasitet og ressurser til å gjøre det selv. Noen er usikre på om egen bydel har tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å sikre at medvirkningen blir god nok. Deltakerne mener at medvirkningen ofte kommer for sent inn i offentlige planprosesser, og bydelene føler seg heller ikke alltid involvert. De har behov for å få informasjon før medvirkningsarrangementer annonseres i mediene og ønsker tidlig varsling om folkemøter og arrangementer. Bydelsadministrasjonene kan være et mellomledd og hjelpe med å formidle kontakter. Noen forsøker også å senke terskelen for deltakelse i medvirkningsarbeid, og det er et ønske om gjenbruk av kunnskapen som er samlet inn.

Det ble også uttrykt at medvirkning bør ha et konkret formål og ikke bare være for medvirkningens skyld. Bydelene har begrenset makt til å iverksette tiltak basert på resultater av en medvirkningsprosess, og mange mener at PBE bør spille en mer aktiv rolle, og at bydelene i neste omgang bør kunne dra nytte av resultatene av medvirkningsarbeidet.

3.3.2 Overordnede planer

Områdereguleringer og VPOR

Administrasjonen og bydelspolitikerne opplever at de ofte ikke får gjennomslag for sine ønsker og behov i prosessene med store områdeplaner. Det oppleves utfordrende, men de har også positive erfaringer med samarbeidsmøter der PBE innkaller ulike etater for å diskutere kommunens samlede behov. Bydelene ønsker å bli mer involvert i oppfølgingen av større planer, og håper at det etableres en mer formalisert dialog med PBE for denne type planer.

Veiledende planer for offentlige rom (VPOR) oppleves som utfordrende for flere bydeler. Ifølge deltakerne mangler disse juridiske virkemidler, noe som kommer spesielt tydelig frem i områder hvor det ikke er andre overordnede planer.

3.3.3 Innsendte planer

Bydelene sier at de ikke alltid forstår hva PBE forventer når det gjelder uttalelser i plansaker. De opplever at de ikke mottar tilstrekkelige tilbakemeldinger på sine innspill, og at de ikke er en reell medvirkningspart. Bydelene har vansker med å spore egne innspill i store saker og bydelspolitikerne, som er svært engasjerte, føler ofte at deres innspill ikke blir tatt til følge. Etter at et planforslag er oversendt til rådhuset, oppleves et informasjonsvakuum. De ser et behov for tydeligere kommunikasjon mellom PBE og bydelene om hva som forventes, både om innholdet i en høringsuttalelse og om måten bydelene får tilbakemeldinger om oppfølging av bemerkningene på.

For å kunne involvere befolkningen og politikerne bedre, samt utfordringer med å tilpasse seg de korte fristene satt av PBE, spesielt når bydelsutvalget har få møter i året, etterlyser bydelene lengre høringsfrister i detaljreguleringer. Det varierer om bydelene får varsel ved oppstart av planprosesser, og de ønsker bedre oversikt over saker og mer tid til forhåndsuttalelser. Flere bydelsutviklere og plankonsulenter etterlyser også felles befaringer med forslagsstillere i oppstartsfasen av en plan.

3.3.4 Bygge- og delesaker

Deltakerne er usikre på bydelenes rolle når det gjelder å uttale seg om byggesaker, og de spør om PBE forventer at de skal gi uttalelser, samtidig som de også ser behov for å uttale seg, spesielt til saker som omhandler mindre vesentlige endringer i detaljreguleringsplaner og bruksendringer. Bydelene fikk byggesaker tilsendt tidligere, men nå får de sjelden varsler. De mener det mangler rutiner for når de bør uttale seg. Bydelene trenger også en oversikt over når byggesaker kommer. I dag har de begrenset tid til å forberede seg på viktige saker, og det er vanskelig å få oversikt over hvilke saker bydelen bør spille en mer aktiv rolle i.

Mangel på tilgang til tegninger i Saksinnsyn er en annen utfordring. Uten tegninger blir kommunikasjonen med politikerne vanskeligere. Administrasjonen må logge inn med Bank-ID og personnummer for å få tilgang til tegningene, noe som både er tungvint og unødvendig.

3.3.5 Konseptvalgutredninger (KVU)

Bydelene har flere ansvarsområder inkludert barnehager, omsorgsboliger og annet som griper inn i arbeidet med KVU-prosesser i kommunen. Det er en stor utfordring knyttet til at KVU-prosessene er lukkede og at bydelenes innsyn begrenses. Det trengs en åpen diskusjon om hva som er best for lokalmiljøet, spesielt ved valg av arealer for bygninger og infrastruktur. Bydelsadministrasjonene opplever at KVU-er ikke tar hensyn til lokale behov, spesielt når det gjelder skolesaker, og bydelene involveres for sent i prosessene. Det er utfordrende at budsjettene blir politisk godkjente før behovene er kartlagt. Det ble uttrykt at KVU-er et demokratisk problem og at det generelt sett bør være mer gjennomsiktighet i stedsutviklings- og byutviklingssaker.

4 Oppsummering av hovedfunn

Dette kapittelet oppsummerer bydelenes innspill og behov.

Behov for opplæring og kompetanse:

- Opplæring av politikere og bydelsadministrasjonen innen plan- og byggesaksbehandling for å forstå gangen og innholdet i reguleringsplaner, byggesaker og planprosesser.

Flere kontaktpunkt/møtearenaer:

- Bydelene ønsker tettere samarbeid med PBE og flere møtearenaer for samhandling og dialog, både fysisk og digitalt. Dette gjelder særlig planarbeid som etaten styrer selv, som områdeplaner og VPOR.
- Forslag til kontaktpunkt/møtearenaer:
 - o Geografiske og tematiske møter
 - o Informasjonsmøter
 - o Seminarer og webinarer
 - o Befaring og ekskursjoner
 - o Bydelsforum som en fast informasjons- og læringsarena

Bedre kommunikasjon

- Bydelsadministrasjonene mener at kommunikasjonen med PBE kan forbedres:
 - o Bydelene har behov for en fast kontaktperson i PBE som de kan forholde seg til.
 - o Ønsker bedre informasjon om fremdrift i plansaker om når planer eller arbeid igangsettes.
 - o Ønsker bedre visualisering av planer som korte filmsnutter, 3D- modeller eller fysiske installasjoner.
 - o PBEs saksframlegg bør være mer forståelige og tydelige når det gjelder hovedtrekkene i planene.

Mer og tidligere involvering i planarbeid

- Bydelene har gitt uttrykk for at de har behov for å bli mer involvert i etatens plansaksbehandling og gjennomføring av medvirkningstiltak. Dette gjelder både for overordnede og innsendte planer.
- Bydelene opplever vanskeligheter med å komme inn i saker tidlig nok for å kunne forberede og gi gode innspill i høringsrunder. Det er ressurskrevende å innhente detaljkunnskapen tidlig nok.
- Bydelene får ikke tilsendt vurderinger av sine innspill, og savner en mulighet til å stille direkte spørsmål om etatens vekting av innspill og innsikt i hvorfor noen innspill ikke tas til følge.

Kapasitetsutfordringer

- Bydelene er ulikt organisert og har ulike behov, ressurser og kompetanse. Noen bydeler er godt skodd og har ressurser, kompetanse og tid, mens andre ikke har det.
- Bydelene ønsker å være mer proaktive i byutviklingen, men mangler ofte ressurser til dette. De sier det er utfordrende å holde oversikt over planer og byggesaker og hva de bør uttale seg til når ressursene er knappe.
- Det er ofte ikke tid til å komme med innspill om hvem som bør uttale seg innenfor de gjeldende fristene. De ønsker også tydeligere veiledning fra PBE om hva de bør uttale seg om, hvordan innspillene vurderes og hvordan de kan spisse sine innspill i hver enkelt plansak.

- Plankonsulenter og byutviklere har også andre roller i bydelene, som for eksempel klima- og miljøansvarlig, folkehelsekontakt, planrådgiver, miljøkontakt og nærmiljøansvarlig. Avstanden mellom faglige vurderinger og politiske ønsker, samt endringer av politiske ønsker i løpet av en planprosess, er utfordringer som de møter i sin arbeidshverdag.

Forventningsavklaring

- Det er ikke klart for bydelene hva PBE forventer de skal uttale seg om, både i overordnede planer og innsendte planer. Bydelene er viktige behovseiere og høringspart opp mot etaten, men de opplever at deres rolle ikke er entydig.

5 Konklusjon og anbefaling til videre arbeid med samarbeidsavtalen

5.1 Samarbeidsavtalen

Evalueringsarbeidet har bidratt til å synliggjøre viktigheten av samarbeidsavtalen mellom PBE og bydelene. Avtalen, slik den foreligger i dag, danner et godt rammeverk for samarbeid på et generelt nivå.

Verden har forandret seg etter pandemien, arbeidsformer har endret seg, og det er en vilje til endring og tilpassing. Evalueringsarbeidet har bidratt til å se samarbeidsavtalen med nye øyne og se på hvordan vi kan legge til rette for et bedre samarbeid i framtiden. Det konkluderes med at det ikke er behov for en ny revisjon av samarbeidsavtalen, men at den bør suppleres for å imøtekomme bydelenes og etatens behov og ønsker for samarbeid, nye arbeidsformer og etatens nye organisering.

5.2 Evalueringsarbeidet og veien videre

Bydelene har kommet med mange innspill, og det har blitt avdekket mange ønsker og behov for forbedring av samarbeidet. PBE ser imidlertid at det vil være svært ressurskrevende å imøtekomme alle innspill og behov bydelene har. Vi anerkjenner og ser mange gode innspill og behov som bydelene har, men evalueringsarbeidet har vist at det er et stort gap mellom bydelenes behov og hva vi i PBE klarer å levere/har kapasitet til i dag.

Prosjektet anbefaler derfor at PBE i etterkant av evalueringsarbeidet jobber videre med de grunnleggende behovene bydelene har. Det er særlig tre tema bydelene har vært opptatt av:

- Forventningsavklaring/rolleforståelse
- Kontaktpunkt/møtearenaer
- Opplæring og informasjonsutveksling/formidling

Prosjektet anbefaler at PBE igangsetter et nytt arbeid når ny organisasjonsstruktur trer i kraft som ser videre på hvordan vi kan imøtekomme de tre grunnleggende behovene. I et eventuelt nytt prosjekt bør det utarbeides en tiltaksliste der konkrete tiltak vurderes opp mot behovene. Det blir særlig viktig å avklare hva bydelene skal håndtere selv, hvilket ansvar de har for å ruste sine medarbeidere, og hva PBE skal ta ansvar for i et samarbeid.

Tiltak må forankres i ny organisasjon, på tvers av avdelinger. Det må avklares hvilken avdeling som skal ha ansvaret for videre oppfølging av dette arbeidet, samt avsettes ressurser i etaten.

