

Samråd och dialog i planeringen

SUZANNE DE LAVAL

Arkitekt SAR, tekn dr, konsult på Wikforss AB

Stora värden står på spel när planeringsprocessen drar ut på tiden. Allt oftare är det inte tekniska svårigheter som sätter käppar i hjulen, utan svårigheter att bli överens om förändringar i den gemensamma miljön. Samråd går emellertid att genomföra med bra resultat, men det kräver kunskap om hur man kan gå tillväga. Det finns en mängd användbara metoder men det kräver också ett medvetet förhållningssätt hos den som leder samrådet. Denna artikel handlar om samråd och dialog vid planering. Synsättet är användbart på alla nivåer; från detaljplaner till översiktplaner.



TECKNING: TEKNAR I ROSLAGEN AB

Processledaren eller dialogsamordnaren leder samrådsbeslut.

Aceptans och tillåtlighet är begrepp som ofta förekommer när man talar om dessa saker, och de orden antyder på ett nästan lite väl påträngande sätt att man är ute efter att övertala motsträviga markägare och andra sakägare om nödvändigheten av en åtgärd. Många gånger är det naturligtvis nödvändigt att få acceptans, därför att frågan är så betydelsefull för hela samhället, t ex dragningen av en väg eller järnväg av riksintresse. Men i många fall är inte det föreslagna projektet så självklart att man i första hand bara ska övertala, och då kan det vara av yttersta vikt att få fram synpunkter på planeringen i god tid från så många som möjligt av dem som berörs av förändringen.

Planeringsprocessen är definitionsmässigt en designprocess

Design- och planeringsprocessen karaktäriseras av ett arbetssätt som går ut på att man steg för steg provar sig fram med bättre och bättre lösningar på det problem man föresatt sig att lösa. I en dialog mellan de medverkande och i stegvisa utvärderingar av de framtagna förslagen lär sig alla de som deltar i processen allt mer om problemet och man kommer successivt allt närmare en godtagbar lösning.

Självklart bör man försöka få med synpunkter från dem som berörs av förändringen så tidigt som möjligt i denna process. De har oftast en djup kunskap om hur marken används och vilka kvaliteter som särskilt värderas av de kringboende. De rör sig i stråk som planeringsexperterna inte alltid kan ana vid en snabb scanning av området. Ibland kan det finnas en

nutida kulturhistoria som ännu inte hunnit få officiell status och därför inte finns med bland fornminnen och Q-märkningar.

Genom att samråda i ett tidigt skede och hitta de strategiska problemställningarna, som man börjar bearbeta direkt, kan man undvika att stjälpa projektet i slutskedet. Det kan vara katastrofalt att vänta för länge med att konfronteras med de verkliga problemen och intressekonflikterna. I samrådet kan man arbeta fram kompromisser som accepteras av parterna innan det slutliga förslaget presenteras.

Den nya Miljöbalkens krav på MKB och tidigt deltagande för allmänheten, föreningar, intresseorganisationer och olika myndigheter i samråd kring MKB gör det än viktigare att lära sig metoder för ett ändamålsenligt arbete med samråd.

En professionell inställning till samrådet

Samråd ska genomföras på ett medvetet och ansvarsfullt sätt och dokumenteras så att det kan åberopas i både formella juridiska, tekniska och ekonomiska sammanhang. Likaväl som man arbetar professionellt med den tekniska sidan av planering, bör man ha en professionell inställning till samrådet. Det finns kunskap och metoder att använda och man ska inte "fuska" sig fram. En ny roll i detta sammanhang är processledaren eller dialogsamordnaren. Det är en person som leder samrådsarbetet och som arbetar helt fristående från parterna. Han kan därmed på ett neutralt sätt leda samrådet, stötta alla parter och sammanställa resultatet.

Vägverket har framgångsrikt använt sig av särskilda dialogsamordnare i flera projekt.

Samordnaren har till uppgift att organisera samrådet, engagera intressenter, utgöra en informationscentral för dem som deltar i samrådet, arrangera och leda möten och ansvara för dokumentation av mötena. Samordnaren ska också kontinuerligt redovisa till projektledaren/uppdragsgivaren. De dialogsamordnare som Vägverket anlitar i Stockholm utbildades för detta ändamål i hur planprocessen organiseras i vägprojekt.

Ärlighet varar längst

Det gamla uttrycket gäller i allra högsta grad i samrådssammanhang. Att försöka manipulera deltagarna i ett samråd straffar sig alltid. Risken finns att någon gräver fram sanningen. Om man engagerar ett antal personer att delta i ett samråd, är det särskilt viktigt att de regler som gäller för samrådet klargörs för deltagarna. Kunskapen om hur planprocessen fungerar i praktiken är mycket bristfällig i samhället i stort. Detta gäller både sakägare och organisationer som dras in i ett samråd. Det är egentligen bara de som arbetar professionellt med planering som vet hur processen går till och vad man har för möjligheter att påverka i de olika skedena.

Den som ska bedriva ett samråd i en planeringsfråga bör således använda en väsentlig del av tiden till att om och om igen informera alla som engageras i planeringen, om planprocessen och vilka möjligheter var och en har att påverka. Min erfarenhet är att det även i en grupp som vid ett tillfälle har fått en genomgång, kan det behövas repetitioner.

Falska konflikter = missförstånd

Genom att vara ärlig och genom att se till att alla deltagare har de grundläggande förutsättningarna klara för sig, undviker man de falska konflikterna, det vill säga missförstånden. Då missförstånden klarats ut kan man i stället lägga ner både tid och kraft på att försöka lösa de äkta konflikterna som verkligen kräver resurser, utredningar, tekniskt kunnande, kompromisser och förhandlingar.

Konflikter är inte farliga

I Sverige är vi oersonligt konfliktradda. Vi känner obehag när någon börjar bråka. Det är lite olyckligt, därför att det handikappas många människor. Man vågar inte ta itu med svåra frågor.

Om man i stället vågar se positivt på konfliktbegreppet och analyserar vad det innebär, ser vi snabbt att all planering genereras av konkurrerande anspråk på användning av den mark vi har till förfogande – helt enkelt äkta konflikter. Vi har ett demokratiskt planförfarande och en professionell planerarkår i Sverige, därför angriper vi problemen på ett sakligt sätt och konflikten behöver inte leda till hårda ord och överilade handlingar.

När parterna råkat i gräl är det oftast välgörande att försöka definiera de falska respektive de äkta konflikterna, reda ut missförstånden och sedan ta ett steg framåt i processen och bearbeta de äkta konflikterna.

De svåraste frågorna

Det är svårt att få människor att engagera sig i planeringen i tidiga skeden. Alla frågor blir mycket abstrakta och osäkerheten om vad som ska bli resultatet av arbetet ger ingen motivation för medborgarna att satsa dyrbar fritid på samhällsfrågor. En tydlig äkta konflikt är ett av de bästa sätten att få folk engagerade. Men då har man också ett stort ansvar att behandla alla med respekt, öppenhet och ärlighet. Tidsaspekten är också en svår fråga. Hur ska en samrådsdeltagare kunna förstå att det man talar om och funderar över kanske inte kommer att byggas förrän om tio år? Eller ännu värre, det kanske inte blir av alls. Det är bara de aktivister som till varje pris vill stoppa projekten som ser tidsaspekten som en fördel.

Dokumentera

Samrådsresultat, synpunkter, möten och dialoger mm bör alltid dokumenteras genom noggranna och tydliga, daterade minnesanteckningar. Uttalanden ska redovisas så att man har möjlighet att bedöma deras sakinnehåll och relevans. Pressklipp sparas självklart i handläggningspärmen.

Om samrådet dokumenteras tydligt och redovisas offentligt, kan deltagarna återvända till sina uttalanden i efterhand.

Samrådets resultat betraktas ofta av teknikerna som "mjuka" fakta som väger lätt i vägskålen gentemot ekonomi och teknik. Detta beror kanske främst på att man inte lagt ned tillräcklig möda på att dokumentera och analysera de synpunkter och den information som kommer fram i samrådet. Dessa "mjuka" fakta förvandlas dock till kallt stål om den planerade investeringen försenas!

Kommunikationsplan

Genom att planera hur man ska kommunicera med omvärlden i ett projekt och väva in kommunikationsplaneringen i projektets tidsplanering från början, kan man styra resultatet på ett medvetet sätt. Kommunikationsplaneringen bör ses över inför varje nytt skede. I kommunikationsplanen bör man tydligt formulera syfte och mål med kommunikationen och en strategi som visar vad som är tyngdpunkten i projektet, vilka metoder som ska användas och vad som är huvudbudskapet. Man bör fastställa vilka målgrupper man vill nå och vilka kanaler som skall användas. De planerade aktiviteterna, det kan röra sig om flera olika samråds- eller dialogtillfällen, ska vävas in i tidsplaneringen för projektet och ansvar för genomförande av aktiviteterna måste fördelas. En fråga som är intressant att fundera över, är frågan om vilka kritiska framgångsfaktorer man kan finna i projektet. Vad krävs av oss för att lyckas i kommunikationen? Sist, men inte minst bör kommunikationsplanen innehålla en utvärdering av kommunikationen, en fastställd tidpunkt för denna utvärdering och anvisning om vem som ansvarar för utvärderingen. Dialogsamordnaren eller processledaren kan upprätta kommunikationsplanen och följa upp att den tillämpas och uppdateras i nära samarbete med projektledaren.

Presentationsmaterial

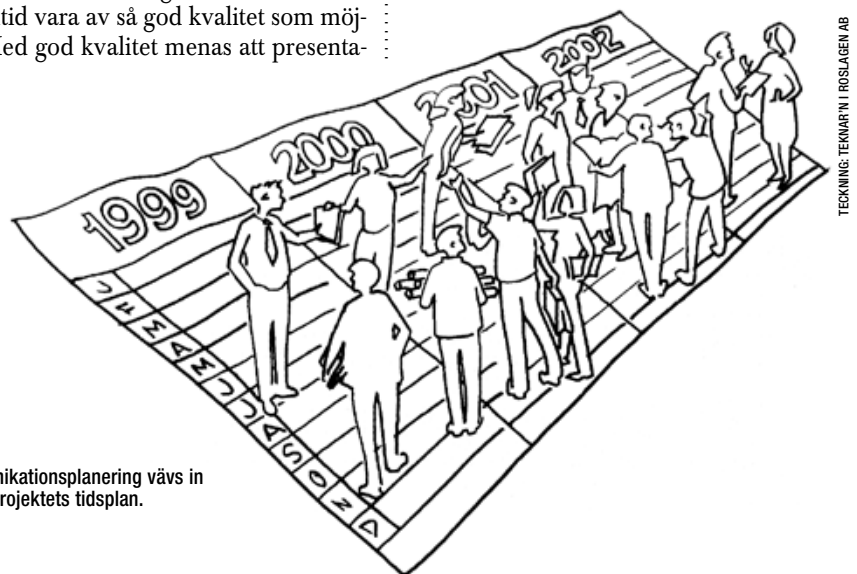
Det presentationsmaterial som används vid samråd och dialog med allmänheten bör alltid vara av så god kvalitet som möjligt. Med god kvalitet menas att presenta-

tionsmaterialet är åskådligt och begripligt. Det ska inte vara komplicerat och visa all tänkbar information, utan tydligt och klart visa kartbilden, med den aktuella frågeställningen illustrerad. Modern GIS-teknik, datorstött ritande och OH-teknik gör det fullt möjligt att tidigt i processen framställa presentationsmaterial av hög kvalitet. Planeringsprocessen i sig har mycket att vinna på att tydligt presentationsmaterial tas fram tidigt. Alla medverkande får därmed möjligheter att se problem och brister och åtgärda dem tidigare. Om projektledaren beställer sådana bilder i upphandlingen av konsulterna, för att kunna presenteras tidigt i processen, skapas goda förutsättningar för samrådet. Ett dilemma är att ett väl bearbetat material kan ge ett intryck av att allt redan är beslutat och färdigt. Då blir det en pedagogisk uppgift att förklara vilken status materialet har. Det är för övrigt alltid viktigt att redovisa materialets status, med datum på alla de presentationsdokument som framställs.

Metoder för dialog

I en idéskrift utgiven av Vägverket Region Stockholm *Samråd & Dialog En idebok för den som ska arrangera någon form av dialog (1999)*, finns flera metoder beskrivna. Fördelar och nackdelar redovisas och det finns även en del tips om hur man går till väga i praktiken. Där finns också en checklista och litteraturhänvisningar för den som vill ytterligare fördjupa sin kunskap. De metoder som behandlas mer ingående är:

- **Arbetsgrupper** som bildas kring en fråga och som träffas ett antal gånger. Detta kan organiseras så att de olika grupperna har kontakt med projektledningen enligt ett schema som passar in i tidsplaneringen för projektet.
- **Seminarier**, ett par träffar med inbjudna deltagare. Specifika frågor behandlas.



Kommunikationsplanering vävs in tidigt i projektets tidsplan.

- **Studiecirkel**, en grupp studerar ett ämne tillsammans vid några träffar.
- **Öppet hus**, bemannad lokal med utställning av befintligt utredningsmaterial.
- **Charrette**, metod utvecklad ur Öppet hus-idén. Planerarna formar ett planförslag under en begränsad tidsperiod, i dialog med allmänheten som kommer och går i den öppna lokalen.
- **Arbetsboksmetoden**, arbetsböcker framställs av projektledningen, ett kombinerat enkät- och informationsmaterial. Studiecirkelliknande grupper arbetar sig igenom arbetsböckerna.
- **Gåtur**, promenad i det aktuella planområdet, med efterföljande strukturerad diskussion.

Skrota stormötet

Ett mycket vanligt sätt att försöka genomföra samråd med allmänheten är att arrangera ett stormöte eller en hearing. Detta är en dålig metod om syftet är att få in sakliga synpunkter och föra en dialog. Stormötet eller hearingen ställer mycket höga krav på den som ska leda det. Stormötet har en mängd inneboende svårigheter. Alla kommer inte till tals. Det är oftast endast de som redan har uttalat sig i andra sammanhang som vågar framföra sina synpunkter. Ofta är det någon eller några personer som tar över på de andras bekostnad. Om frågan som behandlas är konfliktfylld med både falska och äkta konflikter, är det många av deltagarna som inte kan ta till sig saklig information.

Arbetsgrupp eller studiecirkel i full verksamhet.

De hör bara vad de tror att de ska få höra och går därifrån i affekt.

I vissa fall kan det dock vara rätt att arrangera stormöten, till exempel för att leda ett större dialogprojekt och informera en stor grupp om hur man tänker jobba. Men att använda stormöten för samråd är nästintill omöjligt.

I Norrtälje genomförde Vägverket i samarbete med kommunen ett brett upplagt samråd med allmänheten kring frågan "Förbifart Norrtälje" parallellt med själva vägutredningen. Ett sextiotal personer förde en dialog med Vägverket och kommunens planerare under våren 1997. Detta arrangerades så att åtta arbetsgrupper bildades. Dessa planerade själva sitt arbete. Varje arbetsgrupp utsåg en eller två representanter som träffade projektledningen vid ett antal schemalagda tillfällen. Vid dessa tillfällen redovisade projektledningen hur arbetet med vägutredning och MKB fortskred. Gruppernas representanter fick ställa frågor från grupperna och de fick svar av projektledningen. Grupperna fick planer och dokument att studera fortlöpande under projektet. De kunde också beställa dokument och att experter tillkallades, för att specifika frågor skulle kunna belysas. Vad som var särskilt intressant i detta fall var att grupperna ställde en mängd frågor som blev underlag för miljökonsekvensbeskrivningen.

I projektet tillämpades metoden att använda en dialogsamordnare. Samrådet dokumenterades fortlöpande under hela processen och deltagarna fick snabbt ut minnesanteckningar från alla samrådsmöten. Dessutom dokumenterades det hela i en rapport *Dialog i Norrtälje, allmänhetens medverkan i vägplanering* (1997). Erfarenheterna från dialogen finns sammanställda och analyserade i denna rapport.

Detta arbetssätt och de slutsatser som drogs har sedan lett till att man på Vägverket Region Stockholm genomförde en samrådsutbildning för projektledare och resonemangen utvecklades i rapporten *Samråd & dialog* (1999).

Deltagarna i samrådet kunde enkelt rekryteras, då den fråga som diskuterades var – och är – mycket brännande i Norrtälje. De accepterade de villkor för samrådet som Vägverket ställde upp, och de fick på detta sätt delta i själva vägutredningen och MKB:n. Att sakfrågan "Förbifart Norrtälje" än i dag inte fått sin lösning är en konsekvens av att denna vägutredning inte fick tillräcklig, hög prioritet, när medel skulle tilldelas de planerade vägbyggena i regionen.

När frågan kommer upp på dagordningen igen, finns denna ovanligt väl dokumenterade samrådsprocess och genomlysning av problematiken att hänvisa till och använda i det fortsatta planarbetet.



REFERENSER

Suzanne de Laval: *Dialog i Norrtälje allmänhetens medverkan i vägplanering* publikation 1997:100, Vägverket, Borlänge

Suzanne de Laval: *Samråd & Dialog En idébok för den som ska arrangera någon form av dialog* FOL:1999:0089, Vägverket Region Stockholm

Suzanne de Laval: *Planerare och boende i dialog Metoder för utvärdering*, KTH Arkitektur och stadsbyggnad, Projekteringsmetodik, Doktorsavhandling 1997, Stockholm

Suzanne de Laval (red): *Hur arbetar Vägverket med gestaltning i verkligheten? Tre fallstudier. Utvärdering/uppföljning av gestaltungsåtgärder*, RAP 2001:0489, Vägverket Region Stockholm

Skriften kan beställas via fax 0243-755 50.



Skriften kan beställas från Vägverket tel 08-757 66 00.

