



DIALOG FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING

IVL som stöd i deltagandeprocesser

Anja Karlsson, Susanna Roth, Katarina Buhr

© IVL Svenska Miljöinstitutet 2015
Författare // Anja Karlsson, Susanna Roth, Katarina Buhr
Layout // Kerstin Kristoferson
Foto framsida // Botkyrka kommun

IVL Svenska Miljöinstitutet AB
Box 21060 // 100 31 Stockholm
Tel 010-788 65 00 // Fax 010-788 65 90

www.ivl.se

Dialog för hållbar stadsutveckling

IVL som stöd i deltagandeprocesser



Kontakta oss om du vill veta mer:

Anja Karlsson, IVL
anja.karlsson@ivl.se
Tel: 010-788 66 49

Katarina Buhr, IVL
katarina.buhr@ivl.se
Tel. 010-788 65 44

www.ivl.se

Ett stöd i deltagandeprocesser

Att involvera medborgare, slutanvändare och intressenter i frågor som rör hållbar stadsutveckling har blivit en allt viktigare fråga under 2000-talet, både i Sverige och internationellt. I oktober 2015 samlades världens länder i New York för att anta 17 nya hållbarhetsmål, Sustainable Development Goals (SDG) (FN, 2015). Ett av målen handlar om att städer och samhällen ska vara hållbara, inkluderande och säkra. I ett av delmålen poängteras att det till 2030 behövs bättre inkludering av stadens invånare och en ökad kapacitet för deltagande, integrering och hållbar planering i alla världens länder.

Kommuner, kommunala och privata fastighetsbolag och byggbolag är exempel på svenska aktörer som idag ofta använder dialog för beslut kring stadsutveckling. I takt med att erfarenheter och forskning om dialog växer, och krav på hållbarhet i stadsutveckling ökar, kan det finnas ett behov av stöd för att få ut så mycket som möjligt av dialog med medborgare, intressenter och slutanvändare. Att involvera olika typer av deltagare i stadsutvecklingsprocesser och projekt bör inte göras lättvindigt. Det finns många frågor som måste besvaras innan man bestämmer sig för att involvera externa aktörer i projekt.

IVL kan fungera som stöd i dialoger för hållbar stadsutveckling på flera sätt:

- Stödja dialogprocessens utformning och genomförande genom vår kombinerade expertis inom miljö och hållbar utveckling och dialogmetoder.
- Introducera nya dialogmetoder som har använts i andra sammanhang och har stöd i aktuell forskning.
- Sprida erfarenheter av dialog till såväl praktisknära som akademiska målgrupper, vilket kan bidra till en positiv bild av inblandade parter och att erfarenheter kommer andra till nytta.
- Genomföra förstudier på miljö- och hållbarhetsområdet som underlag för en dialogprocess.
- Göra vetenskap till verklighet genom att skapa målgruppsanpassade budskap med stöd i forskningen.

IVL har kompetens inom många miljö- och hållbarhetsfrågor med relevans för stadutveckling, exempelvis energi, klimat, byggande, inomhusmiljö och sociala frågor.

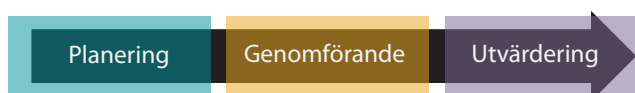
I den här rapporten ger vi en kort kunskapsöversikt i hur deltagande kan användas i olika projekt som rör hållbar stadsutveckling, vilken nytta det kan ge och vilka utmaningarna är.

Varför dialog?

Motiven bakom ett ökat deltagande i processer som rör hållbar stadsutveckling är många. Deltagandeprocesser argumenteras öka förståelsen och acceptansen för nya åtgärder och insatser (André et al., 2012; Tahvilzadeh, 2013), öka kvaliteten i slutresultat för projekt som bättre speglar behoven i samhället (Gibbons et al., 1995; Nowotny et al., 2001) och öka engagemanget för och kunskapen om hållbarhet bland medborgare, slutanvändare och andra intressenter (Boverket, 2009). Det finns också vinster ur ett demokratiperspektiv genom att medborgarnas kunskap, förståelse, intresse och förtroende för de demokratiska processerna kan öka, vilket kan leda till ett stärkt socialt kapital och bredare samhällsengagemang (Lindholm, 2012). En ökad transparens kan också sätta press på den interna kvalitetsutvecklingen. I förlängningen förväntas det att deltagandet har en positiv inverkan på människors välbefinnande och bidrar till en hållbar social utveckling.

Hur gör man?

Det är viktigt att det finns en klar bild över hur deltagandet ska gå till innan deltagarna bjuds in. För att strukturera upp processen kan deltagandet delas in tre faser: *planering, genomförande* och *utvärdering*.



Figur 1 Deltagandeprocessens faser.

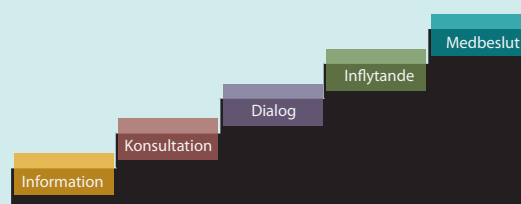
Planering. En första grundläggande fråga är om ett deltagande av externa aktörer behövs och om det är möjligt. Deltagande, oavsett omfattning, kräver tid och resurser, och framförallt krävs det att det finns något i det aktuella projektet som deltagarna konkret kan påverka.

Om deltagande är önskvärt och möjligt, så handlar nästa fråga om vilka som ska delta. Även om det vore idealt att involvera alla berörda medborgare, användare eller intressenter i en deltagandeprocess är detta sällan möjligt. Därför är det viktigt att fundera på vilka aktörer som borde bjudas in i processen, hur viktigt representativitet är och vad som motiverar dessa aktörer att delta.

Beroende på projekt och syfte kan deltagarna ges olika mycket inflytande. Graden av inflytande och delaktighet beror således på vad projektet vill ha ut av deltagarna. Vill projektet ta reda på något om användarnas eller intressenternas behov, eller få feedback på olika förslag? Eller vill man tillsammans med deltagarna diskutera eller ta fram bästa möjliga lösning på ett problem? Vilka metoder för deltagande projektet sedan väljer för att involvera medborgare, användare och andra intressenter beror på vilken grad av inflytande som deltagarna ges.

Det finns flera verktyg för att identifiera och bedöma vilken grad av inflytande och delaktighet som passar för det specifika projektet, och i längden vilka metoder som är lämpliga. De flesta verktyg består av olika former av delaktighets- eller dialogtrappor. Dessa har ofta anpassats till den kontext där de används, men så gott som alla utgår från Sherry Arnsteins (1969) ”Ladder of citizen participation”.

SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2011a) har i sitt projekt Medborgardialog tagit fram en egen dialogtrappa. Den är inspirerad av Arnsteins steg men anpassad efter svenska förhållanden, som hjälp till kommuner och landsting som vill arbeta med medborgardialog. Trappan har fem steg: information, konsultation, dialog, inflytande och medbestämmande.



Figur 2 SKL:s dialogtrappa.

Genomförande. Det finns en mängd olika metoder att använda sig av för att involvera olika typer av deltagare, t.ex. intervjuer, enkäter, workshops, fokusgrupper, användarpaneler och omröstningar. Till stor del beror valet av metod på vilket inflytande man vill ge deltagarna men även vilka deltagarna är.

Som exempel på metoder kan IVL-projektet SubUrbanLab nämnas (se även <http://suburbanlab.eu>). Projektet syftar till att undersöka olika sätt för hur miljonprogramsområden på ett hållbart sätt kan förnyas i samarbete med boende och andra viktiga intressenter. I ett av delprojekten involverades de boende i stadsdelen Alby, Botkyrka kommun, i utformningen av temporära användningsområden av en tom tomt i centrala Alby. Medborgarnas involverades med hjälp av korta intervjuer med förbipasserande på Alby torg och en workshopturné där olika grupper av berörda medborgare deltog, t.ex. föreningsrådet, föräldraföreningen, sportorganisationer och en grupp unga tjejer. Dialogen resulterade i två förslag på hur den tomma tomten kan användas de kommande 10-15 åren, som presenterades i en rapport för återkoppling till medborgarna och som underlag till den fortsatta kommunala processen (Botkyrka kommun, 2015).

Ett annat delprojekt inom projektet SubUrbanLab handlade om att göra en gångsträcka på Albyberget som upplevs som otrygg, mer attraktiv och välanvänd. Inom ramen för delprojektet testades i fält ny belysning tillsammans med boende på Albyberget. För att göra gångsträckan mer attraktiv installerades också teknik som möjliggjorde projiceringar av bilder längst gångsträckan, där boende på Albyberget och utanför hade möjlighet att bidra med bilder till en tävling på temat "Vårt Alby" och senare rösta på vilka bilder som skulle projiceras längs gångvägen.

Ett annat pågående IVL-projekt fokuserar på energieffektivisering av byggnader och använder sig av intressentdialoger för att identifiera olika hinder och förslag på lösningar för energieffektivisering av kulturhistoriska byggnader (IVL, 2013). Regelbundna arbetsmöten av workshop-karaktär anordnades där IVL presenterade olika lösningar som deltagarna fick reagera på i fokusgrupper och i plenum-diskussion. Resultatet utgjorde underlag för vidare utveckling och förslag på justerade kriterier för miljöbyggnad för att ta hänsyn till kulturhistoriska bevarandevärden.

Oavsett vilken metod ett projekt väljer att använda är det viktigaste att tänka på att metoden ska vara anpassad till syftet med projektet, vilka deltagarna är och graden av inflytande som de som deltar ges. Det är viktigt att välja metoder som skapar möjlighet för alla relevanta grupper att delta och uttrycka sin åsikt.



Vinnande bilder i omröstningen

Utvärdering. Utvärdering och återkoppling bör vara ett kontinuerligt inslag i deltagandeprocesser. Utvärderingen kan vara ett sätt att förbättra planeringen och projektets process och rapportera om vad deltagandet har resulterat i. Det finns ingen regel som säger att utvärderingen behöver vara omfattande. Om det är ont om resurser för att genomföra en utvärdering kan man välja att fokusera och reflektera över processen för deltagandet och deltagandets resultat (SKL, 2011b). Två frågeställningar som kan fungera som utgångspunkt för utvärderingen är:

- Vad blev resultaten? (Har vi nått uppsatta mål? Har vi gjort det vi sa att vi skulle göra?)
- Fungerade processen? (Vad har vi lärt oss? Använde vi relevanta metoder? Hur påverkade deltagandet beslutsfattarna och de som medverkade?)

Medan den första frågan fokuserar på att dra lärdomar från deltagandet och dess mervärde handlar den andra om vad man uppnått med deltagande.



Fotograf // Olof Thiel

Utmaningar

Det finns många förespråkare av deltagandeprocesser men också många forskare och praktiker som förhåller sig kritiska till begreppet och metoderna. Vissa kritiker ifrågasätter deltagandeprocesser då de anser att det kan utgöra ett hot mot demokratin. En del av kritiken handlar om att deltagandet sällan varken stärker eller ökar deltagarnas faktiska inflytande utan snarare används för att legitimera beslut som redan är tagna eller används i processer som i praktiken bestäms av faktorer som deltagarna inte har möjlighet att påverka. Resultatet av deltagandet riskerar då att bli besvikna deltagare med ett ökad misstroende för samhället och arrangörerna (Tahvilzadeh 2015). Kritiken ligger också i att deltagarnas egenintressen, känslor och förmågor gör det omöjligt att tillsammans ta beslut som ligger i kollektivets bästa (Tahvilzaden, 2013). En risk med deltagande i projekt som rör hållbar stadsutveckling är också att marginaliserade grupper i samhället inte har tid, lust eller möjlighet att delta i dialogen. Det innebär att folket representeras av de som är mest resursstarka vilket riskerar att ge en skev bild av verkligheten och försämrar jämlikheten i samhället (Abrahamsson, 2013; Henecke & Khan, 2002).

Det finns också kritik mot hur själva dialogprocesserna utformas. En vanligt förekommande kritik är att deltagande främst handlar om konsultation och information och inte så mycket om medbestämmande (Enquist, 2013).

För att undkomma fallgropar finns det flera saker som viktiga att tänka på i processen. I planeringsskedet av deltagande är det viktigt att ha i åtanke att det tar tid och är resurskrävande. Det kräver också tid och engagemang att hitta rätt deltagare. De mest berörda grupperna kan också vara de som är mest passiva och därför svårast att engagera. Extra insatser kan behövas för att nå dessa grupper.

Vid genomförandet av deltagandet bör man tänka på att vara transparent med syftet för deltagandet och ärlig med vad deltagarna kan ha inflytande över. Det är viktigt att se till att det finns gemensamma förväntningar bland deltagarna och en samsyn om vad deltagandet innebär, vilket påverkansutrymme som finns, och vem som tar de slutgiltiga besluten. Språk är också en viktig maktfaktor. Om fel språkbruk används riskeras deltagare att exkluderas. Vilken metod man väljer att använda är också en viktig framgångsfaktor. Olika metoder passar bättre för vissa områden, för att nå projektets målsättningar och för att alla deltagare ska kunna medverka och uttrycka sin åsikt.

För att följa upp arbetet är det viktigt att ha realistiska och uppföljningsbara mål. Feedback och transparens till deltagarna är också centralt för att deltagarnas motivation ska bibehållas. Deltagarna ska kunna se vilka konkreta resultat de har kunnat påverka.



Deltagande som ett sätt att stärka social hållbarhet

Social hållbarhet är ofta mer svårtolkat än den ekonomiska och ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Som en konsekvens tenderar därför frågorna om social hållbarhet att hamna längre ner på prioriteringslistan i planerings- och utvecklingsarbete i staden (Tunström, 2015). Att involvera medborgare, slutanvändare och intressenter i arbete med hållbar stadsutveckling kan vara ett sätt att adressera frågan om social hållbarhet.

Stadsplanering och stadsutveckling i stort kan dock omöjligt adressera alla frågor som rör social hållbarhet. Men hur man bygger och planerar städer och bostadsområden har en stor inverkan på hur människor lever sina liv. Bland annat när det kommer till tillgänglighet till bostäder, platser för fritidsaktiviteter, trivsel, trygghet och goda relationer med andra medborgare.

En stor del av de positiva sociala effekterna i samband med förnyelsearbete brukar tillskrivas delaktighet och inflytande från de boende och intressenter i området. Bland beslutsfattare är en vanlig uppfattning att deltagande kan ha en positiv inverkan på hälsa, välbefinnande, samtidigt som det tillför viktig kunskap till processen och kan skapa förtroende för det politiska styrsystemet (Gustavsson & Elander, 2013). Det finns också uppfattningar om att planering som baseras på medborgarnas, slutanvändarnas och intressenterna uppfattningar och förväntningar kan bidra till att skapa en hållbar områdesutveckling (Boverket, 2015).

Även om deltagande inte är lösningen för alla utmaningar inom social hållbarhet står det klart att det har en roll att spela i utvecklingen av våra städer. Som denna genomgång har visat krävs det, i takt med den ökade trend att använda sig av deltagandeprocesser, en medvetenhet om vad det kan och inte kan vara, insikt om dess begränsningar och kunskap om hur det ska genomföras.

Kontakta oss om
du vill veta mer:

Anja Karlsson, IVL
anja.karlsson@ivl.se
Tel: 010-788 66 49

Katarina Buhr, IVL
katarina.buhr@ivl.se
Tel. 010-788 65 44

www.ivl.se

Referenser

- Abrahamsson, H. (2013) Vår tids stora samhällsodaning – städers ökade roll för social hållbarhet, i: (2013) Framtiden är redan här, hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling, Majornas Grafiska AB, Göteborg.
- André, K., L. Simonsson, Å. Gerger Swartling & B-O. Linnér, (2012) Method Development for Identifying and Analysing Stakeholders in Climate Change Adaptation Processes, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14:3, 243-261
- Arnstein, S., (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-24.
- Botkyrka kommun, (2015) Från grusplan till mötesplats – förslag på tillfällig användning av före detta Albyskolans tomt, Alby områdesgrupp
- Boverket, (2009), Social hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt, IJ2009/1746/IU
- Boverket, (2015) Attraktiva miljonprogramsområden: platskvalitet med ökat deltagande, Rapport 2015:20.
- Enquist, K., (2013) Medborgardeltagande i PBL – tre problem och möjliga lösningar, Hållbara Städer – tankar från kursen Stadens utmaning, Sveriges Lantbruksuniversitet, Rapport 2013:11.
- FN, Förenta Nationerna, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 21 October 2015.
- Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow, (1995) *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* (London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications).
- Gustavsson & Elander, 2013, Social hållbarhet inte bara "sustainable"? Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt, Örebro Universitet, HUMUS, Centrum för urbana och regionala studier.
- Lindholm, T. (2012) Handbok i medborgardialog, Haninge kommun. <http://haninge.se/globalassets/kommun-och-politik/dialog-och-synpunkter/medborgardialog/handbok-i-medborgardialog.pdf>
- Henecke, B. och J. Khan, 2002, Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik, Working Paper in Sociology 2002:1, Lund University.
- Nowotny, H., P. Scott. & M. T. Gibbons, (2001) *Re-thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty* (Cambridge: Polity Press).
- IVL, 2013, IVL utreder kriterier för kulturhistoriska byggnader, <http://www.ivl.se/press/nyheter/nyheter/ivlutrederkriterierforkulturhistoriskabyggnader.5.4dd97c213ed2e2e70119b.html> (2015-11-04)
- SKL, Sveriges kommuner och Landsting (2011a) Medborgardialog som del i styrprocessen.
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting, (2011b) Handbok i utvärdering av medborgardialog, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-715-3.pdf>
- Tahvilzadeh, N., (2013) Medborgardialoger – dess kritiker och förkämpar, i: (2013) Framtiden är redan här, hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling, Majornas Grafiska AB, Göteborg.
- Tahvilzadeh, N., (2015) Det våras för medborgardialoger. Publikation för Demokratiutredningen 2014. <http://demokratiutredningen.info/rapporter/>
- Tunström, M., (2015) Gemenskap i den hållbara staden – social hållbarhet och medborgarinflytande, i: (red) Lindholm, T., Oliviera e Costa, S., Wiberg, S., (2015) Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om problem och potential i samhällsplaneringen, Ljungbergs tryckeri, Klippan

Dialog för hållbar stadsutveckling – IVL som stöd i deltagandeprocesser

Att involvera medborgare, slutanvändare och intressenter i frågor som rör hållbar stadsutveckling har blivit en allt viktigare fråga både i Sverige och internationellt. Kommuner, kommunala och privata fastighetsbolag och byggbolag är exempel på svenska aktörer som idag ofta använder dialog för beslut kring stadsutveckling.

IVL kan fungera som stöd i dialoger för hållbar stadsutveckling till exempel genom attstödja dialogprocessens utformning och genomförande, introducera nya dialogmetoder som har använts i andra sammanhang och har stöd i aktuell forskning och genomföra förstudier på miljö- och hållbarhetsområdet som underlag för en dialogprocess.

IVL har kompetens inom många miljö- och hållbarhetsfrågor med relevans för stadutveckling, exempelvis energi, klimat, byggande, inomhusmiljö och sociala frågor.

I den här rapporten ger vi en kort kunskapsöversikt i hur deltagande kan användas i olika projekt som rör hållbar stadsutveckling, vilken nytta det kan ge och vilka utmaningarna är.

Läs mer på www.ivl.se