

Kunder – från hinder til ressurs

KUNNSKAPSGENERERING OG DIALOG GIR IKKE KONFLIKTFRI PLANLEGGING

Tore Solberg
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Norge
tore.solberg@vegvesen.no

Utgangspunktet for studien som dette paperet bygger på, er utfordringer ved medvirkning og dialog i planlegging etter Plan- og bygningsloven. Caset er planlegging av en 4-felts motorveg utenfor en liten norsk by. For å innhente mer systematisk kunnskap om disse utfordringene ble det i mars 2008 gjennomført en kvalitativ studie hvor det ble foretatt fokusgruppeintervjuer med tre parter som er involvert i planleggingsprosessen: en gruppe bestående av kommunens representanter, en gruppe med representanter fra velforeninger og andre frivillige organisasjoner, og en gruppe med vegvesenets planleggere.

I dette paperet setter jeg fokus på hva planleggerne har gjort, hvordan befolkningsgrupper har medvirket og lært - og hvordan begge parter forholder seg til kommunen som beslutningsmyndighet. Studien retter seg mot planarbeidet som er gjennomført i perioden mai 2005 – mars 2008.

Teoretisk bakgrunn

Medvirkning ansees som et sentralt begrep i denne studien. Riksantikvaren definerer medvirkning slik:

Medvirkning i planprosesser betyr at folk får anledning til å delta formelt i fysisk planlegging fra et tidlig tidspunkt i planprosessen ved at planmyndighetene aktivt går ut for å gi informasjon om sentrale spørsmål som skal tas opp, og for å få synspunkter på dette tilbake. (Riksantikvarens hjemmesider 2005)

Samtidig er det viktig å skille mellom begrepene samarbeid, medvirkning og informasjon. Samarbeid skal sikre riktig planprosess, forutsigbarhet i framtiden og eierskap til planene hos beslutningstakerne. Medvirkning skal bidra til kunnskapsoverføring mellom lokalbefolkningen og planmyndigheten, gi omgivelsene anledning til å påvirke løsninger underveis i prosessen, og bidra til forståelse både for prosessen og sluttresultatet. Informasjon skal markedsføre prosjektene og prosessene. Den skal dekke kunnskapsbehovet befolkningen har om prosjektet. Informasjonen skal gis til målrettede grupper eller til bredere lag av publikum (Solberg 2003:3)

Jeg baserer meg også på Arnsteins stige (Arnstein 1969) om medvirkning som beskriver åtte nivåer for innflytelse og makt i politiske og økonomiske prosesser. For hvert trinn i stigen øker innbyggernes mulighet til å påvirke resultatet.

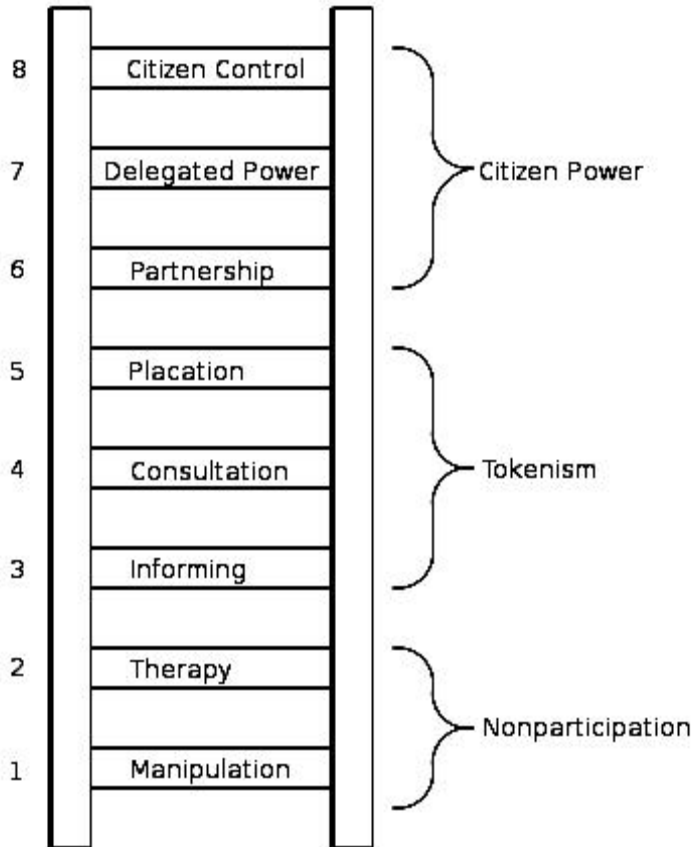


Fig 1. Arnsteins "The ladder of citizen participation". Viser de åtte trinnene av medvirkning.

Metode

Fokusgruppeintervjuer er egnet til å undersøke menneskers erfaringer, ønskemål eller problemer (Tillgreen og Wallin 1999). Metoden er velegnet når handlinger og motivasjon skal undersøkes eller når man ønsker en dypere forståelse av meningsdannelse og holdninger til utvalgte emner. Metoden beskrives som:

"En nøye planlagt diskusjon med den hensikt å få kunnskap om en velavgrenset problemstilling i et tillatende og ikke-truende miljø, og er kjennetegnet av at gruppen består av mennesker som har visse fells egenskaper, og som gir undersøkelsen data av kvalitativ natur under en fokusert diskusjon" (Sørfonden og Finstad 2000)

Ved fokusgruppeintervjuene benyttet jeg en enkel intervjuguide bestående av temaene:

-erfaring med å ha deltatt på møtene

- informasjonstilgang
- dialogens kvalitet
- læring om planlegging
- beslutningsgrunnlaget
- nyttene av medvirkning

Intervjuene ble nedskrevet verbatim og gjennomlest flere ganger. Deretter ble det gjennomført en kvalitativ tekstanalyse hvor jeg så etter gjennomgående trekk i materialet.

Prosjektet

Oppdraget er å utarbeide en kommunedelplan med konsekvensutredning for en strekning på 12 km forbi Larvik. I planperioden gjennomførte vi 9 møter i løpet av to år. Plan- og bygningsloven i Norge krever som et minimum at det skal gjennomføres 2 møter/informasjon til publikum i perioden. Publikum har to formelle anledninger til å komme med høringsuttalelser: når planprogrammet skal vedtas av kommunen, og når planforslaget foreligger med konsekvensutredning. Møtene har vært annonsert i lokalavisene, og er åpne for alle interesserte.

Møtene med publikum

Motivet for å gjennomføre møter langt utover minstekravet, er ønsket om å levere en god veg for transportbehovet og for lokalsamfunnet. ”- Jeg sitter igjen med som hovedinntrykk at den planen vi har nå er mye bedre enn den planen vi ville hatt hvis vi ikke hadde jobbet på denne måten” sier en av vegvesenets planleggere. En av kommunens representanter uttrykker at prosessen har vært bra, men at vegvesenet bør være tydelig på hva interesseorganisasjoner inviteres inn i, så det ikke skapes forventninger om innflytelse som ikke er reell. En fra interesseorganisasjonene uttrykker det slik:

” ...i en sånn prosess som dette, som alt i alt har vært veldig positiv, så er jo dette med ærlighet veldig viktig. Du kan knekke en sånn prosess ganske lett, men jeg synes vi har fått mer og mer tillit til dette arbeidet etter hvert, det må jeg innrømme.”

Arbeidsformene på alle møtene har vært preget av dialog. Møterommet har vi satt opp med gruppebord eller som forelesningssal. Vegger og løse plater brukes til å presentere tegninger, foto og kart. Vi har variert mellom informasjons- og debattmøter og verksted-møter der alle har blitt invitert til å tegne på kart og skrive opplysninger direkte på kartene.

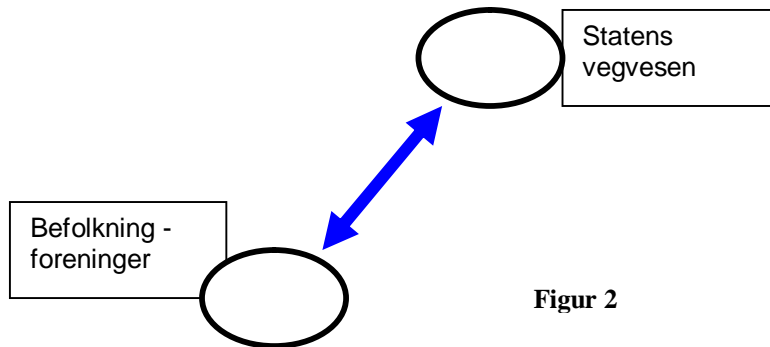
Planleggerne har vært i direkte samtale med beboere, velforeninger og næringsinteresser på møtene. Innspill og inntrykk dokumenteres og bearbeides. De inngår i løsningsforslag eller som justering av innhold i temarapporter. Det er en bevisst sammenheng mellom møtene og framdriften i planarbeidet. På møtene har det deltatt mellom 50 og 90 personer hver gang. Arbeidsformen er krevende for alle som deltar. Store mengder informasjon skal fordøyes, og framdriften i prosjektet er en utfordring for de som skal få kontinuitet i prosessen som deltakere. Foreningsrepresentantenes syn på møteformen er at den er krevende: skal du ytre en mening, må du reise deg i plenum eller si noe i en gruppe rundt et bord. Den mer personlige dialogen med planleggere har bare vært mulig i pauser på møtene eller på en kontordag planleggerne hadde i Larvik. Den medvirkningen som foregår på møtene som er beskrevet her, vil jeg plassere på trinn 4, Consultation (høring) eller trinn 5, Placiation (blidgjøring) Vi går lengre enn bare å ha en høring - deltakerne utfordres aktivt til å dele av sin kunnskap med planleggerne, men det er planleggerne som velger hva de ønsker å benytte i videre arbeid.

Kunnskapsinnhenting – hva har vi fått?

I den åpne arbeidsprosessen har planleggerne fått tilgang på mye lokalkunnskap, ideer til komplette løsninger og forslag til forbedring av skisser som er framlagt. Lokalkunnskapen var nyttig for planleggerne i en tidlig fase. De fikk hurtig kunnskaper om natur, bruk av turområdene, virkningene fra dagens veg på boligområder. I alternativsøket hadde vi på det meste 20 ulike alternativer da silingsprosessen startet. Disse ble redusert til 8 og deretter til 4. Når planprogrammet ble fastsatt, skulle vi utrede 5 alternativer med konsekvensutredning. Ett av alternativene ble foreslått utredet av en velforening.

Vi brukte altså to år på å utarbeide forslag til kommunedelplan med konsekvensutredning. Den ble lagt fram i juni 2007, med to alternative løsninger som foreløpig anbefaling fra tiltakshaver (Statens vegvesen). På det tidspunktet startet velforeningene å samarbeide. 20 foreninger og interesseorganisasjoner etablerte en styringsgruppe på 3 personer. De lagde en felles uttalelse til planforslaget og startet arbeidet for en tredje løsning, mer komplisert og

kostbar enn de to vegvesenet hadde anbefalt.



Figur 2

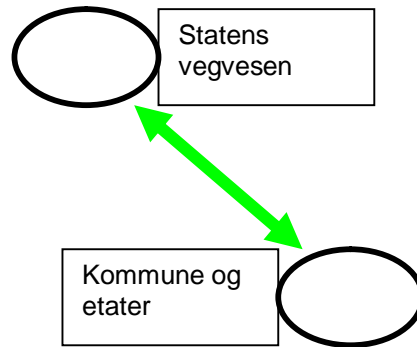
Vårt tradisjonelle syn på samarbeid med befolkning og næringsliv i et planområde kan eksemplifiseres med denne enkle tegningen. Forholdet eller samarbeidet preges ofte av gjensidig respekt, tillit, en viss åpenhet og et felles ønske og gode løsninger. Organisasjonene forteller at de lærer noe om planlegging etter hvert i prosessen ”Jeg må si at jeg synes det har vært veldig spennende dette her. Med den måten å planlegge på som dere har lagt opp til her, med bidrag, den er også pretensiøs. Den er krevende det nytter ikke å gjøre den som et venstrehåndsarbeid. Jeg synes vegvesenet har bestått, sånn vil jeg uttrykke det.” uttaler en av organisasjonsrepresentantene.

I analysen av intervjuene slår det meg at prosessinnsikten og et grundig arbeid med å sette seg inn i og kommentere planprogram, temarapporter til konsekvensutredningen og forslaget til kommunedelplan, gjør organisasjonene til en svært kompetent aktør. De har behandlet informasjonsmaterialet grundigere enn mange politikere. ”For en politiker å sette seg 100% inn i alt som står i en sånn ting (kommunedelplan med KU), det er ikke enkelt.” uttrykker en av kommunens respondenter. En annen sier: ”Nå er det vel snart en meter saksdokumenter hvis du legger dem oppå hverandre som er utarbeidet fra prosjektets side underveis i prosessen...for jeg tror i stor grad dette er interne dokumenter for å underbygge en eller annen innstilling til sjuende og sist. Og det å tro at folk flest ute i felten skal interessere seg for veldig mye av dette her, det tror jeg ikke skjer.når vi får saker til kommunestyret, er jeg av den oppfatning at helst vil vi ha det på en A4-side. Vi klarer oss med en side hvis vi vet at administrasjonen har gjort en god jobb.”

Samarbeid med kommune og regionale myndigheter

Parallelt med en åpen møteserie rettet mot publikum, samarbeider planleggerne formelt med kommunen (som beslutningsmyndighet) fylkeskommune og andre regionale etater. Dette

organiseres som en samarbeidsgruppe, der politikere og saksbehandlere blir oppdatert på planarbeidet. Møtene har til hensikt å gi gjensidig informasjon om planarbeidet og innspill til løsninger og utredninger. Vegvesenet ønsker å bygge opp beslutningstakernes kunnskap om prosjektet gjennom hele planperioden, og utvikle relasjonene mellom instansene. Dette samarbeidet kan illustreres slik:

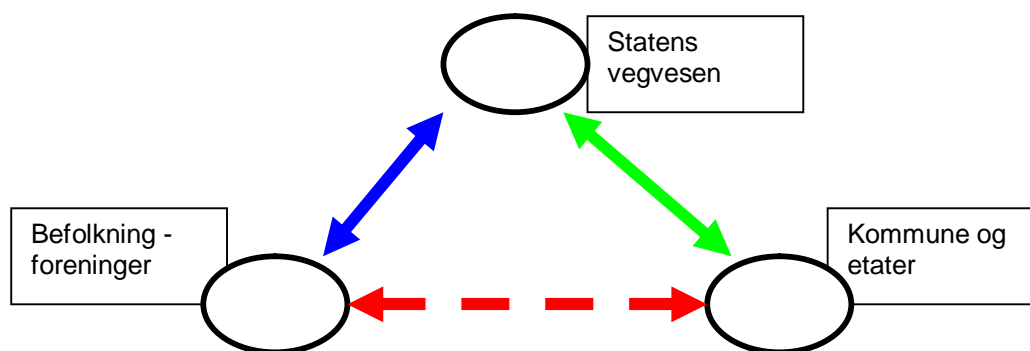


Figur 3

Høringsperioden.

Alle uttalelser som kom i den formelle høringen til planen, er oppsummert og forslag til forbedring av alternativ er bearbeidet av planleggerne. Både foreningsrepresentanter og politikere har begynt å få et stort fokus på **sin** foretrukne løsning. Det er en reell uenighet med planleggerne om hvilken løsning som er den beste – og spenningen er stor til hva vegvesenet vil anbefale.

Erfaringen vår fra tidligere planprosjekter med denne type veg i det samme fylket, er at når vi har et ok forhold til publikum og et samarbeid med kommune, blir våre forslag til løsninger akseptert. Det har de ikke blitt i Larvik. De 20 samarbeidende velforeningene har jobbet hardt for sitt forslag, det tredje alternativet. Politikerne er også usikre på om de foreslåtte løsningene er de beste. Kommunen har dermed invitert interesseorganisasjonene inn i sitt dialogforum, der ordføreren, varaordføreren og gruppelederne i de politiske partiene møtes for å drøfte saker uformelt. Sånn sett er det bygget en ny link i vårt samarbeidsbilde:



Figur 4

En representant for kommunen uttaler at det har vært på et par møter i dialogforum ”..hvor vi har prøvd å samordne oss litt....for at vi skal ha noen signaler å bringe inn i prosessen.” Dette er gjort for å samordne kommunens innspill til møtene i samarbeidsgruppen med vegvesenet. Det er en spesiell arbeidsform for denne saken, at interessegrupper inviteres til dialogforum. Denne kontakten kan forstås som en utvidelse av organisasjonenes påvirkning, ikke lenger bare rettet direkte mot Statens vegvesen som tiltakshaver og utbygger – men også direkte til beslutningstakerne. En av foreningsrepresentantene begrunner deltakelsen slik: ”Det alvoret vi har blitt møtt med fra vegvesenet har jo resultert i at politikerne har tatt oss på alvor også, slik at vi har vært med på møter som normalt bare gruppelederne er med på.” Det kan forstås som at de med dette beveger seg oppover på Arnsteins stige som uttrykk for deres økte innflytelse. Etter min vurdering befinner organisasjonene seg nå på stigenes trinn 5, Placiation (blidgjøring) – men de reelle handlingene mellom kommune og foreninger kan tolkes som at de beveger seg mot trinn 6, Partnership (partnerskap). Det er mulig å tolke at de beveger seg fra gruppen symbolisme (trinnene 3 – 5) til borgermakt (trinnene 6 – 8).

Hva er politikernes motiv for å invitere organisasjonene inn til dette samarbeidet? Kan det ha sammenheng med at dette har vært savnet på mange av de åpne møtene. ”Det var jo også svært få politikere på de møtene.” uttaler en respondent fra foreningene. En annen følger opp: ”Når vi ikke visste prosessen videre og trodde at kanskje disse møtene(de åpne) var viktige møter for å få påvirket politikerne, for å få sagt vår mening. Når de ikke var der, så var det en skuffelse.så det var en svakhet av politikerne.” Representantene for de 20 frivillige organisasjonene har derimot brukt denne anledningen til å

Evaluering

I mars 2008 satte vi i gang en første evaluering av planprosessen, med vekt på opplegget for medvirkning og dialog. Undersøkelsens fokus ble i forberedelsene lagt på perioden fram til sommeren 2007. Med den utviklingen prosjektet har hatt denne vinteren, har flere respondenter hendelser i denne perioden langt framme i bevisstheten i svarene sine. Denne første evalueringen burde derfor vært gjennomført når planforslaget ble lagt fram i juni 2007.

Litteratur

Arnstein S. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of American Institute of Planners.

Larsen, M. H. (2005). Medvirkning – hvor langt har vi kommet? En sammenligning av dagens situasjon med Arnsteins “ladder of citizen participation” Upublisert studentoppgave UMB.

Solberg T. (2003) Spill for galleriet? Om effektivitet og medvirkning i planprosessen.

Erfaringer fra arbeidet med medvirkning i strategisk transportutredning i Tønsberg-pakken. Plan 2003.