

Avrapportering av dialogprojektet

Delaktighet för en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder



Projektgrupp

Niklas Svensson, biträdande stadsbyggnadsdirektör
Christoffer Carlander, projektledare
Max Goldstein, planprojektledare

Referensgrupp

Linda Palo, planprojektledare, stadsbyggnadskontoret
Anna Rex, planprojektledare, stadsbyggnadskontoret
Niklas Zetterberg, planprojektledare, stadsbyggnadskontoret
Maria Graham, planprojektledare, stadsbyggnadskontoret
Ewa Wählin, planprojektledare, stadsbyggnadskontoret
Birgitta Holmström, kommunikationschef, stadsbyggnadskontoret
Jenni Almgren, kommunikationschef, exploateringskontoret
Maria Trange, kommunikationsstrateg, stadsbyggnadskontoret

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	s. 4
1. INLEDNING	s. 6
2. BAKGRUND	s. 7
Demokrati och dialog i stadens styrande dokument Problembeskrivning Syfte Utpekade pilotprojekt Avgränsning Organisation	
3. VAD ÄR DIALOG OCH DELAKTIGHET, OCH VAD ÄR DET EN DEL AV?	s. 9
Delaktighetstrappor Dialogens förhållande till den representativa demokratin Forskning med anknytning till demokrati och kommunikativ planering Social hållbarhet och delaktighet Socialt kapital och tillit Folkhälsa	
4. VAD HAR VI GJORT?	s. 14
Kommunikation för ömsesidigt lärande Dialog som process Arenor för kontinuerlig dialog och lärande om staden Nya kanaler för kommunikation och dialog Utvecklingsarbete för plansamråd och jämförelse med andra kommuner Information, processer, styrdokument och projekt Deltagande i nätverk och forskning Omvärldsbevakning	
5. VILKA STADSBYGGNADSPROJEKT HAR TIDIG DIALOG ANVÄNTS I OCH VILKA ERFARENHETER HAR DET GETT?	s. 22
Program för Aspudden-Midsommarkransen Hammarbyhöjden-Björkhagen Planprogram för sambandet Bagarmossen-Skarpnäck Program för Centrala Bromma Södra Skanstull Området mellan gasklockorna och Gamla Hjorthagen (Norra Djurgårdsstaden) Tyngdpunkt Farsta Program för detaljplan Marieberg Omvänd planprocess för Kärrtorp	
6. TIO SLUTSATSER FRÅN DIALOGUTVECKLINGSARBETET	s. 36
Stockholmarnas delaktighet är en förutsättning för stadens utveckling Delaktighet ger mer kunskap och bättre underlag för beslut Tidig dialog ger mångfald av perspektiv och förutsättningar för ökad representativitet Dialog är bäst på områdesnivå Dialog skapar förutsättningar för förståelse, förtroende, lärande, tillit och acceptans Delaktighet är bredare än dialog Delaktighet stärker civilsamhället och ger förutsättningar för en levande demokrati Effektiva och stabila processer Tydliggjord struktur för stockholmarnas delaktighet i planeringen Avvägning mellan bättre kunskapsunderlag och känsla av delaktighet	
7. AVSLUTNING	s. 46

SAMMANFATTNING

Uppdraget

Stadsbyggnadskontoret startade hösten 2011 ett projekt inriktat på att utveckla stadens arbete med medborgardialog i den fysiska planeringen. Syftet var för det första att utveckla kunskap om, samt metoder och verktyg för dialog och samråd. För det andra att möjliggöra en bred medverkan bland stadens invånare i frågor och processer som rör utvecklingen av det framtida Stockholm. För det tredje att utveckla kunskap om, samt förtroende för staden och stadsbyggnadsprocesserna bland stadens invånare.

Rapporten

I rapporten sätts begreppen dialog och delaktighet i ett bredare sammanhang, utvecklingsarbetets olika delar beskrivs och slutsatser från dialogutvecklingsarbetet presenteras tillsammans med rekommendationer för vidare utvecklingsarbete.

Dialog är del av de bredare begreppen deltagande och delaktighet. En utvecklad medborgardialog är ett komplement till den representativa demokratin och ersätter inte det politiska beslutsfattandet om översiktsplan, program och detaljplaner. Forskning om kommunikativ planering visar på både fördelar och risker med medborgarnas delaktighet i planeringen. I rapporten lyfts delaktighet fram som en central del av social hållbarhet, vilket sin tur är avgörande för de övriga hållbarhetsdimensionerna. Rapporten beskriver hur begreppen socialt kapital och tillit förhåller sig till delaktighet och social hållbarhet, samt att delaktighet i en bred bemärkelse har ett starkt samband med folkhälsa.

En central del av dialogprojektet har varit att bedriva och utvärdera pilotprojekt med fokus på tidig dialog i programarbeten. Projektet har också arbetat med gemensamma förhållningssätt till dialog, utvecklat processer och rutiner, bedrivit omvärldsbevakning och deltagit i nätverk, samt utrett kopplingar till andra projekt, processer och styrdokument. Projektet har verkat för nya kanaler både för enskilda projekt och en övergripande diskussion om stadens utveckling. Utveckling av digitala former för att förenkla stockholmarnas delaktighet i planeringen har varit en viktig del av projektet.

Tio slutsatser från dialogutvecklingsarbetet

Stockholmarnas delaktighet är en förutsättning för stadens utveckling

En utvecklad delaktighet för stockholmarna i planeringen krävs för att på ett bra sätt kunna klara målet att till 2030 bygga en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder.

Delaktighet ger mer kunskap och bättre underlag för beslut

Tillsammans med stockholmarna kommer staden fram till en bättre planering. Staden behöver stockholmarna, men stockholmarna behöver också staden.

Den planeringskompetens stadens tjänstemän innehar ger i kombination med stockholmarnas kunskap och idériedom om sin stad förutsättningar för en bättre utveckling av staden, i stort som smått.

Tidig dialog ger mångfald av perspektiv och förutsättningar för ökad representativitet

Staden ska höja ambitionerna och nå fler stockholmare i de aktiviteter som anordnas. Tidig dialog ger en mångfald av perspektiv, till skillnad från detaljplanesamråd som ofta kännetecknas av en stor andel negativa röster.

Dialog är bäst på områdesnivå

För stockholmarnas utökade delaktighet i planeringen är områdesnivån (stadsdel) ur flera perspektiv att föredra framför detaljplanenivån.

Dialog skapar förutsättningar för förståelse, förtroende, lärande, tillit och acceptans

En väl genomförd dialog i ett tidigt skede skapar förutsättningar för förståelse, förtroende, lärande, tillit och acceptans. Via tidig dialog ges fler tillfällen för medborgare och tjänstemän att mötas för samtal, och därmed går staden från att vara en anonym byråkrati till att bli en myndighet med ett ansikte.

Delaktighet är bredare än dialog

Stockholmarnas vilja att delta i utvecklingen av sina närområden är stor. Förbättringar av stadsmiljön i det korta perspektivet är viktiga för att förstå långsiktiga processer och att visa att förbättringar sker löpande. För att staden ska kunna ta nästa kliv, från dialog till delaktighet i en bredare bemärkelse, krävs en utvecklad samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag.

Delaktighet stärker civilsamhället och ger förutsättningar för en levande demokrati

Anordnande av tidiga dialoger stärker civilsamhället och ger förutsättningar för ökat socialt kapital och en levande demokrati.

Effektiva och stabila processer

En tidig dialog med boende och verksamma i ett område minskar risken för omtag, som är mycket tids- och kostnadskrävande. Stadsbyggnadskontoret anser att minskad andel överklagande planer inte kan vara huvudmålet med stadens tidiga dialoger.

Tydliggjord struktur för stockholmarnas delaktighet i planeringen

Det är viktigt att skapa en struktur som tydliggör de förtroendevalda politikernas ansvar för medborgardialogen.

Avvägning mellan bättre kunskapsunderlag och känsla av delaktighet

Det är stor skillnad mellan olika metoder för dialog. Olika syften med dialog bör leda till olika angreppssätt, något som också ger effekter på både engagemang och kunskapsunderlag.

1. INLEDNING

Den stora förändring Stockholm kommer att genomgå de kommande 10-15 åren är vår tids stora stadsbyggnadsfråga. I början av 2020-talet kommer vi att vara en miljon stockholmare. I den växande staden behövs fler bostäder och målet är att bygga 140 000 nya bostäder till år 2030.

Att fortsätta utveckla Stockholm innebär att skapa och förädla de kvaliteter som stockholmarna värdesätter högst, dvs. parker, närheten till vatten och de storstadskvaliteter den täta staden erbjuder. Dessa ökade livskvaliteter blir en effekt av att stadens ambition att bereda plats både för de många som föds i staden och de som väljer att flytta hit. Detta ställer högre krav på stadens förmåga att kommunicera och diskutera de värden stadsutvecklingen för med sig, samla in värdefull lokalkunskap samt beskriva på vilket sätt och i hur stor grad stockholmarna kan påverka de olika processerna.

Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass är sedan 2007 stadens långsiktiga, samlade vision för utvecklingen. Ett av visionens tre grundläggande perspektiv är *Medborgarnas Stockholm*. Under rubriken *Demokratiskt* och tryggt beskrivs att ”I Stockholm känner invånarna delaktighet och inflytande. Stockholm arbetar ständigt med att förbättra formerna för den lokala demokratin och deltagandet.” Stadsbyggnadskontoret startade hösten 2011 ett projekt inriktat på att utveckla stadens arbete med medborgardialog i den fysiska planeringen. Avrapportering av projektet presenteras i denna rapport och är underlag för politiskt ställningstagande. Men utvecklingen av kunskap om och metoder för att involvera de som bor och verkar i Stockholm i diskussionen om stadens utveckling stannar inte här. Staden anser att en utvecklad delaktighet för stockholmarna i planeringen krävs för att på ett bra sätt kunna klara målet att till 2030 bygga en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder.

Hur stadsutvecklingen för ett Stockholm som växer kraftigt ska se ut är något som på olika sätt berör alla människor i staden. Denna rapport är därför ett avstamp inför fortsatt utvecklingsarbete och en uppmaning att applicera nyvunna kunskaper om kommunikation, dialog och delaktighet på de nya stadsutvecklingsprojekt som påbörjas.

I rapportens första avsnitt beskrivs projektets uppkomst, syfte, utpekade pilotprojekt, avgränsning och organisation. I det därpå följande avsnittet beskrivs begreppen dialog och delaktighet samt sätts in i ett bredare sammanhang. I avsnittet *Vad har vi gjort?* beskrivs de delar av utvecklingsarbetet som rör stadens processer, nya verktyg och arenor för dialog samt omvärldsbevakning. Under rubriken *Vilka metoder för dialog och deltagande har prövats?* presenteras dialogprojektets pilotprojekt samt några andra stadsbyggnadsprojekt där tidig dialog prövats och utvärderats. Innehållet i alla dessa delar bildar underlag för dialogprojektets slutsatser. Dessa presenteras i avsnittet *Tio slutsatser från dialogutvecklingsarbetet*, tillsammans med rekommendationer för vidare utvecklingsarbete.

2. BAKGRUND

Demokrati och dialog i stadens styrande dokument

Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass är sedan 2007 stadens långsiktiga, samlade vision för utvecklingen. Ett av visionens tre grundläggande perspektiv är Medborgarnas Stockholm. Under rubriken Demokratiskt och tryggt beskrivs att ”I Stockholm känner invånarna delaktighet och inflytande. Stockholm arbetar ständigt med att förbättra formerna för den lokala demokratin och deltagandet.” Valdeltagandet är högt, människors möjligheter till utveckling och deltagande avgörs inte av kön, ursprung, ålder, social status eller något annat som tidigare hindrat jämlikhet.

I stadens budget för 2012 fastställdes att 100 000 nya bostäder ska byggas fram till 2030. Den kraftiga utbyggnaden av bostäder, arbetsplatser, infrastruktur mm. kommer att påverka många stockholmare. Detta föranleder ett ökat behov av god kommunikation med stadens medborgare. I budget för 2012 beskrevs att det långsiktiga arbetet med att göra Stockholm attraktivt ska ske i dialog med boende, samt att stadsbyggnadsnämndens skulle fortsätta att utveckla olika samrådsformer och nya vägar till dialog med stockholmarna.

Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm poängterar att utveckling av de utpekade strategiska områdena och sambanden ställer krav på allsidig planering för ett större geografiskt område. Denna typ av planering ger möjlighet till breda samarbeten både inom staden och med externa aktörer. Därutöver poängteras att geografiska fördjupningar och större program är en god utgångspunkt för en fördjupad dialog med dem som bor och verkar i ett område.

Mot bakgrund av dessa förutsättningar påbörjade stadsbyggnadskontoret hösten 2011 ett projekt inriktat på att utveckla stadens dialogarbete.

Problembeskrivning

Plan- och bygglagen (PBL) föreskriver att kommunen i arbetet med att ta fram ett program eller förslag till detaljplan ska samråda med en rad olika aktörer, bland annat kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. Lagen anger att ”Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.” (Kap 5, 12§).

Stadens tillämpning av PBL inom detta område var vid projektets start oftast liktydigt med ett par olika sätt att kommunicera med stadens medborgare; samrådsmöte, informationsmöte, öppet hus. Därutöver hade kontoret de senaste åren prövat ett antal nya sätt att föra dialog med medborgare om olika projekt.

Syfte

Dialogprojektets syften var att

- utveckla stadsbyggnadskontorets kunskap om, samt metoder och verktyg för dialog och samråd,
- möjliggöra en bred medverkan bland stadens invånare i frågor och processer som rör utvecklingen av det framtida Stockholm,
- utveckla kunskap om, samt förtroende för stadsbyggnadskontoret och stadsbyggnadsprocesserna bland stadens invånare.

Utvecklingsarbetets första utgångspunkt var stadsbyggnadskontorets behov och möjligheter till utveckling. Arbetssätten skulle ses över från ett strategiskt perspektiv. Utveckling av dialog och samråd för program bedömdes vara av särskilt intresse. Andra förvaltningars perspektiv på dialog med medborgarna bedömdes viktiga att ta tillvara i projektet. Utvecklingsarbetets andra utgångspunkt var omvärldsbevakning och medverkande i externa nätverk och forum. Bevakning av, och aktivt deltagande i dessa syftade till att ge nya kunskaper, insikter och metoder att löpande föra in i pågående projekt. Utöver dessa utgångspunkter skulle projektet vara drivande i arbetet med att utvärdera genomförda dialogprocesser och enskilda dialoginsatser.

Utpekade pilotprojekt

Inom projektets ramar fanns inte möjligheter att agera stöd i dialogfrågor för samtliga pågående projekt. Ett antal projekt valdes ut som särskilt intressanta för att fungera som pilotprojekt för nya metoder och idéer. Projekten valdes dels för att en rullande översiktsplanering och genomförande av översiktsplanen ställer krav på en bättre och mer kontinuerlig dialog med stadens medborgare om de förändringar staden står inför, dels för att erfarenheten är att dialog på planeringsnivån mellan översiktsplan och detaljplan kan underlätta plan- och byggprocessen i senare skeden. Projekten var

- Programarbete för sambandet Bagarmossen-Skarpnäck
- Programarbete för Aspudden-Midsommarkransen
- Programarbete för tyngdpunkten Brommaplan

Utöver dessa projekt har Hammarbyhöjden-Björkhagen bedrivits med samma stöd som de utpekade projekten.

Avgränsning

Projektets fokus var på dialog med allmänheten, och inte med byggherrar eller andra offentliga aktörer. Framtagande av en strategi för kontorets användning av sociala medier var inte en del av projektet.

Organisation

Projektet har letts av en projektgrupp på stadsbyggnadskontoret. En intern referensgrupp har varit involverad i arbetet. Deltagare i gruppen var bland annat ansvariga projektledare för några av de utpekade pilotprojekten samt stadsbyggnadskontorets kommunikationschef. En stadsintern referensgrupp har varit involverad under delar av projektet. Deltagarna i gruppen representerade flera av stadens förvaltningar och bolag som är mest involverade i stadsbyggnadsprocessen, bl.a. exploateringskontoret och kulturförvaltningen. Utöver dessa två grupper har arbetet stämts av mot nyckelpersoner med god insikt i kommunikation och stadens processer.

3. VAD ÄR DIALOG OCH DELAKTIGHET, OCH VAD ÄR DET EN DEL AV?

Delaktighetstrappor

Stadens utvecklingsarbete har främst inriktats på att utveckla former för dialog och samråd för planeringsnivån program, dvs. mellan översiktsplan och detaljplan. Utgångspunkten har varit att involvera medborgarna i ett tidigt skede av processen, innan ett förslag tagits fram. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har med grund i Sherry R Arnsteins artikel A ladder of citizen participation tagit fram en delaktighetstrappa (se fig. 1)¹.

Delaktighetstrappan beskriver på ett schematiskt sätt olika nivåer av delaktighet. Genom att genomföra ett samråd enligt praxis uppfylls trappans steg 1 och 2, information och konsultation. Dialog utgör trappans steg 3 och innebär att medborgarna ges möjlighet att i olika former möta andra för att föra dialog om olika frågor som rör samhällets utveckling. Utgångspunkten är att alla ska få möjlighet att föra fram sin åsikt och argumentera för sin syn på frågan, utveckla och dela förståelse och samförstånd samt för att säkerställa att medborgares intressen, kunskap och önskemål förstås och beaktas i den fortsatta politiska processen. Staden instämmer i stort i denna syn på dialog, där enskilda tillfällen för medborgarmedverkan kan sägas utgöra en dialog om det sker innan ett förslag tagits fram.

Genom att starta kommunikation med medborgare i ett tidigt skede, och erbjuda tillfällen till deltagande i processen innan ett samrådsförslag tas fram – vad kontoret kallar en tidig dialog – ges medborgarna tillsammans med deltagande under samrådsskedet möjlighet till deltagande enligt trappans steg 4, inflytande/delaktighet. Inflytande är enligt SKL:s delaktighetstrappa resultatet av en process.

Arnsteins ursprungliga steg är föremål för en rad olika tolkningar. Göteborgs stad har tagit fram en inflytandestege (se fig. 2). Inflytandestegen innehåller delvis andra begrepp och beskrivningar i jämförelse med SKL:s delaktighetstrappa. Det SKL benämner dialog motsvaras i hög grad av det Göteborg valt att kalla konsultation. Stadens syn på deltagande i planering vilar på övertygelsen att tillsammans med stockholmarna kommer vi fram till bättre planering. Detta förutsätter någon form av dialog där man kan utbyta tankar, idéer kunskap och känslor. Denna inställning täcks i Göteborgs schematiska steg in av begreppen konsultation och medverkande.

I denna rapport används begreppet dialog i betydelsen kommunikation med medborgare vid ett enskilt tillfälle i ett tidigt skede, en *tidig dialog*, och motsvarar då SKL:s dialogtrappsteg. Begreppet dialog används även i betydelsen av en process, i vilket fall det motsvarar SKL:s trappsteg inflytande. Dialog och medborgardialog används synonymt.

¹ // tankar om medborgardialog i styrning, Sveriges kommuner och landsting.

SKL:s delaktighetstrappa



Information – för att kunna bli delaktig behöver man information. Vilket innebär att förse medborgarna med lättillgänglig, balanserad och objektiv information och hjälpa till med förståelse av problemet, alternativ, möjligheter, och/eller lösningar.

Konsultation – innebär att få medborgarnas respons/återkoppling på analyser, förslag, alternativ, till exempel möjlighet till att ta ställning till vilket alternativ man tycker är mest lämpligt att genomföra. Det kan också handla om att ta emot och behandla medborgares synpunkter, förfrågningar, och klagomål.

Dialog – medborgarna ges möjlighet att i olika former möta andra för att föra dialog om olika frågor som rör samhällets utveckling. Utgångspunkten är att alla ska få möjlighet att föra fram sin åsikt och argumentera för sin syn på frågan, utveckla och dela förståelse och samförstånd och för att säkerställa att medborgares intressen, kunskap och önskemål förstås och beaktas i den fortsatta politiska processen.

Inflytande – Delaktighet – medborgarna ges möjlighet att vara delaktiga under en längre period utifrån ett övergripande tema, ämne och i denna process få inflytande från identifiering av behov, utveckling av alternativ, val av förslag/lösningar fram till förslag till genomförande som bildar underlag till politiska beslut.

Medbeslutande – den representativt valda församlingen kan delegera ansvar till nämnd eller styrelse där delegaterna inte är valda utifrån partitillhörighet utan valda som enskilda personer.

Fig. 1 Sveriges Kommuner och Landsting:s delaktighetstrappa

Källa: Medborgardialog som del i styrprocessen, SKL

Maktöverlämnande	Syftet är att lämna över beslutsmakten. Beslutsfattare bestämmer att medborgare i en viss fråga kan bestämma så som de vill och att de som beslutsinstans ska godkänna det. Medborgare får makten att bestämma.
Medbestämmande	Syftet är att dela på beslutsmakten. Det betyder i princip att man måste uppnå konsensus med medborgare eller förhandla om vissa beslut. Medborgare har lika mycket makt som beslutsfattare.
Medverkande	Syftet är att skapa utrymme för att "tänka tillsammans". Här finns en öppenhet från beslutsfattarens sida som kan uttryckas: "tillsammans kommer vi fram till bättre resultat". Makten att bestämma är beslutsfattarens men medborgare har större möjlighet att påverka och har därför större inflytande än i konsultativ dialog.
Konsultation	Syftet är att utbyta tankar, idéer, kunskap och känslor. Beslutsfattaren öppnar sig för påverkan från de som deltar. Makten att bestämma är dock enbart beslutsfattarens. Medborgare får möjlighet att påverka beslut och har därför mer inflytande över beslut på denna nivå än på trappstegen nedan.
Kunskapsinhämtning	Syftet är att få ökad kunskap från medborgare för att underbygga ett beslut. Beslutsfattare formulerar frågor och överväger deltagarnas svar när de fattar beslut men behåller makten att bestämma. Medborgare har ett begränsat inflytande i processen.
Information	Syftet är att informera medborgare om planer, beslut eller om deras rättigheter och skyldigheter. Ibland finns utrymme för frågor. Även om medborgare lämnar sina åsikter, kommer dessa inte att påverka processen. Medborgare har inget inflytande.
Dekoration	Syftet är att skapa falsk legitimitet. Medborgare är med så att den som beställer eller anordnar dialogen kan säga att resultatet byggde på delaktighet. Medborgare har inget eller bara symboliskt inflytande.
Manipulation	Syftet är att ge medborgare en felaktig uppfattning om hur deras insats ska användas och/eller att använda mötet för att försöka övertala/övertyga medborgare. Medborgare har inget eller mycket begränsat inflytande.

Fig. 2 Göteborgs inflytandesteg Källa: Göteborgs stad

Dialogens förhållande till den representativa demokratin

En utvecklad medborgardialog är ett komplement till den representativa demokratin. Det är stadens förtroendevalda politiker som tar beslut om den planering som styrs av plan- och bygglagen. Medborgardialog ersätter inte det politiska beslutsfattandet om översiktsplan, program och detaljplaner. Men när staden involverar, engagerar och tillvaratar medborgarnas idéer utökas medborgarnas möjligheter att vara delaktiga i den demokratiska beslutsprocessen, samtidigt som de förtroendevalda får bättre kunskap om medborgarnas idéer och åsikter och därmed bättre underlag för beslut. Delaktigheten kan bidra till ökad tilltro till det representativa systemet och bidra till att stärka förtroendevaldas roll som företrädare för medborgarna².

Forskning med anknytning till demokrati och kommunikativ planering

Forskning angående medborgardialog knyter framförallt an till demokratiforskningens teoribildning gällande deliberativ demokrati, samt planeringsforskningens teoribildning gällande kollaborativ eller kommunikativ planering.

² Rapport – Fördjupa demokratin genom medborgardialog, starkare inflytande för stadsdelarna i stadsplaneringen, Göteborgs stad, Diarienummer 0993/12

Kartläggningar i olika länder visar att det är svårt att dra några tydliga slutsatser om den kommunikativa planeringens konsekvenser på politiska processer. Vissa forskare menar att deltagande kan stärka medborgares inflytande över politiska processer och att det kan innebära en fördjupning av demokratin. Flera studier visar att deltagande kan stärka den representativa demokratis institutioner genom ökad effektivitet och legitimitet samt att det ökar social jämlikhet. Andra forskare menar å sin sida att processer med ökat medborgardeltagande sällan leder till ökat inflytande eller mer effektiva offentliga processer.³ Andra kritiska röster menar att politiska processer med ambitionen att uppnå konsensus mellan olika motsättande intressen är en orealistisk utgångspunkt eftersom denna ambition snarare leder till att dominerande gruppers intressen tas som intäkt för ett allmänintresse.⁴ Ur detta synsätt bör deltagande baseras på en relation där parter i en konflikt erkänner sina motparter som legitima, samtidigt som de inte behöver hitta en gemensam lösning.⁵ Slutsatser från svenska studier om medborgardeltagande i planeringen ger en ganska pessimistisk syn på deltagandets effekter. T.ex. lyfter forskare fram att den svenska lagstiftningens fokus på medborgardeltagande via samråd inte främjar deliberativa inslag eller stärker människors möjligheter att delta i planeringen.⁶

Social hållbarhet och delaktighet

Under 2012 avrapporterade Delegationen för hållbara städer sitt regeringsuppdrag. I slutsatserna lyfts vikten av delaktighet fram. Det framhålls att hållbar stadsutveckling förutsätter tidig och kontinuerlig dialog om stadens utveckling mellan beslutsfattare och stadens medborgare.⁷ I slutredovisningen av uppdraget lyfts slutsatser fram från den konferens delegationen anordnade på temat Stadens sociala samband. En slutsats var att den sociala dimensionen av hållbar utveckling är avgörande för utvecklingen av de övriga dimensionerna. Delegationen lyfter fram att det som bygger upp den sociala dimensionen är det sociala kapitalet mätt i tillit. Denna tillit skapas genom delaktighet i samhället och känslan av gemenskap med andra individer.⁸

2010 presenterade Boverkets rapporten Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt. I avsnittet om metoder och förhållningssätt för att främja socialt hållbar stadsutveckling lyfts inflytande och samverkan fram som ett tema. Aspekter som poängteras är att det ska vara på riktigt, dvs. att den som involverar boende i en process måste vara beredd att beakta synpunkter som framkommer, vikten av återkoppling, att kunna visa på snabba resultat, långsiktighet samt att de boende involveras i ett tidigt skede av projekt.⁹

³ Nazem Tahvilzadeh, 2013, i *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*

⁴ *Medborgardeltagandets effekter: en kartläggning av den kommunikativa stadsplaneringens omfattning, former och resultat*. Projektansökan till FORMAS 2014, Nazem Tahvilzadeh och Moa Tunström, samt Mouffe 2009, Allmendinger 2000 i *Utkast och diskussionsunderlag till forskningsansökan (2013120)* av Nazem Tahvilzadeh och Moa Tunström

⁵ *On the political*, Mouffe 2008

⁶ *Medborgardeltagandets effekter: en kartläggning av den kommunikativa stadsplaneringens omfattning, former och resultat*. Projektansökan till FORMAS 2014, Nazem Tahvilzadeh och Moa Tunström

⁷ *Ställ om nu! Slutsatser av regeringsuppdrag september 2008-december 2012*, Delegationen för hållbara städer

⁸ *Slutredovisning av Delegationen för hållbara städers verksamhet*, 2012, Delegationen för hållbara städer M 2011:01, s. 31

⁹ *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*, Boverket 2010

Socialt kapital och tillit

Ett välfungerande demokratiskt samhälle har ett relativt högt socialt kapital. Det sociala kapitalet kan definieras som graden av tillit i olika relationer, mellanmänskliga och till offentliga institutioner. Socialt kapital mellan människor delas upp i två former; överbryggande (bridging) mellan invånare som är ”olika” (inte tillhör samma grupp) och sammanbindande (bonding) socialt kapital mellan människor som är ”lika” (tillhör samma grupp). Socialt kapital mellan invånare och institution kallas länkande (linking). Socialt kapital har ett faktiskt värde eftersom det moderna samhället inte kan fungera utan tillit. Om människor har tillit till varandra kan de träffa avtal och genomföra transaktioner, utan att tro att de ska bli lurade.

Tilliten ökar när människor möts. Mötesplatser kan vara både fysiska och sociala. Exempel på en fysisk mötesplats är en tunnelbanestation eller tunnelbanevagn, exempel på en social mötesplats är arbetsliv, föreningsliv och andra fritidsaktiviteter.¹⁰ Sveriges kommuner och landsting menar att medborgardialoger till stor del handlar om att skapa tillit och förståelse för de demokratiska system som styr vår vardag.

Folkhälsa

I regeringens proposition 2007/08:110 om en förnyad folkhälsopolitik lyfts delaktighet och inflytande i samhället fram som ett målområde. I skälen för bedömningens anges att om individer eller grupper upplever att de inte kan påverka de egna livsvillkoren och utvecklingen av samhället uppstår utanförskap och maktlöshet. Därtill slås fast att brist på inflytande och möjligheter att påverka har ett starkt samband med hälsa.¹¹

Under 2013 redovisade Kommission för ett socialt hållbart Malmö sitt uppdrag. I rapporten Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa lyfts två övergripande rekommendationer fram, innehållande 24 mål och 72 förslag på åtgärder. Ett av rapportens mål handlar om att stadsplanering ska bidra till att stärka tilliten och främja goda och tillgängliga och mötesplatser som inbjuder till delaktighet. Angående tillit och socialt kapital är kommissionen överens om att ”nätverk, stöd, deltagande i samhällslivet och samhörighet har stor betydelse för hälsan”.¹²

¹⁰ Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF 2010. R 2010:5, samt Tunnelbana som investering i socialt kapital, 2013 års Stockholmsförhandling.

¹¹ En förnyad folkhälsopolitik, Regeringens proposition 2007/08:110.

¹² Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa, 2013

4. VAD HAR VI GJORT?

En central del av dialogprojektet har varit att bedriva och utvärdera pilotprojekt med fokus på tidig dialog i programarbeten. Men projektet har också arbetat med gemensamma förhållningssätt till dialog, utvecklat processer och rutiner, bedrivit omvärldsbevakning och deltagit i nätverk, samt utrett kopplingar till andra projekt, processer och styrdokument. Projektet har verkat för nya kanaler både för enskilda projekt och en övergripande diskussion om stadens utveckling. Utveckling av digitala former för att förenkla stockholmarnas delaktighet i planeringen har varit en viktig del av projektet. Dessa delar beskrivs i det här avsnittet.

Det som beskrivs nedan utgör tillsammans med erfarenheterna från pilotprojekten och lär grunden till de slutsatser som dras i rapportens sista avsnitt.

Kommunikation för ömsesidigt lärande

I projekt är det ofta de som har något att förlora på förändringen som engagerar sig. Utifrån detta perspektiv handlar dialog därför primärt om att höja kvaliteten på det gemensamma lärandet. Ambitionen bör vara att åstadkomma ett lärande möte där både planerare, politiker och medborgare lär sig och får utbyte av varandras kunskap. En målsättning bör därför vara att genom ett lärande möte få medborgarna att förstå varför kommunen vill utveckla det aktuella området. Ett sätt att göra detta är att sätta ett program eller en plan i ett sammanhang. Det är svårt att få alla med på tåget men det är inte ett misslyckande om det fortfarande är lika mycket motstånd efter medborgardialogen som innan den genomfördes. Däremot är det ett misslyckande om man inte lyckas öka deltagande medborgares förståelse för, och insikt om varför förändringar sker. Då har inget lärande uppstått.¹³ Omvänt gäller att staden efter en process bör ha fått ökad förståelse för och insikt om hur medborgarna ser på sitt kvarter eller bostadsområde, samt dess kvaliteter och brister.

Med grund i detta har alla de utpekade projekt som genomförts med dialogprojektet som stöd utgått från samma budskapsmodell. Modellen är densamma som användes av stadsbyggnadskontoret för kommunikation under framtagande-processen av översiktsplanen.

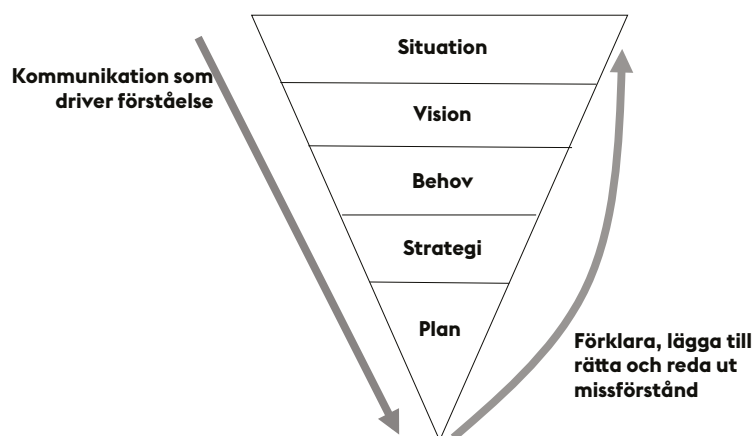


Fig. 3 Budskapsmodell för kommunikation som driver förståelse
Källa: Gullers grupp

¹³ Dokumentation från nätverket Stadsbyggnadsdialogen, 2012

I de utpekade projekten har detta inneburit att i ett tidigt skede fokusera på att beskriva de tre översta stegen i modellen. I korthet innebär det att förklara att Stockholms befolkning växer snabbt med ökat bostadsbehov som följd, att stadens kommunfullmäktige genom Vision 2030 lagt fast inriktningen att staden ska fortsätta växa, att samtliga partier i fullmäktige bejakar befolkningstillväxten och välkomnar alla som vill bo i staden, hur vi växer, samt att stadens översiktsplan Promenadstaden beskriver fyra strategier för en hållbar tillväxt. På så vis har programmets respektive syfte kunna relateras till det större sammanhang de ingår i. Att inte beskriva den stora bilden tillräckligt väl, utan gå direkt på det enskilda programmet eller planen kan enligt modellen leda till att mycket av kommunikationen ändå får inriktas på att i ett senare skede förklara den stora bilden och reda ut eventuella missförstånd. Som ett stöd i detta arbete har kontoret arbetat fram ett sammanhållet upplägg för presentationer av projekt (läs mer i bilaga).

Dialog som process

Dialog är en process och ett förhållningssätt snarare än en metod. Därför har samtliga utpekade projekt följt ett liknande upplägg. I början av stadsbyggnadsprocessen har staden bjudit in till informationsmöten i respektive stadsdel. Informationsmötet har haft flera syften. Dels handlar det om att beskriva de översta stegen i budskapsmodellen, för att sätta in planeringen i ett sammanhang. Dels syftar mötet till att i ett tidigt skede informera boende och andra intresserade att planering om deras närmiljö påbörjats i form av ett programarbete.

För att kunna genomföra mötena på ett professionellt sätt har staden haft en moderator som leder mötet och redogör för de översta stegen i budskapsmodellen. Projektledaren för projektet har redogjort för projektets utgångspunkter så som de beslutats i start-pm, beskrivit hur stadsbyggnadsprocessen går till, på vilket sätt de boende kan delta och påverka samt informerat om att inget förslag ännu tagits fram. Vid mötet har staden bjudit in till ett kommande dialogmöte.

Kontoret har inte valt ut en metod som alltid ska användas för att föra dialog, utan flera metoder har testats sedan projektets start. Olika metoder har olika för- och nackdelar och det är viktigt att varje projekt väljer en lösning som passar projektets syfte med medborgardialogen.

Arenor för kontinuerlig dialog och lärande om staden

För att dialoger ska bidra till social hållbarhet behöver det finnas arenor, fysiska eller digitala, där en kontinuerlig dialog om stadens då-, nu- och framtid kan ske. Den kontinuerliga dialogen, eller debatten, om staden som helhet är central då den bidrar till en större förståelse bland allmänheten för stadens utveckling. Den kontinuerliga dialogen skapar förutsättningar för en underlättad dialog om såväl program som detaljplaner.

Stadsbyggnadskontoret medverkar i stadens arbete med Stockholmsrummet, en digital och fysisk arena för att kunna inspirera till dialog om staden som helhet och enskilda projekt. Projektet är en satsning för att kommunicera med stockholmarna och andra intresserade om hur, var och varför Stockholm växer, både på fysiska och digitala mötesplatser. Sammantaget vill staden med detta initiativ bland annat öka allmänhetens kunskap om den hållbart växande staden, uppnå en förbättrad förståelse för ett Stockholm som växer och möjliggöra effektivare internt arbete kring planprocessen.¹⁴

¹⁴ Budget 2014 för Stockholms stad. Inriktning för 2015 och 2016.

Stadsbyggnadskontoret öppnade under 2013 Facebook-sidan Stadsutveckling Stockholm. Syftet är att berätta om och skapa dialog kring stadsutvecklingsfrågor samt att berätta om och skapa förståelse för stadsbyggnadskontorets och stadens uppdrag. Via sidan har stadsbyggnadskontoret i samarbete med berörda förvaltningar och bolag visat på bredden av de olika frågor och projekt staden arbetar med knutet till stadsutveckling. För att väcka intresse har staden prövat att lyfta fram nyheter och information både via film och intervjuer i ett format liknande poddradio. Kontoret konstaterar att det finns ett engagemang för att diskutera stadsbyggnadsfrågor på det här sättet. Stadens inlägg genererar diskussioner och sidan används även av allmänheten för att ställa frågor om stadsplanering.

Nya kanaler för kommunikation och dialog

För kommunikation i projekt har staden definierat en mängd olika kanaler. Vilken eller vilka kanaler som väljs för respektive projekt beror på budskap och målgrupp. För extern kommunikation är stadens webbplats central. Därutöver finns t.ex. tryckt informationsmaterial, media, direktutskick till närboende samt sociala medier.

En av ambitionerna med att utveckla nya former för dialog i framförallt tidiga skeden är att möjliggöra en bred medverkan bland stadens invånare i frågor som rör stadsutvecklingen. För att bredda deltagandet i kontorets processer och projekt är en utgångspunkt att göra det så lätt som möjligt för människor att engagera sig i projekt och lämna avtryck på det sätt som passar dem bäst. Den snabba teknikutvecklingen ger staden förutsättningar att på olika sätt kommunicera och föra dialog via nätet.



Dialogverktyg på nätet underlättar stockholmarnas delaktighet

Med ambitionen att i ett tidigt skede få en stor mängd människor intresserade av ett nystartat projekt som berör de områden där de vistas är det sannolikt fruktsamt att satsa på kommunikation i det offentliga rummet. Det bör utnyttjas i långt högre grad än idag för att informera om och skapa intresse för de stadsutvecklingsprojekt som påbörjas. Staden har påbörjat eller genomfört flera projekt för att bättre nå människor där de är samt göra det på ett mer intressant sätt.



Farstahelgen – medborgardialog
i det offentliga rummet

Parallellt med skapandet av arenor för en kontinuerlig diskussion om staden arbetar kontoret med utveckling av 3D-teknik. För att möta krav från omvärlden, skapa bättre beslutsunderlag och utöka medborgardialogen behöver staden väsentligt utveckla användningen av digitala 3D-stadsmodeller. Staden har även upphandlat ett webbaserat forum för deltagande i stadens stadsutvecklingsprojekt. Verktöget ska bidra till att deltagande kan ske mer på de medverkandes villkor, så att tid och plats blir ovidkommande. Via utvecklade digitala verktyg för dialog tas nästa viktiga steg för ett breddat deltagande och utökat engagemang i alla åldrar. Staden har även tagit fram en mobil dialogpaviljong. Syftet är att kunna möta stockholmarna på torg och andra offentliga platser, för att genomföra mobila samråd och diskutera aktuella planeringsprojekt.

Stadens mobila dialogpaviljong



Utvecklingsarbete för plansamråd och jämförelse med andra kommuner

Parallellt med dialogprojektets fokus på dialog i tidiga skeden har stadsbyggnadskontoret under 2013 drivit ett projekt för att öka och tydliggöra informationen och kontorets tillgänglighet under samrådet av detaljplaner. Som en del av projektet har tre planprojekt av olika karaktär agerat pilotprojekt. Projektet har testat ökad tillgänglighet via telefontider, nya former för utskick av information i ett lättillgängligt format och arbetat med utveckling av stadens hemsida. Därtill har kontoret testat att under samrådstitiden anordna öppet hus i Tekniska nämndhuset. Utvärdering av samtliga delar pågår.

Gällande lokaler för samrådsmöten, öppna hus etc. är kontorets ledstjärna tillgänglighet. Utifrån det perspektivet är det en fördel för de berörda att möten hålls lokalt i stadsdelarna. Emellertid uppfyller lokaler på plats inte alltid kontorets behov av säkerhet. I undantagsfall är det därför nödvändigt att anordna möten i Tekniska nämndhuset. Stadsbyggnadskontoret anser att ett ökat samarbete med stadsdelsförvaltningarna kan leda till att möten även i fortsättningen i så stor grad som möjligt kan anordnas lokalt i stadsdelarna. Stockholms stad ingår tillsammans med kommunerna Haninge, Nacka, Botkyrka, Täby, Upplands Väsby, Huddinge och Sollentuna i ett samarbetsprojekt med syfte att jämföra kommunernas stadsbyggnadsprocesser och därigenom möjliggöra effektivitetsförbättringar. Initiativet går under namnet Stadsbyggnadsbenchen. Under hösten 2013 genomförde projektet en enkätundersökning bland sakägare som deltagit i en planprocess. Syftet med undersökningen var att utvärdera hur grannar/sakägare till detaljplaner upplever att planprocessen fungerar, t.ex. angående tillgång till information och möjlighet att påverka planeringen. Resultatet visar att information om och möjlighet att påverka de undersökta planerna inte levt upp till medborgarnas förväntningar och ger en indikation om att de traditionella processerna med samråd inte är tillräckliga. Kontoret kommer att analysera resultatet närmare för att dra lärdom inför den fortsatta utvecklingen av samrådsprocesser och tidiga dialoger.

Information, processer, styrdokument och projekt

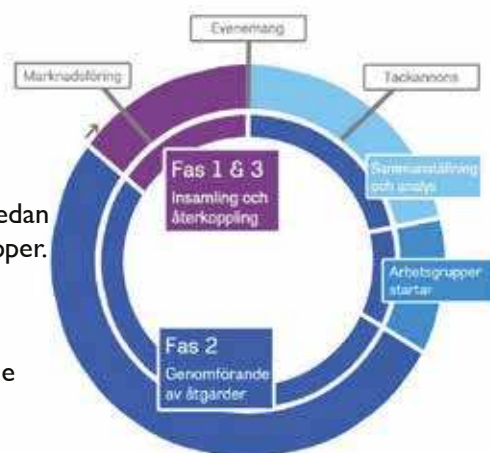
Tillgång till information utgör ett av demokratins fundament och är grundläggande för medborgarnas möjligheter att vara delaktiga i den demokratiska processen. För att kunna bedriva ett professionellt kommunikationsarbete har en viktig del av dialogprojektet varit att arbeta med interna processer och rutiner. Särskilt de som påverkar arbetet med områdesplanering via program. Det har även varit viktigt att se hur dialogen relaterar till viktiga styrdokument, såsom Den gröna promenadstaden och Arkitektur Stockholm. Centralt har även varit att belysa hur frågorna hanteras i angränsande processer och styrdokument inom staden. Däribland kopplingar till Open Lab, idéburen stadsförbättring och stadens reviderade barn- och ungdomskulturprogram, Kultur i ögonhöjd, för, med och av barn och unga. Bostadsbolagens arbete med Boendedialogen är ur flera perspektiv en förebild för hur en bra medborgardialog kan genomföras. Det handlar dels om en tydlig metod och ett professionellt genomförande, med insamling, analys, genomförande och återkoppling av resultat. Dels om tillvägagångssättet, där insamlingen genomförs som ett lokalt event och därmed förmår locka många deltagare.

Så här går Boendedialogen till

Insamling av synpunkter med ett evenemang på central plats i stadsdelen.

Synpunkterna **sammanställs**, analyseras och prioriteras för att sedan **genomföras** av lokala arbetsgrupper.

Ett evenemang för **återkoppling** där både genomförda och planerade åtgärder kommuniceras.



Deltagande i nätverk och forskning

Våren 2011 tog stadsbyggnadskontoret tillsammans med Delegationen för hållbara städer initiativ till ett nätverk kring frågor om medborgardialoger i stadsutveckling. Syftet med nätverket var att lära av varandra, med fokus på tidig och kontinuerlig dialog om stadsplanering och stadsbyggnadsprocesser och utifrån aktuella erfarenheter och pågående forskning. Nätverket resulterade i en rapport: Nätverket Stadsbyggnadsdialogen, Dokumentation och slutsatser från nätverket Stadsbyggnadsdialogens möten under 2011 och 2012. Nätverkets övergripande slutsats var att ”dialogprocesser behöver påbörjas i tidigare skeden än vad som ofta sker idag och föras kontinuerligt. Dock behövs mer kunskap och forskning kring hur en genuin stadsdialog i tidiga skeden kan föras och vilka effekter och resultat tidiga dialoger kan ge.” I rapporten presenteras förslag på konkreta insatser.

Stadsbyggnadskontoret har sedan februari 2012 deltagit i Sveriges kommuner och landstings nätverk Medborgardialog i planärenden. Nätverket har varit till mycket stor hjälp som introduktion till de grundläggande riktlinjer för medborgardialog som SKL tar fram, t.ex. angående tydlighet om förutsättningar för medborgarnas medverkan i en medborgardialog, samt deras möjlighet till påverkan. SKL lanserade i december 2013 webbportalen dialogguiden.se. Webbportalen ger användaren möjligheter att hitta metoder för dialog, exempel på genomförda dialoger, kunskapsmaterial om dialoger samt stöd för att välja metod.

Stadsbyggnadskontoret har varit en av de drivande aktörerna för att åstadkomma relevant forskning inom detta område som kan komma verksamheten tillgodo. Mistra Urban Futures har i samverkan med nätverket Stadsbyggnadsdialogen byggt vidare på arbetet genom att göra en kunskapsöversikt och försöka identifiera kunskapsbehov och luckor i forskning och praktik. Sedan hösten 2013 har Mistra Urban Futures tillsammans med Boverket, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), KTH, Stockholms stad m.fl. planerat ett kunskapsbyggande projekt med start 2015 och med ambition att pågå 3 år framåt. En ansökan till FORMAS har skickats in av forskare på KTH.

Omvärldsbevakning

Medskapande i ett större perspektiv

I ett globalt perspektiv finns en lång rad exempel på nya former av medskapande. Begrepp och fenomen som co-creation, co-production, crowdsourcing, och open source är alla olika former av medskapande. Urban odling, som finns på flera platser i Stockholm, är ett exempel. Ett annat konkret exempel är organisationen Rättviseförmedlingen, som med hjälp av sociala medier tar sig an samhällsproblem och genererar material och lösningar baserat på delaktighet från en stor mängd frivilliga användare.

Medborgardialog om fysisk planering i andra städer

Deltagande i nätverk och allmän omvärldsbevakning ger en tydlig fingervisning om att medborgardialog intresserar många i offentlig sektor. Det visar sig både i stadens utbyten med våra nordiska grannländer och i möten med kollegor från svenska kommuner. Många kommuner testar nya lösningar och flera tar fram egna handböcker i medborgardialog.

Nacka och Upplands Väsby har använt medborgardialog som ett verktyg för att

Köpenhamn använder det offentliga rummet för att bjuda in till engagemang. I Köpenhamn har även projektet Superkilen genomförts. Designen av den stora platsen har tagits fram av ett arkitektkontor, men platsens innehåll är resultatet av medborgardialog med närboende. Resultatet är en plats vars beståndsdelar återspeglar den mångfald av människor som bor i området.



utveckla respektive kommun. I planeringen för Fisksätra vara Nacka en av de första kommuner som tillsammans med Svensk byggtjänst använde dataspelet Minecraft för att på ett nytt sätt engagera unga i dialog om stadsutveckling. Ett stort antal kommuner använder sig av kartbaserade verktyg för att engagera medborgare på nätet, med Norrköping som en av de främsta inom området.

Många kommuner använder teknik på nya sätt. Linköping har tagit fram en digital dialogportal och bl.a. Täby, Östersund och Nynäshamn använder appar för att föra dialog kring stadsbyggnadsprojekt.

Flera kommuner, däribland Haninge, Uddevalla, Örebro och Umeå, har bjudit in invånarna till medbestämmande över kommunala medel genom en så kallad medborgarbudget¹⁵.



¹⁵ Medborgarbudget – erfarenheter från tre svenska pilot kommuner, Petra Adolfsson, Rolf Solli, och Peter Demediuk, KFi-rapport nr 118

5. VILKA STADSBYGGNADSPROJEKT HAR TIDIG DIALOG ANVÄNTS I OCH VILKA ERFARENHETER HAR DET GETT?

En central del av dialogprojektet har varit att bedriva och utvärdera pilotprojekt med fokus på tidig dialog i programarbeten. Nedan följer en redogörelse för de stadsbyggnadsprojekt som bedrivits med tidig dialog och utvärderats sedan dialogprojektets start, samt erfarenheter från den omvända planprocessen för Kärrtorp. Under rubriken metod beskrivs framförallt de specifika metoder som använts. De processrelaterade förutsättningar som beskrivs under rubriken Dialog som process, i avsnittet Vad har vi gjort?, är därutöver viktiga att ha med som bakgrund vid läsning. De erfarenheter som presenteras under respektive projekt är de som är särskilt framträdande. Projekten delar därutöver många erfarenheter av tidig dialog, som tillsammans med erfarenheter från omvärldsbevakning etc. utgör grunden för de slutsatser som presenteras i avsnitt 6, Tio slutsatser från dialogutvecklingsprojektet.

Utöver de projekt som presenteras nedan så har olika metoder för dialog använts även i andra projekt. T.ex. i planeringen för Blackebergsvägen, där en fokusgrupp med deltagare från både Blackeberg och Södra Ängby medverkade i ett tidigt skede. De flesta av nedanstående projekt har följts upp i relation till SKL:s delaktighetstrappa. För vissa projekt har denna uppföljning ännu inte gjorts.

Program för Aspudden-Midsommarkransen

Projektbeskrivning

I januari 2012 fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag av stadsbyggnadsnämnden att påbörja ett programarbete för Aspudden och Midsommarkransen. Aspudden och Midsommarkransen ligger inom det område som i översiktsplanen är utpekad som den centrala stadens utvidgning. Syftet med programmet var att utreda vad den centrala stadens utvidgning innebar för Aspudden och Midsommarkransen. Huvudfokus låg på tre frågor: behovet av förskolor och skola, grönstruktur samt bebyggelseutveckling. I april 2013 godkände stadsbyggnadsnämnden programmet.

Metod

Den tidiga dialogen för Aspudden-Midsommarkransen genomfördes med metoden Open Space. Metoden innebär att staden inför mötet bestämmer ett tema, och att deltagarna vid mötet själva ansvarar för att diskutera de ämnen de tycker är viktiga. De för protokoll och sammanfattar de viktigaste punkterna på en löpsedel. För deltagarna gavs en möjlighet att inom de givna ramarna styra innehållet i mötet. Mötet gav ett stort engagemang bland deltagarna och gav staden ett omfattningsrikt material. Efter mötet sammanställdes all dokumentation och gjordes tillgänglig på stadens webbplats.

Temat för Open Space-mötet var: *Du får snart fler grannar! Bidra med kunskap och tankar när Aspudden och Midsommarkransen blir del av den centrala staden.* Ca 150 personer deltog vid mötet.

Erfarenheter

Påverkan på kunskapsunderlag för beslut

Hantering av SL:s depå för tunnelbanan och bussar är ett tydligt exempel på

ett område där dialogen stärkte tjänstemännens argument för att driva frågan om en kreativ lösning. Många deltagare såg platsen som ett otryggt håll i stadsväven. Detta gav staden argument för att öka SL:s förståelse för att ta ställning i frågan om en eventuell överdäckning eller flytt. SL:s tydliga ställningstagande emot dessa båda alternativ gjorde att kreativa lösningar blev nödvändiga. Den lösning som beslutades i programmet var en flytt av gatan för att kunna bereda plats för en ny byggnad som skärm mellan befintlig bebyggelse och depån. Under dialogen tydliggjordes även att deltagarna efterfrågade en bättre koppling mot Liljeholmen, där området kring depån sågs som en port till förstaden. Detta i kombination med att Hägerstenvägens pekades ut som otrygg längs med depån mot Liljeholmen, gjorde att gatans bredd tänktes om. Idén om att minska antalet körfält gav utrymme för tanken om att kunna göra ett aktivitetsstråk i denna sträckning.

Framförallt gav dialogen staden mycket kunskap om deltagarnas syn på områdets identitet. Småskaligheten och grannskapskänslan lyftes av deltagarna fram som karaktäristiskt för området, något som gav gatorna en unik karaktär. Detta fick påverkan på hur programmets stadsbyggnadsprinciper för kommande detaljplaner formulerades.

Generellt gav dialogen vid Open Space-mötet också stadens tjänstemän en trygghet i de tidiga bedömningar som gjorts av enskilda platser. Många av tjänstemännens idéer och tankar bekräftades och argumenten för hantering av vissa planeringsfrågor förstärktes.



Förståelse, tillit och acceptans

Under processen uttryckte många deltagare en förståelse för att staden måste växa. När projektgruppen sammanfattade sina intryck efter Open Space-möte så poängterades bl.a. att det bland deltagarna fanns en förståelse för att de skulle få ”fler grannar”, som temat för kvällen uttryckte, att det fanns en mottaglighet för förändring i området samt att förståelse och acceptans för för-



ändring var ett resultat av dialogen i minst lika hög grad som ett förbättrat kunskapsunderlag. Men det fanns så klart de som uttryckte att exploatering bör ske på andra ställen i staden och området istället. Vilket visade sig även under samrådet. Av de drygt 200 synpunkter som kom in var många negativa, många hade både positiva och negativa synpunkter och vissa var positiva. Detta skiljer sig mot de flesta samråden om detaljplaner, där positiva synpunkter oftast lyser med sin frånvaro.

Projektledaren upplevde efter samrådet att processen som helhet hade lett till en bättre tillit från medborgarna till staden i allmänhet och projektledaren i synnerhet. Det märktes under Open Space-mötet, men också i form av att människor under processen hörde av sig till staden i en positiv anda för att få svar på frågor om planeringen. Kontakten mellan projektledare och deltagare vid samrådsmötet var också mer avslappnad än vid vanliga samrådsmöten. Det fanns ett igenkännande från bägge parter som gjorde att förutsättningarna för konstruktiva samtal var bättre än vanligt vid samrådsmöten.

Mångfald av perspektiv

Under Open Space-mötet för Aspudden-Midsommarkransen diskuterades användning av den gamla brandstationen. Visa förespråkade ett kulturhus, medan andra tydligt förde fram att behovet av en ny skola skulle ges företräde på platsen. Det innebar att medborgarna fick större insikt om att fanns olika åsikter även inom samma område, att alla inte tycker lika. Även beträffande behovet av parkeringsplatser visade det sig under dialogmötet att de boende hade vitt skilda åsikter i frågan. Dialogmötet bidrog således till att tydliggöra de boendes olika intressen och åsikter. Det som skedde vid Open Space-mötet för Aspudden-Midsommarkransen står i bjärt kontrast till samråd för program eller detaljplaner som inte föregåtts av en dialog. Då tar vissa ofta på sig rollen att vara förespråkare av vad ”alla” vill. Inte sällan leder detta till att planeringsprocesser kan uppfattas som svart-vita, dvs. att *staden* lägger fram ett förslag som *alla* boende motsäger sig.

Placering på SKL:s delaktighetstrappa

Delaktigheten i projektet uppskattas ligga mellan trappstegen dialog och inflytande.

Hammarbyhöjden-Björkhagen

Projektbeskrivning

I februari 2013 fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag av stadsbyggnadsnämnden att påbörja ett programarbete för Hammarbyhöjden-Björkhagen. Stadsdelarna Hammarbyhöjden och Björkhagen ligger inom det område som i översiktsplanen pekats ut som centrala stadens utvidgning. Området ligger mycket centralt, med cykelavstånd till Stockholms innerstad och med goda kollektivtrafikförbindelser. Samråd hålls maj–augusti 2014.

Metod

Open Space. För beskrivning av metoden, se ovan. Temat för Open Space-mötet för Hammarbyhöjden-Björkhagen var: *Häng med när vi blir fler! Vad är viktigt när din stadsdel växer?* Ca 150 personer deltog vid mötet.

Erfarenheter

Lokalkunskap och förbättrad återkoppling

Den tidiga dialogen gav goda möjligheter för stadens projektledare att knyta kontakter med boende i stadsdelen. Genom att skapa en personlig kontakt minskar tröskeln för de boende att engagera sig. I detta fall har boende hjälpt till att dubbelkolla kartor, läst stadens skrivelser innan de skickats ut till de boende, samt skickat in observationer av området efter promenader med hunden.

Under Open Space-mötet restes tidigt frågor om hur resultatet av dialogen skulle återkopplas till de boende. En deltagare på mötet var villig att tillsammans med staden diskutera hur detta kunde ske på bästa sätt. Detta ledde till en förbättring av processen i.o.m. att en återkoppling mejlades ut till alla som var med.



Planprogram för sambandet Bagarmossen-Skarpnäck

Projektbeskrivning

I oktober 2011 fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag av stadsbyggnadsnämnden att påbörja ett programarbete för sambandet Bagarmossen–Skarpnäck. Syftet med programmet var att skapa nya bostäder samt att stärka sambandet mellan Bagarmossen och Skarpnäcks gård, men det var även viktigt att detta inte skulle ske på bekostnad av de stora rekreativsvärden som finns i det naturområde som är beläget mellan de båda stadsdelarna. Mot bakgrund av synpunkter från samrådet, andra pågående planeringsinsatser i programområdets närhet samt stadens övergripande mål enligt översiktsplanen beslutade stadsbyggnadsnämnden i augusti 2013 att programmet skulle omarbetas och programområdet utvidgas med ett inriktningsmål om ca 2500 nya bostäder.

Metod

Open Space. För beskrivning av metoden, se ovan. Temat för Open Space-mötet för Bagarmossen-Skarpnäck var: *Hur gör vi plats för fler? Välkommen att bidra med kunskap och idéer om hur Bagarmossen och Skarpnäck kan utvecklas tillsammans!* Ca 170 personer deltog vid mötet.

Erfarenheter

Förtroende och tillit

Projektet Bagarmossen-Skarpnäck utgör ett intressant exempel på hur förtroendet och tilliten till staden påverkas av vad som händer inför en dialog. För att staden skulle kunna skaffa sig en uppfattning om området innan stadsbyggnadsnämnden beslutade om start av planeringen lät staden genomföra ett parallellt uppdrag. Ett av de tre förslagen kom till de boendes kännedom via en av de deltagande arkitektbyråernas webbplats. Förslaget innebar bland annat att en väg skulle anläggas mellan de två stadsdelarna. Förslaget väckte förvåning och ilska i området och vid det informationsmöte staden kallat till för att informera om nämndens uppdrag så hade en stor del av deltagarna kunskap om förslagens innebörd.¹⁶ De boendes intresse vid informationsmötet handlade därför i stor grad om en väg de inte ville ha mellan stadsdelarna.

Skeendet är ett tydligt exempel på kommunikation som börjar i fel ände. Istället för att under informationsmötet fokusera på att beskriva de översta stegen i den budskapsmodell som beskrivits närmare ovan, så fick staden fokusera på att försöka reda ut missförståndet att staden ville dra en väg genom området. Som en ytterligare komplicerande faktor hade projektet p.g.a. bristfälliga rutiner i samarbete med upphandlade informationskonsulter inte tillgång till en kommunikatör. Av den anledningen saknade projektet vid tillfället en egen webbplats och kunde därför inte beskriva bakgrund och uppdrag eller svara på frågor. Förutsättningarna var därför inte de bästa inför det Open Space-möte staden bjöd in till. Många av mötets diskussioner kom också att handla om vägen.

Förtroendet för staden bland deltagarna på mötet bör vid detta tillfälle ha varit lågt. Ilskan och oron från processens tidiga skede hade enligt projektledaren lagt sig något vid det samrådsmöte där stadens förslag presenterades, och förståelsen för stadens intention att utveckla sambandet mellan de två stadsdelarna i enlighet med översiktsplanens strategi var större. Emellertid är det i

¹⁶ Trafikkontoret lade i början på 2000-talet fram ett förslag som handlade om en väg mellan Skarpnäck och Bagarmossen. Det kan också ha påverkat de tidiga motreaktionerna.

efterhand lätt att konstatera att hela processen blev lidande av ett misstag. Folk trodde att de hade blivit lurade från början och därmed blev det svårt att skapa en tillit. Vissa grupper misstänkte att något dolts och redan var bestämt.

Placering på SKL:s delaktighetstrappa

Delaktigheten i projektet uppskattas motsvara trappsteget inflytande.

Program för Centrala Bromma

Projektbeskrivning

I januari 2012 fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag av stadsbyggnadsnämnden att påbörja ett programarbete för Centrala Bromma. Programmets syfte är att dels beskriva hur Brommaplan kan utvecklas till en tyngdpunkt i enlighet med översiktsplanen, dels vilka konsekvenser detta medför för närliggande stadsdelar. Programmet ska ge en helhetsbild av planeringsförutsättningarna, utgöra planeringsunderlag för framtida detaljplaner samt fungera som stöd vid förfrågningar om markanvisningar. Samråd om programmet beräknas till senhösten 2014.

Metod

För programarbetet Centrala Bromma har flera olika metoder använts. Två olika gåturer genomfördes kring Brommaplan och Riksby. Under ledning av gåturledare besöktes olika platser, för att dokumentera deltagarnas upplevelse om vad som är bra, vad som är dåligt och vad som kan förändras på platsen. Efter sista stoppet summerades upplevelser och intryck. Totalt fem samtal i fokusgrupper anordnades för barn och unga i åldrarna 9–19, med 7–9 deltagare i varje grupp. Det bedömdes värdefullt att hålla grupperna relativt små för att alla ska ha möjlighet att komma till tals, och för att få ett kvalitativt samtal. Samtalen hölls på olika håll runtom i Bromma; Olovslundsskolan, Bromma gymnasium, Abrahamsbergsskolans fritids samt två samtal på Brommaplans bibliotek. Fokus i samtalen var att förstå vilka behov barn och ungdomar har i Bromma idag, vad man tycker saknas, vart man vistas och vart man känner sig trygg och otrygg.¹⁷ Boende i Riksby har svarat på en enkät utformad enligt metoden Meerci. Därutöver har flera separata möten hållits med olika intresseföreningar och bostadsrättsföreningar.

Erfarenheter

Lokalkunskap

I samband med gåturen i området Riksby så blev kontoret uppmärksammat på att det fanns en populär pulkabacke, vilket fick projektledarna att ta bort en tänkt byggrätt på den platsen. Dialogen med barn och unga breddade kontorets kunskap om hur ungdomar uppfattar den delen av Bromma. Framförallt avseende tillgången på mötesplatser, där ungdomarna efterfrågade fler mötesplatser än vad projektledarna hade förväntat sig. En idé projektledarna hade haft tidigt gällde användning av delar av flygfältet. Genom dialogen med ungdomarna stärktes projektledarna i den tanken och fick ytterligare argument för att driva den frågan. Frågor som kräver investeringar av staden är ofta bra att de kommer upp i ett så tidigt skede av planeringen som möjligt. På så vis är det möjligt att hinna diskutera en fråga inom staden så att det till ett senare detaljplaneskede finns en större realism i genomförandet av förslag som efterfrågas av medborgarna.

¹⁷ Läs mer i rapporten *Brommas framtid enligt de yngre invånarna*, 2012

Synpunkter av mer generell karaktär var att trafiken och grönområden är viktiga för de boende. Genom en enkät framkom även att många var positiva till planeringen av bostäder. Detta gällde framförallt en plats som uppfattades som otrygg och tråkig av många. Via en enkät till de boende i Riksby fick projektledarna även reda på att ett specifikt område inte användes för rekreation i den omfattning de hade trott.

Utöver dessa specifika exempel på hur de boendes områdeskunskap påverkar planeringen så har de olika formerna av dialog och kunskapsinhämtning också bekräftat idéer som projektledarna haft.

Förståelse och tillit

Projektet har i kommunikationen varit tydlig med att det kommer att hända saker inom programområdet, samt att dialogaktiviteterna genomförs i ett tidigt skede av planeringen. Det har uppskattats av de boende. Projektledarna uppfattar det som att mer tillit än vanligt har skapats genom att dialogaktiviteterna skett i ett tidigt skede, innan förslag tagits fram.

Organisation och budget

Utvecklade relationer med stadsdelsförvaltningen lyfts fram som en positiv effekt. Till följd av att projektet var ett pilotprojekt så fanns inga tidigare referenser gällande budget för tidiga dialoger. Det fick konsekvenser för de dialogaktiviteter som valdes. Via en större tydlighet från start om budgetens storlek hade projektet haft större handlingsutrymme att välja passande metoder.

Placering på SKL:s delaktighetstrappa

Delaktigheten i projektet uppskattas huvudsakligen motsvaras av trappsteget dialog. Programmet avser ett stort geografiskt område och det har varit svårt att nå ut till alla. Dialogen har därför riktats mer mot Riksby, som beräknas påverkas mer av planeringen, medan delaktigheten i Åkeshov och Åkeslund fram till nu mer motsvarar trappsteget information. Samrådet om programmet återstår. Då kommer samtalet om utvecklingen att fortsätta med grund i det förslag som då presenteras. Med synen på delaktighet som en process kommer delaktigheten efter samrådet därför i vissa områden motsvara trappsteget inflytande.



Södra Skanstull

Projektbeskrivning

I december 2011 fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag av stadsbyggnadsnämnden att påbörja ett programarbete för Södra Skanstull. Projektet Södra Skanstull utgör en del av stadens arbete för Söderstaden. I programarbetet tas ett helhetsgrepp över området från Ringvägen till Årstaviken med utökad exploatering för att förstärka kopplingen mellan Södermalm och Söderstaden och utveckla promenadstaden. Samråd om programmet beräknas genomföras tredje eller fjärde kvartalet 2014.

Metod

I ett tidigt skede av planeringen hölls träffar med föreningar där parallella uppdrag presenterades. I mars 2013 genomfördes en dialogworkshop. Ca 3 månader innan workshopen hölls ett förmöte, med information om planprocess och programmets avgränsningar samt diskussion om formerna för och förväntningar på dialogen. För att kunna formulera ett program för området var det viktigt för projektledarna att få bättre förståelse för vad de enskilda verksamheterna ville åstadkomma. Detta var vägledande för utformningen av dialogworkshopen. Inför dialogworkshopen ombads intressentgrupper verka i området att förbereda en s.k. SWOT-analys om sin verksamhet. Dessa presenterades under workshopen. Som en del av workshopen gjordes en platsanalys över områdets delar och helhet. Dessutom fick de närvarande intressenterna formulera sina mål och därefter ta fram konkreta idéer och förslag i syfte att möjliggöra målen.

Efter dialogworkshopen har stadsdelsförvaltningen haft ett medborgarmöte med information om vad som händer i projektet.

Erfarenheter

Ny kunskap

Utformningen av dialogworkshopen gjordes med syftet att få in så mycket värdefull information som möjligt för projektet. De tydliga, snäva ramarna som staden formulerat för tillfället gjorde att den information som inkom var mer konkret och fokuserad på planeringsuppgiften än under ett Open Space-möte. Det gjorde informationen lätt att ta hand om.

Genom workshopen fick projektledarna bättre förståelse för vilka platser som användes, bättre förståelse för de enskilda verksamheterna, hur föreningarna i området fungerar och hur viktiga de är för medborgarna i staden som nyttjar dessa områden. Projektledarna fick stor respekt för de verksamheter som bedrivs på platsen och insikt om att det framtida arbetet i området bör syfta till att behålla dessa. Om inte dialogen hade förts hade projektledarna kanske funderat på att föreslå flytt av vissa funktioner.

Förståelse och tillit

I planeringen för Södra Skanstull uppfattade projektledarna att det fanns en kunskap om att Stockholm är inne i en förändringsfas. I kombination med att deltagarna kunde se att området är en lågt utnyttjad plats medförde det att deltagarna i processen förstod att någonting kommer att hända i området. Samtidigt fanns de som ville spara området precis som det är i.o.m. att den är obebyggd samt ser det som en unik plats i staden. Under workshopen gav deltagarna förslag på var det kan byggas i området för att kunna bevara andra delar.

Utöver vikten av förståelse för att hela staden växer lyfter projektledarna för Södra Skanstull fram att det för att kunna vinna deltagarnas tillit naturligtvis krävs att staden kan visa att planerna för området grundar sig på fakta och analyser och avvägningar mellan olika intressen. Att staden mötte föreningarna tillsammans, istället för en och en, medförde en ökad förståelse bland aktörerna för de olika viljor som finns där, dvs. att många aktörer ville ha området för sin egen expansion. Genom att tillsammans söka synergieffekter fick deltagarna större insyn i den komplexa bilden kring intressenternas egna roller och förståelse för den komplexitet som planarbetet innebär.

En möjlig effekt av detta är att staden inte i lika hög grad som i detaljplane-ärenden utan en tidig dialog framstår enbart som ett hot utan också som en medlare med alla aktörers bästa för ögonen. För att uppnå detta är det viktigt att deltagande aktörer känner en tillit till staden och processen. Värdet av att staden tar sig tid att förstå varje enskild aktörs intresse, förutsättningar och mål kan i detta sammanhang inte underskattas. Detsamma gäller stadens vilja att tillsammans med deltagarna skapa en gemensam bild av ett områdes kvaliteter. Projektledarna upplevde att detta gör att deltagarnas rädsla över att staden inte skulle veta om värdena i området mildras. Mötet innebar också att föreningarna kunde berätta om sin verksamhet, önskemål kring arrenden, utvecklingsmöjligheter m.m. och bli trygga i att tjänstemännen fick kunskap om deras situation. Men workshoppar med många deltagare tilltalar inte alla. För att kunna säkerställa att alla aktörer kommer till tals på ett tillfredsställande sätt skedde därför möten med vissa aktörer separat.

Placering på SKL:s delaktighetstrappa

Delaktigheten i projektet uppskattas av projektledarna motsvara trappsteget inflytande.

Området mellan gasklockorna och Gamla Hjorthagen (Norra Djurgårdsstaden)

Projektbeskrivning

Projektet ingår i stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden. Norra Djurgårdsstaden har en omfattande informationsstrategi med information på nätet, olika informationstillfällen, aktiviteter, utskick etc. I ännu ej beslutade stadsbyggnadsprinciper, som ska utgöra ett övergripande ramverk och vägledning för områdets utveckling, lyfts vikten av de närboendes delaktighet i utvecklingen. Bl.a. anges att ett genuint engagemang för närområdet uppstår först när människor känner sig delaktiga i utvecklingen och ges möjlighet att påverka.¹⁸ Östermalms stadsdelsförvaltnings arbete med social hållbarhet och livsstilsfrågor som en del av utvecklingen av Norra Djurgårdsstaden har bidragit med olika sätt att föra en dialog om stadsutvecklingen med de boende.

I det fördjupade program för Hjorthagen som antogs 2009 var området mellan gasklockorna och Abessinien i Hjorthagen utpekade som ett framtida utredningsområde. I samband med det fördjupade programmet samlades det in synpunkter och det anordnades också gåturer.

Metod

Den tidiga dialog om området mellan gasklockorna och Abessinien i Hjorthagen september 2013 genomfördes med metoden idédialog. Under idédialogen fördes

¹⁸ Stadsbyggnadsprinciper för planering och gestaltning av Norra Djurgårdsstaden, version 1.0 oktober 2013, arbetsmaterial

diskussioner med stöd i förberedda frågeställningar. Till diskussionerna fanns en diskussionsledare och kartor att utgå från. Deltagarna kunde även rita på egna kartor för att markera olika platser. Cirka 50 personer kom till mötet för att lyssna och diskutera området och behovet av förskola, parklek och bostadsbebyggelse. Ett syfte med dialogen var att hålla diskussionen med Hjorthagenborna levande eftersom de i så stor grad berörs av utvecklingen. Ett annat syfte att få input till hur projektet ska genomföras, vilka frågor som är viktiga och vilka kvaliteter i området de boende ser som viktiga och värnar om.

Erfarenheter

Förståelse, acceptans och frustration

Projektledarna uppfattade att de boende under den tidiga dialogen visade prov på både förståelse och acceptans inför uppdraget. Men också frustration. Enligt projektledarna kan frustrationen vara en effekt av att de boende vid något tillfälle uppfattat att de i dialog med staden kommit fram till något som sedan inte har efterföljts. Känslan av att staden ändå inte gör som de boende tycker har enligt projektledarna lett till att tilliten till staden är låg hos vissa. Därtill visar en del boende frustration över att bo bredvid en byggarbetsplats där det under flera års tid kommer att sprängas och bullra. Detta i kombination med att de uppfattar det som att deras park nu också hotas gör att de har synpunkter på att det är klåfingrigt av staden att ta även mindre grönytor i anspråk för att bygga bostäder på.

Kontinuerlig dialog

Den tidiga dialogen som genomfördes i detta projekt skiljer sig i jämförelse med de andra utvärderade tidiga dialogerna. Dialogen kring Hjorthagen är ett exempel på när staden lägger vikt vid att föra en kontinuerlig dialog om ett specifikt stadsutvecklingsområde. Detta tillfälle var ett av många tillfällen de senaste åren då de boende i närområdet haft möjlighet att ta del av information från och träffa stadens tjänstemän. Inom projektet Norra djurgårdsstaden ses en kontinuerlig dialog och kommunikation mellan olika aktörer, boende och verksamma i Norra Djurgårdsstaden som ett sätt att bidra till att vidareutveckla såväl övergripande strategier som program och detaljplaner. Genom en aktiv dialog med nuvarande befolkning och nyinflyttade kan utvecklingen av området förankras hos boende och verksamma, likväl som att värdefull kunskap tillförs planeringsprocessen. Synen på dialog är intimt förknippat med det faktum att Norra Djurgårdsstaden under en lång tid framöver kommer att vara i ständig förändring. Tillvägagångssättet utgår ifrån att former för dialog med fokus på helhet och tidiga planeringsskeden ska komplettera traditionella samråd kring program och detaljplaner. Exempel på former för dialog som använts utöver allmänna informationsmöten och samrådsmöten är workshops, stadsvandringar, tillfälliga event, sociala medier och föreläsningar.¹⁹

Mångfald av perspektiv

Projektledarna bild av dialogtillfällen likt det som skedde i september 2013 är att de ger staden chansen att samla in åsikter och synpunkter från en bredare grupp människor. Formen ger mer personlig kontakt och skapar möjlighet för folk att prata med varandra, vilket ger en lugnare ton än på vanliga samråd eller möten enligt formen öppet hus. På dialogmötet fanns t.ex. en person som var väldigt positiv till exploatering och förespråkade att bygga mycket mer i området. Det fick övriga att tänka till kring fördelarna med detta.

¹⁹ Stadsbyggnadsprinciper för planering och gestaltning av Norra Djurgårdsstaden, version 1.0 oktober 2013, arbetsmaterial

Påverkan på kunskapsunderlag

I den tidiga dialogen diskuterades olika platser som staden identifierat. Dialogen pekade tydligt på att freda en av dessa för exploatering och istället satsa på de andra. Detta bekräftade projektledarnas förståelse av platserna och gav ett stöd att gå vidare med detaljplanering i en viss del av området. Den tidiga dialogen gav även input till vilka värden som finns i parken och hur denna används. I och med att parken är en av huvuddelarna i området var det av stor vikt och gav planerarna värdefull kunskap om hur områden precis utanför kommande detaljplan kan hanteras. Under dialogen diskuterades även hur medborgarna vill att bebyggelsen ska se ut, hur stor exploatering som kan genomföras och vilken typ av bostäder som behövs i området.

Placering på SKL:s delaktighetstrappa

Delaktigheten i projektet uppskattas motsvara trappsteget inflytande.

Tyngdpunkt Farsta

Projektbeskrivning

I översiktplanen är centrala Farsta identifierat som en av nio tyngdpunkter där det finns goda möjligheter att skapa nya bostäder, fler arbetsplatser, utökad handel samt kultur- och idrottsrelaterade verksamheter.

Metod

I maj 2013 arrangerade stadsbyggnadskontoret Farstahelgen i Farsta centrum tillsammans med bl.a. kulturförvaltningen, Farsta stadsdelsförvaltning och Atrium Ljungberg. Satsningen är ett bra exempel på nyttjande av det offentliga rummet för att diskutera stadsutveckling. Helgen fylldes med aktiviteter som hade fokus på medborgardialog och information, med sikte på hur Farsta år 2030 kan vara en levande komplett stadsdel i enlighet med visionsarbetet för tyngdpunktsarbetet. Eventet pågick under tre dagar och utgjordes av en tillfällig stadspark på Storforsplans parkering.

Erfarenheter

Bland de över 500 besökarna och 250 samtalen under dagarna var reaktionerna väldigt positiva och många uttryckte en önskan om en plats för lek i centrala delarna av Farsta. Arbetet med aktiviteten Farstahelgen ligger i linje med målet för levande stadsliv för Tyngdpunkt Farsta, att skapa ett attraktivt s.k. stockholmsstråk i Farsta. Samverkan kring Farstahelgen påvisade nya möjligheter att rikta små medel från flera aktörer till en gemensam större insats. Farstahelgen gjorde det möjligt att möta målgrupper som staden har svårt att nå ut till i medborgardialoger, såsom barnfamiljer och stockholmare med invandrabakgrund.



Program för detaljplan Marieberg

Projektbeskrivning

I juni 2011 fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag av stadsbyggnadsnämnden att påbörja ett programarbete för Marieberg. Projektet avsåg programarbete för stadsdelen Marieberg, på sydvästra delen av Kungsholmen. Området bedömdes ha stora utvecklingspotentialer genom sitt fina läge i närheten av natur, vatten och Stockholms innerstad.

Metod

Som en del av områdesanalysen och kartläggningen av stadsdelen genomförde staden en enkätundersökning, "Hur upplever du Marieberg?". Enkäten fungerade som en tidig dialog med medborgarna för att samla in upplevelser av och uppfattningar om 12 st platser i stadsdelen. Den utformades enligt metoden Meerci. Den innebär ett systematiskt sätt att beskriva stadskaraktärer, och ger en värdering av områdets stadsmiljöer genom att mäta medborgarnas upplevelser i ett antal för området karakteristiska miljöer. Både rumsliga kvaliteter och platsemas innehåll värderas. Enkäten möjliggjorde dokumentation av en bred beskrivning från flera olika åldersgrupper. Ca 300 personer besvarade enkäten digitalt och ungefär lika många besvarade den på papper. Genom medborgarnas deltagande i enkäten fick projektet information om kvalitetsfaktorer att värna om, bra områden som kan göras bättre, brister att åtgärda samt ta tag i. Utöver det så genomförde staden ett tiotal möten med företrädare för bostadsrättsföreningar.

Erfarenheter

Projektledaren uppfattade att de mariebergsbor som deltog i processen visade förståelse för att staden behöver växa och förtätas. Däremot var det tydligt att många deltagare ändå visade en frustration och kände sig drabbade av utvecklingen. En orsak till det kan vara att det som medborgare är svårt att känna till allt som behöver ske i hela staden för att kunna svara upp mot stadens snabba befolkningsökning. Över tid växte förståelsen fram i projektet, men främst genom de möten i mindre konstellationer som förts med enskilda bostadsföreningar och fastighetsägare. Förståelse kan också ses på det faktum att vissa privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar börjar se egna möjligheter att utveckla sina fastigheter i och med att staden vill förändra och växa.

Processen för planering av Marieberg ledde till startande av en Facebook-grupp

Hur upplever du Marieberg?



Marieberg som ligger på sydvästra delen av Kungsholmen har stora kvaliteter bland annat genom närheten till innerstaden och till natur och vatten. Området har låg täthet, dvs. relativt få boende på en stor yta, vilket begränsar möjligheten till lokal service, kultur och handel. Området är djupt integrerat mellan sina olika delar men har starka kopplingar till både Södermalm och östra Kungsholmen. Marieberg bedöms ha stora utvecklingspotentialer och är utsett till ett av de områden i Stockholm som lämpar sig för höga hus. Stadsbyggnadskontoret bedömer att en kompletterande bebyggelse i området är möjlig, men anser att detaljplanarbetena ska föregås av en medborgardialog, analys och kartläggning av hela Marieberg i ett så kallat program.

Som en del i den kartläggning som programmet ska redovisa önskar vi samla in några av de boendes upplevelser av och uppfattningar om sin stadsdel. Därför hoppas vi att du tar dig tid att svara på följande frågor.

mot utvecklingen med höga hus, men också positiv respons efter samrådsmötet. Ett tecken på att det ömsesidiga förtroendet ökade är att personer fortsatte att höra av sig efter samrådsmötet för att diskutera, men utan att vara upprörda. Många privatpersoner och representanter för bostadsrättsföreningar har under möten efter samrådet regelbundet pekat tillbaka på tidigare diskussioner. Denna mer direkta dialog och öppenhet är något som staden uppmanat för att fortsätta vara en del av mariebergbornas interna samtal och visa att staden lyssnar.

Ett exempel på ett konkret område där enkäten gav kunskap som påverkade planeringen var att många lyfte fram kollektivtrafiken som något mycket positivt med området. Samtidigt framkom det att stråket till tunnelbanan upplevdes som mycket otryggt. Det medförde att staden redan i programskedet kunde arbeta med landskapsgestaltningen av stråket. Ett annat exempel kopplat till kollektivtrafiken var Västerbroplan, där staden kunde planera för en bättre omstigningsplats för att tillgodose det som efterfrågades.

Omvänd planprocess för Kärrtorp

Projektbeskrivning

Framtida Kärrtorp var namnet på det pilotprojekt som pågick under 2003–2004. Projektet ingick i stadens satsning på 20 000 nya lägenheter 2002–2006 och gick ut på att ta fram ett områdesprogram för kompletteringsbebyggelse i Kärrtorp. En utförlig utvärdering av processen presenterades 2006²⁰.

Metod

Projektet bedrevs med en så kallad omvänd planprocess, vilket innebar att föra dialog med allmänheten före ett bebyggelseförslag togs fram. Drivkraften i arbetet med områdesplanen var att skapa ett stabilt kunskapsunderlag för den fortsatta planeringsprocessen. Ambitionen var att skapa en pedagogisk och lärande process för såväl boende, verkande, föreningar och tjänstemän. I projektet byggdes en djupare kunskap om stadsdelen med både ett inifrån-perspektiv och ett utifrån-perspektiv. Med utifrån-perspektiv menades i detta sammanhang det perspektiv som planerarna traditionellt har på ett område. Inifrån-perspektivet handlade om de boendes och berördas syn på planområdet. För att få fram detta genomfördes bl.a. intervjuer och en enkät om barn och ungas platser respektive favoritplatser, djupintervjuer med 8 hushåll samt enkäter om Kärrtorp centrum och att bo i Kärrtorp.

Erfarenheter

Den så kallade omvända planprocess som genomfördes för Kärrtorp under 2003–2004 skedde i samband med satsningen 20K. En utvärdering av andel överklaganden av 20K-projekten visade att de detaljplaner som gjordes baserade på den omvända planprocessen överklagades i lika hög grad som övriga 20K-projekt. Erfarenheterna från Kärrtorp visar att även en mycket väl genomförd dialogprocess leder till överklaganden och att människor trots en stor tillit till staden kan välja att överklaga en plan.

Förslag om bebyggelse på en bollplan blev en fråga som engagerade en mycket stor andel av det totala antalet boende i Kärrtorp. Utvärdering visar att en anledning till att staden i planeringen missbedömde bollplanens användning var att skolbarn i åldern 6–13 år inte tillfrågades i kartläggningen av invånarnas syn på sin stadsdel. Som en direkt följd av medborgarnas engagemang mot

²⁰ Utvärdering av omvänd planprocess i Kärrtorp, Susanne de Laval, 2006

förslaget att bebygga bollplanen drogs det förslaget tillbaka. I utvärderingen konstateras att invånarna alltså påverkade programförslaget på ett tydligt sätt. Det formuleras i utvärderingen som att det via den omvända planprocessen byggts in en säkerhetskontroll, mot felaktiga förslag.

6. TIO SLUTSATSER FRÅN DIALOGUTVECKLINGSARBETET

Under arbetet med dialogprojektet har staden tagit stora kliv framåt inom området kommunikation, dialog och delaktighet. Nedan presenteras tio slutsatser från stadens dialogutvecklingsarbete, tillsammans med ett antal rekommendationer för vidare arbete.

Stockholmarnas delaktighet är en förutsättning för stadens utveckling

Stadens slutsats är att en utvecklad delaktighet för stockholmarna i planeringen krävs för att på ett bra sätt kunna klara målet att till 2030 bygga en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder. Den stora förändring Stockholm kommer att genomgå de kommande 10-15 åren är vår tids stora stadsbyggnadsfråga. Att fortsätta utveckla Stockholm innebär att skapa och förädla de kvaliteter som stockholmarna värdesätter högst, dvs. parker, närheten till vatten och de storstadskvaliteter den täta staden erbjuder. Dessa ökade livskvaliteter blir en effekt av att stadens ambition att bereda plats både för de många som föds i staden och de som väljer att flytta hit. Detta ställer högre krav på stadens förmåga att kommunicera och diskutera de värden stadsutvecklingen för med sig, samla in värdefull lokalkunskap samt beskriva på vilket sätt och i hur stor grad stockholmarna kan påverka de olika processerna.

140 000 bostäder till 2030 – stadens särskilda förutsättning för dialog

För att en dialog ska bli trovärdig och meningsfull krävs att staden är tydlig med vilka förutsättningar som gäller för det specifika planeringsområdet och för dialogen. Det är även centralt att tydliggöra medborgarnas möjlighet till påverkan på planeringen. För Stockholms stad är målet om 140 000 nya bostäder till 2030 den förutsättning som kommer att sätta ramarna för alla projekt där en utökad dialog i tidiga skeden kommer att bedrivas.

Vid start av planeringen för programarbeten och större detaljplaner fastställer stadsbyggnadsnämnden ibland ett spann för det antal bostäder som förväntas bli resultatet av respektive planeringsprocess. Detta är en konsekvens av stadens bostadsmål. Bostadspotential i Stockholm utgör ett stöd i detta arbete genom att tydliggöra att alla stadens stadsdelsområden kommer att påverkas av bostadsmålet. I de programarbeten som påbörjats med den här typen av beting har det ur ett kommunikationsperspektiv ställt krav på att denna förutsättning presenteras för stockholmarna på ett tydligt sätt. I planeringen för Hammarbyhöjden-Björkhagen var t.ex. temat för Open Space-mötet formulerat på ett sätt som tydliggjorde att det inte finns ett noll-alternativ gällande antal bostäder: *Häng med när vi blir fler! Vad är viktigt när din stadsdel växer?*

Staden måste ha en stor portion av ödmjukhet inför de många stadsbyggnadsprocesser som startar som en konsekvens av bostadsmålet. I många av de stora projekt som nu startar kommer byggnation att pågå mellan 5 och 20 år. Längden på projekten innebär att de som deltar under planeringen kanske i vissa fall inte kommer att få ta del av de förbättringar som kommer i form av bättre service, nya mötesplatser etc. Detta ställer krav på lyhördhet inför stockholmarnas

lokalkunskap, oro, åsikter och upprördhet inför förändringar – staden måste bli en bättre lyssnare.

Rekommendation om vidare arbete

- Staden bör fästa stor vikt vid den övergripande kommunikationen om stadens utveckling

Delaktighet ger mer kunskap och bättre underlag för beslut

Utvärdering av genomförda pilotprojekt med fokus på utökad dialog i tidiga skeden visar tydligt att staden tillsammans med stockholmarna kommer fram till en bättre planering. Staden behöver stockholmarna, men stockholmarna behöver också staden. Den planeringskompetens stadens tjänstemän på olika förvaltningar besitter är en grundförutsättning för att på ett hållbart sätt kunna planera för ett Stockholm som växer. Genom att komplettera denna kompetens med den kunskap och idériedom som stockholmarna har om sin stad så ges förutsättningar för en bättre utveckling av staden, i stort som smått.

Medverkan i en tidig dialog ger stockholmarna större möjlighet till inflytande över planeringen än deltagande under det formella samrådsskedet. Detta lyftes fram i den enkät som genomfördes på planavdelningen i ett tidigt skede av projektet och har bekräftats i utvärdering av de utpekade pilotprojekten. Via en tidig dialog kommer kunskap och information fram som kan vävas in i den analys som program- eller planförslag baseras på. Här ligger en tydlig skillnad mot den praxis för samrådsförfarande som finns idag, där medborgares deltagande sker i form av konsultation om ett framtaget förslag. De planerare som varit en del av en tidig dialog är överens om att de blir mer trygga i de bedömningar som görs innan förslag läggs fram för beslut.

Utvärderingarna visar att tidig dialog ger olika typer av påverkan på beslutsunderlag. Det handlar t.ex. om platser och värden som pekas ut som värdefulla och beskrivningar av en stadsdels identitet, men också om hur olika grupper ser på sin stadsdel. Dialogen leder sällan till att nya platser för bebyggelse identifieras. Generellt gäller att den lokalkunskap och de åsikter stockholmarna för fram bidrar till ett ökat fokus på sociala frågor.

”Planerarrollen handlar om att samla en massa information och värdera den. Ju mer information man samlar, desto bättre produkt får man i slutändan.”

Sagt av projektledare för ett av de programarbeten där tidig dialog genomförts

En tidig dialog ger goda möjligheter för stadens projektledare att knyta kontakter med boende i stadsdelen. Genom att skapa en personlig kontakt minskar tröskeln för stockholmarna att bidra med sin lokalkunskap. Det finns exempel på när boende har dubbelkollat kartor, läst stadens skrivelser innan de går ut till de boende, samt skickar in observationer av ett område efter promenader med hunden.

Rekommendation om vidare arbete

- Staden bör genomföra tidiga dialoger i kommande programarbeten samt i utvecklingen av en strategisk områdesplanering

De projekt vars erfarenheter av tidig dialog utvärderats är:

- Program för Aspudden och Midsommarkransen
- Södra Skanstull
- Området mellan gasklockorna och gamla Hjorthagen (Norra Djurgårdstaden)
- Planprogram för sambandet Bagarmossen–Skarpnäck
- Program för detaljplan Marieberg
- Program för Centrala Bromma

Därtill har erfarenhet från dialog angående Årstafältet och i den omvända planprocessen för Kärrtorp påverkat analysen.

Tidig dialog ger mångfald av perspektiv och förutsättningar för ökad representativitet

Ur ett demokratiperspektiv är det centralt att staden fortsätter utveckla sina kunskaper kring hur fler stockholmare kan delta i planeringsprocesser. Med ökad kunskap om när, hur och varför vi ska föra dialog kring projekt så ska staden höja ambitionerna och nå fler stockholmare i de aktiviteter som anordnas. Ambitionshöjningen gäller inte minst ur perspektivet representativitet, dvs. vilka medborgare vi når ut till. För ökad representativitet är t.ex. kön, ålder, etnicitet och utbildningsnivå relevanta perspektiv att beakta²¹. Barn och unga utgör en särskild grupp att beakta, vilket lyfts fram i stadens barn- och ungdomskulturprogram, Kultur i ögonhöjd, för, med och av barn och unga. Med denna ambitionshöjning kan staden verka för att motverka den brist på representativitet som forskning påvisar som en risk med medborgardialog.

Stadsbyggnad är politik. Ett av stadsbyggnadskontorets uppdrag som myndighet är att väga olika intressen och olika värden. Sällan finns det frågor som enkelt kan kategoriseras som rätt eller fel. Gröna och blå värden kan ställas mot täthet och urbana kvaliteter. Framkomlighet för bilen kan ställas mot framkomlighet för kollektivtrafik, cyklister och gångtrafikanter. Målet med stadsbyggnadsprocesser är inte att alla ska tycka lika. Stadens erfarenhet är att det under samråd av detaljplaner ibland framställs som att det stora flertalet engagerade är emot det förslag som tagits fram. Det kan framstå som att staden förespråkar en lösning, och att de boende är överens om en annan. Utvärderingarna av tidiga dialoger visar att detta sällan sker i tidigare skeden. Istället tydliggörs en mångfald av perspektiv och deltagare gör själva avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Av detta dras slutsatsen att en väl genomförd dialog ger deltagarna en förståelse för stadens grundläggande uppdrag i planeringen – att väga olika intressen. Lite tillspetsat gäller slutsatsen att: Utan dialog i tidiga skeden kommer bara nej-sågarna fram, med dialog tydliggörs att det ofta finns flera olika perspektiv och åsikter.

I de fall dialog har skett med olika intresseföreningar och företag så har den lett till en förståelse för de olika verksamheternas funktion på en viss plats och vilka utvecklingsambitioner de olika aktörerna har. En möjlig effekt av detta är att staden inte i lika hög grad som i detaljplaneärenden utan en tidig dialog framstår enbart som ett hot, utan också som en medlare med alla aktörers bästa för ögonen. För att uppnå detta är det viktigt att deltagande aktörer känner en tillit till staden och processen.

Rekommendationer om vidare arbete

- Staden bör prioritera arbete för breddat deltagande via
 - satsning på utveckling av digitala hjälpmedel, med fokus på ”lätt att göra rätt” och att skapa robusta system ur ett juridiskt perspektiv
 - fokus på kommunikation i det offentliga rummet
- Staden bör arbeta mer med uppsökande metoder för att ge medborgarna likvärdiga förutsättningar att ta del av och ges möjlighet att påverka planeringen.
- Staden bör skapa metoder för utvärdering av dialogprocesser, t.ex. avseende hur många och vilka deltagare och grupper vi når ut till, samt vilka effekter delaktigheten har

Dialog är bäst på områdesnivå

En av slutsatserna i Bostadspotential i Stockholm är att det endast är via mer genomgripande förändringar som bostadsmålet kan nås. Detta förutsätter att staden bedriver planering med helhetssyn. Stadsbyggnadskontoret utvecklar former för att bedriva områdesplanering, både i program och på andra sätt. Vad gäller stockholmarnas utökade medverkan i planeringen är slutsatsen att områdesnivån ur flera perspektiv är att föredra framför detaljplanenivån.

Stockholmarna är med från start!

Kanske är den enskilt viktigaste aspekten av en tidig dialog på områdesnivå att etablera det faktum att inget av planeringen om närområdet kommer att ske utan att de boende får information om när processen startar, att staden är intresserad av att lyssna till deras synpunkter och lokalkunskap och att de kommer att ges möjlighet att påverka utfallet. Via information om hur stadens processer fungerar ökar de boendes kunskap om hur de är en del av planeringen. Det kan underlätta kommande processers genomförande. En aspekt som lyfts fram i relation till detta är vikten av närvaro i stadsdelen. Via möten på plats i stadsdelarna, ibland i det offentliga rummet, signalerar staden öppenhet.

Större möjlighet till inflytande

Medverkan i en tidig dialog för ett större område ger stockholmarna större möjlighet till inflytande över planeringen i jämförelse med under ett detaljplanskede. Detta är en konsekvens av att den information som inkommer via en tidig dialog i detta skede kommer att påverka analysen för planering av hela strukturer. Generellt gäller att den lokalkunskap och de åsikter stockholmarna för fram bidrar till ett ökat fokus på sociala frågor. På områdesnivån finns också större möjlighet än i detaljplaneringen att via fysisk planering åtgärda brister i en stadsdel och tillskapa nya kvaliteter, exempelvis underlag för bättre kollektivtrafik, handel och offentlig service, fler förskolor och upprustning av parkmiljöer.

Effekter på efterföljande planering

Det kunskapsunderlag som kommer fram kommer via dialoger i ett tidigt programskede kommer att gynna efterkommande detaljplaner. Det gäller t.ex. kvalitetssäkring av de grundförutsättningar som fastställs, hur ett områdes kvaliteter och brister värderas av deltagarna, samt att staden i efterföljande planering blir tydligare i diskussioner med byggbolag och andra aktörer.

Ramar och geografisk storlek

Diskussion om ett större geografiskt område möjliggör friare ramar för diskussionen. Utifrån förutsättningen att ett stort antal bostäder ska byggas inom ett område finns det i ett programarbete möjlighet att väga olika platsers betydelse för helheten. I programskedet finns möjlighet att välja att undanta platser för exploatering. I detaljplanskedet utgår man från en tydligt avgränsad plats, och planeringen gäller ofta en eller par byggnader. Sällan avbryts detaljplanering för att en plats bedöms olämplig för nybyggnation.

Förbättrade förutsättningar att företräda allmänintresset bostadsbyggande

I ett tidigt skede ökar förutsättningarna för stadens tjänstemän och förtroendevalda att föra de ej medverkandes talan, dvs. att argumentera för allmänintresset av att det byggs bostäder för unga, nyinflyttade m.fl. I detaljplaneprocesser är det

ofta bara de närmast boende som engagerar sig. Sällan uppfattar de medverkande att de har något att vinna på enskilda projekt i närheten av sitt boende. Not in my backyard, NIMBY, är ett ofta använt begrepp inom stadsplaneringen för att beskriva detta fenomen. Utfallet kan bli att ett fåtal människor påverkar processer i en riktning som inte gynnar det stora flertalet, något som även forskningen lyft fram som en risk. I programarbeten är det ofta fler människor som deltar, vilket medför fler perspektiv på planeringen, med mindre utrymme för snäva enskilda intressen. Men detta ställer också krav på stadens förmåga att nå de grupper som normalt inte kommer till tals i stadsbyggnadsprocesserna.

OMRÅDESPLANERING

- TIDIGT I STADSBYGGNADSPROCESSEN
- STÖRRE GEOGRAFISKT OMRÅDE
- MÖJLIGHET ATT ÅTGÄRDA BRISTER OCH TILLSKAPA NYA KVALITETER
- STÖRRE MÖJLIGHET TILL INFLYTANDE
- NÅGOT FRIARE RAMAR
- SKAPAR FÖRSTÅELSE FÖR STADENS UTMANING
- FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FÖRTROENDE, LÄRANDE, TILLIT OCH ACCEPTANS
- FLER OLIKA PERSPEKTIV
- STADEN KAN FÖRETRÄDA ALLMÄNINTRESSET
- PERSONLIGT TILLTAL, MYNDIGHET MED ANSIKTE

DETALJPLANERING

- SENT I STADSBYGGNADSPROCESSEN
- MINDRE GEOGRAFISKT OMRÅDE – KVARTER/HUS
- OFTA MER AVGRÄNSANDE PLANERINGSUPPGIFTER, MED LITEN MÖJLIGHET ÅTGÄRDA BRISTER OCH TILLSKAPA NYA KVALITETER
- MINDRE MÖJLIGHET TILL INFLYTANDE
- SNÄVA RAMAR
- SÄMRE MÖJLIGHET ATT SKAPA FÖRSTÅELSE FÖR STADENS UTMANING
- LITEN/NEGATIV PÅVERKAN PÅ FÖRTROENDE, TILLIT ETC.
- RISK FÖR ATT ENDAST FÅTAL PERSPEKTIV KOMMER FRAM
- MER UTRYMME FÖR SNÄVA ENSKILDA INTRESSEN
- ANONYM BYRÅKRATI

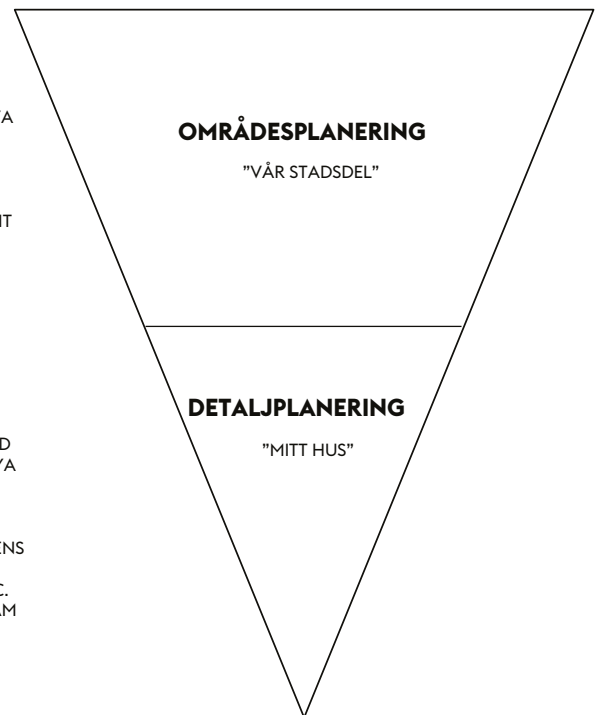


Illustration över skillnader mellan dialog i områdesplanering respektive detaljplanering

Dialog skapar förutsättningar för förståelse, förtroende, lärande, tillit och acceptans

Projektets slutsats är att en väl genomförd dialog i ett tidigt skede skapar förutsättningar för förståelse, förtroende, lärande, tillit och acceptans. Vikten av lärande och förståelse för stadens ambitioner har tidigare i rapporten lyfts fram som en grund till övergripande upplägg av dialoger inom ramen för utpekade pilotprojekt. En annan viktig del är att staden både via hemsida och i direktkontakt med stockholmarna lever upp till kravet på öppna och transparenta processer. Ytterligare en aspekt är tiden. Via delaktighet från start i en programprocess ges deltagarna flera tillfällen till lärande och tid att värdera informationen om fler grannar eller effekterna av stadens starka befolkningstillväxt. En annan slutsats är att staden via tidig dialog ger fler tillfällen för medborgare och tjänstemän att mötas för samtal, och därmed går från att vara en anonym byråkrati till att bli en myndighet med ett ansikte. I detaljplaneprocesser så sker det första mötet mellan staden och berörda invånare då ett förslag presenteras, i samrådsskedet.

Samhällsutvecklingens påverkan på förutsättningar för dialog

Förtroende och tillit är något som kan ta tid att bygga upp, men är lätt att radera. Medborgarnas förtroende för staden kan heller inte separeras från deras förtroende för samhället i stort. Staden har långt ifrån rådighet över alla de aspekter som kan påverka medborgarnas förtroende för staden. För att hantera detta är det viktigt att vara medveten om stora förändringar eller skeenden i en stadsdel som skett innan staden påbörjar en dialog med medborgarna om ett nytt projekt. I t.ex. områden med sociala problem så finns det med all säkerhet redan en diskussion om samhällsutvecklingen. Och även om den handlar om skola, arbetslöshet, brist på sysselsättning för ungdomar etc. så kommer det att få en påverkan på medborgarnas vilja att föra en dialog med staden kring stadsbyggnadsfrågor. Dessa insikter om hur vi ärver förutsättningar för dialog ställer krav på stadens förmåga att förstå de sammanhang vi är en del av, och är viktiga att ta i beaktande vid starten av projekt. Det ställer högre krav på stadens förmåga till samordning internt, men ibland också med externa aktörer. Det ställer också krav på staden att nå ut till de grupper som är mest berörda.

Finns det fall där vi inte ska ha tidig dialog?

Innan dialog kan påbörjas måste staden utreda vilka möjligheter medborgarna har att påverka det enskilda projektet. Om medborgarnas möjlighet till påverkan bedöms mycket låg bör staden inte påbörja en dialog. Om en dialog genomförs med dåliga förutsättningar är risken stor att medborgarnas tillit till staden undergrävs. Vad som är att betrakta som låg möjlighet till påverkan kommer att skifta från fall till fall. Det kan t.ex. handla om större detaljplaner el. dyl. för större infrastrukturprojekt där beslut om genomförande redan tagits i andra politiska församlingar, eller mindre detaljplaner där påverkansmöjligheterna är små.

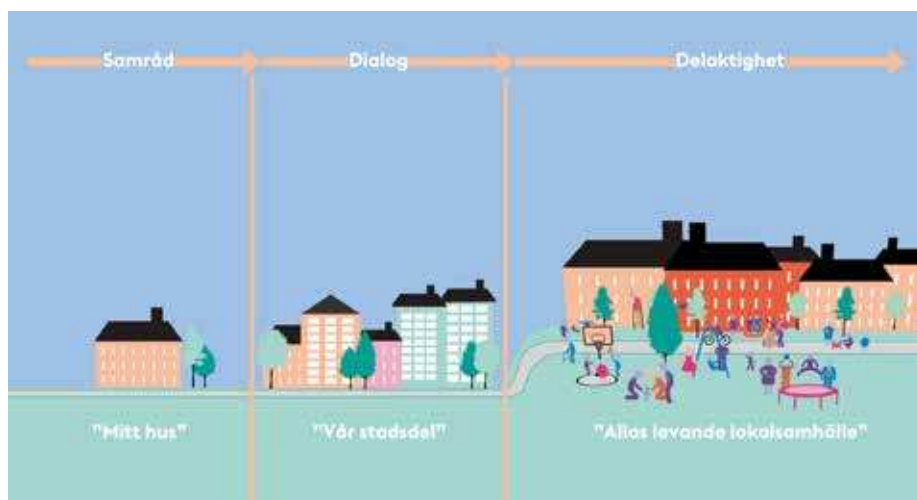
Delaktighet är bredare än dialog

Stockholmarnas vilja att delta i utvecklingen av sina närområden är stor. Det kan öka livskvaliteten, känslan av samhörighet i sin stadsdel, bidra till ökad integration samt bidra till att stärka stockholmarnas känsla av möjlighet att påverka sin vardag och sin närmiljö. Projektets utvecklingsarbete har främst inriktats på att utveckla former för tidig dialog med syfte att gagna de planeringsprocesser som regleras av plan- och bygglagen. I detta arbete har stadens arbetssätt i de utpekade pilotprojekten gått från samråd till dialog. Stadens erfarenhet från dessa och tidigare processer är att stockholmarna gärna diskuterar utveckling på flera olika nivåer samtidigt. Förbättringar av stadsmiljön i det korta perspektivet är viktiga för att förstå långsiktiga processer och att visa att förbättringar sker löpande. Det kan t.ex. röra minskad nedskräpning, ökad trygghet samt tillgänglighet till kultur- och fritidsaktiviteter. Att skapa rutiner för hantering av de idéer och förslag som kommer fram som inte kan hanteras i program är centralt, inte minst för tilliten till staden.

Det finns en rad initiativ inom staden som leder till stockholmarnas delaktighet i utvecklingen av staden i en annan skala än den som är stadsbyggnadskontorets primära uppgift. Ur det här perspektivet är Östermalms stadsdelsförvaltnings arbete med social hållbarhet och livsstilsfrågor som en del av utvecklingen av Norra Djurgårdsstaden en förebild.²² Andra exempel på den här typen av arbete med stockholmarnas delaktighet i utvecklingen av staden är de allmännyttiga bostadsbolagens arbete med Boendedialogen, stadens framtagna riktlinjer för idéburen stadsförbättring och stadsdelarnas arbete med medborgarförslag och brukaravtal för t.ex. stadsodling.

²² Att gemensamt skapa en stadsdel. Lägesrapport om Östermalms stadsdelsförvaltnings arbete med programmet för miljö och hållbar stadsutveckling i Norra Djurgårdsstaden 2010-2013

I egenskap av planmyndighet kommer stadsbyggnadskontoret att vara huvudman för flera större tidiga dialoger om utvecklingen de kommande åren. Men stadens rådighet över genomförandet inom olika områden är uppdelat på flera förvaltningar. För att staden ska kunna ta nästa kliv, från dialog till delaktighet i en bredare bemärkelse, krävs en utvecklad samverkan. Tillsammans kan stadens olika förvaltningar och bolag möjliggöra en delaktighet som parallellt innefattar såväl de stora planeringsfrågorna i det längre perspektivet som de mer vardagliga frågorna i ett kortare perspektiv. Men också, vid behov, föra dialog kring frågor såsom arbete, skola och fritidsaktiviteter. Här krävs att staden agerar samfällt för bästa resultat.



Rekommendationer om vidare arbete

- Staden bör genom utvecklad samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag söka synergieffekter för att främja stockholmarnas delaktighet i stadsutvecklingen.
- Staden bör arbeta för en kunskapshöjning internt i staden angående tidig dialog och delaktighet samt processer och rutiner för genomförande.

Delaktighet stärker civilsamhället och ger förutsättningar för en levande demokrati

Debatten om stadsbyggnadsfrågor ökar. Mycket skrivs i tidningar, visas på tv och diskuteras i sociala medier. Staden ser tendenser till att stockholmarna är mer positivt inställda till att staden växer och visar större mottaglighet för att det byggs mycket bostäder. Staden ser också exempel på hur dialoger ger upphov till utvecklade mellanmänniska kontakter. Vid Open Space-möten har flera deltagare påtalat att deltagande i dialogen leder till att de lär känna fler av de som bor i stadsdelen. Samtidigt är en synlig effekt av tidiga dialoger att det ibland startas grupper med syfte att mobilisera motstånd mot planeringen. Anordnande av tidiga dialoger stärker civilsamhället och ger förutsättningar för ökat socialt kapital och en levande demokrati.

Framväxten av sociala medier skapar nya möjligheter till politisk mobilisering, i såväl mindre sakfrågor som större sammanhang, vilket kommer få en ökande betydelse i samhället framöver.²³ Sociala mediernas genomslag som arena för

²³ Rapport – Fördjupa demokratin genom medborgardialog, starkare inflytande för stadsdelarna i stadsplaneringen, Göteborgs stad, Diarienummer 0993/12

att diskutera samhälls- och stadsutveckling är tydlig. Kopplat till ett och samma projekt finns, en Facebook-grupp för att skydda Hammarbyskogen, en för skydd mot utveckling på Nytorpsgårde, men också en för förtätning av Hammarbyhöjden. Andra exempel är en Facebook-grupp mot höga hus i Marieberg och en för att skapa attraktiv blandstad i den centrala stadens utvidgning. Listan kan göras lång. Parallellt med dessa nya grupper på sociala medier finns även många mer traditionella grupper som verkar för utveckling eller bevarande av staden och enskilda bostadsområden eller stadsdelar. Detta i kombination med det nya landskap som växer fram för deltagande via nätet ställer högre krav på staden som lyssnare, men också som en tydlig röst i debatten om ett Stockholm som växer.

Effektiva och stabila processer

Effektiva processer är en möjlig effekt av väl genomförda dialoger. Erfarna projektledare framhåller att de processer som är mest effektiva är de som är stabila. Genom att i ett tidigt skede föra en dialog med boende och verksamma i ett område minskar risken för att oväntade aspekter kommer upp i ett sent skede av processen. En väl genomförd tidig dialog minskar således risken för omtag. Alla former av omtag i stort eller smått är mycket tids- och kostnadskrävande. Inte minst gäller detta i de fall en opinion uppstår pga. brister i kommunikation och delaktighet. Ur detta perspektiv är kostnaden och tiden för att behöva göra ett omtag större än att genomföra en bra medborgardialog. Detta gäller för staden såväl som för andra aktörer, för vilka förutsägbarhet i processer har stor inverkan på genomförande av projekt. För att kommunikation och dialog ska kunna utgöra en stabiliserande faktor genom hela processen är tidiga kommunikationsanalyser en förutsättning.

Överklagan av detaljplaner

De tidiga dialoger som genomförts de senaste åren är ännu för tidiga att utvärdera utifrån påverkan på andelen planer som överklagas. Den så kallade omvända planprocess som genomfördes för Kärrtorp under 2003–2004 skedde i samband med satsningen 20K. En utvärdering av andel överklaganden av 20K-projekten visade att de detaljplaner som gjordes baserade på den omvända planprocessen överklagades i lika hög grad som övriga 20K-projekt. Erfarenheterna från Kärrtorp visar alltså att även en mycket väl genomförd dialogprocess leder till överklaganden och att människor trots en stor tillit till staden kan välja att överklaga en plan.

Stadsbyggnadskontoret anser att minskad andel överklagande planer inte kan vara huvudmålet med stadens tidiga dialoger. För att minska överklagandens negativa effekter på planprocessernas längd bör staden fokusera på att påverka den lagstiftning som minskar tiden för hantering av överklagade beslut. Frågan hanteras i den statliga utredningen *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* (SOU 2014:14). Däremot ska stor kraft läggas på att förklara att Stockholms befolkningens mängd växer snabbt med ökat bostadsbehov som följd, att stadens kommunfullmäktige genom Vision 2030 lagt fast inriktningen att staden ska fortsätta växa, att samtliga partier i fullmäktige bejaktar befolkningstillväxten och välkomnar alla som vill bo i staden, hur vi växer, samt att stadens översiktsplan Promenadstaden beskriver fyra strategier för en hållbar tillväxt. På så vis kan enskilda projekt relateras till det större sammanhang de ingår i. Förhoppningsvis kan en ökad kunskap bland allmänheten om vikten av att fler

bostäder byggs och den täta stadens positiva effekter för den hållbara staden leda till en minskad benägenhet att överklaga detaljplaner. En förändring för att begränsa antalet personer som har rätt att överklaga togs iom. ändringen av PBL 2011. Ändringen syftade till att knyta frågan om den så kallade talerätten i PBL²⁴ till 22 § i förvaltningslagen, dvs. bara för att en person fått information/underrättats om ett planärende/planbeslut innebär det inte att denne automatiskt har rätt att överklaga – man måste också vara negativt berörd av beslutet.

Kostnad för tidiga dialoger

Staden har gjort uppföljningar på hur mycket resurser som tagits i anspråk vid anordnande av tidiga dialoger i att antal program och större detaljplaner. Kostnaderna i pengar och nedlagd tid är totalt i storleksordningen 250 000–500 000 kronor per projekt. Detta bör ses i relation till den typ av tekniska utredningar som genomförs i de flesta projekt. En enskild utredning uppgår inte sällan till samma kostnad. Summan kan även ses i relation till att projekten förväntas leda till mellan 1000 och 5000 bostäder vardera. Kostnaden utgör en liten andel av projektens totala budget.

Rekommendation om vidare arbete

- För att minska överklagandens negativa effekter på planprocessernas längd bör staden fokusera på att påverka den lagstiftning som minskar tiden för hantering av överklagade beslut.

Tydliggjord struktur för stockholmarnas delaktighet i planeringen

SKL har tagit fram skriften *Utveckla principer för medborgardialog*. Bland annat beskrivs att medborgardialoger till stor del handlar om att skapa tillit och förståelse för det demokratiska system som styr vår vardag. Därför är det viktigt att innan man bjuder in medborgarna till att delta i dialogen vara klar över vad kommunen vill uppnå med medborgardialogen.²⁵ Stadsbyggnadskontoret anser därför att det är viktigt att skapa en struktur som tydliggör de förtroendevalda politikernas ansvar för medborgardialogen. Det är rimligt att detta gör avtryck i de startpromemorior som skrivs fram, framförallt gällande programarbeten. Det skapar tydlighet mot allmänheten och internt i staden angående projektets genomförande, vilket möjliggör mer effektiva processer.

För närvarande saknar Stockholms stad tydliga riktlinjer för vilka projekt som ska ha en tidig dialog. I stadens budget för både 2013 och 2014 är det för de mest berörda nämnderna beskrivet att en utökad medborgardialog ska utvecklas i tidiga skeden i vissa större exploateringsprojekt.²⁶ Avsaknad av tydliga riktlinjer har lett till att onödig tid och energi lagts på att diskutera om en dialog ska genomföras i områdesplaneringen snarare än hur.

Rekommendationer om vidare arbete

- Stadsbyggnadskontoret bör i startpromemorior för programarbeten och i vissa detaljplaner tydliggöra för de förtroendevalda politikerna hur delaktighetsperspektivet är tänkt att hanteras i planeringen
- Staden bör tydliggöra samtliga berörda förvaltningar och bolags ansvar för att involvera stockholmarna i processer som rör stadsutveckling

²⁴ Se 13:3,8 och 9 §§ Plan- och bygglagen jämfört med 22 § Förvaltningslagen

²⁵ *Utveckla principer för medborgardialog*, Sveriges kommuner och landsting, 2012

²⁶ *Budget 2013 för Stockholms stad. Inriktning för 2014 och 2015*

Avvägning mellan bättre kunskapsunderlag och känsla av delaktighet

Det är stor skillnad mellan olika metoder för dialog. Olika syften med dialog bör leda till olika angreppssätt, något som också ger effekter på både engagemang och kunskapsunderlag. Metoden Open Space, som staden använt sig av i planeringen för bl.a. Aspudden-Midsommarkransen och Hammarby-Björkhagen, ger ett stort engagemang bland deltagarna och ett omfångsrikt material. Staden får en bred bild av hur deltagarna ser på sitt område, men också inblick i medborgarnas syn på enskilda detaljer. Metoden bygger på ett delat agendasettande. Det innebär en risk att staden inte får svar på projektets viktigaste sakfrågor. Samtidigt är det en möjlighet för staden att få svar på frågor som inte formulerats i projektet. Ett delat agendasettande ger förutsättningar för ett mer jämlikt samtal mellan staden och inbjudna aktörer eller medborgare. En fördel med ett mer jämlikt samtal är att det ger förutsättningar för fler människor att komma till tals på sina villkor. Det möjliggör fler röster, fler perspektiv. I detta perspektiv kan det vara intressant för kontoret att i tidiga skeden bjuda in privatpersoner eller representanter för lokala aktörer att delta i planeringen av en dialogprocess. Denna ökade transparens kan både vara förtroendeskapande och innebära att rätt frågeställningar identifieras i ett tidigt skede.

I programarbetet för Södra Skanstull användes en annan dialogmetod. Utformningen av dialogtillfället gjordes med syftet att få in så mycket värdefull information som möjligt för projektet. De tydliga, snäva ramarna som staden formulerat för tillfället gjorde att den information som inkom var mer konkret och fokuserad på planeringsuppgiften än under ett Open Space-möte. Det gjorde informationen lättare att ta hand om. Mer workshop-betonade metoder visar att en djupare kunskap om ett område, om olika intressenters viljor, samt möjlighet att hitta vinn-vinn-möjligheter för flera parter kan kräva deltagande vid fler än ett dialogtillfälle. Vid tillfällen som dessa är det relevant att kontoret kan välja en metod vars omfattning både staden och intressenter känner sig trygga med. Avvägningen av omfattning på dialogen beror till stor del på projektets tidplan och de resurser staden har möjlighet att lägga på dialoger. Samma förhållningssätt gäller för dialoger med allmänheten respektive föreningar och kommersiella aktörer.

Ibland kan det vara relevant att få ytterligare kunskap om något ämne, plats el.dyl. som identifierats under ett dialogtillfälle. Om det sker som en naturlig uppföljning av möte så kan tillvägagångssättet skapa tillit till processen och legitimitet för resultatet. Men uppföljning av det här slaget behöver inte nödvändigtvis ske under en och samma process, utan fördjupning kan ske i ett senare skede, som en del i en kontinuerlig dialog.

Rekommendation om vidare arbete

- Staden bör sprida kompetensen om de förutsättningar som påverkar val av metod och tillvägagångssätt.

7. AVSLUTNING

Dialogprojektet har gett en ökad kunskap och erfarenhet om dialog och delaktighet utifrån en rad olika perspektiv. Dialog är del av de bredare begreppen deltagande och delaktighet. Väl utfört kan deltagande stärka medborgares inflytande över politiska processer och innebära en fördjupning av demokratin. Deltagande kan stärka den representativa demokratis institutioner genom ökad effektivitet och legitimitet samt leda till ökad social jämlikhet. Delaktighet är en förutsättning för social hållbarhet, och påverkar det sociala kapitalet, mätt i tillit mellan och människor och i interaktionen mellan individer och institutioner. Delaktighet i en bred bemärkelse har ett starkt samband med folkhälsa. Alla dessa aspekter är var och en för sig goda argument för att staden ska fortsätta utveckla arbetet med dialog och delaktighet.

Stadens slutsats är att en utvecklad delaktighet för stockholmarna i planeringen krävs för att på ett bra sätt kunna klara målet att till 2030 bygga en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder. Utvärdering av genomförda pilotprojekt med fokus på utökad dialog i tidiga skeden visar tydligt att staden tillsammans med stockholmarna kommer fram till bättre planering. Staden behöver stockholmarna, men stockholmarna behöver också staden. Den planeringskompetens stadens tjänstemän innehar ger i kombination med stockholmarnas kunskap och idériedom om sin stad förutsättningar för en bättre utveckling av staden, i stort som smått.

I egenskap av planmyndighet kommer stadsbyggnadskontoret att vara huvudman för flera större tidiga dialoger om utvecklingen de kommande åren. Men stadens rådighet över genomförandet inom olika områden är uppdelat på flera förvaltningar. För att staden ska kunna ta nästa kliv, från dialog till delaktighet i en bredare bemärkelse, krävs en utvecklad samverkan. Tillsammans kan stadens olika förvaltningar och bolag möjliggöra en delaktighet som parallellt innefattar såväl de stora planeringsfrågorna i det längre perspektivet som de mer vardagliga frågorna i ett kortare perspektiv. Men också, vid behov, föra dialog kring frågor såsom arbete, skola och fritidsaktiviteter. Här krävs att staden agerar samfällt för bästa resultat.

Hur stadsutvecklingen för ett Stockholm som växer kraftigt ska se ut är något som på olika sätt berör alla människor i staden. Denna rapport är därför ett avstamp inför fortsatt utvecklingsarbete och en uppmaning att applicera nyvunna kunskaper om kommunikation, dialog och delaktighet på de nya stadsutvecklingsprojekt som påbörjas.

