



UPPSALA
UNIVERSITET

På väg mot bättre dialog i samråden på Gotland

Rapport från ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Gotlands län
och Swedesd, Uppsala universitet

Samrådet, som är en av grunderna i Miljöbalken och Plan- och bygglagen, ställer krav på både myndigheter, kommuner, berörda aktörer och privatpersoner att kunna delta i en konstruktiv dialog. Under 2015 och 2016 har Uppsala universitet Campus Gotland och Länsstyrelsen i Gotlands län i samarbete genomfört tre workshops för att stärka kapacitet att hantera samråd kring komplexa och konfliktfyllda samhällsfrågor. Syftet har varit att förbättra förutsättningarna för samråd som innebär ömsesidigt lärande och stärkt förtroende bland inblandade aktörer och ökad legitimitet för beslut i de ärenden samråden berör.

Mer specifikt sattes följande målsättningar upp:

- Förbättrade processbeskrivningar och arbetsrutiner för samrådsprocesser på Länsstyrelsen.
- Förankring av gemensam struktur och målinriktning för Länsstyrelsens samlade arbete med samrådsprocesser.
- Stärkt kompetens bland deltagarna avseende hur dialog och lärande kan möjliggöras i samrådsprocesser.
- Dialog med externa parter om Länsstyrelsens roll i samrådsprocesser.

Samarbetet har löpt parallellt med ett utvecklingsarbete för att ta fram rutiner för samrådsärenden på Länsstyrelsen på Gotland. Reflektioner kring samarbetet och dess resultat avhandlas förutom i denna rapport även i en masteruppsats från Institutionen för Landskapsplanering vid Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (Stjern 2016). I den här rapporten sammanfattas resultaten från de tre workshoparna och Swedesd lämnar förslag på hur ett fortsatt samarbete mellan Uppsala universitet och Länsstyrelsen skulle kunna förbättra dialogen i samråden på Gotland.

Alexander Hellquist, Martin Westin 2017

Swedesd - Internationellt center för lärande för hållbar utveckling, Uppsala universitet

Swedesds slutsatser och förslag

Det kan konstateras att diskussionerna på workshoparna bekräftar en del av de utmaningar i samråd som lyfts fram i svensk forskning: att det finns risker för otydlighet och missförstånd när olika språk och förståelser krockar (t ex Klintman och Waldo 2010); att det är svårt att engagera deltagare (Khan 2004) eller att främst aktiva intressegrupper deltar (t ex Hanecke och Khan 2002); att det kan vara svårt att främja en bra diskussion (Mels 2010); och att det kan vara svårt att påverka dokumentationen från samråd (t ex Mels 2010).

Samtidigt är det tydligt att tjänstepersoner på både Länsstyrelsen och Region Gotland är väl medvetna om utmaningarna och på olika sätt utvecklar strategier för att hantera dem på bästa sätt. De reflektioner och diskussioner som har skett inom ramen för samarbetet, både internt på Länsstyrelsen och mellan olika aktörer, har varit fruktbara för att identifiera och sammanställa olika lösningar.

Under samarbetet har det blivit tydligt att Länsstyrelsens tjänstepersoner har en svår roll att axla i samråd. Detta gäller inte minst samråd enligt kapitel 6 i Miljöbalken, där verksamhetsutövaren, inte Länsstyrelsen, ansvarar för samrådets genomförande men Länsstyrelsen ska verka för att en miljökonsekvensbeskrivning får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Ansvarsfördelningen, som har problematiserats i forskning (till exempel Soneryd 2007), innebär att tjänstepersoner i vissa fall bör påverka samrådets genomförande, utan att gå utanför sitt lagstadgade mandat. Denna avvägning är en central utmaning. Den innebär både svårigheter och möjligheter för den enskilde tjänstepersonen eftersom den kräver att man delvis går utanför den traditionella Weberska byråkratrollen, och den bekräftar forskning som pekar på hur enskilda individers agerande inom de ramar som strukturer (exempelvis lagstiftning) sätter har stor betydelse i naturresursförvaltning (till exempel Jessop 2007; Kågström och Richardson 2015). Att tydliggöra och reflektera över detta är viktigt både för att stötta tjänstepersonerna, skapa transparens och effektivisera planeringsprocesserna (Stjern 2016).

Under samarbetet blev det tydligt att väl uttänkta beställningar av samråd från politiker och företagsledare, tydlig kommunikation avseende ett samråds upplägg och syfte, genomtänkt design av samrådsprocessen och kompetent facilitering i själva samrådsituationen är nyckelkompetenser för att hantera samråd kring komplexa ärenden. Detta ligger i linje med forskning om dialogbaserad planering (till exempel Connolly, 2010; Reed, 2008; Richards et al., 2004; Westin et al. 2014).

Under diskussionerna har det blivit tydligt att dessa kompetenser inte fullt ut kan definieras och stötts genom fasta checklistor eller rutiner, eftersom de delvis bygger på situationsanpassade avvägningar mellan olika alternativ för hur samråd ska läggas upp och genomföras – avvägningar som ibland måste ske snabbt i stunden. Det går ibland inte att säga något generellt om vad som är rätt eller fel, eftersom varje samrådsituation är unik. Därför handlar kompetensen om att kunna agera klokt utifrån en kombination av intuition, värderingar, erfarenhet och teori. Denna typ av kunskap brukar kallas "praktisk visdom" eller "fronesis" (se till exempel Bornemark, 2016; Flyvbjerg, 2004; Westin et al., 2016). Det var den typen av kunskap som Aristoteles kontrasterade mot teknisk, manualbaserad kunskap ("techne"). Forskning visar att praktisk visdom främst stärks och utvecklas genom att erbjuda praktiker utrymme för kritisk reflektion kring svåra avvägningar (Forester, 1999; Richardson, 2005; Schön, 1983). Samtidigt går det troligen att hitta mönster som kan hjälpa en organisation som Länsstyrelsen på Gotland att på förhand bedöma huruvida ett samråd kommer att bli konfliktfyllt, komplicerat eller utmanande på andra sätt. Att systematiskt genomföra sådana bedömningar tidigt i samrådsprocesser kan vara en värdefull hjälp att fördela knappa resurser (personaltid) dit de gör mest nytta.

Baserat på erfarenheterna från samarbetet, och de förslag som inkom från andra aktörer under den tredje workshopen (se nedan) ger vi följande förslag på ett fortsatt samarbete mellan Länsstyrelsen på Gotland och Uppsala universitet:

1. Länsstyrelsen avsätter medel för systematisk kompetensutveckling av tjänstepersoner och chefer på Länsstyrelsen i dialogbaserad planering. En viktig komponent i sådan kompetensutveckling skulle vara regelbundna möjligheter för tjänstepersoner och chefer att tillsammans reflektera över svåra samrådssituationer. Swedesd åtar sig att organisera en uppdragsutbildning med denna inriktning.
2. Inrätta ett forum med olika aktörer för dialog om samhällsplanering på Gotland. Ett sådant forum skulle i ett tidigt skede gemensamt kunna diskutera och potentiellt svåra samråd och bidra till bra förberedelser av dessa. Ett forum skulle också förbättra möjligheterna att få en helhetssyn i fall då flera parallella processer pågår. Swedesd skulle kunna facilitera samarbetet inom forumet. Finansieringen skulle kunna säkras genom att Länsstyrelsen och Regionen delar på kostnaden.

Sammanfattning av resultat från workshop 1 och 2

Deltagarna kartlade utmaningar i samråd utifrån Länsstyrelsens perspektiv. Detta skedde i två iterationer, under den första respektive andra workshopen, med delvis olika deltagare.

Följande utmaningar, som delvis överlappar, bedömdes som centrala i mötet med aktörer utanför Länsstyrelsen i samrådssituationer:

Att möta behovet av tydlighet från verksamhetsutövare och berörda vad gäller ett tillståndsärende, utan att gå utanför Länsstyrelsens lagstadgade mandat och roll som bevakare av statliga intressen i samrådet.

Att i kontakter med verksamhetsutövare och berörda kunna växla mellan olika roller (service, rådgivare, samtalspart etcetera), beroende på skedet i samrådsprocessen.

Att förklara samband och avgränsningar mellan olika parallella samråds- och prövningsprocesser som delvis kan hantera samma sakfrågeställningar.

Avvägningen när det gäller i vilken utsträckning handläggare från Länsstyrelsen kan gripa in för att förbättra ett samråd som fungerar dåligt (exempelvis på grund av att det är "för trevligt" och undviker svåra knäckfrågor, eller att det inte ger jämlika möjligheter att uttrycka åsikter).

Svårigheten att "ärva" ett ärende och etablerade relationer med andra aktörer när man tar över efter en tidigare handläggare.

Avvägningen när det gäller hur omfattande samrådsunderlag som kan begäras av en verksamhetsutövare med hänsyn till verksamhetens omfattning. Detta är kopplat till målsättningen att förenkla för företaget.

Utmaningar i det interna arbetet på Länsstyrelsen i samband med samråd:

Det finns en otydlighet vad gäller mandat och resurser avseende samråd som gör det svårt för handläggare att bedöma hur mycket tid de bör avsätta.

Vikten av att inte förbise någon sakkunskap i komplexa ärenden.

När många handläggare involveras i ett ärende kan det bli otydligt var i samrådsprocessen man befinner sig.

För en del handläggare som i första hand fokuserar på en viss aspekt av samrådet kan det vara svårt att hinna sätta sig in tillräckligt i ärendet.

Baserat på gruppdiskussioner lyftes följande idéer om hur utmaningarna kan hanteras:

Interna förberedelser är centrala för att tidigt kunna identifiera resursbehov och fokusera på potentiellt krävande samrådsprocesser. Det är viktigt att använda rätt kanaler för intern kommunikation. Man skulle kunna ha "uppstartsmöten" med alla berörda tidigt i processen. "Torsdagsmötena" och samordningsmöten mellan enheter kan vara andra viktiga forum där ärenden tidigt kan dryftas.

En viktig del av förberedelserna är att tydliggöra Länsstyrelsens roll i samrådet – både internt och externt.

Handläggare behöver tydlighet vad gäller sitt ansvar i en samrådsprocess, och vilken tid som kan avsättas.

Tillräcklig tid behövs för att handläggare ska kunna informera sina enheter om samrådsprocesser och diskutera med kollegor vid behov. Enhetsmöten skulle kunna användas till detta om ärenden är av allmänt intresse.

Brister i ärendehanteringssystemet Platina gör att internremisser ibland blir liggande. Det vore bra om ärenden som läggs in i Platina direkt skickas till enhetschefer som kan bestämma om resurstilldelning.

Rutiner kring sändlistor för internremisser bör ses över.

Internremissers kvalitet måste öka i vissa fall. Detta är kopplat till ett behov av bättre kunskap om olika enheters arbete.

Samrådsunderlag bör diskuteras internt innan själva samrådsprocessen och kopplas till principdiskussioner.

Avvägningen mellan bevarande och brukande kräver ofta att olika kompetenser internt involveras.

Jurister på Länsstyrelsen behöver kopplas in tidigt vid komplexa samrådsprocesser.

Det är viktigt att bra minnesanteckningar tas vid samrådsmöten för att kunna kommunicera vad som har skett och dra lärdom från det internt.

Efter avslutat samråd skulle man kunna ha ett internt utvärderingsmöte med berörda handläggare.

Man skulle kunna ta fram en checklista eller en processbeskrivning att använda i samrådsituationer – en sådan skulle behandla "mjukare" aspekter av samrådet än Länsstyrelsens rutiner som behandlar de formella stegen i processen.

Det är viktigt att nyanställda introduceras ordentligt vad gäller samrådsförfaranden. Ett sätt kan vara att gå bredvid erfarna handläggare.

Man skulle kunna utveckla en samlad ingång (en "knapp") på Länsstyrelsens hemsida för extern information om samrådsprocessen.

På samrådsmöten är det viktigt att Länsstyrelsens handläggare förklarar sin roll i ett tidigt skede, och lyfta de punkter som är viktiga ur Länsstyrelsens perspektiv.

Länsstyrelsens handläggare bör aldrig göra utfästelser eller slutliga ställningstaganden under ett samråd.

Vid behov kan Länsstyrelsens handläggare påtala risker kopplade till ett ärende under samrådet.

Vid behov kan Länsstyrelsens handläggare sammanfatta ett samrådsmöte för att öka tydligheten, som ett sätt att stötta utan att ta över.

Det är viktigt att använda ett korrekt och objektivt språk i extern kommunikation. Samtidigt måste språket vara lätt att förstå för olika grupper.

Efter ett samråd skulle vi kunna fråga externa aktörer om hur de uppfattade oss.

Sammanfattning av resultat från workshop 3

Den tredje workshopen genomfördes i samarbete mellan Länsstyrelsen på Gotland, Region Gotland och Uppsala universitet Campus Gotland. En grupp aktörer som ofta deltar i samråd bjöds in, och totalt 42 personer medverkade. Utöver Länsstyrelsen och Regionen (både regionråd, nämndpolitiker och tjänstepersoner) fanns representanter från GEAB, andra vindenergibolag, Funkissam (Funktionsnedsatta i Samverkan), Försvarsmakten och Pensionärsrådet på Gotland.

Efter att Landshövding Cecilia Schelin Seidegård hälsat välkommen inleddes workshopen med en presentation av samråd och skillnader mellan Miljöbalken och Plan- och Bygglagen. Därefter berättade Regionen om sitt arbete med att förbättra samråd utifrån ett mänskligt rättighetsperspektiv, och Länsstyrelsen presenterade sitt arbete med att ta fram rutiner och redogjorde för resultaten från de två tidigare workshoparna. Sedan berättade processledarna från Uppsala universitet om forskningsperspektiv på samråd, med fokus på utmaningar för olika aktörer – förtroendevalda, tjänstepersoner, verksamhetsutövare och övriga berörda.

Därefter diskuterade deltagarna i blandade grupper följande frågor.

1. Utmaningar i samråd som de har upplevt i sina yrkesroller.
2. Förslag på hur utmaningarna kan hanteras bättre.

Nedan sammanfattas huvudpunkterna som kom upp i diskussionerna.

Utmaningar

Det är svårt att definiera vad som gör ett samråd "bra". Samråd ser väldigt olika ut, och deltagandet kan vara väldigt olika.

Det är viktigt att ha tidiga samråd, men det är också svårt att kommunicera tydligt och väcka engagemang tidigt. Samtidigt kan det upplevas att man ställs inför ett fullbordat faktum som man inte kan påverka om samrådet sker för sent, vilket också minskar motivationen att delta i samråd. Ett exempel på ett bra samråd var det om Sporthallen. Då involverades intressentgrupper tidigt. Förr kom Funkissam in för sent – nu är det bättre.

För myndigheter är det en utmaning att informera om våra samråd så att förväntningar avseende vad man kan påverka är rimliga. Det kan vara svårt för medborgare att förstå processen. Region Gotlands struktur är komplicerad – Regionfullmäktige, Regionstyrelse, Byggnadsnämnden, Tekniska nämnden. Ibland är ansvarsfördelningen mellan tjänstepersoner otydlig. Det är viktigt att kommunicera med medborgare också mellan de formella samråden/myndighetsyttrandena, men hur?

Det kan vara svårt att ta till sig en del synpunkterna som förs fram under samråd. Under samråd måste man ge utrymme för medborgarna tänka fritt men synpunkterna ska passa in i den övergripande ramen som sätts av lagstiftning och ärendets natur.

Det är svårt för mindre starka röster att få genomslag i samråd, jämfört med starkare aktörer. För enskilda medborgare kan det upplevas svårt att yttra sig gentemot stora företag. Ett särintresse kan ta över ett samråd och blockera andra frågor. Alla behöver komma till tals under samråd.

För tjänstepersoner är det svårt att få tiden att räcka för ambitiösa samråd när det finns tidspress vad gäller ärendehantering. Bra samråd kräver resurser i form av personaltid. Verksamhetsutövare upplever att handläggningstiderna för en del ärenden, exempelvis byggärenden, är för långa. Samtidigt måste samråd få ta tid för att bli bra.

Det är svårt att involvera barn och ungdomar. Regionen har bjudit in skolor till samråd, men resultaten har varit magra. Skolor behöver lång planeringstid.

Ofta pekar synpunkter som förs fram under samråd på olika hinder för verksamheten. Inställningen är ofta att på olika sätt komma förbi dessa hinder.

Det är svårt att veta hur man ska genomföra samråd när det finns massivt motstånd mot en föreslagen verksamhet. Exempel på dåliga samråd på Gotland har gällt kraftledning. Markägare har varit upprörda och många medborgare som inte var direkt berörda oroades.

Det är svårt att hantera ryktesspridning – exempelvis kring att myndigheter ska göra något negativt på "min plats".

Det behövs ökad transparens mellan politiker kring frågor som behandlas i samråd.

Förslag på hur utmaningarna kan hanteras

Politiker och chefspersoner måste ha bra "beställarkompetens" när de beslutar om samråd. De ska ge utrymme att bjuda in brett.

Det räcker ofta inte att annonsera för att engagera folk i samråd. Ibland krävs individuella inbjudningar. Politiker vill veta i tid och känna sig informerade – ibland är fritidspolitiker inte inbjudna till samråd.

För att involvera ungdomar kan man besöka skolor. Möten ska hållas ute bland dem som man vill samråda med. Modellen med ett öppet hus som följs av kvällsmöten på plats fungerar bra. Bjud in brett på olika sätt. Inkludera fritidspolitiker.

På myndigheter och hos verksamhetsutövare är det viktigt att vara tydlig både internt och externt om varför man vill ha in synpunkter och hur.

Det är viktigt att tydligt förklara hur en samrådsprocess ser ut, inte minst om olika lagstiftningar är inblandade (exempelvis ärenden enligt både Miljöbalken och Plan- och bygglagen). Det är viktigt att förklara syftet med samrådsmöten. Man skulle kunna ha förberedande informationsmöten, exempelvis om detaljplaner som är på gång (info om detta finns redan på Region Gotlands hemsida och i media). Mycket information kan göra att samrådsmötena upplevs som tunga, men hellre för mycket info än för lite. I den mån det går bör man göra det tydligt vilka av de synpunkter som kommer in som kan beaktas.

Det är viktigt att informera till medborgare även när en detaljplan har vunnit laga kraft.

Man måste våga testa nya sätt att genomföra samråd. Region Gotlands sociotopplanering har varit uppskattad – mer sådant för bättre planer. Om Murgrönan gick det att tycka till på webben. Gröna vandringsar har hjälpt för att fånga upp svagare röster. Utformning av samrådsmöten är viktigt. Det spelar roll hur man sitter i rummet.

Det är bra med oberoende moderator, som tjänsteperson kan man bli utsatt. Som expert är det viktigt att ta ett steg tillbaka och lyssna. Konflikthantering är viktigt, man får inte blockera heta frågor. Bred kompetens måste vara närvarande under samråd om komplicerade frågor. Detta gäller både tjänstepersoner, verksamhetsutövare och medborgare, och är kopplat till att ge utrymme för fler personer att delta.

Man måste öka förståelsen för att samråd måste få ta tid. Exempelvis leder väl förankrade detaljplaner leder till färre överklaganden, vilket sparar tid i det långa loppet.

Det är bra när det står i samrådsredogörelserna vilka som har lämnat synpunkter.

Utvärdering

Reflektioner från deltagarna efter workshop 1 och 2 visade att de har uppskattat att få tid att diskutera sin praktik med kollegor (detta bekräftas också av Stjern 2016). Innehållet i workshoparna och inspelen från forskningen kring samråd har upplevts som både klargörande och förvirrande. En övergripande slutsats från workshoparna var att den interna samordningen på Länsstyrelsen är en nyckel för att förbättra samrådsprocesser på Gotland.

Utvärderingen av workshop 3 gjordes dels i form av en avslutande reflektion med deltagarna, och dels med en webbenkät som distribuerades till samtliga deltagare (ett första utskick och en påminnelse efter tio dagar). Den webbenkäten genererade endast 13 svar. Deltagarna uppskattade i stort dagen. Variationen var stor avseende vilka pass som man gillade bäst respektive sämst. En respondent betonade i feedbacken att det stora problemet ur näringslivets perspektiv är långa handläggningstider. Deltagarna ombads också ge tips om hur processen att förbättra samråd i samhällsplaneringen på Gotland kan fortsätta. Följande punkter togs upp:

- Det behövs ett forum för att diskutera samhällsplaneringsfrågor på ett generellt plan! Kommunikationen utvecklas inte om olika aktörer bara möts i kniviga frågor och inte får möjlighet att lufta problemet och prata om de olika utmaningar man ser i sina olika roller. En möjlighet är att jobba i grupper med representanter från länsstyrelse, region och eventuellt entreprenörer.
- Experimentera med alternativa samrådsprocesser i verkliga fall framöver parallellt med de vanliga och utvärdera detta.
- Fortsätt att diskutera samråd i workshop med experter för att lära om vikten av dialog och förstå myndigheters roll.
- Ta fram modell för enkel utvärdering av genomförda samråd
- Uppföljningsmöte om ett år utifrån den här processen.

Referenser

- Bornemark, J (2016). Medborgardialog -om det svåra i att mötas Praktikers reflektioner om ett av demokratins viktigaste verktyg. Arkus, Stockholm.
- Connelly, S (2010). Participation in a Hostile State: How do Planners Act to Shape Public Engagement in Politically Difficult Environments? *Planning Practice and Research* 25(3): 333–351.
- Flyvbjerg, B (2004). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice* 5, 283–306.
- Forester, J (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. MIT Press.
- Hanecke, B & Khan, J (2002). Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik. Working Paper in Sociology 2002:1. Lunds universitet
- Jessop, B (2007). *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Khan, J (2004). Local politics of renewable energy: project planning, siting conflicts and citizen participation. Doktorsavhandling. Lund: Avdelningen för miljö- och energisystem. Lunds universitet
- Klintman, M & Waldo, Å (2008). Erfarenheter av Vindkraftsetablering: Förankring, acceptans och motstånd. Stockholm: Naturvårdsverket
- Klintman, M & Waldo, Å (2010). Attityder och delaktighet vid etablering av vindkraft till havs. Stockholm: Naturvårdsverket
- Kågström, M & Richardson, T (2015). Space for action: How practitioners influence environmental assessment. *Environmental impact assessment review* 54: 110.
- Mels, S (2010). Planering och kommunikation kring vindkraft i havet: En studie av lokala förankringsprocesser. Stockholm: Naturvårdsverket
- Reed, M S (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141(10): 2417–2431
- Richards, C, Carter, C & Sherlock, K (2004). *Practical Approaches to Participation*. Aberdeen: Macaulay Institute
- Richardson, T (2005). Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics, *Environmental Impact Assessment Review*, 25 (4): 341-365
- Schön, D A (1983). *The reflective practitioner - how professionals think in action*. New York: Basic Books
- Soneryd, L (2007). Allmänhet, expertis och deliberation: samråd om slutförvar av kärnavfall. Stockholm: Scores rapportserie. Nr 1-2007
- Stjern, A (2016). A Case Study on Planners Improving Through Their Reflections. Swedish Planners Reflecting on Dialogue and Learning in a University Partnership Workshop Series. Masteruppsats. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultet for Samfunnsvitenskap, Institutt for Landskapsplanlegging
- Westin, M, Calderon, C & Hellquist, A (2016). Att leda samverkan: En handbok för dig som vill hantera komplexa samhällsutmaningar. Swedesd, Uppsala universitet.
- Westin, M, Hellquist, A, Colvin, J & Kronlid, D O (2014). Towards Urban Sustainability -Learning from the design of a programme for multi-stakeholder collaboration. *Southern African Journal of Environmental Education* 2013, 39–57.



UPPSALA
UNIVERSITET