

Medborgardeltagande i översiktsplaneringen – analys av Malmö Stads samråd med utgångspunkt från FN: s Habitatagenda

Ida Cronquist

Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU, Alnarp

Examensarbete inom programmet Hållbar stadsutveckling –

ledning, organisering och förvaltning

2012

Medborgardeltagande i översiktsplaneringen – analys av Malmö Stads samråd med utgångspunkt från FN: s Habitatagenda

Ida Cronquist

Handledare: Caroline Dahl, Institutionen för Landskapsarkitektur, SLU

Examinator: Maria Kylin, Institutionen för Landskapsarkitektur, SLU

Biträdande examinator: Anders Larsson, Institutionen för Landskapsarkitektur, SLU

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: Avancerad nivå, master (A2E)

Kurstitel: Självständigt arbete i hållbar stadsutveckling

Kurskod: EX0625

Program/utbildning: Hållbar stadsutveckling – ledning, organisering och förvaltning

Fakultet: LTJ – Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2012

Serie: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Medborgardialog, medborgardeltagande, medborgarinflytande, samråd, översiktsplanering, FN, Habitatagendan

Sammanfattning

Studien utgör en analys av Malmö stads samråd vid översiktsplaneringen efter kriterier som tas fram ur FN: s Habitatagenda. Habitatagendan är den internationella överenskommelsen för en hållbar utveckling inom samhällsplanering. Social hållbarhet innebär goda möjligheter till inflytande för den enskilde och för ideella föreningar. Sverige är en del av ett globalt sammanhang och samarbetar genom FN på en mängd områden, däribland medborgarinflytande och fysisk planering. De svenska arbetsmetoderna och målsättningarna följer emellertid inte alltid de internationella överenskommelserna. Analysens undersöker hur väl Malmö stads samrådsprocess i översiktsplaneringen överensstämmer med Habitatagendan och hur samrådsprocessen kan utvecklas för att skapa bättre möjligheter för ett lokalt inflytande. En värderande fallstudie som innehåller såväl en beskrivning av omständigheterna, en tolkning utifrån de teoretiska förutsättningarna som givits och en bedömning utifrån den information som erhålls vid fallstudien görs. Aktiviteterna under samrådet och planstrategin som tagits fram som samrådsunderlag analyseras utifrån Habitatagendan och teori inom relevanta områden. Slutsatserna och rekommendationerna kretsar en hel del kring medbestämmandegrad i medborgardialogen och målgrupper som kan vara särskilt utsatta eller marginaliserade och som det därför behöver fokuseras extra på samt ideella föreningar i det civila samhället.

Nyckelord: Medborgardialog, medborgardeltagande, medborgarinflytande, samråd, översiktsplanering, FN, Habitatagendan

Abstract

The study is an analysis of the City of Malmö's dialogue with citizens in the planning of the strategic master plan after criteria that are developed from the UN Habitat Agenda. Social sustainability means good opportunities to influence the society for the citizen and non-governmental organizations. Sweden is part of a global context and working through the UN on a variety of areas, including public participation and planning. The Swedish working methods and objectives are not always the same as the international agreements. The analysis examines how well the City of Malmö's process of citizen participation in the strategic master planning is consistent with the Habitat Agenda and how the participation process can be developed to create greater scope for local influence. An evaluative case study that includes both a description of the circumstances, an interpretation by the theoretical conditions given and an assessment based on the information obtained in the case study is done. Activities during the participation process and the planning strategy dokument developed for the participation are analyzed from the Habitat Agenda and theory in the relevant type of areas points of view. The conclusions and recommendations revolves a lot around the degree of co-decision in the citizen dialogue and also around target groups that may be particularly vulnerable or marginalized and that the municipality therefore needs to focus more on and on voluntary associations in civil society.

Keywords: Dialogue with citizens, citizen participation, strategic master planning, the UN Habitat Agenda

Förord

Idéen till det här examensarbetet är egenligen en sammanslagning av influenser från tre olika håll i mitt liv. Det första är förstås från studierna i Hållbar stadsutveckling och Environmental Engineering & Sustainable Infrastructure där samhällsplanering och medborgardialog studerats. Det andra är min bakgrund som aktiv i ideella föreningar, däribland Svenska FN-förbundet. Det tredje är från deltagande i olika SIDA-finansierade projekt i olika delar av världen där jag under vistelsen har sett hur viktigt det har varit med lokal förankring och anpassning till de lokala förutsättningarna samt har tagit del av hur lokala myndigheter samarbetat med ideella föreningar vid till exempel utbildning av medborgare inför val. Någonstans väcktes en tanke om att medborgardialogen i planprocessen möjligen skulle kunna utvecklas i denna riktning. Jag var själv även väldigt nyfiken på Habitatagendan som är FN: s handlingsplan inom samhällsplanering och hur den skulle kunna implementeras i den svenska kontexten, det är min övertygelse att den är användbar även på nordliga breddgrader.

Jag vill tacka min handledare Caroline Dahl som kommit med värdefulla synpunkter under processen gång. Ett tack riktas förstås även till dem som har ställt upp på intervjuer och försett mig med material samt till alla andra som stöttat mig.

Innehållsförteckning

Inledning.....	11
Bakgrund/problembeskrivning.....	11
Frågeställning	11
Disposition	11
Definitioner	12
Metod	17
Fallstudie som metod	17
Utvärdering.....	18
Följeforskning.....	18
Litteraturstudie.....	19
Myndighetsdokument	20
Intervju	21
Mejl som öppen enkät.....	22
Fokusgrupp.....	22
Kvalitativ/kvantitativ	23
Generaliserbarhet/ Replikation/Validitet/ Realibilitet.....	23
Teori.....	24
Habitat Agendan.....	24
People Matter.....	28
Översiktsplanering.....	30
Medborgarinflytande	30
Fördelar med att ha medborgarinflytande i planprocessen	32
Arbetsmetoder för medborgardeltagande	32
Problematik	32
Tidsaspekten.....	33
Tydlighet med beslutsförhållandet	34
Interkulturell kommunikation	34

Jämställdhet	34
Människor med funktionsnedsättning	35
Äldre	36
Barnperspektivet	36
Fallstudie Malmö Översiktsplan	38
Bakgrund	38
Seminarier (temakvällar)	40
Mobila enheter	44
Bluetooth-utskick	45
Undervisningsmaterial	46
Utställningar	47
ÖP på beställning	48
Press/Media/Annonser	48
Hemsidan	49
Ung referensgrupp	49
Film	49
Installationer	49
Broschyrer och planstrategi	51
Analys	53
Metodik vid medborgardeltagande	53
Målgrupper	56
Metoddiskussion	60
Diskussion/Slutsatser och rekommendationer	62
Metodik vid medborgardeltagande	62
Målgrupper	64
Framtida forskning	65
Referenser & Litteraturbibliografi	66

Bilaga A	Relevanta formuleringar i Habitatagendan
Bilaga B	Intervjuguide Plansekreteraren
Bilaga C	Referat Plansekreteraren
Bilaga D	Intervjuguide och referat fokusgrupp ideell förening
Bilaga E	Referat temakvällar och rundvandring
Bilaga F	Intervjuguide Katarina Nylund
Bilaga G	Malmö statistik

Inledning

Bakgrund/problembeskrivning

Social hållbarhet innebär goda möjligheter till inflytande för den enskilde. Sverige är en del av ett globalt sammanhang och samarbetar genom FN på en mängd områden, däribland medborgarinflytande och fysisk planering. De svenska lagarna eller arbetsmetoderna och målsättningarna följer emellertid inte alltid de internationella överenskommelserna, vilka eventuellt även de kan förbättras för att stärka den lokala förankringen.

Frågeställning

Hur överensstämmer Malmö stads samrådsprocess i översiktsplaneringen med FN:s överenskommelse Habitatagendan och hur kan samrådsprocessen utvecklas för att skapa bättre möjligheter för ett lokalt inflytande? Hur ser kommunen (Malmö stad) på medborgarinflytande?

Syfte och/eller målbeskrivning avgränsning

Målet är att jämföra Malmö stads arbetsprocess angående medborgarinflytande i översiktsplaneringen med Habitat Agendan samt ge förslag på hur processen kan förbättras genom förändring av arbetsprocessen etc. Syftet är att förbättra möjligheterna till medborgarinflytande i den kommunala planprocessen. Examensarbetet berör endast den kommunala planprocessen och inte övrigt medborgarinflytande. Bara FN-dokument behandlas, inte övriga internationella överenskommelser. Det är endast medborgardeltagande med privatpersoner och ideella organisationer som undersöks, inte näringslivet eller andra förvaltningar och myndigheter. Hur väl den svenska lagstiftningen på området överensstämmer med Habitatagendan undersöks inte heller närmare.

Disposition

Efter att syftet med undersökningen presenterats följer här nedan definitioner av hållbar utveckling och social hållbarhet. Därefter följer en metodbeskrivning av hur granskningen gått till. Sedan redovisas i teoridelen de relevanta formuleringar om medborgardeltagande i Habitatagendan och ytterligare FN: dokument som ligger till grund för analysen som gjorts. Efter detta följer en beskrivning av den kontext av översiktsplanering som medborgardeltagandet görs i. Slutligen i teoridelen tas övrig forskning och litteratur inom medborgardeltagande upp. I fallstudien redovisas sedan Malmö Stads möjliggörande av medborgardeltagande i samrådet för översiktsplanen och därefter analyseras det i enlighet med FN – dokument och övrig litteratur. Sedan följer en metoddiskussion, där undersökningens metodologi diskuteras. I det sista kapitlet diskuteras analys, slutsatser dras och rekommendationer ges.

Definitioner

Den engelskspråkiga definitionen av **hållbar utveckling** som "*Development that improves the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems*" gjord av International Union for Conservation of Nature (IUCN) 1991 (Bell et. al. 2008), är definitivt välformulerad. Att komma med en ny definition skulle möjligen kunna vara som att uppfinna hjulet på nytt. Något modifierad blir dock min definition: "*utveckling som förbättrar livskvalitén för människor samt som förbättrar möjligheterna till ett bärkraftigt ekosystem*".

Nedan beskrivs faktorer som har betydelse för begreppet hållbar utveckling och som spelar in oavsett om det rör sig om ekologisk, social eller ekonomisk hållbarhet.

Historia – Framtid

För att åstadkomma en hållbar utveckling är det nödvändigt att vi utgår från våra historiska rötter, för att förstå och dra lärdomar av civilisationens uppbyggnad och utveckling. Det är givetvis även nödvändigt att blicka framåt långsiktigt och att ha en vision att sträva efter.

Flexibilitet – Stabilitet

Eftersom samhället förändras och det uppkommer helt nya eller gamla behov i ny tappning som det inte alltid är så enkelt att förutsäga är det viktigt att det i samhället finns ett stort mått av flexibilitet, så att det är möjligt att ändra riktning eller införa nya innovationer när man så önskar. Förändring för att förbättra civilisationen ska vara möjlig samtidigt som förändringen inte ska gå för fort för att vi ska hinna anpassa oss. Viss stabilitet krävs för att systemen ska fungera.

Framtida generationer

Den mest kända definitionen av hållbar utveckling gjordes av World Commission on Environment and development, mer bekant som "Brundtland Commission". Den lyder: "Development that meets the needs of current generations without compromising the ability of future generations to meet their needs and aspirations". WCED 1987 Den här typen av definition gör hållbarhetsbegreppet enkelt att förstå och framför allt är det något som alla kan ta till sig.

Samma situation – Bättre Situation

I ordet hållbar finns en antydning till att det ska röra sig om att bevara ett bestämt läge, särskilt om man tittar på det engelska orden "sustain". Läger man sedan till utveckling kommer det istället att handla om en rörelse framåt. Utveckling i sig kan

vara så väl av negativ som positiv karaktär, men en negativ utveckling kan inte på samma gång vara hållbar.

Yta - Tid (Bärkraft)

Här kommer begreppet hållbar utveckling faktiskt väldigt nära Hållfastighetsläran där en konstruktion bara klarar ett visst tryck under en viss tid innan den brakar ihop. Ungefär detsamma gäller för trycket på en viss yta under en viss tid i ett ekosystem. Det går att beräkna den yta som behövs för ett visst antal människor som utnyttjar naturresurser i en viss utsträckning, det ekologiska fotavtrycket.

Gränser (Helhet)

I definitionen av hållbar utveckling finns i princip inga begränsningar, samtidigt som det oftast finns behov av att göra sådana begränsningar i praktiken inom ramen för att t.ex. mäta ett projekts hållbarhet (Sustainability Indicators, Bell & Morse). Sedan kan man fråga sig var gränsen går för de ekosystem som man talar om vid försök till definition av hållbar utveckling. Rymden används nu i allt större utsträckning till att skicka upp utrustning inom olika användningsområden i samtidigt som allt fler planeter inom andra solsystem hittas, kan hända behöver vi en ny definition som alternativ till ekosystem om man tänker långsiktigt. Varje mänsklig företeelse borde i sig vara hållbar för att definitionen för hållbar utveckling ska vara uppnådd, det räcker sällan riktigt likvärdigt genom att kompensera någon annanstans.

Social definieras av Svenska Akademin som "något eller någon som hör samman med samhället, samhällelig, relationer mellan individer eller grupper sinsemellan eller mellan dessa å ena sidan och samhället å den andra" och har sitt ursprung i socialis och socius från latinets deltagare och bundsförvant. Sociologi definieras som vetenskap med uppgift att undersöka de allmänna grunderna för och den allmänna utvecklingen av det mänskliga sociala livet" (Svenska Akademin, 2011). När man använder den här definitionen av social i hållbarhetsbegreppet kommer fokus utan tvekan att ligga på de instituten och organisationerna i ett samhälle, vilket är oundvikligt när man delar in hållbar utveckling i ekologisk, social och ekonomisk hållbar utveckling. Kontakten människor emellan och den organisation som görs är förstås oerhört väsentlig, särskilt när man talar om just stadsbyggnad eller samhällsbyggnad, men då förminskas betydelsen av de övriga humanvetenskaperna. Man fokuserar då helt enkelt på att bygga system och strukturer som stödjer människor att få en god livskvalité, vilket absolut behövs i sig, men en sådan definition tar aldrig tag i de mänskliga behoven. Se exempelvis Wacross-rapportens definition:

“Social sustainability occurs when the formal and informal processes, systems, structures and relationships actively support the capacity of current and future generations to create healthy and livable communities. Socially sustainable communities are equitable, diverse, connected and democratic and provide a good quality of life” (Barron et. al. 2002).

Kritiken mot Wacross – rapporten (som för övrigt definierar väl) är att demokrati inte alltid fungerar, hänsyn till minoriteter kan t.ex. vara en brist i demokratier. Därför är det bättre att definiera det positiva med demokrati, såsom medbestämmande. Visserligen har man även tagit med mångfald i definitionen, men det är bättre att utgå ifrån de mänskliga rättigheterna, där i stort sett alla grundläggande behov säkerställs.

Definitionen av **social hållbarhet** som används här blir därför- *Social hållbarhet inträffar när varje generation har frihet och trygghet med jämlika möjligheter till en god livskvalité i ett samspel med varandra som stöds av formella och informella processer, system, strukturer and relationer i enlighet med principen om människors lika värde och mänskliga rättigheter.*

Vikt läggs på informella relationer och myndigheter som välkomnar och öppnar upp för kreativitet och ett jämlikt samspel människor emellan och mellan medborgare och institutioner. Det västerländska samhället som åtminstone del visserligen bygger på mänskliga rättigheter har fått kritik för att vara individualistiskt, men i denna definition framhävs även det sociala samspelet.

Principer för Social Hållbarhet:

Jämlikhet - En grundläggande normativ princip för social hållbarhet, alla människor är lika mycket värda och ska ha lika möjligheter i samhället oavsett bakgrund, etnicitet, religionstillhörighet, sexuell läggning, kön eller könsidentitet, funktionshinder, ålder eller något annat.

Rättvisa - En del av jordens befolkning ska inte kunna sko sig på någon annan, vilket hör ihop med jämlikhet. Detta ska implementeras genom överenskommelser och juridiska lagar som förbättras efterhand och som fungerar såväl på pappret som i praktiken.

Trygghet - Innefattar naturligtvis väldigt mycket, men innebär i huvudsak att varje människa ska känna sig trygg på alla sätt och vis, såväl när det gäller säkerhet som hälsa och att kunna ha mat på bordet och känna en samhörighet i samhället m.m.

Frihet - Alla ska känna en frihet att uttrycka sina åsikter, att bilda föreningar och att leva sina liv som de vill så länge de inte förstör för eller kränker någon annan.

Respekt - Ömsesidig respekt är grundläggande i ett samhälle och även i ett globalt perspektiv, även respekt hör naturligtvis ihop med jämlikhet, då alla människor förtjänar precis lika mycket respekt. Viktigt är också att alla människor ges förutsättningar för möjligheten till att känna självrespekt, vilket i sig underlättar förmågan att förstå och respektera andra.

Empati - Förmågan att känna med andra människor och att försöka förstå deras beteende skapar en grund för ett socialt hållbart samhälle.

Delaktighet/Inflytande - Eftersom det är människor som skapar samhället och som har kunskaper om hur livskvalitén skulle kunna förbättras är det nödvändigt att alla ska ges möjlighet att vara så delaktiga som möjligt i den processen, det ska även vara en rättighet att ha möjlighet till inflytande över sitt eget liv.

Transparens - För att ha ett samhälle som bygger på delaktighet ska beslut vara transparanta och information ska finnas tillgänglig.

Bildning - Förutsättningar för att kunna ha en god livskvalité samt att kunna påverka samhället i en hållbar riktning är en god utbildning.

Mångfald - Ju mer mångfald desto rikare och kreativare blir livskvalitén och människors utveckling. I viss mån behövs även integration för att samhällen ska fungera och framför allt för att skapa en god livskvalité för alla.

Flexibilitet - Det ska gå enkelt att förändra den sociala utvecklingen när man t.ex. kommer till insikt om nya normer.

Kreativitet - Mångfald och flexibilitet ger goda förutsättningar för att skapa kreativitet. Att utöva kreativitet kan även skapa en god livskvalité. Kultur kan berika våra liv och sätta perspektiv på vårt samhälle som leder till social utveckling och hållbarhet.

Hälsa - Fysisk och mental hälsa och rätten till ett värdigt liv ska vara en normativ princip.

Samspel - Samspel står i definitionen för informella och formella relationer människor emellan. Sociala nätverk, institutioner, organisationer, det internationella samfundet och processer ingår här.

Sysselsättning, bostad och mättnad - Var och en ska ha rätt till en meningsfull sysselsättning med skälig vila och att ha mat att äta samt även till skydd och att få andra materiella behov tillgodosedda.

Angående definitioner ska slutligen sägas att begreppet **tjänsteperson** används i rapporten, det har samma innebörd som tjänsteman men är en mer jämställd benämning. Idéen kommer från FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD) där benämningen "chairperson" användes istället för "chairman" (UN, 2008).

Metod

Vilken metod som väljs vid en undersökning är påverkas alltid av syftet och frågeställningen. Eftersom ursprungsidén var att titta på hur internationella överenskommelser genom FN inom medborgarinflytande vid samhällsplanering efterföljs i en svensk kontext var det naturligt att utgå från Habitat Agendan, som är den handlingsplan som tagits fram inom samhällsplanering och som Sverige ratificerat. För att kunna belysa ämnet på ett konkret sätt var det även givet att utgå från ett konkret svenskt fall.

Fallstudie som metod

En fallstudie är ett slags konkret exempel på en mer omfattande grupp av skeenden, en viss kommuns (Malmös) samrådsprocess vid planering är alltså ett exempel på de samrådsprocesser som görs runt om i landet. Av stor vikt vid valet av fallstudie som metod är om det går att finna ett avgränsat system som kan vara fokus för undersökningen (Merriam, 1998). Ett samråd vid en översiktsplanering är ett avgränsat system och passar därför bättre än att undersöka till exempel flera detaljplaneprocesser. Just Malmö valdes som exempel därför att det pågår ett samråd som ligger lämpligt i tiden och därför är lämpligt att följa samt eftersom Malmö har höga mål när det kommer till hållbarhet. Att näringslivet och andra myndigheter kan komma till tals i planprocessen får anses troligt, därför undersöks endast det civila samhällets medborgarinflytande enligt Habitatagendan.

En fallstudie kan sägas vara partikularisk, vilket här betyder att den fokuserar på en viss situation eller företeelse. Fallet i sig visar något som är viktigt för företeelsen i fråga. Fallstudier kan förbättra praxis genom att peka på lösningar, den kan även förbättra läsarens förståelse av den företeelse som undersöks. En fallstudie grundar sig till stor del på resonemang som uppstår ur den kontext som studeras. Upptäckten av en ny förståelse istället för förhandshypoteser är utmärkande för fallstudier. Om frågeställningen är "på vilket sätt" och "varför" passar fallstudie som metod. Om variablerna dessutom inte går att kontrollera samt om det slutresultat som eftersträvas är en helhetsbeskrivning är en fallstudie ett bra val (Merriam, 1994).

Fördelen med en fallstudie som metod är även att den förenklar informationen för den som läser samt kan förmedla tyst kunskap. När en undersökning beskrivs genom en fallstudie tenderar även de byråkratiska termerna att bli färre och undersökningen enkel att förstå för en större publik, vilket förstås är önskvärt då undersökningen behandlar medborgarinflytande och därför gärna ska vara lättillgänglig.

I det här fallet rör det sig om en värderande fallstudie som innehåller såväl en beskrivning av omständigheterna, en tolkning utifrån de teoretiska förutsättningarna som givits och en bedömning utifrån den information som erhålls vid fallstudien. Det slutgiltiga resultatet i en sådan fallstudie blir alltså själva utvärderingen.

Vidare kan en fallstudie vara en passande undersökningsmetod då en bättre förståelse för den dynamik som kan ligga bakom ett program, som medborgardeltagandet vid kommunens samråd kan sägas vara.

Vid en fallstudie kan alla vetenskapliga metoder för insamling eller analys av information användas.

Utvärdering

Utvärderingen är inriktad på processer snarare än resultat och sägs därför vara formativ. Att utvärderingen inte är summativ beror till viss del på att översiktsplanering är en långvarig process och att det i denna undersökning inte finns möjlighet att titta på det slutgiltiga resultatet (Svensson et. al., 2009).

Enligt Övretveit är utvärdering "att bedöma värdet av en företeelse, genom att samla in relevant information om den på ett systematiskt sätt och göra jämförelser. Syftet med utvärderingen kan vara att hjälpa användaren att fatta bättre underbyggda beslut, för att kunna sätta in de lämpligaste åtgärderna eller bidra till vetenskaplig kunskap."

Den jämförelse som görs här är alltså hur Malmö stads samråd vid översiktsplanering fungerar i förhållande till Habitatagendan.

Följeforskning

Följeforskning med en lärande utvärdering hade antagligen varit att föredra eftersom den löpande ger deltagarna feedback på processen samt då det förs en mer interaktiv dialog vid en lärande utvärdering. En sådan utvärdering skulle behövt ha varit väl förankrad i organisationen som ska utvärderas, planerad långt innan denna uppsats var påtänkt och med sannolikhet tagit en hel del tid och resurser i anspråk (Svensson et.al., 2009).

Fallstudien innehåller ändå en del metoder som påminner om följdforskning, såsom att temaseminarier och en rundvandring följts. Rundvandringen var även interaktiv på så sätt att viss dialog här fördes med såväl kommunens representanter som med medborgare och därför kan kallas en form av deltagande observation. Vid seminarier och rundvandringen fördes anteckningar, dels anteckningar av beskrivande karaktär och dels anteckningar när något som kunde vara relevant för utvärderingen utifrån Habitatagendan och övrig litteratur om medborgardeltagande upptäcktes, se bilaga E. Kommunen har även lagt ut de presentationer som gjordes under de tre temakvällarna på sin hemsida, särskilt presentationerna från temakvällen för social hållbarhet som behandlar medborgardeltagande har kommit till användning i utvärderingen. Vid de tre seminarier, rundvandringen, vid en i staden utplacerad plywoodinstallation med information om översiktsplanen, vid platser för utskick av meddelanden via bluetooth med information om översiktsplanen samt vid ett par utställningar om översiktsplanen på ett medborgarkontor och på stadsbiblioteket har även fotografier tagits, se resultatdelen. Fotografier är ett sätt att med en bild ge läsaren en uppfattning om hur någonting ser ut samtidigt som det är användbart för forskaren i utvärderingen.

Litteraturstudie

Den litteratur som har varit relevant för ämnesområdet medborgardialog i den fysiska planeringen har gått igenom och relevanta delar belysts i uppsatsen. De delar som har ansetts vara relevanta är till viss del de med koppling till medborgarinflytandeteori i stort, men särskilt de delar som berör de ämnen som lyfts fram i Habitatagendan samt samrådsprocessen i den fysiska planeringen i en svensk kontext. Denna urskiljning och systematisering av litteraturen gjordes enligt kvalitativ textanalys.

Metoden kvalitativ textanalys innebär att forskaren får fram det relevanta i en text genom att fokusera på noggrann läsning av textens avsnitt, helheten och det sammanhang texten ingår i. Genom kvalitativ textanalys fångades relevanta delar för utvärderingen av medborgardialogen in. Kvalitativ textanalys användes eftersom viss litteratur och textdelar på förhand antogs vara mer relevanta än andra, och metoden möjliggjorde bortsorteringen av mindre relevanta textdelar och litteratur. Denna avgränsning innefattade bland annat att ta fram de teorier som är berör medborgardialog inom just fysisk planering eftersom medborgardialog är ett vitt begrepp. En annan anledning till att en kvalitativ textanalys användes var att det med metoden är möjligt att genom "intensiv läsning av texten" fånga in delar som så att säga kan vara dolda under ytan (Esaïasson et.al., 2007).

Kvalitativ textanalys användes i studien genom att systematisera innehållet i texter med syftet att skapa ett kunskapsunderlag i ämnet medborgardialog inom fysisk planering där litteraturen bygger på befintliga studier och teorier inom området. Även en diskursanalys där syftet till viss del är att belysa maktförhållanden i samhället har gjorts när medbestämmandegraden är särskilt relevant vid medborgardeltagandet. Diskursanalysen är förutom en kvalitativ textanalys även gjord genom övriga metoder beskrivna här (Esaiasson et.al., 2007). Teorierna kring medborgardialog är framför allt teorier på mellannivå som riktar in sig på ett mänskligt område och kan beskrivas på ett begreppsligt och abstrakt sätt samt s.k. begränsade teorier som är väldigt konkreta och kan begränsas till speciella miljöer, grupper, tider eller problem (Merriam, 1994).

Myndighetsdokument

En viktig utgångspunkt för den utvärderande fallstudien har varit den handlingsplan inom samhällsplanering som togs fram under FN- konferensen Habitat II i Istanbul 1996 och som Sverige undertecknat och ratificerat. Analysen av samrådet utgår från ett antal formuleringar berörande metodik för medborgardeltagande och målgrupper som hämtats från Habitatagendan efter en noggrann genomgång av hela Habitatagendan. Först urskiljdes alla formuleringar berörande medborgardeltagande i den fysiska planeringen ut, se bilaga A. Därefter översattes dessa, formuleringarna finns i teoridelen. Från dessa formuleringar lyfts sedan återkommande principer inom metodik för medborgardeltagande samt målgrupper som särskilt ska beaktas enligt Habitatagendan fram, dessa används som kriterier vid analysen av Malmö stads samråd vid översiktsplaneringen och finns i punktform i slutat av teoriavsnitten om Habitatagendan. Formuleringen "effektivt medborgardeltagande" som används ofta i Habitatagendan är en väldigt vag formulering, därför har rapporten "People Matter" utgiven 2009 av FN: s sekretariat används för att förstå innebörden av "ett effektivt medborgardeltagande".

Ur metodsynpunkt kan Habitatagendan jämföras med ett myndighetsdokument. Dessutom har i själva planstrategin för samrådet, broschyrer och en kommunikationsplan för översiktsplanen 2012 undersökts. Utöver detta har i undersökningen information från Malmö stads hemsida och de möjligheter kommunens hemsida gett för ett aktivt medborgardeltagande tittats på.

Vid en analys av myndighetsdokument som de angående samråd och medborgardeltagande vid Malmös översiktsplanering är det förstås intressant att titta på vilka intentioner eller vilken bild Malmö stad önskar förmedla angående medborgardialogen och jämföra den med hur dialogen ser ut i praktiken.

Intervju

En intervju gjordes med plansekreteraren på Stadsbyggnadskontoret eftersom hon var en av dem på kontoret som höll i samrådet angående planstrategin vid översiktsplaneringen. Typen av intervju var semistrukturerad där utgångspunkten var en intervjuguide (bilaga B) med frågeställningar som berörde de ämnen som Habitatagendan behandlar vad det gäller medborgardialog. Syftet var att förstå hur kontoret behandlat dessa ämnen och hur det kom sig att man gjort just på det sättet med utgångspunkt från hur den anställda upplevde saken. Valet av en semistrukturerad intervju berodde till stor del på att ett fokus på medborgardeltagande enligt den inom FN framtagna Habitatagendan fanns från början samtidigt som det var av intresse att förstå den kontext som samrådsprocessen tagits fram i och hur det påverkat processen. Anteckningar fördes under intervjun och finns tillgängliga i bilaga C.

Även en intervju med Katarina Nylund, professor i Stadsbyggnad på Malmö Högskola gjordes. Katarina Nylund valdes dels för att hon medverkat på temakvällen för social hållbarhet under Malmö stads samråd för översiktsplanen som inbjuden talare av kommunen och där talat en hel del om medborgardeltagande. Hon valdes dessutom eftersom hon är forskare och därför kan ha ett "utifrån perspektiv" på översiktsplanen. Även denna intervju gjordes som semistrukturerad med en intervjuguide. Dock var det öppnare frågor här som möjliggjorde stora utläggningar varför intervjun spelades in och transkriberades i efterhand. Intervjuguiden inför intervjun finns som bilaga F.

En etisk medvetenhet eftersträvades varför intervjupersonerna informerades om undersökningens syfte. Intervjuguiderna börjar med inledande frågor angående intervjupersonens bakgrund och avslutas med en förfrågan om att kunna göra kompletterande frågor vid ett senare tillfälle. Uppföljningsfrågor och sonderingsfrågor ställdes emellanåt som anknöt till något som intervjupersonen svarat. Frågorna under intervjuerna var i huvudsak öppna för att ge intervjupersonen möjlighet att prata fritt och även reflektera över frågan (Bryman, 2001).

Vid intervjutillfället är det förutom flexibilitet och öppenhet gynnsamt att inte tolka svaren för snabbt utifrån sin egen förförståelse utan istället ställa fölfrågor som klargör vad den intervjuade faktiskt menar, en viss naivitet kan därför underlätta. Ledande frågor bör så mycket som möjligt undvikas för att kunna få fram de riktiga förhållandena och vad som är avgörande enligt den intervjuade (Bryman, 2001).

Mejl som öppen enkät

Under fallstudien har även följdfrågor via mejl skickats som besvarats av två tjänstepersoner på stadsbyggnadskontoret. Följdfrågorna fungerar kompletterande till den första personliga intervjun och frågorna är framtagna efter s.k. kontinuerlig analys med hänsyn till det som framkommit tidigare i fallstudien. Ett mejlintervju kan jämföras med en strukturerad enkät med öppna frågor.

Skillnaden med en enkät jämfört med en personlig intervju eller en telefonintervju är bland annat att den ger tid till ordagran eftertanke och tidpunkten för att besvara frågorna blir mer flexibel för intervjupersonen.

De intervjuade personerna har även getts tillfälle att läsa igenom referaten från intervjun.

Fokusgrupp

En fokusgrupp-session hölls med medlemmar ur en ideell förening i Malmö.

Anledningen till att en homogen grupp valdes var att syftet främst var att ta reda på vad de tänkte om samrådet och inte direkt att de skulle förstå andras infallsvinkel, i en förening känner ofta de aktiva medlemmarna varandra ganska väl och pratar därför mer öppet.

Att just denna organisation valdes som fokusgrupp berodde delvis på att de är just en ideell förening i det civila samhället, vilka Habitatagendan ur många olika synvinklar uttryckligen säger ska höras och stödjas, och delvis på att föreningen själva anordnat en studiecirkel för att ta fram ett remissvar till samrådsstrategin. Eftersom en studiecirkel ordnades var det troligt att medlemmar skulle infinna sig på ett klockslag som passade dem och en lokal fanns redan tillgänglig. Då huvudsyftet med studiecirkeln var att författa ett remissvar fanns det emellertid begränsat med tid till att föra en diskussion om ämnet. Å andra sidan var deltagarna redan insatta i vad ett samråd innebär och det var troligt att de skulle ha en åsikt om hur det utformats. Det faktum att de valt metoden studiecirkel var även i sig intressant.

Frågeställningen utgick från tre huvudfrågor och var för övrigt ostrukturerad, medlemmarna reflekterade fritt och anteckningar fördes, se bilaga D.

Kvalitativ/kvantitativ

Undersökningen är till största delen kvalitativ snarare än kvantitativ då det framför allt rör sig om att analysera skeenden och företeelser, men innehåller även en del element åt det mer kvantitativa hållet eftersom det vid utvärderingen kan handla om att se i vilken grad man vid de olika aktiviteterna tillgodosett de olika intressegrupperna med speciell hänsyn som Habitatagendan definierar (Bryman, 2001).

Generaliserbarhet/ Replikation/Validitet/ Realibilitet

Efter insamling av materialet behövs det i vanlig forskningsordning göras såväl en verifiering av forskningsresultatets generaliserbarhet, reliabilitet (lita på resultaten) och validitet (frågat rätt sak). Dessutom ska det undersökningens replikation (möjlighet att upprepa studien för att verifiera resultatet) behandlas (Bryman, 2001).

Teori

I teoridelen beskrivs först FN: s Habitatagenda och kriterier för analysen av Malmö stads samråd vid översiktsplaneringen tas fram. Därefter följer litteratur som berör medborgardeltagande och slutligen följer en beskrivning av medborgardeltagande i översiktsplaneringsprocessen.

Habitat Agendan

FN: s organ för bebyggelsemiljö, tidigare United Nations Centre for Human Settlements, numera United Nations Human Settlements Programme, men mest känd som UN-Habitat, etablerades efter den första Habitat-konferensen i Vancouver 1976. År 1996 hölls den andra konferensen i Istanbul, Habitat II, som resulterade i dokumentet "The Habitat Agenda", Habitatagendan. Habitatagendan har ratificerats av 171 länder och Sverige är ett av dessa länder. 2001 aktualiserades Habitatagendan. Nedan redovisas de formuleringar i Habitatagendan som främst berör medborgardeltagande och som överensstämmer med aktualiseringen.

Habitatagendan har de två huvudmålen en bra bostad till alla och en hållbar utveckling av mänskliga bebyggelsemiljöer. Efter redogörandet av dessa två huvudmål slår Habitatagendan i fjärde paragrafen fast att effektivt deltagande av det civila samhället är oundgängligt för förverkligandet av en hållbar utveckling. I sjunde paragrafen står skrivet att kommunikativ planering är vägen till en framgångsrik urban framtid.

I paragraf 13-17 klargörs att vid medborgardeltagande i beslutsprocesser rörande bostäder ska särskilt barn, kvinnor, funktionshindrade, ursprungsbefolkningen och äldre höras eftersom deras kreativitet bör tas tillvara, de kan ha speciella behov, vara diskriminerade samt har god insikt och kunskaper.

Möjliggörande strukturer för att underlätta medborgarinflytandet ska byggas av myndigheter. Myndigheter ska på olika nivåer öppna upp för samarbete med ideella organisationer och vara mottagliga för initiativ från det civila samhället. Särskilt ska fattiga ges möjlighet till ett jämlikt inflytande i alla aktiviteter berörande mänskliga böningsar.

I kapitel två beskrivs Habitatagendans mål och principer. Kapitlet börjar med att Habitat Agendan ansluter sig till FN-stadgan, de mänskliga rättigheterna (och då särskilt paragraf fyra rätten till en bra bostad för alla), den universella deklarationen om mänskliga rättigheter genom den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den internationella konventionen om eliminering av alla former av rasdiskriminering, internationella konventionen för eliminering av alla former av diskriminering av kvinnor samt barnkonventionen.

En jämlik bebyggelsemiljö utan diskriminering varken med avseende på etnisk bakgrund, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, ägande, födelse eller annan status samt med lika tillgång till bostad, infrastruktur, vård, livsmedel och vatten, utbildning och offentliga rum ger förutsättningar för en jämlik medborgarmedverkan enligt Habitat Agendans andra kapitel.

Hållbara städer och boplatser definieras som att bland annat vara de där alla människor uppmuntras och har lika möjlighet att delta i beslutsfattande och utveckling. Myndigheter på alla lämpliga nivåer, inklusive lokala myndigheter, har ett ansvar för att hjälpa människor att förstå och utöva sina rättigheter och skyldigheter genom öppna och effektiva deltagandeprocesser, allmän utbildning och informationsspridning.

Partnerskap mellan olika aktörer och intressenter kan stärka medborgardialogen genom ett ömsesidigt utbyte av kunskap och erfarenheter. Partnerskapen kan få större utfall om de ideella organisationerna stärks.

God hälsa med möjlighet till vård samt utbildning för alla är elementära för att alla med full värdighet och till sin fulla kapacitet ska kunna delta i beslutsprocesser rörande bebyggelsemiljöer.

Kapitel tre i Habitat Agendan innehåller åtaganden och en avdelning här är till fullo ägnad medborgardialog. Huvudåtagandet gäller bland annat en strategi som på alla nivåer möjliggör att medborgare kan ha en aktiv roll på ett effektivt sätt. Sedan följer en rad åtaganden såsom att använda offentliga resurser i alla offentliga institutioner på alla nivåer på ett sätt som bidrar till att skapa insyn samt en rättvis, effektiv och ändamålsenlig styrning av storstadsområden. Man ansluter sig vidare till att främja genusmedvetenhet genom kompetenshöjande utbildning på lokal nivå som kan leda

till medborgerligt engagemang och bred delaktighet vid stadsutveckling. Åtagandet inkluderar att institutionalisera ett deltagande förhållningssätt till en hållbar stadsutveckling och förvaltning, baserad på en fortlöpande dialog mellan alla aktörer i stadsutveckling, särskilt kvinnor, funktionshindrade, ursprungsbefolkningar samt barn och ungdomar. Dessutom ska man främja lika tillgång till pålitlig information för alla och där det är möjligt information genom ny teknik såsom Internet. Slutligen ska det underlättas för dem som tillhör utsatta och missgynnade grupper att delta i planering och genomförande av stadsutveckling.

I avsnittet därefter angående jämställdhet ansluter man sig till att utforma och stärka policys och praxis för att främja ett jämlikt deltagande av kvinnor i bebyggelseplanering och beslutsfattande. Habitatagendan klargör att personer som tillhör en utsatt grupp inte är svaga i sig, utan att det är de omständigheter som råder som kan försätta personen i en utsatt situation.

Det fjärde kapitlet i Habitat Agendan beskriver "The global plan of action", det vill säga de strategier som ska användas vid implementeringen. I inledning konstateras först att även om åtaganden sker på nationell nivå och det finns mycket regeringarna kan göra, så kommer framgång att vara beroende av hur väl agendan genomförs på lokal nivå med dess myndigheter och civila samhälle. Vidare beskrivs att strategin bygger på möjliggörandet, transparens och medborgardeltagande. Möjliggörandet innebär att myndigheter skapar förutsättningar för att medborgarna i samarbete med myndigheter ska kunna avgöra sin framtid tillsammans, besluta om prioriterade åtgärder, identifiera och fördela resurser rättvist och bygga partnerskap för att uppnå gemensamma mål.

Efter inledningen följer avsnitt med hur de två huvudmålen en god bostad för alla och en hållbar stadsutveckling ska genomföras. För båda huvudmålen anges medborgarmedverkan som ett sätt att nå målen. Särskilt ska utsatta och marginaliserade grupper kunna ta del av information och bli delaktiga i beslutsprocessen. Här hänvisas till konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, den internationella konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, internationella konventionen om skydd av rättigheterna för alla migrerande arbetare och deras familjer samt standarden med regler om delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning. Även äldre, barn och ungdomar ska ges möjlighet att delta fullt ut i politiska beslut. Vidare nämns ursprungsbefolkning, minoriteter samt personer som lever i fattigdom och utanförskap.

Det fjärde avsnittet i det fjärde kapitlet behandlar kompetensutveckling med huvudsaklig utgångspunkt i att stärka varje människas inflytande över sin livssituation när det kommer till bebyggelsemiljö. Myndigheter ska utbilda medborgarna i mänskliga och medborgerliga rättigheter. Även myndigheterna ska höja sin kompetens i att engagera det civila samhället i framtagandet av målsättningar och policys. Kunskaper i medling och bildandet av consensus ska utvecklas. Tillsammans med relevanta FN-organ ska man även utveckla nätverk med information om goda exempel och expertis. Myndigheter ska använda media och informationsteknik för att kommunicera. Utbildning där forskningsvärlden medverkar, sektorövergripande samarbete som inkluderar institutioner för immigranter och ursprungsbefolkning samt social- och miljökonsekvensbeskrivningar och strategiformuleringar ska göras i samarbete med det civila samhället. Enheter som är offentliga i sin funktion, privata i sin förvaltning och offentligtprivat finansierade ska skapas. När det kommer till användandet av IT i utbildningen ska särskild hänsyn tas till att anpassa den för personer med funktionshinder. För övrigt ansluter agendan när det kommer till utbildning till många av de åtaganden och formuleringar som redan beskrivits i tidigare avsnitt.

Internationellt samarbete och koordination är rubriken på det femte avsnittet i det fjärde kapitlet. Man ansluter sig till att söka nya innovativa internationella samarbeten som inkluderar det civila samhället.

Uppföljning av Habitat Agendan behandlas i det sjätte och sista avsnittet i "The global plan of action". Här ansluter man sig till formuleringen att institutionella arrangemang och konsultativa mekanismer för att involvera organisationer i design, implementering och utvärdering av strategier och program inom bebyggelsemiljö ska införas.

Sammanfattningsvis trycker Habitat Agendan på de nedan följande punkterna inom metodik vid medborgardeltagande som berör översiktsplanering (dessa är de kriterier som används vid analysen av samrådet).

- Effektiv medborgardialog
- Utbildning av såväl tjänstepersoner som medborgare i medborgardeltagande
- Information
- Konsultation
- Dialog
- Partnerskap
- Möjliggörandet av självbestämmande och självmobilisation
- Användandet av goda exempel
- Spridning av egna metoder
- Uppföljning och utvärdering

Särskilt ska myndigheter vända sig till följande målgrupper (även dessa punkter används vid analysen av samråden):

- Barn & Ungdomar
- Äldre
- Kvinnor
- Människor med funktionsnedsättning
- Fattiga och marginaliserade
- Flyktingar
- Immigranter
- Minoriteter
- Ursprungsbefolkningar
- Ideella organisationer

People Matter

En hel del av formuleringarna i Habitat Agendan är generellt hållna och inte speciellt detaljerade. För att komma underfund med vad FN menar med "en effektiv medborgardialog" utgår granskningen även från FN-rapporten "People Matter- Civic Engagement in Public Governance". I förordet till rapporten beskrivs den på följande sätt:

"People matters pays particular attention to bridging the gap between the rhetorical commitments of governments and actual participation that lead to concrete results, benefiting the poor and marginalized in both developed and developing countries."

Utöver huvudpoängerna som beskrivits ovan från Habitatagendan tar rapporten upp de följande punkterna (även dessa används som kriterier vid analysen av samrådet):

- Bildandet av ett råd (eller t.o.m. departement) där ideella organisationer och myndigheter kan samverka
- Reell möjlighet att påverka beslut
- Sker medborgardeltagandet vid rätt tidpunkt?
- Ett En plan för hur samarbetet ska gå till och för hur institutionella strukturer/kulturer behöver förändras bör tas fram
- Ledarskap hos politiker och tjänstepersoner som möjliggör samarbete med det civila samhället
- Institutionell kapacitet att underlätta förståelsen mellan olika intressenter samt för myndighetens begränsningar

"People matter" innehåller även en del exempel på "nätverksstyrning" och experiment med deliberativ demokrati. Till exempel har man i Naga City på Filippinerna experimenterat med den sistnämnda genom att samarbeta med ideella organisationer för att inkoorporera fattigas synpunkter i framttagandet av policys. Rapporten säger även att den senaste utvecklingen inom medborgardeltagande har skett i utvecklingsländer, varför industrialiserade länder kan lära sig en del av de förstnämnda. Man är emellertid noga med att det inte finns ett universellt recept, olika lösningar passar olika lokala förutsättningar bäst (UN, 2009).

Angående organisationers agerande och kontakter citerar "People Matter" Bishop:

"The removal of hierarchical and authoritarian structures implied by a more participatory approach to governance calls for a different set of relationships and behavioural attributes among public officials. Given the emphasis on collaboration and engagement among government agencies, various tiers of government and communities themselves, much of the business of policy development and service delivery now takes place in the "grey areas" that exist between organizations [...] individuals working in these "grey areas" need to be: politically informed, personable, trusted, committed and knowledgeable. They must think both strategically and laterally. They should also possess well-honed negotiation abilities, along with networking and communication skills. Further they should be well aware of the limits to engagement. Above all perhaps, they must be able to transcend traditional organizational boundaries" (UN, 2009; Bishop, 2007).

People Matter kommer sedan till följande slutsats som berör de sista av de ovan listade punkterna:

"In the end, engagement processes are based on relationships between people. Civil servants in these "grey areas" need to be empowered to build these relationships. The responsibility for this empowerment lies with senior management of the agencies and elected officials at the tiers of government involved in the engagement process-many of whom may perceive engagement as a risk. They must learn to regard effective engagement as essential input to difficult government decisions that ultimately provides for greater acceptance of the outcomes among all whom they may affect. Potential risk need to be weighted against potential benefits. Although mapping the specific relationship skill set for a human resources programme is no easy task, it must be undertaken if the benefits of engagement are to be realized"(UN, 2009).

Översiktsplanering

Den fysiska planeringen har under de senaste decennierna mer och mer övergått från en rationell planering som utgått från teknik, planprocess och tjänstemän som experter till en kommunikativ planering där tanken är att planeringen ska föras framåt genom dialog mellan berörda parter (Nyström, 2003).

Ett av huvudmålen med Plan- och bygglagen (PBL) var att stärka medborgarinflytandet. Detta gjordes dels genom att kommunerna fick huvudansvaret för den fysiska planeringen med minskat inflytande från staten och dels genom att det nya samrådsförfarandet i planeringsprocessen. Kommunen ska enligt lagen ha samråd för att öka medborgarinflytandet samt förbättra beslutsunderlaget (Boverket, 2011).

En samrådsredogörelse som redovisar de synpunkter som framkommit ska efter samråd upprättas. När kommunen sedan upprättar ett förslag till översiktsplan ska hänsyn tas till de inkomna synpunkterna. Förslaget ställs ut under minst två månader då det är möjligt att lämna synpunkter. Därefter sammanställer kommunen åter synpunkterna samt ger ändringsförslag (Boverket, 2011).

Detta är det minimum som är lagstadgat för att skydda medborgarens rätt, men det behöver inte hindra kommunerna från ett utökat medborgarinflytande. Exakt hur samrådet ska se ut säger inte lagen, men Boverket har rekommenderat en öppen dialog i samrådsskedet (Boverket, 2011).

Medborgarinflytande

Definitionen av medborgarinflytande kan variera väldigt mycket och är oftast beroende av hur mycket reellt inflytande medborgaren faktiskt har. Nedan följer olika begrepp och nivåer som brukar användas i diskussionen:

Representativ demokrati- medborgaren röstar och valda politiker fattar beslut

Direkt demokrati- folkomröstningar

Deltagardemokrati- alla medborgare ges möjlighet att delta i beslutsprocessen där jämlikhet är en förutsättning.

Liberal demokrati- individer deltar i den politiska processen för att främja sina egna intressen. Demokrati innebär avvägningar mellan dessa intressen och ett generellt allmänintresse går ej att bestämma (Henecke, 2006).

Deliberativ demokrati- medborgardeltagande genom dialog med samtal mellan jämlikar där gemensamma beslut fattas där de bästa argumenten avgör (Henecke et al, 2002; Habermas, 1979).

De följande fem är fem begreppen är olika nivåer av medborgarinflytande vad det avser beslutsfattandet och är grundläggande när medborgardeltagande och kommunikation i planeringen diskuteras:

Information om fattade beslut- passivt medborgardeltagande

Konsultation- medborgardeltagande genom att medborgarnas kunskaper och åsikter efterfrågas, men inte nödvändigtvis tas hänsyn till vid beslut

Dialog- samtal där företrädare för kommunen och medborgarna kommunicerar tvåvägs och lyssnar och lär av varandra

Partnerskap- interaktivt medborgardeltagande med medbestämmanderätt

Självmobilisering- Folk agerar och tar initiativ oberoende av institutioner

(Larson et al, 2008)

Om medborgardialog säger Katarina Nylund:

"Vad jag menar med medborgardialog är att jag tror att om man aldrig ger de förtryckta en röst så behöver man inte bry sig om vad de tänker. Så kan man tycka att man har byggt en diskurs som alla är eniga om, därför att de oeniga är tystade. Jag tycker att de medborgarmöten där planerarna bokar lokal, inbjuder och sätter agendan och gör referat, har begränsat värde. Föreningarna måste också kunna definiera agendan till de här mötena och bjuda in kommunens folk och inte tvärtom varje gång.[]... först när man hör vad folket uppfattar som problemet kan man göra något åt det" (intervju med Katarina Nylund, professor i Samhällsbyggnad, 2011-11-17).

Strukturerad medborgarmedverkan är en funktionell medverkan av medborgare där uppsatta mål om att medborgardialog ska ingå nås genom att ordna samverkan med det civila samhället (Larson et al, 2008).

Fördelar med att ha medborgarinflytande i planprocessen

- 1) Rättighetsperspektivet
- 2) Kunskaperna ökar, vilket skapar bättre förutsättningar för att kunna utarbeta en översiktsplan med god kvalitet
- 3) Större förståelse för motpartens ståndpunkter och större förtroende mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna
- 4) Planen blir mer genomarbetad och hållbar på längre sikt

(Wikforss, 1984).

Arbetsmetoder för medborgardeltagande

Det finns inget facit till hur medborgardeltagande bäst ska gå till, de lokala förutsättningarna är alltid olika. Däremot finns det principer, strukturer och metoder som går att utgå från och med flexibilitet skräddarsy tillvägagångssättet vid varje tillfälle. Däremot ska man vara medveten om att de olika metoderna kan innebära olika grad av medbestämmande. Nedan följer ett antal metoder som kan vara användbara:

- Forum (visionärt möte)
- Charette (konsensuskonferens)
- Gåtur
- Enkät
- Workshop
- Internet
- Studiecirklar
- Medborgarjury (panel)
- Rådgivande medborgarorgan
- Fokusgrupper
- Storytelling och vittnesmål
- Rådslag och omröstningar
- Open space (workshop där medborgaren väljer ämne)

Problematik

Att ändra hur medborgardeltagandet går till i praktiken medför inte alltid att inflytandet från medborgarna ökar. Har myndigheten attityden "vi är från en myndighet och vi ska engagera er" är risken stor att något egentligt utbyte eller lärande inte kommer att ske. En myndighet behöver vara öppen och lyhörd för den kunskap som medborgarna besitter om man vill föra en äkta dialog (Larson et al, 2008).

Engagemang från det civila samhället behöver inte endast innebära ett sätt att tala om för myndigheter vad organisationer vill att de ska göra för dem. Ett engagemang kan vara en dialog där man lär sig av varandra och där myndigheten tar hjälp av en

eller flera organisationer för att åstadkomma ett gemensamt resultat. Detta ska ske utan att de ideella organisationerna eller eldsjälar som involveras förlorar sin oberoende ställning (Dover et al, 2008).

Kvantitet är inte detsamma som kvalitet ens när det kommer till medborgardialog. Ett öppet forum behöver inte dra ett representativt urval av människor och ge en önskvärd helhetsbild av vad alla de berörda människorna anser (Dover et al, 2008).

Kenny skriver i "Developing communities for the future: community development in Australia" att utvecklingen av en styrning som engagerar det civila samhället omfattar fyra aspekter:

- 1) Principer, värderingar och antaganden. En tydlig värdegrund inom myndigheten måste stödja engagemang från det civila samhället innefatta ett antal konsekventa principer.
- 2) Strukturer, tjänster och mekanismer som förmedlar tvåvägs kommunikation med det civila samhället. Organisationsstrukturer, arrangemang och processer som behöver stödja en uppsättning relationer och samverkande nätverk.
- 3) Praktik. Attityder, relationer, individuella beteenden, teknik och metoder på gräsrotsnivå utgör den dagliga miljön att arbeta med civilt engagemang i.
- 4) Kultur. En kultur för engagemang måste gå hand i hand med strukturer och arrangemang. Språk, praktik, relationer och beteende behöver demonstreras kulturellt och vidhålla en god engagemangspraktik.

(Dover et al, 2008; Kenny, 1999)

De strukturer och processer i vilka medborgardeltagandet sker är en förutsättning för att skapa en möjlighet till inflytande, emellertid kan alltför stort fokus på dessa medföra att otillräcklig kraft läggs på processer för att ändra kulturen inom organisationerna och utveckla de principer och normer som tillhandahåller ett sammanhang i vilket strukturerna och processerna kan verka (Dover et al, 2008).

Tidsaspekten

Patsy Healeys har beskrivit planeringen som indelad i de tre faserna forum, arena och court i "*Collaborative Planning*" från 1997 (Fredriksson, 2011; Brysson, 2003; Healey 1997). Katarina Nylund beskriver det på följande sätt:

"Hon talar då om Forum, Arena, Court, som en tredelning i planeringsprocessen. Forum definierar planeringsproblemet, det är en slags bred diskussion. [...] Forum är den breda diskussionen; staden, till exempel Malmö, och det är en viktig diskussion. Allting i världen kan man ju inte göra. Man måste ju någonstans bestämma sig

gemensamt för vad som är problemet. Det är forum. I nästa fas, arena, bestämmer man vilka strategier man väljer, definierar strategierna. Court betyder alltså det som är lagstadgat, att man ska ha samråd. [...]Där ska medborgarna komma in, det är ganska sent, då har man redan bundit upp sig. Då är det bara check” (intervju med Katarina Nylund, professor i Samhällsbyggnad, 2011-11-17).

Tydlighet med beslutsförhållandet

I S. Älvstranden engagerade man medborgarna i workshops. Medborgarna arbetade med s.k. parallella stadsanalyser i grupper med förslag och idéer som inkommit från medborgare under en utställningsperiod. Grupperna arbetade under ca 60 timmar med förslagen och höll sedan en kort presentation för politiker och planerare. Det utökade samrådet experimenterade med medborgardeltagande och var som idé visionärt. Däremot var man inte tydlig med medborgarnas faktiska möjlighet till inflytande, som i slutändan var ganska litet (Granberg et al, 2007).

Interkulturell kommunikation

En av de allra främsta interkulturella barriärerna är den *osäkerhet* som kan uppstå i en kommunikationssituation mellan två personer från olika kulturer. Osäkerheten över en ny kultur eller ett nytt språk en kan leda till att fokuseringen läggs på det man inte kan eller osäkerheten i sig istället för att fokusera på det man faktiskt vet, kan förmoda eller på att ta emot information. En andra barriär är att inse att det finns *kulturella skillnader* som kan komplicera även annars enkel kommunikation och istället göra den invecklad. Den tredje barriären uppkommer om någon av medverkarna i den interkulturella kommunikationen anser att dennes kultur är överlägsen andra kulturer och därför inte respekterar andra kulturer, s.k. *etnocentrism*. En fjärde barriär kan vara *förutfattade meningar* om andra kulturer och kategorisering av människor i stereotyper. Slutligen kan förstås *kroppsspråk och mimik* samt själva det *verbala språket* vara stora kulturella barriärer (Jandt, 2010).

Kerstin Bodström beskriver i "Att med alla medel ha medborgarna med" hur de i stockholmsförorten Alby jobbat med att bland annat involvera föreningar, eldsjälar, paneler, referensgrupper, medborgarråd, föreningsråd, ungdomsråd och s.k. "linkworkers" som är ett särskilt system med utbildade kontaktpersoner för att underlätta utlandsföddas involvering i samhället (Bodström, 2003).

Jämställdhet

I "Jämställdhet nästa" beskrivs att fall där Kil kommun under samrådsprocessen för en ny översiktsplan höll två dialogkonferenser med studiecirkelar emellan. Vid den

sista dialogkonferensen överlämnades förslagen till politiker och tjänstepersoner med syfte att minimera riskerna för att den demokratiska processen skulle gå om intet. Grupper där såväl politiker som tjänstepersoner och studiecirkeldeltagare ingick bildades och materialet som tagits fram i studiecirkelarna diskuterades. En av studiecirkelarna innehöll endast kvinnor och här hade större fokus lagts på barn och äldreomsorgen. Mer tekniskt orienterade deltagare i andra studiecirkel ifrågasatte om detta var relevanta synpunkter i en översiktsplan. Detta visar på att det kan finnas fördelar med att ha separata samrådsaktiviteter för kvinnor (Larsson et al, 2008).

Det finns även undersökningar som visar att kvinnor till exempel i högre utsträckning använder sig av kollektiv kommunikation. Anne-Karin Grönvolds diskuterar risken med att sedimentera ojämställdhet när kvinnor behandlas separat, men visar att man genom att underlätta i kvinnans vardag bidrar till jämställdhet även eftersom det underlättar för män att utföra ärenden (Grönvolds, 2009). Det finns alltså anledningar att på olika sätt ta reda på hur särskilt kvinnors vardag ser ut.

I "Who speaks and who listens?" visar Carina Listerborn att det inte är tillräckligt för planerare att vara villiga att lyssna till marginaliserade kvinnor, först behöver planerarna hitta dem. Medborgare som engagerar sig i lokala sakfrågor och går på möten kan agera kontaktyta för planeraren. Listerborn menar vidare att myndigheter ofta är medvetna om svårigheterna med att nå ut till hela samhället, men att man sällan tar tag i frågan, varken i teorin eller i praktiken (Listerborn, 2007).

Människor med funktionsnedsättning

Enligt FN-dokumentet "Standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning" ska varje stat tillgängliggöra information och möjliggöra kommunikation för personer med funktionsnedsättning, detta bör då även gälla även lokala myndigheter. I standardreglerna står att det för personer med nedsatt syn bör användas punktskrift, ljudböcker, stor stil och annan lämpligt teknik. För personer med hörselnedsättningar eller svårigheter att förstå bör på samma sätt lämplig teknik användas. Teckenspråkstolkning bör ges för att underlätta kommunikationen mellan döva och andra. Vidare står här att "Organisationer för personer med funktionsnedsättningar bör konsulteras när åtgärder för att göra IT-tjänster tillgängliga är under utveckling" (UN, 2011).

Äldre

I "Guide medborgardeltagande för äldres sociala integration" beskrivs olika former av äldreråd och samverkan med föreningar för äldre som en lämplig väg att gå när det kommer till medborgardeltagande för äldre (AGE-plattform, 2010).

Barnperspektivet

Barnkonventionen är antagligen den FN-konvention som är mest bekant i samhällsplaneringen. Enligt artikel 3 ska barnens bästa alltid komma i främsta rummet och enligt artikel 12 har alla barn rätt att fritt uttrycka sin mening i alla frågor som berör dem. Barnkonventionen ger beslutsfattare ett ansvar att skapa ett aktivt barnperspektiv. Boverket menar att det handlar om barnens och ungdomarnas egen syn på sin tillvaro, inte om hur vuxna tolkar barn och ungdomars behov. Det är först när de själv får säga sin mening som deras fulla människovärde och integritet respekteras (Bollner, 2005).

Enligt Ungdomsstyrelsen är det upplevelsen av mötet, med vilken respekt barnen bemöts av som är det allra viktigaste. Enligt Boverket kan samtalet leda till tillit och ett lättförståeligt språk bör användas. Vidare behöver planeraren använda sin kunskap, inlevelse och fantasi. Lämpliga mötesplatser såsom en skola eller en fritidsgård behöver också lokaliseras. Bland de metoder som kan användas vid barndeltagande kan nämnas kognitiva kartor (där barnen själv skapar en karta över sin stad med viktiga platser och stråk), att sätta flaggor på en karta, att teckna och måla, observation eller gåtur där barnen talar om vad de tycker om en plats och vad som kan förändras. En del kommuner använder sig av barnbokslut, barnbilaga eller barnchecklista, vissa har även ungdomsråd. Unga är ofta väl förtrodda med datorer och Internet, varför sådana metoder kan nå dem (Bollner, 2005).

Maria Kylin använder sig i avhandlingen "Från koja till plan" av kojorna som ett exempel på hur barnperspektivet skiljer sig från en planerarens. Den visar till exempel på hur relevant det är för barn att ha platser utanför lekplatserna där det går att skapa en koja i exempelvis ett buskage där det går att samla, sortera och manipulera miljön som gärna även kan vara insynsskyddad och hemlig. Barn beskriver kojor genom hur platsen upplevs och vad de gör där, medan vuxna planerare tenderar att beskriva kojor som en konstruktion i den fysiska miljön. Kylin använde gåturer där barn berättade om sina kojor (Kylin, 2004).

Fredrika Mårtensson kom till exempel fram till att det är viktigt att platser har en riktning som går att använda i leken och att det finns platser som kan vara lite hemliga genom deltagande observation, filmning och efterföljande samtal (Mårtensson, 2004).

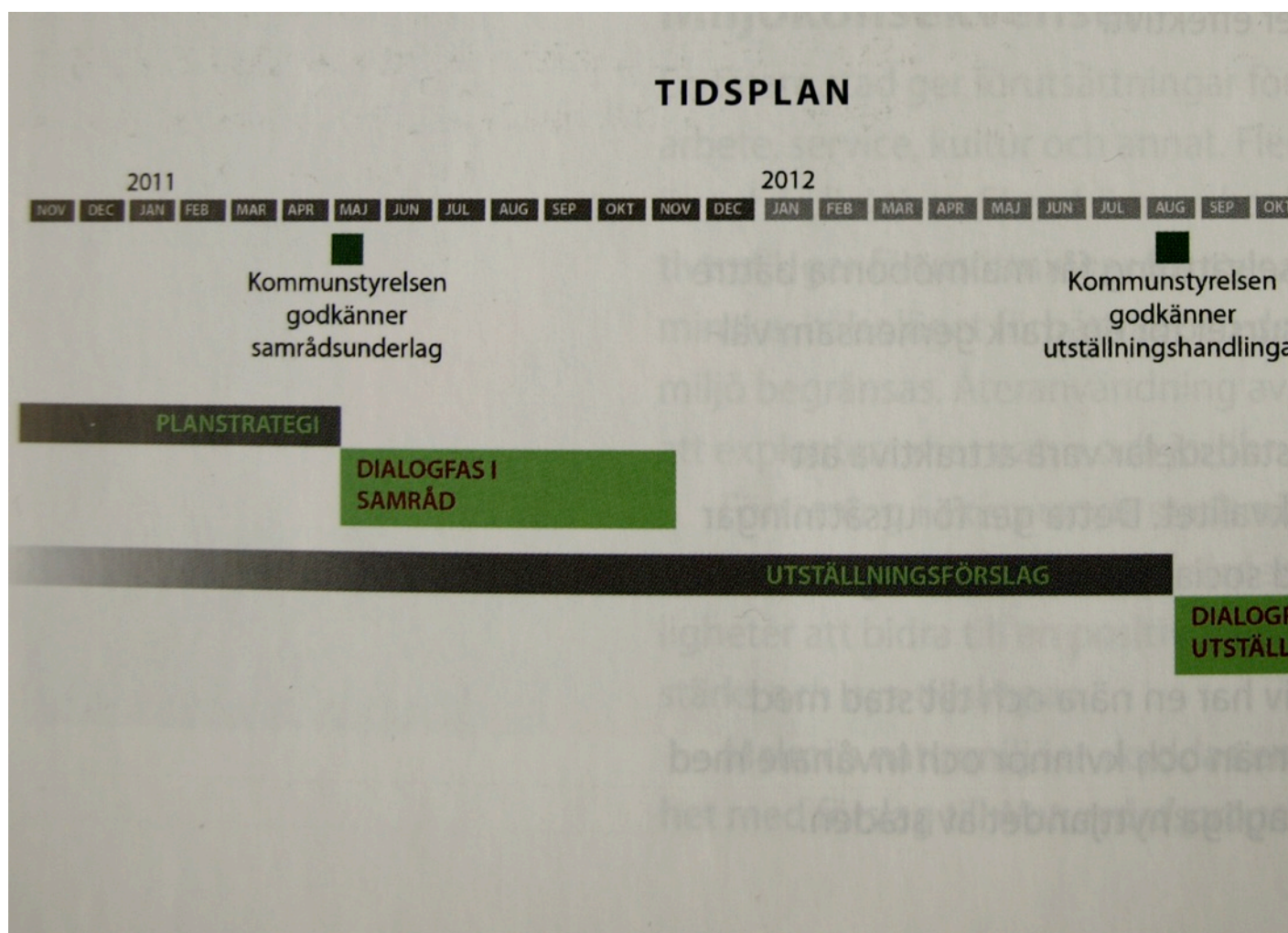
Nic Nilsson visar i "Det saknade barnperspektivet i planeringen" hur lite kommunerna bryr sig om vad som står i barnkonventionen, trots att flera utredningar påpekat behovet av att barnkonventionen slår igenom i den fysiska planeringen och att riksdagen tagit beslut på att barn- och ungdomars inflytande i planeringen ska utvecklas. Nilsson förordar att barnkonsekvensanalyser för hur barn påverkas av beslut ska göras, han nämner till exempel att förtätning av staden ofta påverkar barns lekställen (Nilsson, 2006).

Efter att ha gått igenom vad Habitatagendan säger angående medborgardeltagande och en beskrivning av relevant litteratur inom medborgardeltagande i den fysiska planeringen i denna teoridel kommer nu Malmö stads samråd vid ÖP2012 att först beskrivas och sedan analyseras.

Fallstudie Malmö Översiktsplan

Bakgrund

Nedanstående information om Malmö stads samråd under översiktsplaneringen hösten 2011 har inhämtats genom en intervju med plansekreteraren på Stadsbyggnadskontoret, kommunikationsplan översiktsplan 2012, information ÖP2012 på kommunens hemsida samt genom deltagande på tre seminarier om hållbarhet och en stadsvandring som anordnades av kommunen. Alla aktiviteter som beskrivs under de olika rubrikerna i fallstudien är arrangerade av Malmö stad. Malmö stads statistik om Malmö finns som bilaga G.



Figur 1. Tidsplan för planprocessen som den beskrivs i planstrategin.

Målsättningen från kommunens sida har varit att informera om att en ny översiktsplan är på gång, huvuddragen i den och möjligheterna att lämna synpunkter. Man har utgått ifrån principerna att stadsplanering är något som berör alla, att använda staden som plattform för att levandegöra och konkretisera översiktsplanfrågorna samt att samordna samrådet för översiktsplanen med andra befintliga satsningar inom Malmö stad. Tanken har varit att på ett kul och enkelt sätt förmedla att alla berörs av frågorna och att genom en mindre byråkratisk samrådsprocess rikta den mot människor som annars inte brukar vara med. Målgrupper i samrådsprocessen är tjänstemän inom malmö stad och i omvärlden, externa intressenter, politiker i Malmö, malmöbor och unga malmöbor.

Man anser att man har ett ansvar att gå ut så brett som möjligt och ta in synpunkter, men att det är svårt att styra vilka som i praktiken medverkar i samrådet. Största utmaningen är att nå folk som annars inte engagerar sig. Hur samrådsprocessen ser ut och vilka metoder som används är till stor del en resursfråga. Från början planerades att rikta information till utlandsfödda med tolkar och så vidare, men tidigare satsningar har inte gett så mycket utslag i förhållande till insatsen. Att utbilda människor om översiktsplanen med den folkbildningsinsats som det skulle innebära finns det inte resurser till, istället jobbar kommunen genom gymnasielärare som kan ta upp ämnet i den ordinarie undervisningen. Intern utbildning för kommunens anställda i medborgardialog har getts beroende på vilka arbetsuppgifter och bakgrund personen har. Stadsbyggnadskontoret diskuterar och rådgör även med Dialoglabbet och tar hjälp av intern erfarenhet inom Malmö stad, såsom Gatukontorets erfarenheter. Efter det över två månader långa inledande samrådet redogörs alla inkomna synpunkter och kommunens bemötande av detta i en samrådsredogörelse.

Initiativet för samrådsmetoderna har kommit från kommunen, till viss del har man även tittat på hur andra städer såsom Göteborg och Stockholm gjort. Metoden att till samrådet ta fram ett strategiskt dokument har man fått från Köpenhamn där detta fungerat bra. Stadsbyggnadskontoret fann att det är bra att ha något att utgå från eftersom man sett att i till exempel Helsingborg har medborgarna kommit in för tidigt i processen när det inte fanns någonting att tycka till om.

Seminarier (temakvällar)

Kommunen anordnade under tre kvällar i mitten av september seminarier inom de tre områdena social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Seminarierna är tänkta som ett startskott för samrådet med syfte att väcka intresse för frågeställningarna och riktar sig till alla målgrupper. Det första seminariet om social hållbarhet i staden är organiserat som så att sex talare presenterar sin syn på ämnet och därefter hålls en paneldebatt dem emellan. Slutligen inbjuds åhörarna till mingel i källaren där möjlighet finns att tala med politiker, tjänstepersoner och seminarietalare. Under de två övriga seminarier hålls efter paneldebatten med politiker, experter inom stadsplanering, representanter från Malmö stad och näringslivet en frågestund för deltagarna och därefter avslutas temakvällarna.

Alla tre seminariekvällarna börjar med filmen som tagits fram inför samrådet. Vid alla tre kvällarna hänvisas till hemsidan och de planerare i lokalen som har T-shirts där det står "Tyck till om Malmös framtid" på sig för att lämna synpunkter. Seminarierna filmas även av kommunen.

Det har varit ett stort tryck på platserna till de tre temakvällarna, endast på den tredje kvällen då Malmö som ekonomisk motor i regionen diskuteras finns ett fåtal lediga platser i lokalen. Enligt stadsbyggnadsdirektören har han fått arga samtal från människor som inte har fått någon plats på önskad temakväll. I inledningarna sägs något kort om vad fysisk planering eller en översiktsplanering är, för övrigt hänvisas till strategin och hemsidan. Under den första temakvällen om social hållbarhet tas en hel del aspekter om medborgardeltagande upp, speciellt av Katarina Nylund och Fiona Winters (Malmö kommun). Winters säger bland annat att en av de största lärdomarna från arbetet med medborgardialog i Liverpool är att myndigheter behöver släppa kontrollbehovet, inte vara så konflikträdda, möjliggöra självbestämmande, planera tillsammans med istället för "åt" och "för" och istället för att se malmöbor som publik för kommunens ansträngningar, se dem som en resurs.

Vid de två seminarierna om ekologisk hållbarhet (mer exakt "tät men grön stad, går det ihop?") och ekonomisk hållbarhet, där det finns möjlighet att ställa frågor på slutet, räcker den tid som avsatts för detta inte till och trots att den förlängs har inte alla som vill möjlighet att ställa sina frågor. En del åhörare tar sig till minglet i källaren den första kvällen. Totalt deltog ca 340 personer på de tre temakvällarna, av dessa var ca 100 privatpersoner.



Figur 2. Paneldebatt under den första temakvällen.



Figur 3. Mingel efter den första temakvällen.



Figur 4. Representant från kommunen med "Tyck till om framtida Malmö!" t-shirt.



Figur 5. Deltagare på temakvällen om Malmö som regionens motor.



Figur 6. En deltagare på den tredje temakvällen ställer en fråga till representanterna för Malmö stad.

Stadsvandringar

Tre stadsvandringar med syfte att levandegöra översiktsplanfrågorna ute i stadsdelarna genom att titta på konkreta projekt arrangerades under hösten. Information om stadsvandringarna och anmälningar till dem gjordes via hemsidan. Stadsvandringen från N. Sorgenfri till Rosengård var fulltecknad med 30 deltagare medan vandringarna i Hyllie och Fosie hade 15 respektive 10-12 deltagare, enligt uppgift från en tjänsteperson som närvarade under stadsvandringen till Rosengård. De flesta på vandringarna har varit privatpersoner, men även en hel del studenter, tjänstepersoner och någon nämndeperson. Särskilt i Fosie var det boende från området som deltog. Kort information om översiktsplanen, samrådet och hemsidan sker i början och slutet av vandringen. Enligt tjänstepersonen, har man till samrådet tagit fram en hel del nya metoder, särskilt med ny teknik, och det återstår att utvärdera hur väl dessa nya metoder fungerar. Vid tredje stoppet börjar frågor från deltagarna att komma, de har även möjlighet att prata med kommunens representanter under vandringarna mellan de olika stoppen. Dessvärre störs guidningen vid princip varje stopp av överröstande billjud som gör det svårt att höra

vad stadsplanerarna säger. En pensionär från ett seniorboende i området talar om att han gått in på sidan av en slump och undrar om det gått ut någon mer information.



Rundvandring från Norra Sorgenfri till Rosengård.

Mobila enheter

Under sommaren cyklade två praktikanter runt på en så kallade cykelriksha med material om översiktsplanen och informerade om samrådet samt tog emot synpunkter. Rikshan var utsmyckad och tänkt att som ett exotiskt inslag i stadsmiljön dra uppmärksamhet till sig. Med hjälp av cykeln kunde man ta sig till olika arrangemang på ett miljövänligt sätt. Syftet var att nå folk där de själva valt att uppehålla sig istället för att bjuda in till traditionella informationsmöten. Dessvärre gjorde en del tekniska problem med cykeln att man inte kunde röra sig så mycket som man tänkt. Aktiviteten ska följas upp för att komma fram till var det var bäst att uppehålla sig, på vilka platser folk varit öppna för att starta en diskussion om översiktsplanering. De synpunkter som inkommit i samband med cyklingen sammanställdes i en rapport.

Bluetooth-utskick

Vid Lilla Torg och David Hallsbron har kommunen placerat två moduler med information om ÖP2012 och att man kan få mer information om man aktiverar sin bluetooth i telefonen om man har en sådan mobiltelefon som kan ta emot via bluetooth. Meddelandet som skickas är en kortversion av filmen som tagits fram inför samrådet. Vidare meddelas att det går att läsa mer och ge synpunkter på Malmö stads hemsida om översiktsplanen. De gröna modulerna syns väl i stadslandskapet. De är placerade på Lilla Torg och David Hallsbron eftersom det är här flest personer rör sig i staden.



Figur 6. Vid Davidshallbron kan förbipasserande ta emot mobilutskick via bluetooth.



Figur 8. Installationen med information om mobilutskick har här blivit en interaktiv del av staden.

Undervisningsmaterial

Tillsammans med en pedagog har undervisningsmaterial för gymnasieskolan tagits fram med syfte dels att väcka intresse hos eleverna för översiktsplanfrågorna och dels för att ge Stadsbyggnadskontoret ett underlag som visar hur Malmös unga vill att staden ska utvecklas. Materialet innefattar ett kunskapsspel om Malmö och kreativa övningar i stadsplanering. Övningarna är lätta för lärare och elever att sätta sig in i och kräver ingen introduktion eller förkunskaper. Slutresultatet kan komma att visas som en utställning eller liknande.



Figur 9. Utställning med broschyrer på medborgarkontoret i Södra Innerstaden.

Utställningar

På bl.a. Stadsbiblioteket och medborgarkontoren ute i stadsdelarna finns mindre utställningar med broschyrer tillgängliga som på bilden nedan. En av broschyrerna har översatts till engelska medan övriga endast finns på svenska. Den nittonde oktober fanns vid medborgarkontoret i Södra innerstaden två engelskspråkiga broschyrer kvar i stället. Även på Form & Designcenter kommer en traditionell utställning om översiktsplanen att finnas. Målgruppen här är både framför allt vanliga malmöbor, men även tjänstepersoner i Malmö och omvärlden, politiker och externa intressenter såsom näringslivet, fastighetsutvecklare, konsulter, arkitekter m.fl.

ÖP på beställning

Föreningar, organisationer och företag kan få en genomgång av samrådsunderlaget till översiktsplanen av en tjänsteperson på kommunen om så önskas. Organisationen kan ange önskemål om tid, plats och vilken typ av muntlig information som önskas. Syftet är att i så hög grad som möjligt tillgängliggöra information för externa intressenter och en eller två tjänstepersoner kommer att anpassa informationen och försöka tillgodose önskemål från intressenterna. Antalet organisationer som använde ÖP på beställning var 30 stycken.

Press/Media/Annonser

Information om samrådet och översiktsplanen har gått ut intern genom malmö stads informationskanaler och extern via dagstidningar och annonseringar etc. Tidningen Vårt Malmö skickade under hösten ut en ÖP-bilaga som når alla Malmös hushåll.



HUR SKA FRAMTIDENS MALMÖ SE UT?

Under samrådet för Malmös nya översiktsplan arrangerar Malmö stad tre temakvällar om stadens framtida utveckling och Du är inbjuden!

13 SEPTEMBER	14 SEPTEMBER	15 SEPTEMBER
17.00-19.00	19.00-20.30	19.00-20.30
Hur kan stadsplaneringen bidra till en socialt hållbar stad?	Hur gör vi Malmö till en tät och grön stad?	Vad gör Malmö till regionens motor?

Seminarierna hålls på Malmö Bryggghus (tidigare Chokladfabriken) på Bergsgatan 33. Anmälan krävs.

Gå in på www.malmo.se/op för mer information + anmälan

ISU Malmö

Figur 10. Tidningsannons inför de tre temakvällarna.

Hemsidan

På Malmö stads hemsida finns information om översiktsplaneprocessen och de strategier som utgör samrådsunderlag samt möjlighet att lämna synpunkter på det samma. I broschyrer vid bl.a. utställningarna, på installationer, bluetooth- utskick, vid seminarierna och den mobila enheten har det hänvisats till hemsidan för att lämna synpunkter på samrådsunderlaget till ÖP2012. Här går det även att ladda ner det strategiska dokumentet som en pdf-fil. PowerPoint-presentationerna och filmer från temakvällarna lades upp efter temakvällarna. Totalt inkom 135 synpunkter via hemsidan, av dessa var 22 från privatpersoner (vid föregående ÖP-samråd inkom 4 synpunkter från privatpersoner via hemsidan). Även 10 traditionella remiss-skrivningar inkom från privatpersoner.

Ung referensgrupp

Förutom de övriga intressenterna har man i kommunikationsplanen valt att som målgrupp skriva alla malmöbor och unga malmöbor. Ett särskilt fokus har lagts på de ungas synpunkter, vilket bottnar i ett beslut av kommunledningen. Syftet med att särskilt prioritera ungdomar är att de är en grupp som i stor utsträckning kommer att påverkas av de långsiktiga planerna och som annars inte brukar delta i traditionella samrådsprocesser. De unga vuxna har nåtts genom den tidigare satsningen "Unga i Fokus" gjorts inom kommunen, ungdomsnätverk och universitetsnätverk. Unga vuxna i ålder 20-30 har deltagit i den unga referensgruppen. Under ett antal träffar och hemarbete har man satt sig in i och gett sitt perspektiv på tre olika tematiska frågor syfte att föra en dialog med kommunens tjänstepersoner. Det slutgiltiga resultatet ska presenteras för stadsbyggnadsnämnden.

Film

En ca 4 minuter lång film har tagits fram inför samrådet. Filmen innehåller personer med ett engagemang för staden, som berättar något om vad de tycker om staden och hur de anser att den ska förändras. Olika teman och frågeställningar angående översiktsplanen tas upp i filmen. Filmen är framtagen av en extern konsultfirma. Såväl unga som gamla, kvinnor som män och människor med utländsk bakgrund finns med i filmen och uttrycker sina åsikter.

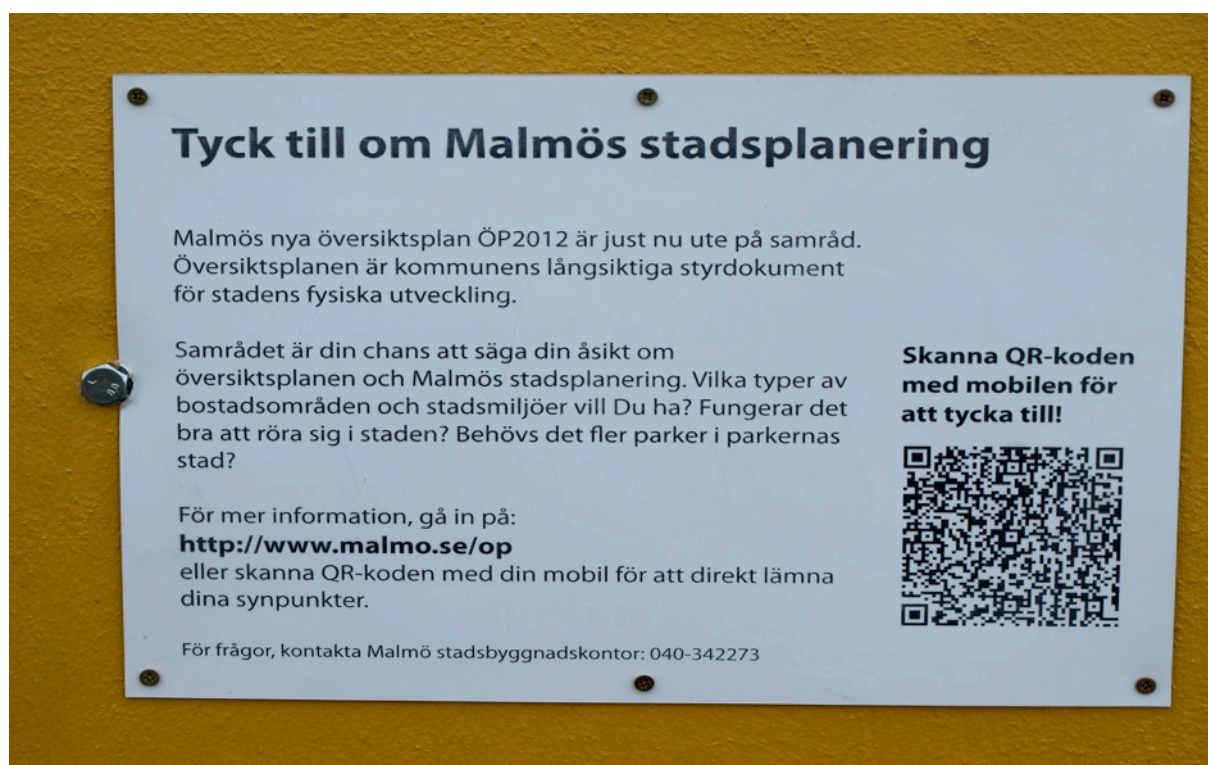
Installationer

Ute på stan har så kallade installationer bestående av utsågade plywoodskivor föreställande exempelvis hus, spårvagnar eller träd placerats för att väcka uppmärksamhet med syfte att använda staden som en plattform för att väcka nyfikenhet kring översiktsplanen. Installationerna har placerats på platser där det är stor genomströmning av folk och har frågeställningar kopplade till den fysiska

planeringen samt hänvisning till hemsidan, möjlighet att lämna synpunkter via mobil och ett telefonnummer att ringa. Liknande installationer har gjorts tidigare i samband med att demokratiambassadörerna försökte väcka uppmärksamhet kring valet 2010.



Figur 11. En förbipasserande läser informationen om ÖP på installationen i Pildammsparken.



Figur 12. Informationen uppsatt på installationerna runt om i staden.

Broschyrer och planstrategi

Slutligen så har förutom det strategiska dokumentet broschyrer tagits fram, varav en översatt till engelska. Det finns även en kortform av den sammanfattande broschyren med samma information om samråd samt frågan "Vad är viktigt för dig? Du som Malmöbo är expert på din stad – passa på att säga vad du tycker är viktigt för att staden ska utvecklas på bästa sätt!" Broschyrerna har spridits vid olika aktiviteter och funnits utplacerade på exempelvis medborgarkontor och Stadsbiblioteket.

I planstrategin som fungerar som samrådsunderlag står skrivet "I en planering för ett hållbart samhälle är demokratiska processer en väsentlig del. Ett brett deltagande av malmöbor med olika intressen och behov i informella och formella planeringsprocesser borgar för bättre förankring och långsiktighet i alla projekt." samt "För att skapa förutsättningar för en inkluderande stadsmiljö krävs ökad medvetenhet om hur olika grupper använder staden och vilka behov de har. Målsättningen är att skapa stadsrum där alla känner sig inkluderade, oavsett ålder, kön, etnicitet, funktionshinder och så vidare. Kommunen ska underlätta för och skapa arenor för människor att agera och samverka." Dessutom står här att organisationen och arbetsprocesserna inom kommunen behöver utvecklas och att det blir alltmer nödvändigt att arbeta med bl.a. intresseorganisationer för att skapa en hållbar utveckling. Man hänvisar även till Dialog PM som gjorts inom en del områden och som gått ut på remiss. Den sammanfattande broschyr som även översatts till

engelska ("Malmö-dags för nästa kliv") behandlar samrådsprocessen på baksidan. Här står att "kommuninvånare ska informeras om planarbetet" samt att "syftet är att stimulera till en diskussion [...] och att alla ska få möjlighet att lämna sina synpunkter."

Vad är viktigt för dig?

Du som Malmöbo är expert på din stad – passa på att säga vad du tycker är viktigt för att staden ska utvecklas på bästa sätt!



Bild: Džiugas Lukoševičius

Vad innebär samråd?

När en ny översiktsplan utarbetas ska kommunen samråda med statliga organ, grannkommuner och andra berörda. En viktig del i samrådet är att informera kommuninvånare och olika aktörer om planarbetet. Syftet är att stimulera till en diskussion om stadens framtid och att alla ska få möjlighet att lämna sina synpunkter. Samrådet pågår från maj till november 2011.

I nästa skede kommer ett fullständigt planförslag, ett så kallat utställningsförslag att utformas. Förslaget ställs ut under 2012 och då finns det ytterligare möjlighet att ge synpunkter. Målet är att kommunfullmäktige ska anta en ny översiktsplan under 2013.

**Lämna dina synpunkter på
www.malmo.se/op**

Framtidens M

Malmö har genomgått en omvandling från industristad i djupa vatten till en framtidsinriktad stad. På 2030-talets Malmö ska vår stad ska utvecklas till en världens bästa välgvalen för Malmö.

Vad är en öv

Enligt plan- och bygglagen är en aktuell översiktsplan ett beslut om användning av mark och hur den existerande staden ska utvecklas. Översiktsplanen fungerar som en riktlinje för olika planer. Den beskriver arbetsmetoder och leder mot ett mål.

Vad tycker du

Läs om de föreslagna förändringarna och lämna dina synpunkter.

Figur 13. Information om samråd på en av broschyrerna framtagna för ÖP-samrådet.

Analys

Analysen av Malmö stads samråd vid översiktsplaneringen görs utifrån de kriterier som punktats upp i teoriavsnittet om Habitatagendan. Varje punkt har fått en rubrik i analysen nedan, först kommer de som rör metodik vid medborgardeltagande och sedan följer de som behandlar målgrupper som särskilt ska involveras.

En del punkter som FN tar upp i Habitatagendan och People Matter är bara till viss del möjliga att undersöka eftersom utvärderingen görs under en begränsad tidsperiod och en översiktsplanering är en långvarig process. Till exempel är det inte möjligt att granska om de synpunkter som inkommit under samrådet får något egentligt inflytande på den slutgiltiga planen. Hur väl uppföljning och utvärdering av processen fungerar är inte heller möjligt att undersöka, dels eftersom det skulle kräva en omfattande följeforskning och dels eftersom den slutgiltiga interna eller externa utvärderingen inte påbörjats ännu. Spridning av egna metoder vad det gäller samrådsprocessen är även det för tidigt att undersöka, då dessa bör ges möjlighet att utvärderas innan de sprids. Därför har dessa punkter inte tagits upp för analys och finns inte med nedan.

Metodik vid medborgardeltagande

Effektivt medborgarinflytande

Vissa kriterier är av mer generell karaktär, medan andra kan undersökas i varje aktivitet i samrådsprocessen. Om medborgardeltagandet sker vid rätt tidpunkt är en sådan generell fråga som är möjligt att utreda närmare. Detta är en relevant aspekt som diskuteras i stor utsträckning i litteraturen om medborgardeltagande. Frågan är ju relaterad till vilken reell möjlighet medborgarna faktiskt har att påverka, eftersom det med stor sannolikhet är så att ju tidigare man har inflytande i en process, desto större är möjligheten att göra sin röst hörd. Kommer medborgarna in sent i processen kan diskussionerna redan vara förda och kursen utstakad, synpunkterna blir då bara justeringar av detaljer. Som Katarina Nylund nämnde i intervjun och som Charlotte Fredriksson skriver i sin avhandling, vilket beskrivits i teoriavsnittet kan man dela in planeringen i forum, arena och court (Fredriksson, 2011). Samrådsunderlaget är en planstrategi, vilket innebär att stadiet där problemen definieras i forum redan är passerade. En del strategier som huruvida Malmö ska växa utåt eller inåt har antagits i ett tidigare skede. Det är ju då möjligt att ha synpunkter på strategierna som finns i samrådsunderlaget, men för deltagarna i samrådsprocessen är möjligheten att välja strategi antagligen redan passerad. Då återstår court-fasen, den som är lagstadgad och som legitimerar medborgardeltagandet i framtagandet av översiktsplanen. Ändå

får det anses framsynt av Malmö att följa Köpenhamns exempel och ha ett samråd med en planstrategi, vilket borde förbättra möjligheterna att påverka jämfört med tidigare.

När det kommer till skapandet av ungdomsgrupperna, visar det väl på hur relevant det är att ha kommunledning och nämnder som verkar för ett utökat inflytande. Här har det fattats beslut om att just ungas inflytande i kommunen ska öka, men det skulle kunna gälla ett ökat inflytande överlag. För att medborgardeltagandet ska få ordentligt utslag i översiktsplanen behöver initiativet antingen komma från eller vara väl förankrat hos politiker och övrig ledning (Dover et al, 2009).

Utbildning i medborgardeltagande

När det kommer till utbildning så har alltså Malmö Stad gjort en riktad insats till kommunens gymnasieskolor med framtagandet av bland annat ett spel. Att utbilda unga i översiktsplanering och samrådsprocessen innebär en utbildning i detta som de kan bära med sig hela livet och använda sig av i sin roll som medborgare, satsningen är därför värd mycket både i denna och i kommande samrådsprocesser i den fysiska planeringen. Samarbetet med lärarna och utbildning även av dem kommer förhoppningsvis att innebära att det blir flera årskurser som bli utbildade och att materialets används även kommande år.

Information

Annonser och bilagor i tidningar, informationen om ÖP2012 på hemsidan, mobilutskicken, installationerna, utställningarna, broschyrerna, ÖP på beställning och cykelrikshorna (de mobila enheterna) är alla satsningar på att genom olika kanaler nå ut med informationen om att ett samråd om det kommande översiktsplanen är på gång och vad en översiktsplan egentligen innebär. En stor majoritet av aktiviteterna är helt enkelt inriktade på att få ut informationen. Detta är ju också den målsättning som beskrivs i kommunikationsplanen. Huruvida informationen har varit tydlig, effektiv och nått resultat ligger utanför den här undersökningen.

Det är av stor vikt att få ut informationen om översiktsplanen och samrådet, utan den informationen kommer det ju heller inte in några synpunkter. Frågan är emellertid om informationen verkligen kan nå ut till alla malmöbor på lika villkor och om man hade velat nå särskilda grupper så hade det varit bättre att satsa kvalitativt än kvantitativt som man nu gör.

Informationen om hur förslaget till översiktsplanen faktiskt såg ut och om planprocessen och samrådet går till hade kunnat vara bättre vid till exempel seminarierna. Hänvisningar till planstrategin, broschyrer och hemsidan är här inte tillräckligt, även om tiden är knapp.

Presentationerna i form av PowerPoints och filmer som har lagts ut på hemsidan efter temakvällarna och foldern som redogör för temakvällarna skapar viss transparens i processen, liksom den kommande samrådsredogörelsen. Offentlighetsprincipen gäller förstås även på en svensk myndighet.

Konsultation

Malmö stad efterfrågar synpunkter från malmöbor framför allt via hemsidan. Även arbetet med den unga referensgruppen, gymnasieeleverna och till viss del seminariekvällarna utgör konsultation. Den första temakvällen om social hållbarhet (där även ämnet medborgardeltagande behandlades) innehöll dock varken frågestund eller diskussion deltagare emellan. Det gick i och för sig att lämna synpunkter till planerare enskilt efteråt.

Dialog

Den unga referensgruppen är en bra grund för att skapa en dialog och en lärande process för såväl deltagare som planerare och politiker. Hur mycket dialog det varit går emellertid först att se vid processen slut när det går att se hur stort medborgarinflytandet faktiskt varit. Möjligen kan presentationen från gymnasieelever och ÖP på beställning även utgöra en plattform för dialog. På temakvällarna och rundvandringarna gick det även att prata med planerarna.

Partnerskap/Möjliggörandet av självbestämmande och självmobilisation

Malmö stads samråd för översiktsplanen fokuserar på information och konsultation och till viss del dialog. Något partnerskap med ideella föreningar där en reell dialog hade kunnat äga rum med medbestämmanderätt har inte ingåtts. I viss mån stärker kommunen organisationer genom att tillhandahålla organisationsstöd i olika former. Planstrategin omnämner även stadsodlingar som uppkommit på initiativ av föreningar.

Användandet av goda exempel

När det gäller att ta fram ett strategidokument har Malmö tittat på Köpenhamn och man har tagit in information från Helsingborg om att de tyckte sig ha gått ut för tidigt. Dessutom har man tittat på Stockholms och Göteborgs samrådsprocesser (Intervju med plansekreteraren 2011-09-14). Det är förvisso bra att man har ögonen öppna för det som händer i regionen och i de största städerna i Sverige, men det skulle antagligen ge en hel del om man vidgade vyerna.

Målgrupper

Malmö stads övergripande kommunikationsplan för samrådet angående översiktsplanen säger att önskan är att nå så många malmöbor som möjligt och att nå dem som inte annars engagerar sig genom att antal aktiviteter där man använder staden som plattform. Genom att göra på detta viset når man säkert fler än vad man annars skulle ha gjort och det blir människor som annars inte ha skulle ha satt sig in i planstrategin eller som ens vetat om samrådet som kommer med synpunkter. Emellertid vänder man sig i stor utsträckning till malmöbor som enkelt kan ta till sig planstrategin och som då oftast inte tillhör någon marginaliserad grupp.

Barn och ungdomar

Unga malmöbor nämns som en särskild målgrupp och de aktiviteter med en ung referensgrupp samt riktat material till gymnasieskolor som kommunen ordnat utgör samrådet för översiktsplanens stora förtjänster. Sedan handlar det i och för sig i referensgruppen om unga vuxna och inte om barn och ungdomar, men det engelskans begrepp "youth" kanske kan sägas innefatta även unga vuxna och i vilket fall får unga vuxna anses utgöra en grupp med speciella behov och viss sårbarhet. Satsningen på gymnasieskolan riktar sig förstås till intressenter som lyfts i Habitatagendan. Förutom att aktiviteterna riktar sig till rätt målgrupp innefattar de även ett mera djupgående arbete där intressenterna får tid och möjlighet att sätta sig väl in i översiktsplanering och frågor som berör översiktsplaneringen i Malmö. Dessutom gränsar aktiviteten med ett forum för unga vuxna till dialog då diskussioner med tjänstepersoner och politiker i byggnadsnämnden förts. I och för sig är det i och med detta inte självklart att diskussionen ger avtryck i den slutgiltiga översiktsplanen, det finns naturligtvis en risk för att det kan bli som i det utvärderade i fallet vid N. Älvstranden där man gick ut stort med att man skulle ha en dialog, mycket resurser gick åt och deltagarna lade ner mycket tid på att diskutera förslag för att sedan få väldigt kort tid på sig att presentera detta muntligt för planerare som skulle tolka diskussionerna till fysisk planering (Granberg et al, 2007).

I kommunikationsplanen för översiktsplanen skriver man att en princip för samrådet är att stadsplanering berör alla och att de tror att alla är intresserade av stadsplanering/stadsbyggnad. De unga vuxna som finns med i en artikel i City 2011-

10-26 om den unga referensgruppens presentation för tjänstepersoner och politiker är alla studerande inom samhällsplanering och har svenskklingande namn. Om det är en representativ bild för referensgruppen som helhet innebär det dels att deltagarna har varit insatta i planprocessen och har intresse för frågorna, men också att det inte varit speciellt stor mångfald i gruppen. Kanske kunde man här ha ansträngt sig särskilt för att få med till exempel personer med ursprung i andra kulturer.

Äldre

Även många äldre har funktionsnedsättningar och de anpassningar som behöver göras blir då i viss mån detsamma som för personer med funktionshinder. Att använda sig av stora tydliga bokstäver kan vara viktigt och man kan inte räkna med att alla äldre har tagit till sig informationstekniken och kan "tycka till" på översiktsplanens hemsida. Vilken tid på dygnet aktiviteter äger rum har även betydelse för äldres deltagande, möjligen är temakvällarna som påbörjas klockan sju på kvällen för sent lagda för de äldsta. Både för äldre och personer med funktionsnedsättningar kan det vara bra att vända sig till deras intresseorganisationer för att utarbeta strategier. I samrådsredogörelserna för de Dialog PM som planstrategin hänvisar till finns remissyttranden från Handikaprådet och PRO Samorganisation för pensionärer med.

Kvinnor

Inga speciella åtgärder har vidtagits vid samrådet för att nå eller underlätta för just kvinnor. Däremot står det en hel del om jämställdhet i planstrategin som utgör samrådsunderlag. Kommunikationsplanen har även som princip att koppla på befintliga satsningar och samarbeta med andra förvaltningar för att nå ut bredare, plansekreteraren nämner Gatukontoret som till exempel gjorde en satsning på medborgardeltagande under hösten 2010 i samband med utvecklandet av offentliga rum i Rosengård och då anordnade en workshop med en kvinnoförening på Yallatrappan i Rosengård (Intervju med plansekreteraren 2011-09-14).

Människor med funktionsnedsättningar

Enligt konventionen för "Standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning" ska myndighetsinformation finnas tillgänglig som punktskrift eller ljudböcker och tolk ska erbjudas (FN, 2011). Tillgängligheten till seminariekvällarna och till kommunens lokaler är bra, det går att åka hiss och att ta sig relativt nära med bil. Även vid rundvandringen skulle det ha varit möjligt att ta sig fram med rullstol, en av deltagarna gick faktiskt med käpp och hängde med bra i

tempot. Filmen fungerar väl mindre bra för en person med hörselnedsättning.

Fattiga och marginaliserade

Utställningarna på de olika stadsdelarnas medborgarkontor finns tillgängliga för alla oavsett om man bor i en välbärgad stadsdel eller en mindre välbärgad. De mobila enheter (cykelrikshor) som var tänkta att gå ut till de olika stadsdelarna hade om inte tekniska problem uppstått på ett bra sätt kunnat bidra till att nå ut även till socialt utsatta delar av staden. I till exempel Rosengård har Stadsdelsförvaltningen anordnat en del aktiviteter för medborgardeltagande som sägs ligga till grund för Dialog PM: et om Rosengård. I Fosie genomförde man i samband med framtagandet av Dialog PM: et för Fosie bland annat både stormöte och en enkätundersökning. Att man tagit fram Dialog PM som ska ligga till grund för översiktsplanen i just Fosie och Rosengård tyder på en vilja att nå just dessa utsatta områden. Vad det gäller områdesprogramen som berör fem utsatta områden i Malmö är det oklart om det kommer att läggas resurser på medborgardeltagande och om dessa i så fall kommer att hinna ge avtryck i ÖP2012.

I "The Just City" tar Susan Fainstain upp aspekter på till exempel demokrati och mångfald som Katarina Nylund använde vid sin granskning av planstrategin som presenterades under temakvällen för social hållbarhet. I sin analys säger Katarina Nylund att Malmö stad i översiktsplanen bör definiera vilka i staden som är marginaliserade, såsom man gjorde i översiktsplanen 2005, samt vilka strategier som ska användas för att nå dessa människor. Det bör satsas på att föreningslivet har mötesplatser att träffas på och kommunen bör kontinuerligt ha kontakt med det civila samhället för att redan i ett tidigt skede i planeringsprocessen definiera de problem som finns och de strategier som ska användas för att åtgärda dessa. Även skolor och till exempel de muslimska församlingarna kan utgöra arenor för diskussioner om samhällsplanering (intervju med Katarina Nylund, professor i Samhällsbyggnad, 2011-11-17).

Om Malmö stad inte når utsatta grupper riskerar översiktsplanen att inte bli förankrad, inte lika hållbar på sikt då den inte blir lika genomarbetad och lokala expertkunskaper inte tas tillvara. Dessutom riskerar situationen för de utsatta grupperna att förvärras om inte rätt åtgärder vidtas. Vidare kan en ickeinvolvering av dessa medborgare resultera i en misstro mot myndigheter och samhället i stort och en större känsla av utanförskap.

Immigranter/Flyktingar/Minoriteter

Det självklaraste sättet att få med fler immigranter, flyktingar och minoriteter i samrådsprocessen är förstås att översätta till exempel broschyrer och hemsida till andra språk. Malmö stad har översatt en av sina broschyrer till engelska. Malmö stad har i samrådet för översiktsplanen inte vidtagit några andra åtgärder för att särskilt nå dessa grupper. Eventuellt kan sådana satsningar ha gjorts av en del stadsdelsförvaltningar i ett tidigare skede. Samrådsredogörelserna från Dialog PM innehåller inga yttranden från föreningar med sådana partikulära intressen.

Ursprungsbefolkningar

I mellersta och norra Sverige skulle ursprungsbefolkningar förstås vara samer.

Ideella organisationer

ÖP på beställning är ett utmärkt initiativ som föreningar kan använda sig av, under samrådsperioden använde sig ca 30 organisationer av denna möjlighet. Att fråga kommunen om ÖP på beställning var inte aktuellt för den ideella föreningen i fokusgruppen eftersom det uppfattades som informering om planstrategin samt att föreningen för att kunna föra en meningsfull dialog behövt prata med just den person som är ansvarig för varje specifikt område (fokusgrupp med ideell förening, 2011-10-18). Som medlemmarna av den ideella föreningen säger kan initiativet profileras till att bli mer av ett dialogforum än som den informationsdelgivning som det i dag framstår som.

Katarina Nylund påtalar vikten av att det ska finnas mötesplatser för föreningar tillgängliga runt om i staden för att föreningarna ska kunna verka och bygga strategier för att sedan kunna komma med synpunkter på samhällsplanering som översiktsplanen. Detta är en planering som går vida utanför samrådet och som inte har undersökts närmare i den här studien, men flera ideella organisationer nämner sina remissyttranden till Dialog PM: ena lokaler som en brist. Föreningar har även getts tillfälle, att lämna remissyttrande på planstrategin.

Den ideella föreningen anser att man kommer in i bra tid i processen och tror att det skulle bli ganska rörigt om 100 frivilligorganisationer skulle tycka till från allra första början. Upplevelsen är att föreningen blir bra bemött av kommunen och att föreningen har gott rykte och att dess yttrande väger ganska tungt, men än så länge går det förstås inte att säga hur mycket synpunkterna kommer att ges gehör. Om kommunen själva ordnade studiecirkelar hade det förstås varit bra enligt föreningen (fokusgrupp med ideell förening, 2011-10-18).

I stort så tycker den ideella föreningen att medborgardeltagande generellt är bra. Vid andra tillfällen har man samverkat med kommunen, men man har upplevt det trist att ställa upp som frivilligorganisation när övriga är betalda och när det ofta är föreningen som arrangerar aktiviteten. Samtidigt har man förståelse för att kommunen inte kan betala vissa organisationer och andra inte, utan behöver bibehålla sin opartiskhet (fokusgrupp med ideell förening, 2011-10-18).

Metoddiskussion

Denna metoddiskussion behandlar den metod som används vid undersökningen. Diskussionen om resultaten vid analysen av samrådet samt slutsatser och rekommendationer berörande densamma följer i nästa kapitel.

I ett tidigt skede övervägdes att under undersökningen utveckla en metod med ett antal indikatorer för vart och ett av principerna från Habitatagendan. Emellertid ansågs risken för att till exempel kumulativa förtjänster då skulle försvinna allt för stor, detta är en särskilt stor risk vid social hållbarhet som är ofta är mer svåröversatt till endast siffror än de övriga hållbarhetsområdena (Bell et al, 2008). Fokus lades därför mer på det kvalitativa än det kvantitativa i detta avseende eftersom värden inom samrådet annars så att säga kunde falla mellan stolarna. I undersökningen läggs även vikt på hur det kommer sig att medborgardialogen ser ut som den gör och då är en mer kvalitativ ansats att förespråka. Att Malmö stad tar fram indikatorer för social hållbarhet ses dock som positivt eftersom det ger ett fokus på frågan samt möjligen att det går att se om man rör sig i rätt riktning vid jämförande studier under förutsättningen att man valt tillförlitliga indikatorer.

Att just Habitatagendan valdes berodde alltså på att den är det FN- dokument som främst gäller inom samhällsbyggnad. Även milleniummålen berör samhällsplaneringen, men målen på området är relativt få, övergripande och täcks in av Habitatagendan. Agenda21 behandlar i väldigt hög grad medborgardialog och hållbar utveckling och kunde ha ingått i undersökningen om tiden och resurserna medgett det. Agenda21 är emellertid inte det dokument som ligger närmast samhällsplaneringen och är dessutom en handlingsplan som är mer välbekant och i större utsträckning har behandlats i litteraturen. Detsamma gäller för Human Development Index (HDI) som har en del indikatorer som berör medborgardialog.

Det går att diskutera om Habitatagendan från 1996 fortfarande är aktuell och om den är relevant i ett svenskt sammanhang. Till viss del har förstås världen förändrats och människor i många länder har faktiskt fått bättre livsvillkor. Habitatagendan är

relevant även i länder som har Sveriges levnadsstandard, det är lika relevant här som någon annanstans att utveckla metodiken för medborgardeltagande eller att säkerställa alla människors lika möjligheter till deltagande. Habitatagendan aktualiserades 2001 och i FN: s "People Matter" från 2009 finns en liknande grundsyn och formuleringar beträffande medborgardeltagande. Under seminariet om social hållbarhet nämnde en av stadsplanerarna att man fokuserar på möjligheter istället för problem numera. Det är en positiv utveckling som förhoppningsvis kommer att ge resultat, likväl behöver man nå ut till alla målgrupper för att ta reda på vilka dessa möjligheter är och fortfarande för att ta reda på vilka deras vardagsproblem är för att tillsammans med dem kunna lösa dessa problem.

Att spela in intervjun med plansekreteraren och fokusgruppen med den idella föreningen hade minskat riskerna för feltolkning eller att värdefull information går förlorad. Anteckningarna från de båda tillfällena finns som bilagor med syfte att ge läsaren en möjlighet att själv tolka materialet. Intervjun med Katarina Nylund har transkriberats och de nio sidorna kommer att bevaras i tio år framöver för forskningen.

Generaliserbarhet och extern validitet för en fallstudie är väldigt liten just eftersom studien undersöker just ett fall där de lokala förutsättningarna väger tungt. Realitet berör framförallt kvantitativa undersökningar och för att verkligen kunna bedöma tillförlitligheten av undersökningen skulle den behöva upprepas på nytt. Replikerbarheten av undersökningen anses vara god då metoderna och den litteratur som används har beskrivits, men då samrådsprocessen för översiktsplanen var en engångsföreteelse får den ändå anses svårreplikerbar (Bryman, 2009).

Diskussion/Slutsatser och rekommendationer

Avsnittet är inledat i en metodikdel och en målgruppsdel där diskussion/slutsatser och rekommendationer angående analyskriterierna som rör metodiken i Habitatagendan kommer först och därefter följer kriterierna som rör målgrupper i Habitatagendan. Slutligen följer förslag på framtida forskning inom området som skulle kunna vara intressant.

Metodik vid medborgardeltagande

Om partnerskap mellan kommunen och det civila samhällets bildades skulle gemensamma strategier med större medborgarinflytande än vad som nu är fallet i ett tidigt skede kunna tas fram. I dagsläget framför allt informerar och konsulterar Malmö stad det civila samhället, men här behöver man gå längre och bilda partnerskap och vara öppen för att det civila samhället tar initiativ på egen hand (FN, 2008). Här är det en nödvändighet att ledande politiker och tjänstepersoner i Malmö stad är öppna för ett sådant samarbete och visar vägen. Detsamma gäller en kultur inom kommunen som är öppen för initiativ från till exempel föreningar (Dover et al, 2009).

Ett föreningsråd verkar i dagsläget inte finnas inom Malmö Stad, ett sådant kunde dels vara en arena för olika föreningar med partikulära intressen att samtala och dels fungera som en partner till kommunen. Föreningarnas Hus, som rymmer ca 20 föreningar och redan har ett råd för trivseln i huset, skulle kunna vara en utgångspunkt. Alternativt skulle man kunna engagera MIP, paraplyorganisationen för Malmös alla föreningar. Ungdomsråd, pensionärsråd och handikappråd finns redan och här skulle medborgardialogen ännu enklare kunna utvecklas från att skriva remissvar till partnerskap eller dialog (Malmö stad, 2011). Ett råd för människor med annan etnisk bakgrund än svensk skulle även kunna bildas. Råd möjliggör för kommunen att lyssna till organisationernas synpunkter i ett tidigt skede, utan att det blir rörigt, som det uttrycktes farhågor för vid fokusgruppen (fokusgrupp med ideell förening 2011-10-18).

I Malmö stads värdegrund skriver man att den stad man är en del av vill man vara med att påverka. Vidare står skrivet att anställda ska jobba för att erbjuda

malmöborna den service de önskar. Malmö stads värderingar om arbetsmiljö, kulturell mångfald, ålderssammansättning och jämställdhet är gemensamma och grundläggande för alla anställda (Malmö stad, 2011). Kulturen och värdegrund kan skapa förutsättningar för medborgardeltagande som beskrivits i teoridelen (Lovan et al, 2004). Samarbete med ideella föreningar, medborgardeltagande och möjligheter till medbestämmande kan framhävas ytterligare i Malmö stads värdegrund.

Katarina Nylund säger att de partnerskap som kommunen skapat med näringslivet har gett gott resultat och att liknande metoder kan användas för att tillsammans med det civila samhället komma överens om strategier att följa ((intervju med Katarina Nylund, professor i Samhällsbyggnad, 2011-11-17). Detta kan vara en bra utgångspunkt i utvecklingen av en mer kommunikativ och samverkande planering.

Vid alla samrådsprocesser och medborgardeltagande ska man vara tydlig med vilken grad av inflytande det rör sig om oavsett vilken den graden är, så att man inte går ut och säger att det är en medborgardialog när det i själva verket endast rör sig om information eller konsultation exempelvis. En sådan utfästelse kan skapa stor frustration, besvikelse och misstro samt då resultera i att översiktsplanen inte blir förankrad hos medborgarna och att de vid kommande samråd väljer att inte delta (Granberg et al, 2007). Malmö stad har i broschyrer, på hemsidan och vid de aktiviteter som undersökts varit tydliga med att det rör sig om information och att medborgarna kan tala om vad de tycker, det vill säga konsultation.

Även om lagstiftningen skiljer sig åt mellan olika stater, så är teorin inom medborgardeltagande och därmed framgångsrecepten desamma. Precis som FN konstaterar, har länderna i norr mycket att lära från många länder på det södra halvklotet där medborgardeltagande länge påverkat utvecklingen. Särskilt samarbetet med föreningslivet är alltså utvecklat, partnerskap är ett exempel (FN, 2009). Det skulle kunna vara förtjänstfullt för Malmö stad att lära av sådana goda exempel. På UN-Habitats hemsida finns många goda exempel att hämta inspiration ifrån. Till exempel beskrivs hur man i Parla i Spanien reviderade "the General Urban Planning Plan" med hjälp av ett medborgarforum. Forumet delades in i två faser där den första bestod av att skapa konsensus kring visioner och hur verkligheten i staden såg ut och den andra fasen fokuserade på förslag. I Luis Fernando, Brasilien, har medborgarna skapat "sociala kartor" där man markerat problem och behov samt tillsammans med kommunen gjort SWOT-analyser där styrkor, svagheter, möjligheter och hot definierats. Även i Ol Kalom, Kenya, har intressenter tillsammans med myndigheter identifierat potential och utvecklingsbehov och dessutom prioriterat utvecklingsprojekt. I Neiva, Columbia, togs visioner fram i samarbete med ideella organisationer. Här beskriver man det mest relevanta utfallet som känslan av ägarskap av visionen och förankring i processen (FN, 2011).

Målgrupper

Det hade även varit möjligt att använda sig av tolkar under samrådsprocessen för att överbrygga språkbarriärer. Emellertid är det troligt att det skulle behövas mer än översättningar för att nå de nämnda grupperna, precis som Jandt skriver handlar interkulturell kommunikation just om möten mellan människor från olika kulturer och hur man överbrygger kulturskillnaden (Jandt, 2010). Tydligen har de försök som gjorts med att översätta broschyrer tidigare inte gett så mycket reslutat (intervju med plansekreteraren 2011-09-14). Ofta tolkas ett dåligt gensvar som att folk inte är intresserade eller inte har någon särskild åsikt i frågan. Men i själva verket är det bara ett tecken på att man behöver hitta andra former för kommunikationen (Bodström, 2003). Som Katarina Nylund säger kan det vara en god idé att till exempel gå genom föreningar, muslimska församlingar och skolor eller andra platser där folk ändå träffas (intervju med Katarina Nylund, professor i Samhällsbyggnad, 2011-11-17). Att använda sig av personer motsvarande "linkworkers" som kan fungera som länkar mellan den svenska kulturen och andra kulturer kan vara en framgångsrik väg att gå. I till exempel Rosengård finns s.k. stadsdelsvärdar som vandrar runt i stadsdelen och har väldigt god kontakt med folk, dessa kan även fungera som länkar eller dialogpartner. Carina Listerborn beskriver dilemmat med att planerare snarare behöver hitta somliga målgrupper än att vara mottagliga för initiativ från dem (Listerborn, 2007). Skapas en kultur och ett klimat där ett jämlikt medborgardeltagande och ett aktivt föreningsliv gynnas är det en bättre förutsättning för medborgarinflytande, men i andra hand är det förstås bättre att söka upp beskrivna målgrupper för att höra deras åsikter och skapa medborgarinflytande.

Som beskrivs i "Jämställdhet nästa" visade det sig att vid en sammanfattande dialogkonferens efter studiecirkelar i samrådsprocessen för Kils översiktsplan med kvinnliga och manliga deltagare i olika studiecirkelgrupperna att synpunkterna från grupperna skiljde sig åt och att tekniskt orienterade män ifrågasatte om till exempel barnomsorg var relevant i en översiktsplan (Larson et al, 2008). Det kan finnas anledning att fundera över om det kan finnas fördelar med separata aktiviteter för män och kvinnor.

Katarina Nylund tror att kommunens planerare måste utbildas till en slags förhandlingsledare som får grupper med olika partikulära intressen att mötas och diskutera de frågor som de anser relevanta (intervju med Katarina Nylund, professor i Samhällsbyggnad, 2011-11-17). Om kommunen väljer att utveckla ett partnerskap med ideella organisationer kan sådana kompetenser vara behövliga. Att skriva remissvar passar antagligen inte alla föreningar, beroende på vilken inriktning de har. Det finns möjligtvis en risk att människor inom de olika målgrupperna skulle kunna

känna sig utpekade när man vänder sig till dem, därför lämpar det sig särskilt att vända sig till just föreningar med medlemmar som valt att engagera sig.

En medlem i den ideella föreningen uttryckte under fokusgruppen att det var trist att ställa upp som ideell förening och ordna aktiviteter i samarbete med kommunen när föreningen inte får betalt för arbetet, men att det finns förståelse för att kommunen vill vara opartisk jämfört mot andra föreningar (fokusgrupp med ideell förening, 2011-10-18). Opertiskhet är visserligen nödvändigt, men kommunen ger ju redan föreningsbidrag till många ideella föreningar. Finns det villkor som ska uppfyllas och i övrigt goda grunder för vilka som kan få bidrag borde det inte vara en större skillnad att införa kriterier för en mindre betalning vid samarrangemang, de flesta ideella föreningar behöver intäkter och det är förstås inte meningen att kommunen ska sätta i system att föreningarna gör jobb åt dem. Däremot finns det ett värde i att vara en opartisk ideell förening som jobbar för sina intressefrågor med integritet.

Resurser är förstås alltid begränsade, men det är upp kommunen att förstå det värde för social hållbarhet och en hållbar utveckling överlag som en medborgardialog har. Man borde också överväga att satsa mer kvalitativt än kvantitativt med de resurser man redan har. En workshop eller en studiecirkel med ungdomar ger förmodligen mer djupgående kunskap än att försöka få in så många svar som möjligt på hemsidan. Stormöten med någon aktivitet som engagerar och integrerar deltagarna, som till exempel en workshop eller något dialogforum vore även att föredra framför temakvällarna som de nu var. Möjligen skulle man även kunna ha sådana i de olika stadsdelarna i samarbete med stadsdelsförvaltningarna och föreningar i området. Allt för att åstadkomma mer dialog och medbestämmande för en deliberativ demokrati (Henecke, 2006).

På en del områden överensstämmer Malmö stads samråd under översiktsplaneringen med Habitatagendan. Organisatoriska förändringar där partnerskap med ideella organisationer är möjligt samt mer uppmuntran till initiativ från det civila samhället bör emellertid planeras och genomföras. En del beslut skulle till och med kunna delegeras och då innebära självbestämmande. Kommunen behöver också ha mer fokus på att nå medborgare med annat modersmål än svenska och en annan kulturell bakgrund. Malmö stad har potentialen att vara socialt hållbart med avseende på medborgarinflytande i den fysiska planeringen.

Framtida forskning

Angående framtida forskning som skulle vara intressant så är ett givet förslag att engagera ideella organisationer med annan etnisk bakgrund än svenska och andra

organisationer för de av FN nämnda målgrupperna med syfte att finna ut hur de önskar att medborgarinflytandet skulle se ut. Forskning och litteratur inom medborgardeltagande i samhällsplaneringen och interkulturell kommunikation finns var för sig, däremot är det inte så vanligt att de kopplas ihop. Det skulle också vara en idé att titta på hur det nationella sammanhanget och den svenska lagen på området ser ut och påverkar processerna. Malmö stads indikatorer för social hållbarhet skulle även kunna undersökas.

Referenser & Litteraturbibliografi

Abdul Khakee, *Demokratin i samhällsplaneringen* i SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter*

Barron Leanne & Gauntlett Erin (2002), *Wacoss housing and sustainable communities indicators project*, West Perth: Western Australian Council of Social Service (WACOSS)

Bell Simon & Morse Stephen (2008), *Sustainable Indicators*, London: Earthscan

Bergdahl Klara (2011), *Medborgardeltagande i den kommunala fysiska planeringsprocessen*, Alnarp: SLU

Björka Hodneland Kari, 2007, *Room for Children's Participation?*, Oslo: Oslo School of Architecture and Design

Bodström Kerstin (2003), *Att med alla medel ha medborgarna med*, Sollentuna: Stockholms Universitet, Intellecta DocuSys

Bollner Jenny (2006), *Ta till vara ungdomars kunskap i planeringen*, Karlskrona: BTH

Boverket (1996), *Boken om översiktsplan*, Karlskrona: Boverket

Boverket (1998), *Vem bestämmer?*, Karlskrona: Boverket

Boverket (2006), *Lär känna din ort*, Karlskrona: Boverket

Bryman Alan (2002), *Samhällsvetenskapliga metoder*, Malmö: Liber AB, Egypten: Sahara Printing

de Laval Susan (1999), *Samråd & Dialog*, Borlänge: Vägverket

Dunkars Mats et al (2003), *Informationsförsörjning för ökat medborgarinflytande i planprocessen*, Stockholm: KTH

Ejvegård Rolf, (2009), *Vetenskaplig metod*, Lund: Studentlitteratur AB, Ungern: Elanders Hungary Kft

Esaiasson Peter et al (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik

Fainstein Susan (2011), *The Just City*, Cambridge: Harvard University

FN (1996), *The Habitat agenda*, Nairobi: www.unchs.org , www.un-habitat.org

FN (2009), *People Matter - Civic Engagement in Public Governance*, New York: United Nations publication

Forester John (1999), *The deliberative practioner*, MIT Press

Fredriksson Charlotte (2011), *Strategisk planering*, Stockholm: KTH

Granberg Mikael & Åström Joachim (2007), Deltagandets dilemman – Erfarenheter från stadsomvandling Södra Älvstranden, *Kommunal ekonomi och politik*, volym 11, nr. 3, sid 25-46

Grönvold Anne-Karin (2009), *Jämställd samhällsplanering*, Borlänge: Vägverket

Hague Cliff et al (eds 2005), *Place identity, participation and planning*, Oxfordshire: Routledge

Healey Patsy (1996), *Collaborative planning*, Basingstroke: Palgrave Macmilan

Henecke Birgitta & Khan Jamil (2002), *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen*, Lund: Lunds Universitet

Henecke Birgitta (2006), *Plan & protest*, Lund: Lunds Universitet

Inrikesdepartementet i samarbete med Utrikesdepartementet (1997), *Förenta Nationernas världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling – Habitat II*, Stockholm: Norstedts Tryckeri AB

Jandt Fred E. (2010), *An indrodkution to intercultural kommunikation: identities in a global community*, Thousand Oaks: SAGE Publications

Kenny (1999), *Developing communities for the future: community development in Australia*, Melbourne: Nelson Publishing

Kylin Maria (2004), *Från koja till plan*, Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet

Landstingsförbundet (2002), *Medborgare har råd*, Stockholm: Get AB

Larsson Anita & Jalakas Anne (2008), *Jämställdhet nästa*, Stockholm: Studieförbundet näringsliv och samhälle Förlag

Listerborn Carina (2007, publicerad online mars 2008), Who speaks and who listens?, *GeoJournal* 70 sid 61-74, Springer Science+Business Media B.V.

Lovan W. Robert, Michael Murry & Ron Shaffer (2004), *Participatory Governance*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited

Marcuse Peter et al (eds 2009), *Searching for the Just City*, Oxfordshire: Routledge

Merriam Sharan B. (1994), *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur AB

Molina Irene (2001), *Linkworkers*, Lund: Lunds Universitet

Mårtensson Fredrika (2004), *Landskapet i leken*, Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet

Nilsson Nic, 2006, *Det saknade barnperspektivet i planeringen*, Tierp: Tierps Tryckeri AB

Nystöm Jan (2003), *Planeringens grunder*, Lund: Studentlitteratur

Plummer Janelle (2000), *Municipalities & community participation*, London: Earthscan Publications Ltd

Sandercock Leonie (1998), *Towards Cosmopolis*, Chichester: John Wiley & sons

SOU 2003:31 *En hållbar framtid i sikte*

Svensson Lennart et al (2009), *Lärande utvärdering genom följeforskning*, Lund: Studentlitteratur AB, Polen: Pozkal

Urban Susan (2003), *Om konsten att skapa arenor för dialog, inflytande och lokala nätverk*, Huddinge: Södertörns högskola

Wikforss Örjan (1984), *Samråd i praktiken*, Stockholm: Byggforskningsrådet

Wohlgemuth Daniel (2006), *Påverkan – med vilken verkan?*, Solna: Tryckeri AB

Malmö stads dokument:

www.malmo.se

Samrådsunderlag/Planstrategi

Kommunikationsplan översiktsplan

Malmö – dags för nästa kliv!/Malmö – time for the next leap!

Tyck till om framtida Malmö

Framtida Malmö – tre temakvällar

Dialog PM

Malmö stads värdegrund

Webadresser:

www.un.org

FN, *Tools for participation*, 2011

FN, *Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättningar delaktighet och jämlikhet*, 1993

www.fn.se Svenska FN-förbundet, 2011

www.age-platform.eu/images/stories/106 AGE-civil-dialogue-SE-web.pdf

EU, AGE-platform, *AGE- civil dialogue*, 2010

www.iap2.org International Association for public participation, 2011

www.co-intelligence.org Principles for Public Participation, 2010

Tidningar:

City 2011-10-26

Metro 2011-10-26

Vårt Malmö, Höstbilaga, *Forma Framtidens Malmö*

Intervjuer:

Plansekreteraren, Stadsbyggnadskonferens, Malmö Stad, 2011-09-14

Katarina Nylund, professor i Stadsbyggnad på Malmö Högskola 2011-11-17

Fokusgrupp:

Ideell förening, Malmö, 2011-10-18

The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action

Chapter I - Preamble

4. As to the second theme, sustainable development of human settlements combines economic development, social development and environmental protection, with full respect for all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, and offers a means of achieving a world of greater stability and peace, built on ethical and spiritual vision. Democracy, respect for human rights, transparent, representative and accountable government and administration in all sectors of society, as well as **effective participation by civil society, are indispensable foundations for the realization of sustainable development.** The lack of development and the existence of widespread absolute poverty can inhibit the full and effective enjoyment of human rights and undermine fragile democracy and popular participation. Neither of them, however, can be invoked to justify violations of human rights and fundamental freedoms.

7. During the course of history, urbanization has been associated with economic and social progress, the promotion of literacy and education, the improvement of the general state of health, greater access to social services, and cultural, political and religious participation. Democratization has enhanced such access and meaningful participation and involvement for civil society actors, for publicprivate partnerships, and for **decentralized, participatory planning and management, which are important features of a successful urban future.** Cities and towns have been engines of growth and incubators of civilization and have facilitated the evolution of knowledge, culture and tradition, as well as of industry and commerce. Urban settlements, properly planned and managed, hold the promise for human development and the protection of the world's natural resources through their ability to support large numbers of people while limiting their impact on the natural environment. The

growth of cities and towns causes social, economic and environmental changes that go beyond city boundaries. Habitat II deals with all settlements - large, medium and small - and reaffirms the need for universal improvements in living and working conditions.

13. The needs of children and youth, particularly with regard to their living environment, have to be taken fully into account. Special attention needs to be paid to the participatory processes dealing with the shaping of cities, towns and neighbourhoods; this is in order to secure the living conditions of children and of youth and to make use of their insight, creativity and thoughts on the environment. Special attention must be paid to the shelter needs of vulnerable children, such as street children, refugee children and children who are victims of sexual exploitation. Parents and other persons legally responsible for children have responsibilities, rights and duties, consistent with the Convention on the Rights of the Child, to address these needs.

14. In shelter and urban development and management policies, particular attention should be given to the needs and participation of indigenous people. These policies should fully respect their identity and culture and provide an appropriate environment that enables them to participate in political, social and economic life.

15. Women have an important role to play in the attainment of sustainable human settlements. Nevertheless, as a result of a number of factors, including the persistent and increasing burden of poverty on women and discrimination against women, women face particular constraints in obtaining adequate shelter and in fully participating in decision-making related to sustainable human settlements. The empowerment of women and their full and equal participation in political, social and economic life, the improvement of health and the eradication of poverty are essential to achieving sustainable human settlements.

16. Encountering disabilities is a part of normal life. Persons with disabilities have not always had the opportunity to participate fully and equally in human settlements development and management, including decisionmaking, often owing to social, economic, attitudinal and physical barriers, and discrimination. Such barriers should be removed and the needs and concerns of persons with disabilities should be fully integrated into shelter and sustainable human settlement plans and policies to create access for all.

17. Older persons are entitled to lead fulfilling and productive lives and should have opportunities for full participation in their communities and society, and in all

decisionmaking regarding their wellbeing, especially their shelter needs. Their many contributions to the political, social and economic processes of human settlements should be recognized and valued. Special attention should be given to meeting the evolving housing and mobility needs in order to enable them to continue to lead rewarding lives in their communities.

18. Although many countries, particularly developing countries, lack the legal, institutional, financial, technological and human resources to respond adequately to rapid urbanization, many local authorities are taking on these challenges with open, accountable and effective leadership and are eager to bring people into the sustainable development process. Enabling structures that facilitate independent initiative and creativity, and that encourage a wide range of partnerships, including partnership with the private sector, and within and between countries, should be promoted. Furthermore, empowering all people, especially those belonging to vulnerable and disadvantaged groups, in particular people living in poverty, to participate equally and effectively in all activities related to human settlements is the basis for civic engagement and should be facilitated by national authorities. Indeed, the Habitat Agenda provides a framework to enable people to take responsibility for the promotion and creation of sustainable human settlements.

Chapter II - Goals and Principles

26. We reaffirm and are guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations and we reaffirm our commitment to ensuring the full realization of the human rights set out in international instruments and in particular, in this context, the right to adequate housing as set forth in the Universal Declaration of Human Rights and provided for in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child, taking into account that the right to adequate housing, as included in the above-mentioned international instruments, shall be realized progressively. We reaffirm that all human rights civil, cultural, economic, political and social - are universal, indivisible, interdependent and interrelated. We subscribe to the principles and goals set out below to guide us in our actions.

27. Equitable human settlements are those in which all people, without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, have equal access to housing, infrastructure, health services, adequate food and water, education and open spaces. In addition, such human settlements provide equal opportunity for a productive and freely chosen livelihood; equal access to economic resources, including the right to inheritance, the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technologies; equal opportunity for personal, spiritual, religious, cultural and social development; equal opportunity for participation in public decision-making; equal rights and obligations with regard to the conservation and use of natural and cultural resources; and equal access to mechanisms to ensure that rights are not violated. The empowerment of women and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, whether rural or urban, are fundamental to sustainable human settlements development.

VI

32. All people have rights and must also accept their responsibility to respect and protect the rights of others including future generations and to contribute actively to the common good. Sustainable human settlements are those that, *inter alia*, generate a sense of citizenship and identity, cooperation and dialogue for the common good, and a spirit of voluntarism and civic engagement, where all people are encouraged and have an equal opportunity to participate in decisionmaking and development. Governments at all appropriate levels, including local authorities, have a responsibility to ensure access to education and to protect their population's health, safety and general welfare. This requires, as appropriate, establishing policies, laws and regulations for both public and private activities, encouraging responsible private activities in all fields, facilitating community groups' participation, adopting transparent procedures, encouraging publicspirited leadership and publicprivate partnerships, and helping people to understand and exercise their rights and responsibilities through open and effective participatory processes, universal education and information dissemination.

VII

33. Partnerships among countries and among all actors within countries from public, private, voluntary and communitybased organizations, the cooperative sector, nongovernmental

organizations and individuals are essential to the achievement of sustainable human settlements development and the provision of adequate shelter for all and basic services. Partnerships can integrate and mutually support objectives of broadbased participation through, *inter alia*, forming alliances, pooling resources, sharing knowledge, contributing skills and capitalizing on the comparative advantages of collective actions. The processes can be made more effective by strengthening civil organizations at all levels. Every effort must be made to encourage the collaboration and partnership of all sectors of society and among all actors in decisionmaking processes, as appropriate.

X

36. Human health and quality of life are at the centre of the effort to develop sustainable human settlements. We therefore commit ourselves to promoting and attaining the goals of universal and equal access to quality education, the highest attainable standard of physical, mental and environmental health, and the equal access of all to primary health care, making particular efforts to rectify inequalities relating to social and economic conditions, including housing, without distinction as to race, national origin, gender, age, or disability, respecting and promoting our common and particular cultures. Good health throughout the life-span of every man and woman, good health for every child, and quality education for all are fundamental to ensuring that people of all ages are able to develop their full capacities in health and dignity and to participate fully in the social, economic and political processes of human settlements, thus contributing, *inter alia*, to the eradication of poverty. Sustainable human settlements depend on the interactive development of policies and concrete actions to provide access to food and nutrition, safe drinking water, sanitation, and universal access to the widest range of primary health-care services, consistent with the report of the International Conference on Population and Development; to eradicate major diseases that take a heavy toll of human lives, particularly childhood diseases; to create safe places to work and live; and to protect the environment.

Chapter III – Commitments

C. Enablement and participation

44. We commit ourselves to the strategy of enabling all key actors in the public, private and community sectors to play an effective role - at the national, state/provincial, metropolitan and local levels – in human settlements and shelter development.

45. We further commit ourselves to the objectives of:

(a) Enabling local leadership, promoting democratic rule, exercising public authority and using public resources in all public institutions at all levels in a manner that is conducive to ensuring transparent, responsible, accountable, just, effective and efficient governance of towns, cities and metropolitan areas;

(b) Establishing, where appropriate, favourable conditions for the organization and development of the private sector, as well as defining and enhancing its role in sustainable human settlements development, including through training;

(c) Decentralizing authority and resources, as appropriate, as well as functions and responsibilities to the level most effective in addressing the needs of people in their settlements;

(d) Supporting progress and security for people and communities, whereby every member of society is enabled to satisfy his or her basic human needs and to realize his or her personal dignity, safety, creativity and life aspirations;

(e) Working in partnership with youth in order to develop and enhance effective skills and provide education and training to prepare youth for current and future decision-making roles and sustainable livelihoods in human settlements management and development;

(f) Promoting gender-sensitive institutional and legal frameworks and capacitybuilding at the national and local levels conducive to civic engagement and broadbased participation in human settlements development;

(g) Encouraging the establishment of community-based organizations, civil society organizations, and other forms of non-governmental entities that can contribute to the efforts to reduce poverty and improve the quality of life in human settlements;

(h) Institutionalizing a participatory approach to sustainable human settlements development and management, based on a continuing dialogue among all actors involved in urban development (the public sector, the private sector and communities), especially women, persons with disabilities and indigenous people, including the interests of children and youth;

(i) Fostering capacitybuilding and training for human settlements planning, management and development at the national and local levels that includes education, training and institutional strengthening, especially for women and persons with disabilities;

(j) Promoting institutional and legal enabling frameworks at the national, subnational and local levels for mobilizing financial resources for sustainable shelter and human settlements development;

(k) Promoting equal access to reliable information, at the national, subnational and local levels, utilizing, where appropriate, modern communications technology and networks;

(l) Ensuring the availability of education for all and supporting research aimed at building local capacity that promotes adequate shelter for all and sustainable human settlements development, given that the challenges make it necessary to increase the application of science and technology to problems related to human settlements;

(m) Facilitating participation by tenants in the management of public and community-based housing and by women and those belonging to vulnerable and disadvantaged groups in the planning and implementation of urban and rural development.

D. Gender equality*

46. We commit ourselves to the goal of gender equality in human settlements development. We further commit ourselves to:

(e) Formulating and strengthening policies and practices to promote the full and equal participation of women in human settlements planning and decisionmaking.

Chapter IV - Global Plan of Action: Strategies For Implementation

A. Introduction

56. While Habitat II is a conference of States and there is much that national Governments can do to enable local communities to solve problems, the actors who will determine success or failure in improving the human settlements condition are mostly found at the community level in the public, private and non-profit sectors. It is they, local authorities and other interested parties, who are on the front line in achieving the goals of Habitat II. Although the structural causes of problems have often to be dealt with at the national and sometimes the international level, progress will depend to a large degree on local authorities, civic engagement and the forging of partnerships at all levels of government with the private sector, the cooperative sector, nongovernmental and community-based organizations, workers and employers and civil society at large.

59. The strategy of the global plan of action is based on enablement, transparency and participation. Under this strategy, government efforts are based on establishing legislative, institutional and financial frameworks that will enable the private sector, nongovernmental organizations and community groups to fully contribute to the achievement of adequate shelter for all and sustainable human settlements development and enable all women and men to work with each other and in their communities with Governments at all levels to determine their future collectively, decide on priorities for action, identify and allocate resources fairly and build partnerships to achieve common goals. Enablement creates:

(a) A situation in which the full potential and resources of all actors in the process of producing and improving shelter are mobilized;

(b) The conditions for women and men to exercise their individual rights and responsibilities equally and to engage their abilities effectively in activities that will improve and sustain their living environments;

(c) The conditions for organizations and institutions to interact and network, building partnerships for the objectives of adequate shelter for all and sustainable human settlements development;

(d) The conditions for selfimprovement by all;

(e) The conditions for enhancing international cooperation.

B. Adequate shelter for all

1. Introduction

61. Since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948, the right to adequate housing has been recognized as an important component of the right to an adequate standard of living. All Governments without exception have a responsibility in the shelter sector, as exemplified by their creation of ministries of housing or agencies, by their allocation of funds for the housing sector and by their policies, programmes and projects. The provision of adequate housing for everyone requires action not only by Governments, but by all sectors of society, including the private sector, nongovernmental organizations, communities and local authorities, as well as by partner organizations and entities of the international community. Within the overall context of an enabling approach, Governments should take appropriate action in order to promote, protect and ensure the full and

progressive realization of the right to adequate housing. These actions include, but are not limited to:

(a) Providing, in the matter of housing, that the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status;

(d) Effective monitoring and evaluation of housing conditions, including the extent of homelessness and inadequate housing, and, in consultation with the affected population, formulating and adopting appropriate housing policies and implementing effective strategies and plans to address those problems.

62. Because it leads to the full mobilization of all potential indigenous resources, a shelter strategy that is based on an enabling approach greatly contributes to the sustainable development of human settlements. The management of such resources must be people-centred and must be environmentally, socially and economically sound. This can occur only if policies and actions in the shelter sector are integrated with policies and actions that are intended to promote economic development, social development and environmental protection. A fundamental objective of this chapter, therefore, is to integrate shelter policies with policies that will guide macroeconomic and social development and sound environmental management.

2. Shelter policies

65. The formulation and periodic evaluation and revision, as necessary, of enabling shelter policies, with a view to creating a framework for efficient and effective shelter delivery systems, are the cornerstone for the provision of adequate shelter for all. A fundamental principle in formulating a realistic shelter policy is its interdependence with overall macroeconomic, environmental and social development policies. Shelter policies, while focusing on the increasing demand for housing and infrastructure, should also emphasize the increased use and maintenance of existing stock through ownership, rental and other tenure options, responding to the diversity of needs. These policies should also encourage and support the people who, in many countries, particularly developing countries, individually or collectively act as important producers of housing. Policies should respond to the diverse needs of those belonging to disadvantaged and vulnerable groups as set out in subsection 4 below (paras. 93 to 98).

Actions

68. To formulate and implement policies that promote the enablement approach to the development, maintenance and rehabilitation of shelter in both rural and urban areas, Governments at all levels, as appropriate, should:

(a) Employ broad-based participatory and consultative mechanisms that involve representatives from public, private, non-governmental, cooperative and community sectors, including representatives of groups that are considered to be living in poverty, at all levels in the policy development process;

(b) Establish appropriate processes for coordination and decentralization that define clear local-level rights and responsibilities within the policy development process;

(e) Establish and adopt a regulatory framework, and provide institutional support for facilitating participation and partnership arrangements at all levels;

3. Shelter delivery systems

(f) Improving planning, design, construction, maintenance and rehabilitation

88. With rapid urbanization, population growth and industrialization, the skills, materials and financing for the planning, design, construction, maintenance, and rehabilitation of housing, infrastructure and other facilities are often not available or are of inferior quality. Public policy and private investment should, together, facilitate an adequate supply of cost-effective building materials, construction technology and bridging finance to avoid the bottlenecks and distortions that inhibit the development of local and national economies. By improving quality and reducing the cost of production, housing and other structures will last longer, be better protected against disasters, and be affordable to low-income populations and accessible to persons with disabilities, which will provide a better living environment. The potential for job creation and other positive external socioeconomic impacts of the construction industry should be harnessed; its activity should be brought into harmony with the environment, and its contribution to overall economic growth should be exploited, all to the advantage of society at large. Institutional support should also be provided in the form of

industrial standards and quality control, with particular attention to energy efficiency, health, accessibility, and consumer safety and protection.

89. Meeting the actual needs of individuals, families and their communities cannot be achieved by looking at shelter in isolation. The provision of adequate social services and facilities, the improvement and rationalization of urban planning and shelter design to cope firmly with the actual needs of communities, and the provision of technical and other relevant assistance to the inhabitants of unplanned settlements are essential for the improvement of living conditions.

Actions

90. To respond effectively to the requirements for appropriate planning, design, construction, maintenance and rehabilitation of shelter, infrastructure and other facilities, Governments at the appropriate levels should:

(b) Encourage public participation in assessing real user needs, especially gender needs, as an integrated action of the planning and design process;

(e) Make use of contracts with community-based organizations and, where applicable, the informal sector for the planning, design, construction, maintenance and rehabilitation of housing and local services, especially in low-income settlements, with an emphasis on enhancing the participation and, thus, short- and long-term gains of local communities;

(i) Provide training to professionals and practitioners in the construction and development sector to update their skills and knowledge in order to promote the development of shelter programmes that serve the interests and needs of women, persons with disabilities and disadvantaged groups and that ensure their participation at all stages of the shelter development process;

(o) Support non-governmental organizations and other groups to ensure full and equal participation of women and persons with disabilities in the planning, design and construction of houses to suit their specific individual and family requirements.

4. Vulnerable groups and people with special needs

93. Vulnerability and disadvantage are often caused by marginalization in and exclusion from the socioeconomic mainstream and decision-making processes and the lack of access on an equal basis to resources and opportunities. If vulnerability and disadvantage are to be reduced, there is a need to improve and ensure access by those belonging to vulnerable and

disadvantaged groups to shelter, finance, infrastructure, basic social services, safety nets and decision-making processes within national and international enabling environments. It is understood that not all those belonging to vulnerable and disadvantaged groups are vulnerable and disadvantaged at all times. Vulnerability and disadvantage are mainly caused by circumstances, rather than inherent characteristics. Recognizing that vulnerability and disadvantage are affected, *inter alia*, by conditions in the housing sector and the availability, enforcement and effectiveness of legal protection guaranteeing equal access to resources and opportunities, some members of certain groups are more likely to be vulnerable and experience disadvantage with regard to shelter and human settlements conditions. Those belonging to vulnerable and disadvantaged groups are especially at risk when they have no security of tenure or where they lack basic services or face disproportionately adverse environmental and health impacts, or because they may be excluded, either inadvertently or deliberately, from the housing market and services.

Actions

96. To remove barriers and eradicate discrimination in the provision of shelter, Governments at the appropriate levels, including local authorities, should:

- (b) Support, through legislation, incentives and other means, where appropriate, organizations of vulnerable and disadvantaged groups so that they may promote their interests and become involved in local and national economic, social and political decision-making;
- (c) Establish laws and regulations aimed at preventing discrimination and barriers and, where such laws and regulations already exist, ensure their enforcement;
- (e) Consider becoming parties to the relevant instruments of the United Nations system that, *inter alia*, deal with the specific and special needs of those belonging to vulnerable and disadvantaged groups, such as the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the Protocol Relating to the Status of Refugees, the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the International Convention on the Rights of the Child and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, and abiding by the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities;
- (g) Provide vulnerable and disadvantaged groups with access to information and with opportunities to participate in the local decision-making process on community and shelter issues that will affect them;

97. To provide for the shelter needs of those belonging to vulnerable groups, Governments at the appropriate levels, including local authorities, in cooperation with all interested parties, as appropriate, should:

(d) Provide an environment that enables people belonging to vulnerable groups to participate in the social, economic and political life of their community and country.

98. To reduce vulnerability, Governments at the appropriate levels, including local authorities, should:

(f) Pursue policies that will provide information to and consultation with vulnerable groups;

(g) Facilitate the availability of legal information and assistance to vulnerable groups;

C. Sustainable human settlements development in an urbanizing world

1. Introduction

100. Given the magnitude of the challenges that human settlements pose, society must value and take advantage of the wisdom, knowledge and skills of every person. Sustainable human settlements development requires cooperative and complementary actions among interested parties. The mix of interested parties appropriate for participation may be different in each instance, depending on who has responsibility for or is affected by the topic being addressed. As a general matter, interested parties include women and men of all ages, Governments at the appropriate level, nongovernmental organizations, community-based organizations, business, labour and environmental organizations.

102. The municipal level of government can be an effective partner in making human settlements viable, equitable and sustainable, since its level of administration is closest to the people. Governments must recognize the essential role of local authorities in providing services and empowering people to secure economic development, social welfare and environmental protection for their communities, and the role of international cooperation among local authorities. Local authorities can construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and assist in implementing national and subnational environmental

policies. They play a vital role in educating and mobilizing people and in responding to public demands to promote sustainable development.

103. At the United Nations Conference on Environment and Development, the international community agreed on a set of objectives and actions aimed at promoting sustainable human settlements development. In chapter 7 of Agenda 21, the concept of an "enabling approach" in the human settlements sector was developed, whereby a partnership among the public, private and community sectors sought to improve the social, economic and environmental quality of human settlements and the living and working environments of all people, in particular people living in poverty in urban and rural areas. Particular emphasis was given to participation in the decision-making process by community groups, women, indigenous people, the elderly and people with disabilities. The local Agenda 21 framework emphasizes the need for local authorities to work in cooperation with all interested parties, including individuals, social groups and the private sector, to promote and implement effective strategies for sustainable development.

2. Sustainable land use

109. Land is essential for the provision of food, water and energy for many living systems, and is critical to human activity. In rapidly growing urban areas, access to land is rendered increasingly difficult by the potentially competing demands of housing, industry, commerce, infrastructure, transport, agriculture and the need for open spaces and green areas, and the protection of fragile ecosystems. The rising costs of urban land and other factors prevent persons living in poverty and members of other vulnerable and disadvantaged groups from gaining access to suitable land, the location of which does not pose economic, environmental or health risks to the residents for such reasons as its proximity to polluting industrial facilities, inappropriate geographical conditions or its susceptibility to natural disasters. Bringing the development of urban areas into harmony with the natural environment and the overall system of settlements is one of the basic tasks to be undertaken in achieving a sustainable urbanized world. The tools for achieving a physically more balanced development include not only specific urban and regional policies and legal, economic, financial, cultural and other measures, but also innovative methods of urban planning and design and of urban development, revitalization and management. National, subnational and local policies and programmes need to be integrated. In this regard, the principle of the precautionary approach, stipulated in the Rio Declaration on Environment and Development, should be widely applied by Governments according to their capabilities, and the use of environmental and social impact assessments is desirable.

Actions

113. Governments at the appropriate levels, including local authorities and other interested parties, with the support of the relevant international and regional institutions, should support the efforts of human settlements to establish sustainable urban land-use patterns and planning and, to that end, should:

(l) Institutionalize a participatory approach to sustainable human settlements through the development and support of strategies and mechanisms that encourage open and inclusive dialogue among all interested parties, with special attention to the needs and priorities of women, minorities, children, youth, people with disabilities, older persons and persons living in poverty and exclusion;

114. To develop and support improved and integrated land management, Governments at the appropriate levels, including local authorities, should:

(d) Develop, with the participation of all interested parties, comprehensive and environmentally sound land-use strategies at the local level.

3. Social development: eradication of poverty, creation of productive employment and social integration

115. Promoting equitable, socially viable and stable human settlements is inextricably linked to eradicating poverty. The concerns of the International Year for the Eradication of Poverty and the International Decade for the Eradication of Poverty are shared by the international community, which also acknowledges the feminization of poverty. Poverty has various manifestations, including homelessness and inadequate housing. The eradication of poverty requires, *inter alia*, sound macroeconomic policies aimed at creating employment opportunities, equal and universal access to economic opportunities (and special efforts to facilitate such access for the disadvantaged); education and training that will promote sustainable livelihoods through freely chosen productive employment and work; and basic social services, including health facilities. However, there are no universal solutions that can be fairly applied. People living in poverty must be empowered through freely chosen participation in all aspects of political, economic and social life. Other key elements of a poverty eradication strategy include policies geared to reducing inequalities, increasing opportunities, improving and providing, as appropriate, access to resources, employment and income; promoting rural development and measures to improve economic, social and

environmental conditions in rural areas; providing social protection for those who cannot support themselves; recognizing the needs and skills of women; developing human resources; improving infrastructure, including communication facilities, and making it more accessible; and promoting domestic policies for meeting the basic needs of all.

Actions

116. To promote equal access to and fair and equitable provision of services in human settlements, Governments at the appropriate level, including local authorities, should:

(b) Where appropriate, redirect public resources to encourage community-based management of services and infrastructure and promote the participation of the private sector and local residents, including people living in poverty, women, people with disabilities, indigenous people and members of disadvantaged groups, in the identification of public service needs, spatial planning and the design, provision and maintenance of urban infrastructure and open and green spaces.

117. To promote social integration, Governments at the appropriate levels, including local authorities, recognizing the importance of volunteer contributions and in close cooperation with non-governmental organizations, community-based organizations, the cooperative sector and public and private foundations, should:

(c) Involve marginalized and/or disadvantaged groups and individuals in the planning, decision-making, monitoring and assessment related to human settlements development;

119. In order to promote gender-sensitive planning and management of human settlements, Governments at the appropriate levels, including local authorities, in collaboration with women's groups and other interested parties, should:

(c) Promote representative structures, while ensuring women's full and equal participation;

(e) Promote changes in attitudes, structures, policies, laws and other practices relating to gender in order to eliminate all obstacles to human dignity and equality in family and society and promote full and equal participation of women and men, including persons with disabilities, in social, economic and political life, including in the formulation, implementation and follow-up of public policies and programmes;

120. In order to develop the full potential of young people and prepare them to take a responsible role in the development of human settlements, Governments at the appropriate levels, including local authorities, in partnership with the private sector, nongovernmental youth organizations and other nongovernmental

organizations as well as community-based organizations, should:

- (a) Integrate youth concerns into all relevant national, subnational and local policies, strategies, programmes and projects;
- (b) Enable youth by supporting and valuing their ability to play an active and creative role in building sustainable communities;
- (c) Provide equal access to basic education, paying special attention to people living in poverty and to youth living in rural areas and addressing constraints created by distance, lack of educational facilities and social or economic barriers;
- (e) Utilizing both formal and non-formal educational and training activities and programmes, promote - in partnership with youth - employment programmes and vocational skills development that enhance youth's capacity to participate fully in the social, economic and political processes of human settlements;

121. In order to promote disability-sensitive planning and management of human settlements, Governments at the appropriate levels, including local authorities, should:

- (a) Promote the adoption of laws, bylaws, standards and norms and develop planning guidelines and programmes that take into consideration the specific needs of persons with disabilities, including the chronically ill, in all planning, development and decisionmaking in relation to human settlements;
- (b) Encourage the adoption of laws and policies ensuring persons with disabilities full access to all new public buildings and facilities, public housing and public transport systems; and also encourage access to existing public buildings and facilities, housing and transport, wherever feasible, especially by taking advantage of renovation;
- (c) Promote representative structures, while ensuring the full and equal participation of persons with disabilities;
- (d) Eliminate communication barriers to reduce the social and physical isolation faced by persons with disabilities by measures such as the production and dissemination of information, especially public information, in appropriate formats;
- (e) Promote equal access to all levels of education and skills development for persons with disabilities;

(g) Recognize that people with disabilities can provide expertise in their own housing and community requirements, that they should be decision makers with regard to housing appropriate for them and that they should be included as designers and implementers of such housing;

122. In order to promote the continuing progress of indigenous people and to ensure their full participation in the development of the rural and urban areas in which they live, with full respect for their cultures, languages, traditions, education, social organizations and settlement patterns, Governments and leaders of indigenous communities, within the national context, should:

(a) Take particular actions to enhance their productive capacities, ensuring their full and equal access to social and economic services and their participation in the elaboration and implementation of policies that affect their development;

(b) Support the economic activities of indigenous people in order to improve their conditions and development and to secure their safe interaction with larger economies;

(c) Integrate indigenous women, their perspectives and knowledge, on an equal basis with men, in decisionmaking regarding human settlements, including sustainable resource management and the development of policies and programmes for sustainable development, including, in particular, those designed to address and prevent environmental degradation of land;

123. To prevent, reduce and eliminate violence and crime, Governments at the appropriate levels, including local authorities, in partnership with all interested parties, should:

(c) Promote crime prevention through social development by finding ways to help communities dealwith underlying factors that undermine community safety and result in crime by addressing such critical problems as poverty, inequality, family stress, unemployment, absence of educational and vocational opportunities, and lack of health care, including mental health services;

(i) Encourage the establishment of programmes and projects based on voluntary participation, especially of children, youth and older persons, to prevent violence, including violence in the home, and crime;

124. To protect vulnerable and disadvantaged people, Governments at the appropriate levels, in partnership with all interested parties, should work together to:

- (a) Adopt integrated, transparent and gender-sensitive environmental, social and economic policies and programmes for distressed areas and areas characterized by social exclusion;
- (b) Facilitate the participation of local organizations, including elder councils, women's groups, people's movements, youth groups, children's groups and organizations of people with disabilities and other organizations based in the community, in the decision-making processes concerning social welfare programmes;
- (c) Promote and establish operational partnerships with social welfare and community development initiatives;
- (d) Improve the planning and design of human settlements so as to respond specifically to the needs of vulnerable and disadvantaged people, especially people with disabilities.

5. Environmentally sustainable, healthy and liveable human settlements

135. The liveability of the built environment has an important bearing on the quality of life in human settlements. Quality of life implies those attributes catering for the diversified and growing aspirations of citizens that go beyond the satisfaction of basic needs. Liveability refers to those spatial, social and environmental characteristics and qualities that uniquely contribute to people's sense of personal and collective wellbeing and to their sense of satisfaction in being the residents of that particular settlement. The aspirations for liveability vary from place to place, and evolve and change in time; they also differ among the diverse populations that make up communities. Therefore, conditions for liveable human settlements presuppose a working democracy in which processes of participation, civic engagement and capacitybuilding mechanisms are institutionalized.

Actions

137. To improve environmental conditions and reduce industrial and domestic waste and other forms of health risks in human settlements, Governments at the appropriate levels and in partnership with all interested parties should:

- (a) Develop and implement national and local plans, policies and specific cross-sectoral programmes addressing all relevant chapters of Agenda 21;
- (i) Support mechanisms for consultations and partnerships among interested parties to prepare and implement local environmental plans and local Agenda 21 initiatives and

specific cross-sectoral environmental health programmes;

139. In order to promote a healthy environment that will continue to support adequate shelter for all and sustainable human settlements for current and future generations, Governments at the appropriate levels, in partnership with all relevant interested parties, should:

(f) Ensure adequate opportunity for public participation by all interested parties at all levels of environmental decisionmaking.

141. Meeting this challenge requires an integrated approach to water resources management that takes cognizance of the links between water, sanitation and health, between the economy and the environment, and between cities and their hinterland, and harmonizes landuse planning and housing policies with water sector policies and ensures a comprehensive and coherent approach to setting and enforcing realistic standards. A strong political commitment, cooperation across disciplines and sectors, and an active partnership of all interested parties is essential to integrated water resources management. To this end, Governments at the appropriate levels, in partnership with other interested parties, should:

(l) Ensure the full and equal participation of women in all decisionmaking relating to water resource conservation, management and technological choice.

142. To improve the liveability of human settlements, Governments at the appropriate levels and in partnership with other interested parties should promote:

(a) The full participation of all interested parties in spatial planning, design and practices that contribute to sustainability, efficiency, convenience, accessibility, safety, security, aesthetics, diversity and social integration in human settlements;

(b) Interaction between and among different social groups through the development and maintenance of cultural facilities and communications infrastructure;

10. Balanced development of settlements in rural regions

163. Urban and rural areas are interdependent economically, socially and environmentally. At the turn of the century, a substantial proportion of the world's population will continue to live in rural settlements, particularly in developing countries. In order to achieve a more sustainable future for the Earth, these rural settlements need to be valued and supported. Insufficient infrastructure and services, lack of environmentally sound technology, and

pollution resulting from the adverse impacts of unsustainable industrialization and urbanization contribute significantly to the degradation of the rural environment. Additionally, the lack of employment opportunities in rural areas increases rural-urban migration and results in a loss of human capacity in rural communities. Policies and programmes for the sustainable development of rural areas that integrate rural regions into the national economy require strong local and national institutions for the planning and management of human settlements that place emphasis on rural-urban linkages and treat villages and cities as two ends of a human settlements continuum.

Actions

169. An integrated approach is required to promote balanced and mutually supportive urban-rural development. To achieve this objective, Governments at the appropriate levels, including local authorities, with the support of the relevant international and regional institutions, should

(d) Pursue a participatory approach to balanced and mutually supportive urban-rural development, based on a continuous dialogue among the interested parties involved in urban-rural development.

D. Capacity-building and institutional development

1. Introduction

177. Economic and social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable human settlements development. Economically buoyant, socially vibrant and environmentally sound human settlements under conditions of continuing and rapid urbanization will increasingly depend on the capacity of all levels of government to reflect the priorities of communities, to encourage and guide local development and forge partnerships between the private, public, voluntary and community sectors. This can be achieved through the effective decentralization of responsibilities, policy management, decision-making authority, and sufficient resources, including revenue collection authority, to local authorities, closest to and most representative of their constituencies, as well as through international cooperation and partnerships, setting in motion a strategic and participatory urban management process rooted in a shared vision while ensuring and protecting human rights. This process of

decentralization and the envisaged urban management process will place great demands on institutions, particularly in developing countries and countries with economies in transition. Capacity-building is thus to be directed towards supporting decentralization and the participatory urban management process.

178. An enabling strategy, capacity-building and institutional development should aim at empowering all interested parties, particularly local authorities, the private sector, the cooperative sector, trade unions, nongovernmental organizations and community-based organizations, to enable them to play an effective role in shelter and human settlements planning and management. Concerted efforts in human resources and leadership development, institutional reform, organizational and management development and continuous training and retooling are necessary at all levels. This can best be achieved by national and international local authority associations/networks and by other national and subnational capacity-building institutions, although they themselves may first require strengthening. In developing countries and countries with economies in transition, Governments should accord a high priority to implementing a comprehensive policy for capacity-building. The international community should help them to develop their capacity, identify and assess their institution-building priorities and strengthen their management capacity.

179. Empowerment and participation contribute to democracy and sustainable human settlements development. Policy formulation and implementation by Governments should be guided by the principles of accountability, transparency and broad-based public participation. Accountability and transparency are imperative in order to prevent corruption and ensure that the available resources are used to the benefit of all people. Each Government should ensure the right of all members of its society to take an active part in the affairs of the community in which they live, and ensure and encourage participation in policy-making at all levels.

2. Decentralization and strengthening of local authorities and their associations/networks

Actions

180. To ensure effective decentralization and strengthening of local authorities and their associations/networks, Governments at the appropriate levels should:

(a) Examine and adopt, as appropriate, policies and legal frameworks from other States that are implementing decentralization effectively;

(b) Review and revise, as appropriate, legislation to increase local autonomy and participation in decision-making, implementation, and resource mobilization and use, especially with respect to human, technical and financial resources and local enterprise development, within the overall framework of a national, social, economic and environmental strategy, and encourage the participation of the inhabitants in decision-making regarding their cities, neighbourhoods or dwellings;

(c) Develop education in citizenship to emphasize the role of individuals as actors in their communities;

(i) Strengthen the capacity of local authorities to engage the local private and community sectors in goalsetting and in establishing local priorities and environmentally sound standards for infrastructure development, services delivery and local economic development;

(j) Promote policy dialogue among all levels of government and the private and community sectors and other representatives of civil society to improve planning and implementation;

(k) Within the framework of governance, establish public-private citizens' partnerships for urban innovation, and analyse, evaluate and disseminate information on successful partnerships;

(m) Reinforce measures to eradicate corruption and ensure greater transparency, efficiency, accountability, responsiveness and community participation in the management of local resources;

(p) Develop and/or strengthen, as appropriate, in cooperation with relevant United Nations bodies, within their respective mandates, as well as associations/networks of local authorities and other international associations and organizations, global and easily accessible information networks to facilitate the exchange of experience, knowhow and expertise.

3. Popular participation and civic engagement

181. Sustainable human settlements development requires the active engagement of civil society organizations, as well as the broad-based participation of all people. It equally requires responsive, transparent and accountable government at the local level. Civic engagement and responsible government both necessitate the establishment and

strengthening of participatory mechanisms, including access to justice and community-based action planning, which will ensure that all voices are heard in identifying problems and priorities, setting goals, exercising legal rights, determining service standards, mobilizing resources and implementing policies, programmes and projects.

Actions

182. To encourage and support participation, civic engagement and the fulfilment of governmental responsibilities, national Governments, local authorities and/or civil society organizations should put into effect, at appropriate levels, institutional and legal frameworks that facilitate and enable the broadbased participation of all people and their community organizations in decision-making and in the implementation and monitoring of human settlements strategies, policies and programmes; these institutional and legal frameworks would be specifically aimed at, *inter alia*:

- (a) Protecting the human right to hold and express opinions and to seek, receive and impart ideas and information without interference;
- (b) Facilitating the legal recognition of organized communities and their consolidation;
- (c) Permitting, facilitating and protecting the formation of independent non-governmental community, local, national and international organizations;
- (d) Providing full, timely and comprehensible information, without undue financial burden to the applicant;
- (e) Undertaking civic and human rights education and training programmes, using all forms of the media and education and information campaigns, to promote a civic spirit and an awareness of civil rights and responsibilities and the means of exercising them, of the changing roles of women and men and of issues relating to sustainable human settlements development and the quality of life;
- (f) Establishing regular and broad-based consultative mechanisms for involving civil society in decisionmaking in order to reflect the diverse needs of the community;
- (g) Removing legal barriers to participation in public life by socially marginalized groups and promoting non-discrimination legislation;
- (h) Establishing agenda-setting participatory mechanisms enabling individuals, families, communities, indigenous people and civil society to play a proactive role in identifying local needs and priorities and formulating new policies, plans and projects;

(i) Fostering an understanding of contractual and other relationships with the private and nongovernmental sectors to acquire the skills for negotiating effective partnerships for project implementation, development and management that will maximize benefits for all people;

(j) Promoting equality and equity, incorporating gender considerations and the full and equal participation of women, and involving vulnerable and disadvantaged groups, including people living in poverty and other low-income groups, through institutional measures to ensure that their interests are represented in policy- and decision-making processes and through such techniques as advocacy training and seminars, including those that develop mediating and consensus-building skills that will facilitate effective networking and alliance formation;

(k) Providing access to effective judicial and administrative channels for affected individuals and groups so that they can challenge or seek redress from decisions and actions that are socially and environmentally harmful or violate human rights, including legal mechanisms to ensure that all State bodies, both national and local, and other civil organizations remain accountable for their actions, in accordance with their social, environmental and human rights obligations;

(l) Broadening the procedural right of individuals and civil society organizations to take legal action on behalf of affected communities or groups that do not have the resources or skills to take such action themselves;

(m) Promoting the representation of intergenerational interests, including those of children and future generations in decision-making processes, while strengthening families;

(n) Promoting the full potential of youth as key partners for the achievement of adequate shelter for all and sustainable human settlements through various forms of education, quality training and skillbuilding, taking into account the diverse abilities, realities and experiences of youth;

(o) Facilitating access to decision-making and planning structures and legal services by people living in poverty and other low-income groups through the provision of such facilities as legal aid and free legal advice centres;

(p) Strengthening the capacity of local authorities and civil society to review social, economic and environmental policies affecting their communities and to set local priorities and contribute to the setting of local standards for services in such areas as basic education, child care, public health, public safety, drug-abuse awareness and environmental management;

(q) Promoting the use of new information technologies and the media, including the local media, to facilitate dialogue, to exchange relevant information, experiences and practices

concerning human settlements and to form constructive partnerships among civil society and decision makers.

Actions

184. To facilitate capacity-building and institutional development for the improvement of human settlements planning and management, Governments at the appropriate levels, including local authorities and their associations, should:

(b) Consider establishing private-public, community sector, business and economic forums to exchange management know-how and experience;

(c) Promote comprehensive training, education and human resources development policies and programmes that are gender-sensitive and involve local authorities and their associations/networks, as well as academic, research, training and educational institutions, community-based organizations and the private sector, focusing on:

(i) The development of a multisectoral approach to human settlements development that includes the unique contributions and institutions of indigenous and immigrant people;

(ii) The training of trainers to develop a core capacity for institution-strengthening and capacity-building that includes gender awareness and the needs of children, youth and the elderly as integral components;

(iii) The development of local capacity to define needs and undertake or commission applied research, particularly with regard to age and gender-sensitive analysis, social and environmental impact assessments, shelter strategy formulation, local economic growth and job creation, and to incorporate the findings in management systems;

(e) When appropriate, encourage, within the context of transparency and accountability, as appropriate, the involvement of private-sector authorities, including non-governmental organizations, in improving public-sector management and administration and the formation of entities that are public in their function, private in their management and public-privately funded;

(f) Consider developing mediation programmes to resolve conflicts, including those between competing actors over access to and distribution and use of resources in human settlements and train civil society in their use;

(h) Integrate gender-sensitive policies and standards in each of the categories above, if not already specifically indicated.

7. Information and communications

190. Recent developments in information and communications technology, in conjunction with the liberalization of trade and the free flow of capital on a global scale, will change the roles and functions of cities and their decision-making and resource allocation processes. Societies that make the necessary

investments in information technology and infrastructure and enable and empower their citizens to make effective use of such technology can expect to foster significant productivity gains in industry, trade and commerce. This improved information technology should be appropriately and optimally utilized to preserve and share cultural and moral values and enhance and improve education, training and public awareness of the social, economic and environmental issues affecting the quality of life, and to enable all interested parties and communities to exchange information on habitat practices, including those that uphold the rights of children, women and disadvantaged groups in the context of growing urbanization.

Actions

191. To improve the capacity to exploit these innovations to enhance their public good, Governments at all levels, including local authorities, should, as appropriate:

(a) Develop, upgrade and maintain information infrastructure and technology and encourage their use by all levels of government, public institutions, civil society organizations and community-based organizations, and consider communications as an integral part of human settlements policy;

(b) Promote the training of all key actors in the use, ways and means of information technology;

(c) Develop methods of sharing experience of local initiatives through electronic means, such as the Internet, networks and libraries, and of disseminating information on best practices, including those that utilize gender policies;

(d) Implement programmes that encourage the use, especially by children, youth and educational institutions, of public libraries and communication networks;

(e) Facilitate the learning process through the dissemination of both successful and unsuccessful experiences in human settlements taken from the governmental, public, private and community sectors;

- (f) Encourage policies that make information technology and services available and more accessible to the general public, in particular through the wide use of the media;
- (g) Give special attention to providing access to these new technologies for persons with disabilities;
- (h) Encourage the development of programming for local and national media that acknowledges the diversity of race and culture in larger cities and promotes an understanding of differing points of view;
- (i) Promote the free flow of, and access to, information in the areas of public policy, decision-making, resource allocation and social development that have an impact on women and children in particular;
- (j) Assure market competition and broad public access in the provision of communication and information technology through a public role in maintaining access to communication and information technology.

192. The dissemination of experiences that contribute to facilitating access to adequate housing for all and the development of sustainable human settlements is helpful in the formulation of public policies on human settlements development. National Governments, in partnership with social actors, should:

- (a) Promote the selection of urban management practices that stand out because of their positive impact on improving habitat, their use of participatory modes of organization and operation, their sustainable and lasting character and their tendency to become universal;
- (b) Set up structures for the selection of best practices, with the participation of non-governmental organizations active in the urban development field;

E. International cooperation and coordination

1. Introduction

197. Innovative approaches and frameworks for international cooperation in the development and management of human settlements must be sought and developed to include the active participation of all levels of government, the private and cooperative sectors, nongovernmental organizations and

communitybased organizations in decisionmaking, policy formulation and resource allocation, implementation and evaluation. These approaches and frameworks should also include new and improved forms of cooperation and coordination between and among countries, multilateral and bilateral assistance agencies, international financial institutions, international organizations, and various organs and bodies of the United Nations system, including SouthSouth, NorthSouth and South-North exchanges of best practices, and the continuous development of tools and instruments for policy, planning and management, such as the application of shelter and urban indicators, human resources development and institutional capacitybuilding.

198. These innovative approaches should not only promote international cooperation but also include new forms of partnerships and cooperation involving civil society organizations, the private sector and local authorities. This implies recognition of complementary forms of decentralized cooperation and relations between and among local authorities and of their participation in international cooperation within the legal framework of each country, as well as their contribution to the process of defining human settlements policies. Governments, as well as bilateral and multilateral aid agencies, should commit themselves to encouraging cooperation between local authorities and to strengthening networks and associations of local authorities.

F. Implementation and followup of the Habitat Agenda

1. Introduction

212. The longterm impact of the commitments made by Governments and the international community, together with local authorities and nongovernmental organizations, at Habitat II will depend on the implementation of actions agreed upon at all levels, including the local, national, regional and international levels. National plans of action and/or other relevant national programmes and actions to achieve the goals of adequate shelter for all and sustainable human settlements development will need to be developed or strengthened, where appropriate, and their implementation will need to be monitored and evaluated by Governments in close cooperation with their partners in sustainable development at the national level. Similarly, progress in implementing the Habitat Agenda needs to be assessed with a view to encouraging and enabling all interested parties to improve their performance and to strengthen international cooperation.

2. Implementation at the national level

213. Governments have the primary responsibility for implementing the Habitat Agenda. Governments as enabling partners should create and strengthen effective partnerships with women, youth, the elderly, persons with disabilities, vulnerable and disadvantaged groups, indigenous people and communities,

local authorities, the private sector and nongovernmental organizations in each country. National mechanisms should be established or improved, as appropriate, to coordinate actions at all relevant government levels that have an impact on human settlements and to assess this impact prior to governmental actions. Local authorities should be supported in their efforts towards implementing the Habitat Agenda inasmuch as local action is required. All appropriate participatory mechanisms, including local Agenda 21 initiatives, should be developed and employed. Governments may wish to coordinate the implementation of their national plans of action through enhanced cooperation and partnerships with subregional, regional and international organizations, *inter alia*, the United Nations system, including the Bretton Woods institutions, which have a very important role to play in a number of countries.

4. Involvement of local authorities and civil society, including the private sector

237. The effective implementation of the Habitat Agenda requires strengthening local authorities, community organizations and nongovernmental organizations in the spheres of education, health, poverty eradication, human rights, social integration, infrastructure and improvement of the quality of life, and relief and rehabilitation, enabling them to participate constructively in policymaking and implementation. This will require:

(a) Establishing legislative and regulatory frameworks, institutional arrangements and consultative mechanisms for involving organizations in the design, implementation and evaluation of human settlements strategies and programmes;

(b) Supporting capacitybuilding programmes for such organizations in critical areas such as participatory planning, programme design, implementation and evaluation, economic and financial analysis, credit management, research, information and advocacy;

(c) Providing resources through such measures as grant programmes, and technical and other administrative support for initiatives taken and managed at the community level;

(d) Strengthening networking and exchange of expertise and experience among such organizations.

238. The contribution of local authorities and civil society, including the private sector, to development can be enhanced by:

(a) Developing planning and policymaking procedures that facilitate partnership and cooperation between Governments and civil society in human settlements development;

(b) Encouraging business enterprises to pursue investment and other policies, including noncommercial activities that will contribute to human settlements development, especially in relation to the generation of work opportunities, basic services, access to productive resources and construction of infrastructure;

(c) Enabling and encouraging trade unions to participate in the generation of work opportunities under fair conditions, the provision of training, health care and other basic services, and the development of an economic environment that facilitates the achievement of adequate shelter for all and sustainable human settlements development;

(d) Supporting academic and research institutions, particularly in the developing countries, in their contribution to human settlements development programmes, and facilitating mechanisms for independent, detached, impartial and objective monitoring of human settlements progress, especially through collecting, analysing and disseminating information and ideas about adequate shelter for all and sustainable human settlements development;

(e) Encouraging educational institutions, the media and other sources of public information and opinion to give special attention to the challenges of human settlements development and to facilitate widespread and wellinformed debate about policies throughout the community.

5. Performance evaluation, indicators and best practices

240. All partners of the Habitat Agenda, including local authorities, the private sector and communities, should regularly monitor and evaluate their own performances in the implementation of the Habitat Agenda through comparable human settlements and shelter indicators and documented best practices.

The Centre's responsibilities will include providing assistance to establish guidelines for national and local monitoring and evaluation of the implementation of the Habitat Agenda

through the use of housing and human settlements indicator programmes. The data collection and analysis capabilities of all these partners should be strengthened and assisted, where appropriate, at all levels, especially the local level.

241. As part of their commitment to strengthening their existing shelter and settlements-related data collection and analysis capabilities, Governments at all levels, including local authorities, should continue to identify and disseminate best practices, and should develop and apply shelter and human settlements development indicators, including those that reflect the rights and wellbeing of children. The key indicators, augmented by policy-oriented national and subnational level indicators specific to the different regions, and other relevant information, as appropriate, will be used by Governments for assessing national implementation of the Habitat Agenda. The indicators should cover key areas of the Habitat Agenda, such as shelter, health, transport, energy, water supply, sanitation, employment and other aspects of urban sustainability, empowerment, participation and local responsibility, and should be gender-specific where possible. Such information, which should be available and accessible to all, will be provided to the United Nations, taking into account the different reporting procedures in the economic, social and environmental fields, and the need for reporting procedures to reflect diversity in regional, national, subnational and, in particular, local characteristics and priorities.

Bilaga B

Intervjuguide

2011-09-14 plansekreterare, Stadsbyggnadskontoret.

Kan du berätta lite om din bakgrund?

Ni är just nu mitt i samrådsprocessen för översiktsplanen, kan förklara kort om planprocessen?

Hur ser just samrådet ut den här gången, varifrån kom initiativ och inspiration till detta? Hur kommer det sig att ni valde att genomföra just dessa aktiviteter? Följer ni Boverkets rekommendationer framför allt?

Tittar ni något även på internationella överenskommelser såsom FN-konventioner?

Samarbetar ni med andra länder eller söker information därifrån?

Hur "ligger ni till" om man jämför med samråd i övriga svenska kommuner? Är det vanligt förekommande att man går tillväga så här?

Hur väl fungerar lagstiftningen med avseende på samråd med de aktiviteter som ni initierat? Bör lagstiftningen ändras något?

Vilka möjligheter att anpassa samrådet till lokala förutsättningar medger PBL?

Finns det, förutom det nyskapade ungdomsrådet, andra "medborgarråd" inom kommunen som kan tillfrågas? I så fall på vilket sätt och hur görs urvalet av personer?

Hur involveras ideella organisationer i planprocessen? Möjliggörs även (horisontella) kontakter mellan organisationer?

Hur följs samrådet upp? På vilket sätt integreras de synpunkter som medborgarna lämnat i översiktsplanen? Är den nuvarande tidpunkten för samråd rätt, finns det fortfarande möjlighet att påverka översiktsplanen i detta skede? Ges medborgarna information om beslutsförhållandet, vilken reell möjlighet de har att påverka?

Av vilken anledning ska kommunerna ha samråd och medborgarna möjlighet att påverka, anser du (eller stadsbyggnadskontoret, Malmö stad)? I litteratur om samråd brukar anges rättighetsperspektivet och att det blir mer välgrundade beslut, FN: s Habitat II talar om rättighetsperspektivet samt utveckling (att utrota fattigdom och nå de marginaliserade), tänker ni i sådana termer (det finns ju fattiga även i Sverige)?

Finns det element i aktiviteterna som förenklar för "fattiga och marginaliserade" att medverka?

Har ni tänkt på och vidtagit åtgärder för att öka mångfalden i samrådet? Språkbarriärer? Funktionshindrade? Jämställdhet? Barn och ungdomar/Äldre (varför just ett ungdomsråd)?

Har kommunen utbildningar i demokrati som inkluderar utbildning i samråd? På vilket sett ger ni information och utbildning i anslutning till aktuella aktiviteter? Vilken utbildning får kommunanställda i medborgardialog?

Finns det en motsättning mellan val som resulterar i representanter i byggnadsnämnden och kommunfullmäktige och den direktdemokrati som samråd innebär?

Vilken transparens finns i processen?

Hur följer ni upp och utvärderar samrådsprocessen? Sprids informationen även till andra?

Kan jag återkomma om jag har följdfrågor?

Kan jag använda ditt namn eller ska jag skriva plansekreterare/anställd på Stadsbyggnadskontoret?

Bilaga C

Intervju plansekreterare

2011-09-14

Statsvetare, LUMI, Informationsansvarig kvinnoorganisation Unga i fokus, öka ungas inflytande i staden, demokratifrågor, Informationsansvarig, koordinatorsamtal

Levandegöra frågorna, långsiktig process, samrådsprocessen byråkratisk, rikta det mot människor som inte brukar vara med, roligt sätt, alla har ett engagemang för sin stad, kul och enkelt sätt att förmedla det budskapet, vara ute på stan för att synas, blanda traditionella grepp med nytänkande, samarbeta med övriga förvaltningar

Satsning unga ett initiativ från kommunen, kollat hur man jobbat i andra kommuner som Sthlm, Gbg Demokratiambassadörernas utåtriktade arbete, tid + resurser, fokus på unga, uttalat från ledningen, många åtgärder långsiktigt planerade

Malmö gör en hel del nytt. Hbg, Sthlm gör mycket. Hyfsat ambitiösa i Malmö.

Unga referensgruppen

Olika teman i översiktsplanen, fokusgrupper + hemarbete, träffas 3 ggr, slutpresentation stadsbyggnadsnämnden, 20-30 unga vuxna+ tjänstemän, brett urval, ungdomsnätverk, universitetsnätverk (studenter), demokratiutvecklaren, unga i fokus

Gymnasiestudenter

Undervisningsmaterial, kunskapsspel om Malmö, Material träna på stadsplanering (lätt för lärare att sätta sig in i) under produktion, referensgrupp, ut i höst, presentera materialet på Gymnasiet, Kreativt, övningar, möjligen kan kontoret ta del av slutprodukten

Mobilutskick

Informationsutskick-film, gå in på hemsidan lämna synpunkter

Film

Kort film som tar upp relevanta frågeställningar

Cykelrithka

Prata med folk, sätta igång diskussion, information med sig, rapport, uppmana till att gå in på hemsidan, ute på medborgarkontoren, tanken att möta upp folk där de befinner sig, tekniska grejor

har gjort att man inte kunnat röra sig så mycket, följa upp metoden, var är bäst att stå etc
Ribban/Bibblan?

3 Temakvällar

1 Politikerdiskussion, 2 Sakkunniga kvällar, vem som helst ska kunna gå, stort intresse, blandade
anmälda, olika grupper tar del av samma diskussion samtidigt

ÖP på beställning

Företag eller intresseförening kan beställa muntlig redogörelse

Hemsidan - Göra den kul, information, förvaltningar parallellt

Utställningar

(även film), Form & Design, traditionellt sätt att nå folk

Rundvandring

Koppling nutid – framtiden i aktuella utvecklingsområden

Installationer

Demokratiambassadörer, Plywoodvalar, Liknande plywoodfigurer ute i parker med frågeställning,
koppling till hemsidan

Arkitektur i Malmö, Stadsbyggnadskontorets Facebboksida för att informera om vad som händer

Det ska vara ett samråd och det ska vara i 2 månader. Lagstiftning. Inte upplevt att den inte fungerar
med samrådsaktiviteterna

Samrådsredogörelse, redogöra hur dessa synpunkter ska komma in, detta måste göras

Helsingborg för tidigt, ska man tycka till är det bra att ha något att utgå från

Hur många andra tycker likadant, vilken möjlighet har man att organisera sig? Det gemensamma intresset bör beaktas

Ansvar att nå ut så brett som möjligt, vilka som sedan i praktiken engageras sig är svårt att styra, och ta in synpunkter. Resursfråga, folkbildningsinsats som det inte finns resurser till, jobba genom lärare. Största utmaningen att nå folk som annars inte engagerar sig.

Teknik, var det fungerar med sändare och skyltar. Platser där det passerar så mycket folk som möjligt.

Ideella organisationer, ta emot information, temakvällar, ta direktkontakt, remisser, slutet av maj kommunfullmäktige

Utvärdering, uppföljning, inte bestämt riktigt ännu, nytt samråd med utställning senare

Pressen, försöker få utrymme i pressen så mycket som möjligt

Vänstad i Kina

Köpenhamn – kommunplan, kommit lite längre, ta fram övergripande strategier så att folk orkar läsa dokumentet

ÖP på beställning, mer aktiva, rikta den mer mot speciella organisationer

Planerade från början att rikta till utlandsfödda med tolkar etc, har enligt mer erfarna kollegor inte gett så mycket utslag i förhållande till insatsen, översatt broschyr till engelska, strategin, resursfråga

Vissa har fått utbildning i dialog, skillnad på vad man jobbar med och vilken bakgrund man har, erfarenhet inom staden, Gatukontoret, Dialoglabbet – diskuterat med och rådgör med.

Råd/Panel ej i kommunen

Bilaga D

Intervjuguide och referat fokusgrupp Ideell förening 2011-10-18

En ideell förening i samband med deras studiecirkel för framtagande av remissvar angående planstrategin 18 oktober.

Huvudfrågor:

- Hur upplever ni att medborgardeltagandet i samrådet fungerar?
- Kommer ni in tillräckligt tidigt i processen?
- Hade ni önskat ett närmare samarbete med kommunen med större inflytande?

Trist att ställa upp som frivilligorganisation när övriga är betalda och det är föreningen som anordnar aktivitet. Kommunen kan inte betala vissa organisationer och andra inte.

Kommer in i bra tid i processen, det finns något att tycka till om. Om 100 frivilligorganisationer skulle tycka till i början av processen skulle det bli rörigt.

Medborgardeltagande är generellt bra. Föreningen har gott rykte och väger ganska tungt. Upplever sig ha god kommunikation med kommunen. Sedan går det förstås inte i detta läget att säga hur mycket av synpunkterna som kommer att ges gehör.

Om kommunen hade ordnat studiecirkel hade förstås det varit bra.

ÖP på beställning inte aktuellt eftersom det verkade vara mest information. Inte så givande om man inte kan samtala med exakt de tjänstemän som är insatta och handlägger de specifika frågorna som man önskar ta upp.

Bilaga E

Referat temakvällar och rundvandring

Temakvällar

13/11- Social hållbarhet

Fullt i anmälan. Blev fullt först.

Blandat unga & gamla, män & kvinnor

Mycket är kommunfolk, går det att få statistik?

Börjar med ÖP-filmen, hänvisar till hemsidan

Anders Rubin(s) f.d. ordförande i byggnadsnämnden:

”stadsplanering är allt som är hårt” , talar om social hållbarhet

Christer Larsson stadsbyggnadsdirektör:

Stadsplanering kan kopplas till ideologi

Ringer arga människor som inte fick plats.

Tänk den som fick vara med och planera för nästa ÖP. Denna handlar ju mest om att knyta ihop staden. Vardagslivet i Malmö.

Fyra korta presentationer och sedan paneldebatt.

Fiona Winders

”Mind the gap” glapp mellan teknisk och närkunskap av hur stadsmiljön upplevs av medborgare.

För att vara meningsfull kräver medborgardialog resurser.

Släpp kontrollbehovet av processen och var inte så konflikträdda

Rebalancing local Economies:

Widening economic opportunity for people in deprived communities

Undersökning:

95% känner inte sig delaktiga i vidare samhället

44% tycker inte de får tillräcklig info

16% tror inte att de kan påverka

Empowerment

Kommunen tillsammans med istället för "åt" och "för"

Våga släppa in de goda krafterna, våga släppa kontroll

Istället för att se malmöbor som publik för våra ansträngningar, se den som en resurs

Plattform för innovation

Ett hus där olika grenar av branschen möts. Huset har planerats efter att ha lyssnat på hur de som ska vara där vill ha en mötesplats. Flexibelt.

Pär (M)

Näringslivet medverkar i integrationsfrågorna.

Katarina Nylund, Malmö Högskola

Har utgått från Susan Fainsteins The just city och granskat ÖP-strategin

"Tillskapandet av social rättvisa är planeringens största utmaning"

1. Jämlikhet - universella rättigheter

2. Demokrati

3. Mångfald

Jämlikhet – universiella rättigheter

Löst formulerade mål om social balans. Tydliga definitioner av grupper som lever i utanförskap "ett gott liv för alla" På sid. 11 ÖP-strategin

Demokrati & rätten till stadens offentliga sfärer – där vi kan föra en dialog med varandra

Civilsamhället diskuteras väldigt lite i ÖP

Mångfald - Redovisa vilka som lever i utanförskap i ÖP

Hur ska grupper som är marginaliserade kunna få inflytande i planprocessen?

Lokaler för civilsamhället, föreningar och självorganiserade

Överföra erfarenheterna från förhandlingsplaneringen till civila samhället

Hänvisning till strategin och hemsidan. Här står "Vad är en översiktsplanering?"

Diskussion med panel och planerare med T-shirt "Tyck till om Malmös framtid" som man kan diskutera med under mingeln.

Visionsbilder på väggarna.

Mingel

Annars ingen workshop eller frågestund

14 september- Tätt och grönt

ÖP-film

Hur länge man kan ha synpunkter (mitten november), en till fas med synpunkter nästa höst, planen levande och inte på något sätt klar, ställ gärna frågor, Internet, en ÖP är en vision, en färdriktning,

Kortare presentationer

Paneldebatt (frågor från kommunen)

Övriga frågor allra sist med mickspringare under en halvtimme

En fråga om barnperspektivet

Massor av händer i luften och för kort tid för att hinna med alla frågor trots övertid

Avslutar med moderatorns samstämmighet vi kan lösa kvällens temafråga

15 september- Malmö som motor i regionen

ÖP-filmen

Berättar om 3 temakvällar

Anders Rubin "samrådet den fas i översiktsplaneringen som vi politiker ska försöka vara så beiga som möjligt".

Regionala frågor

Från detaljplan – översiktsplan – regionala nivå

Regional utveckling – ömsesidigt beroende (Malmö kan inte ensam vara motor)

Även folk från övriga regionen borde bjudits in?

Frågor med mick ute i salen, folk frågar så länge det finns tid

Rundvandring 27 september

N. Sorgenfri – Rosengård

Inleder talar om att rundvandringen är en del i samrådsprocessen för översiktsplanen

Beskriver hur man vill länka samman stadsdelarna.

Tid att prata med kommunens representanter under vägen, vid tredje stoppet börjar frågorna komma efter genomgången gjord av kommunens representant

Billjud stör under hela vandringen

En deltagare är boende på seniorbostäder i området. Seniorens frågade om det hade annonserats ut i tidningen. Han gick in på hemsidan av en slump.

En deltagare är student och har även varit med i ungdomsreferensgruppen som haft 3 träffar och var och en har kunnat välja på 3 olika teman (miljö, socialt, ekonomiskt tema)

Enligt En av de deltagande planerarna har det varit mest privata på de 3 rundvandringarna, men även studenter, tjänstemän och någon nämndeman. Särskilt i Fosie var det boende i området som gick med. I Fosie var det 10-12 personer som deltog, i Hyllie 15 personer och på denna sista är det fullbokat med 30 personer.

Flyttbar modul vid bokalerna för planerare och MKB under tiden man planerar torget.

Frågor?

Er chans att tycka till om översiktsplanen till den 15 november, se hemsidan.

Delar ut exemplar av ÖP - strategin

Kommunrepresentanterna är öppna för frågor efteråt och en hel del kommer fram och pratar.

Bilaga F

Intervjuguide

Katarina Nylund 2011-11-17

- Är det ok att jag spelar in och att använda ditt namn i rapporten?

- Kan du berätta lite om din bakgrund?

- Hur gick det till när du blev inbjuden att tala på temakvällen? Fritt ämne?

- Du har utgått från Susan Fainsteins "The Just City" när du granskade planstrategin, varför just den?

- Bl.a. sa du att planstrategin borde definiera vilka som är de marginaliserade grupperna och hur dessa grupper skulle nås, varför är detta viktigt och hur skulle detta kunna ha gjorts rent konkret?

- Är det något som berör just medborgardeltagande du vill lyfta fram ur analysen?

- Vad tyckte du om temakvällen sett ur ett medborgardeltagandeperspektiv?

- Har du någon åsikt om samrådsprocessen som helhet?

- Kan jag återkomma med följdfrågor?

Bilaga G

Malmöstatistik från Malmö stad:

MALMÖ I KORTA DRAG

1658 blev Malmö en svensk stad

Malmö omnämndes som stad första gången år 1275 och erhöll sitt eget stadsvapen 1437. Efter att ha varit danskt blev Malmö svenskt år 1658, vid freden i Roskilde. Staden hade då omkring 3 000 invånare.

Sveriges tredje stad

Befolkning (1 januari 2011)

MALMÖ: 298 963, Malmöregionen: 656 355, Skåne: ca 1,2 milj. Öresundsregionen: ca 3,8 milj. Köpenhamn: 539 542

En växande stad – nu är vi över 300 000 Malmöbor

För tjugosjätte året i rad ökade Malmös befolkning. Under 2010 ökade folkmängden med 5 054 personer och sedan år 2000 har vi blivit 39 000 fler Malmöbor. I april 2011 passerade Malmö 300 000 invånare och år 2017 beräknas staden ha ca 325 000 invånare.

Fortsatt stor inflyttning

Under år 2010 flyttade 20 400 personer in till Malmö och 17 600 flyttade härifrån. Av inflyttarna var nästan hälften i åldersgruppen 20 till 29 år. Dessutom flyttade 35 800 personer inom staden.

36 år i genomsnitt

Genomsnittsåldern för Malmöbon är 36 år. I Skåne är genomsnittsåldern 40 år och Sverige 41år. Av Malmös befolkning är 22 % under 20 år, 63 % mellan 20 och 64 år och 15 % är ålderspensionärer.

I Malmö möts människor från 175 länder

30 % eller 90 350 av Malmöborna är födda i utlandet. De största grupperna kommer från: Irak 10 000, Danmark 9 000, Jugoslavien 8 000, Polen 7 000 och Bosnien 6 000. De grupper som ökade mest under år 2010 är födda i Irak (+500), Turkiet (+200) och Somalia (+200). 59 % av Malmös invandrade är svenska medborgare.

Varierat bostadsbestånd

I Malmö finns 147 300 bostäder (1 januari 2011) varav 46 % är hyresrätt (27 % av hyresrätterna ägs av MKB), 39 % bostadsrätt och 15 % äganderätt. 45 % av bostäderna är på 2 rum och kök eller mindre. 82 % av bostäderna finns i flerfamiljshus och 18 % i småhus. Under de senaste tre åren har det i genomsnitt byggts nästan 1 000 bostäder per år.

Turning Torso

Turning Torso, som stod inflyttningsklart 1 november 2005, är ett av de högsta bostadshusen i Europa. Huset är 190 m högt och består av 54 våningar med 147 bostäder.

Små hushåll

Av stadens ca 140 200 hushåll (framskrivning 2009) är 75 % småhushåll med en och två personer.

Stor inpendling

Totalt finns 149 000 arbetstillfällen i Malmö (år 2009). Varje dag pendlar 59 100 personer in till

Malmö för att arbeta och 26 700 Malmöbor pendlar ut till andra orter.

15 % inom handel

Av Malmös arbetstillfällen finns 15 % inom näringsgrenen Handel, 15 % inom Företagstjänster, 14 % inom Vård och omsorg; sociala tjänster, 9 % inom Utbildning och 8 % inom Tillverkningsindustri.

Malmös största arbetsgivare

(mars 2010, antal anställda)

1. Malmö stad (19 400 dec. 2009)
2. Skåne läns landsting (5 000 -9 999)
3. Skanska Sverige AB (2 000-2 999)
4. Rikspolisstyrelsen (1 500-1 999)
5. Malmö högskola (1 000-1 499)
6. Posten Meddelande AB (1 000-1 499)
7. Samhall AB (1 000-1 499)
8. Academic work Sweden AB (500-999)
9. ISS Facility Services AB (500-999)
10. Manpower AB (500-999)
11. Pågen AB (500-999)
12. Attendo Care AB (500-999)
13. DSB First Sverige AB (500-999)
14. Försäkringskassan (500-999)
15. Kriminalvården (500-999)

85 % av Malmös företag har färre än 10 anställda. (2008)

Förvärvsarbetande och arbetslösa

61 % av Malmöborna i åldern 20 till 64 år förvärvsarbetar (år 2009) och dessutom arbetade 18 000 Malmöbor i Danmark (år 2008). Inklusive gränspendlarna skulle förvärvsfrekvensen bli ca 10 procentenheter

högre. Arbetslösheten i Malmö är 5,9 % och riksgenomsnittet ligger på 3,5 % (juli 2011).

45 % med eftergymnasial utbildning

I befolkningsgruppen 25-64 år har 45 % eftergymnasial utbildning och andelen för Sverige är 39 % (år 2010).

Modern högskola

På Malmö högskola (invides 1998) läser ca 24 000 studenter (13 000 helårsstudenter, år 2010). Flest studenter, ca 5 000

helårsstudenter, har området Kultur och samhälle. I Malmö finns även utbildningar som tillhör Lunds universitet, t.ex. Teaterhögskolan och Konsthögskolan. Dessutom ligger FN:s World Maritime University i Malmö.

Till Köpenhamn på 35 minuter – över 60 miljoner fordon har kört över bron

I genomsnitt åker 30 000 tågresenärer över bron mellan Malmö och Köpenhamn varje dag och 19 400

fordon med ca 40 800 resenärer (år 2010). I september 2011 har mer än 60 miljoner fordon passerat över

bron, sedan den öppnades i juli år 2000.

En nära och cykelvänlig vattenstad

"I Malmö är det löjligt nära till allt". Från centrum ut till stadsgränsen är det högst 10 km och inom staden finns det mer än 400 km! cykelbanor. På gång- och cykelavstånd från centrum ligger långa badstränder med bra badvattenkvalitet. Kallbadhusen Ribersborg och Sibbarp har tillsammans över 160 000 besökare. Utmed Malmös kust finns ca 2 000 platser för fritidsbåtar, bl.a. i Limhamn, Dockan och Västra Hamnen.

Så styrs Malmö

Vid kommunfullmäktigevalen 2010 fördelades de 61 mandaten:

Socialdemokraterna 22 Sverigedemokraterna 7 Sveriges Pensionärers Intresseparti 2

Moderaterna 17 Vänsterpartiet 4

Folkpartiet 4 Miljöpartiet 5

Malmö styrs av en majoritet som består av S, V och Mp. Valdeltagande: 74,3 %

10 stadsdelar

Malmö är indelat i 10 stadsdelar (sedan den 1 januari 1996)

Folkmängd 1 januari 2011

Centrum 44 700 Hyllie 32 400
Fosie 43 000 Rosengård 23 200
Limhamn - Bunkeflo 40 800 Husie 19 500
Södra Innerstaden 34 500 Kirseberg 14 800
Västra Innerstaden 32 600 Oxie 12 100

Talen är avrundade. September 2011.

Malmö stad, stadskontoret avd. för samhällsplanering

Elisabeth Pålsson

elisabeth.palsson@malmo.se

"Malmö i korta drag" och ytterligare fakta finner du på: www.malmo.se/statistik