

Handbok: Processer, metoder och verktyg för intressentdeltagande i havsplanering

Sammanfattning

Havsplanering (eller Marine/Maritime Spatial Planning på engelska) handlar, liksom många andra planeringsformer, inte bara om planer och deras innehåll, utan även om processerna som leder fram till dessa. Att sammanföra både expertkunskap och olika kust- och havsanvändares perspektiv och intressen genom deltagandeprocesser utgör ett centralt element i framtagningen och implementeringen av (kust-) och havsplaner.

Denna handbok utforskar ett antal centrala frågor om deltagande i havsplanering, såsom:

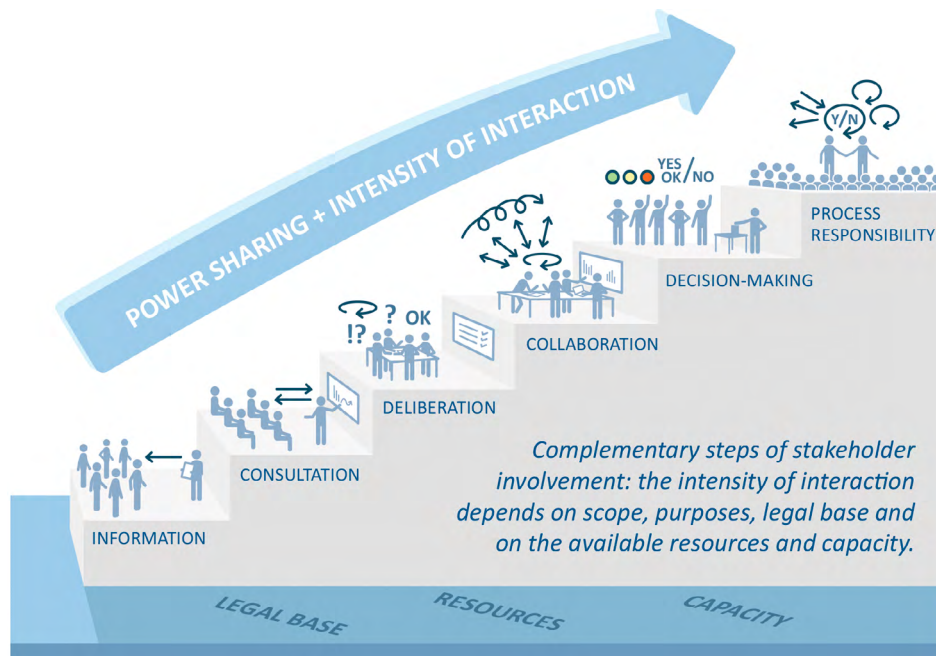
Hur skall man inkludera intressenter? Hur kan vi förstå deras varierande behov? Vem skall involveras? När är det rätt tidpunkt? Vilka metoder och verktyg behövs? Vilka möjliga utmaningar finns? Hur kan en processledare se till att processen blir effektiv, transparent och rättvis?

Handboken ger ett antal praktiska svar på ovanstående frågor och erbjuder ett systematiskt ramverk för hur man tänka genom och utveckla intressentdeltagande under hela havsplaneringsprocessen. De konkreta idéerna baserar på förstahandserfarenheter från havsplanerare i Östersjöregionen.

Konceptramverk för deltagande av intressenter

Idealt sett syftar deltagande i havsplanering till att både legitimera planeringen och möjliggöra att alla med ett konkret intresse (intressenter) kan påverka innehåll och inriktning i planer och planeringsprocessen. "Deltagandetrappan (figur 2-1), illustrerar i sex kompletterande steg uppåt olika vanliga former för intressentdeltagande. Interaktiviteten ökar ju högre man klättrar på trappan och därmed maktindelningen mellan processägare och intressenter. **Kapitel 2** i handboken hjälper att systematiskt tänka genom att besvara fem nyckelfrågor om deltagande i havsplanering:

- **Varför?** Huvudmålen och syftena för att involvera intressenter i planeringsprocessen är utgångspunkten. Dessa kan vara både 1) normativa: tex att främja intressenternas demokratiska rättigheter att delta eller att främja intressenternas förmåga att delta; och 2) instrumentella: tex att uppfylla lagkraven, utbyta kunskap eller främja interaktion. Syftena kan även delas upp beroende på aktiviteter och planeringsfaser, till exempel informera, samla in kunskap eller ömsesidigt lärande.
- **Vem?** Beroende på planeringens omfattning och olika stadier har olika typer av aktörer intressen på spel och bör därmed involveras. Intressenter har olika intressen och varierade möjligheter och förmåga att påverka processen, beroende på deras mandat och resurser. Intressenterna kan grupperas på olika sätt, som tex myndigheter på olika nivåer, icke-statliga intresse organisationer, medborgare, företag, andra länder, mm.



Figur 2-1

Deltagandetrappa för kust- och havsplanering. Utvecklad av A. Morf & medförfattare baserat på Morf et al. 2019b.

- **När?** Under olika skeden av planeringscykeln kan olika intressentgrupper behöva involveras. Planeringscykeln i Figur 2-2 illustrerar policyprocessen som ett kretslopp. Den betonar att processen inte är linjär, utan att deltagande kan både ske kontinuerligt med återkommande element och innebära specifika aktiviteter kopplade till vissa faser i planeringscykeln.
- **Hur?** Under deltagandeprocessens gång behöver ett antal praktiska beslut fattas, både om omfattning, plats och former, inklusive metoder och verktyg för specifika aktiviteter. Kapitel 3 och 4 ger exempel på hur länderna i Östersjöregionen har arbetat med deltagande.
- **Hur kan allt detta länkas till en process?** Varför, vem, när och hur-frågorna hänger ihop och bör föras samman i en övergripande strategi som omfattar både tidslinje, mål och relaterade aktiviteter och målgrupper. En sådan kommunikationsstrategi klargör anpassad för olika intressentgrupper varför, hur, när och var de ska involveras. Den bör under processens gång utvärderas och anpassas vid ändrade behov.
- **Att bygga institutionell kunskap och kompetens (det ansvariga teamet):** att utveckla och leda deltagandeprocesser kräver förutom en bred kunskapsbas även specifika färdigheter och erfarenhet (tex inom processledning). Intern kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte bland havsplanerare skapar ett institutionellt minne om både innehåll och processledning som är mera långvarigt än själva processen. Detta kan behöva kompletteras med extern expertis från konsulter, andra myndigheter och intressenterna.
- **Intressentkartläggning och analys:** Att veta vilka aktörer som bör involveras varför och att hålla dem uppdaterade med relevant information är centralt för en lyckad deltagandeprocess. Här utgör en aktuell "intressentlista" med kontaktuppgifter till nyckelpersoner, grupper och institutioner ett viktigt stöd. För att förstå aktörernas prioriteringar och behov kan en fördjupad intressentanalys vara viktigt. Detta hjälper att välja anpassade incitament och skapa lämpliga förutsättningar för deltagande i val av former, metoder och verktyg.
- **Strategi:** En strategi med en tidslinje, mål och aktiviteter är ett grundläggande verktyg för att planera och genomföra en deltagandeprocess. Även själva deltagandet bör planeras för att bli effektivt – antingen genom en mer övergripande strategi eller en mer detaljerad, men anpassningsbar pilotplan.
- **Kommunikation:** Både formella och informella kommunikationsformer kan användas för att hålla individer, sektorer eller målgrupper underrättade om havsplaneringen

Effektiva deltagandeprocesser: Generella principer baserat på lärdomar från Östersjöregionen

Kapitel 3 lyfter ett antal grundläggande principer när det gäller att skapa transparenta och effektiva deltagandeprocesser i havsplanering och baserar på praktiska erfarenheter från havsplanerare i Östersjöländer såsom Danmark, Estland, Finland, Lettland, Sverige och Tyskland:

och relaterade aktiviteter. Här används både myndigheters hemsidor, lokala tidningar, telefonsamtal, epost, eller sociala medier med framgång.

- **Mötesformer:** För effektivt deltagande är det viktigt att ha klarhet över syften och målgrupper. I förhållande till detta behöver planerarna sedan tänka genom ett antal aspekter, inklusive mötets storlek, veckodagen, tidpunkten, och vilken kunskapsnivå som deltagarna har.
- **Ta hand om återkoppling:** Återkoppling från intressenter ska visst inhämtas enligt lagstiftningen, men utgör en värdefull informationskälla i sig. Insamlingen och hanteringen av gensvar från deltagarna bör vara både transparent och systematisk – både för att inte missa viktig information och för att främja förtroende och legitimera beslut.
- **Gränsöverskridande deltagande:** Grannländer är viktiga intressenter i varandras havsplaneringsarbete, och EU:s Havsplaneringsdirektiv kräver att ländernas planering samordnas över gränserna. Projekt såsom BaltSeaPlan, PartiSEAPate, Baltic SCOPE och Pan Baltic Scope har fungerat som plattformar för en sådan gränsöverskridande samordning. Olika språk och administrativsystem, liksom att länderna kan vara i olika planeringsstadier innebär en utmaning för gränsöverskridande deltagande. Men dessa projekt har även lett till ett kunskapsutbyte och ömsesidigt lärande om deltagandep Praxis och metoder för planerare och intressenter.

Praktiska verktyg och metoder för deltagande:

Kapitel 4 visar metoder och verktyg som planerare kan användas för deltagande i de fyra huvudfaserna av en planeringsprocess.

- **Avgränsnings och processutvecklingsfasen:** Mot slutet på den initiala avgränsnings och processdesignfasen bör det finnas en deltagande- eller kommunikationsstrategi som är anpassad till syften, mål och tillgängliga resurser. Under denna fas bör man även kartlägga och kontakta relevanta intressenter och klargöra rollerna i framtagningen av havsplanen. I de flesta länder i denna rapport sker den informella kontakten med intressenterna långt tidigare än det officiella startdatumet för deltagandeprocessen. Det officiella kick-off evenemanget var ofta en större konferens öppen för många olika typer av intressenter.
- **Skiss- och konsultationsfasen:** Under skiss- och utvecklingsfasen sätter planerare, beslutsfattare och intressenter tillsammans upp mål och identifierar mer eller mindre konkreta planlösningar. Här behövs mer förfinade deltagandeverktyg och metoder. Olika former av interaktion kan tillämpas, såsom: **platsbesök** (för att fördjupa platsspecifika aspekter och stärka lokalsamhällellas perspektiv), **digitala möten** (med kustkommuner för att informera dem om deras roller och ansvar), **tematiska möten** (för att fördjupa sektorers kunskap, behov och tekniska begränsningar), **bilaterala-/multilaterala möten**



Figur 2-2

Planeringsprocesscykel för havsplanering och integrerad kustförvaltning med fyra spår och fyra processfaser. Utvecklad av A. Morf & medförfattare

samt Cafédiallogmetoden (för att främja interaktion mellan olika intressentgrupper, identifiera konflikter och synergier samt utveckla gemensamma lösningar). Vidare kan man arbeta i **geografiska delområden** (smalna av fokusen), med **kartor** (visualisera problem och lösningar geografiskt och fördjupa diskussionen), utveckla **interaktionsmatriser** (utforska relationen mellan olika sektorsintressen såsom konflikter, synergier och andra effekter), utveckla **scenarier** (tex för att utforska möjligheter eller visa konsekvenser av planerna för olika intressenter), **konsekvensanalyser** (för att säkerställa att havsplaneringen beaktar miljö- och andra hållbarhetsaspekter) och fler verktyg. Intressant nog använde planerarna sällan sofistikerad datamodellering eller digitala kartverktyg (SDSS) för själva dialogen med intressenterna, då dessa upplevdes som för komplicerade, rigida och dyra. Dessutom skedde **samrådet och dialogen** långt bortom de formella lagstadgade processerna. Återkopplingen kom i olika former, genom allt från **e-post, diskussioner ansikte mot ansikte, digitala kartor till öppna möten, mm.** Normalt sett blev den mer detaljerad med processen framskridande.

- **Implementeringsfasen:** Få länder i Östersjöregionen har nått implementeringsstadiet, vilket innebär att det finns lite empiriskt underlag om deltagande i denna processfas. Värt att notera är att när planen är klar krävs ofta politiskt godkännande, något som kan leda till en lång process av förhandling och anpassning av planen. När den väl har godkänts måste planerarna övervaka implementeringen av planen, identifiera och arbeta med förvaltningsmässiga och praktiska lösningar med intressenter samt, beroende på ansvar, hantera fler myndighetsroller, som till exempel tillståndsgivning för olika användningar i havet.
- **Utvärderings- och lärandefasen:** Även för denna fas finns än så länge lite empiriskt underlag, få nationella havsplaner har implementerats fullt ut eller även utvärderats. Ändå kan sägas är att en utvärdering som främjar lärande

granskar både planinnehållet, planeringsprocessen, hur väl planen fungerar samt planeringens övergripande påverkan (effektivitet, tillfredsställelse etc.). Resultaten skapar grund för lärande inför nya planer. För Tysklands del har en halvtidsöversyn och kvalitativa utvärderingar av planerna genomförts. Granskningarna visar hur det bredare sammanhanget har förändrats, vilket kan kräva revideringar under den nya planeringsomgången. Beaktar man de ambitiösa nationella målen för förnyelsebar energi kan en ny plan förväntas sträva efter att utvidga ytan avsatt för havsbaserad vindkraft.

Deltagande havsplanering: en utblick och en kontinuerlig (oändlig?) historia

Deltagande som känns meningsfullt för deltagarna och verkligen bidrar till planeringen är snarare en kontinuerlig process som följer genom havsplaneringens alla stadier (blå pil) än en engångsförteelse. Såsom planeringsteamet, den socioekonomiska kontexten och samhällenas intressen och prioriteringar förändras, ändras även intressenterna och deras roller. Planerarna har ständig utmaning att följa intressenternas föränderliga behov och vara flexibla i utvecklingen av relaterade verktyg och strategier för deltagande. Dessutom är det osannolikt att havsplanering löser alla konflikter och utmaningar kring havets användning. Planerarna behöver därför också vara pragmatiska sina val av deltagandeprocesser och strategier och fatta beslut med den bästa tillgängliga kunskapen bland intressenter och experter. Denna handbok innehåller ett antal praktiska tankesätt, metoder och verktyg för att utveckla och genomföra mera genomtänkta och förhoppningsvis effektiva och transparenta deltagandeprocesser. Sist men inte minst beror en framgångsrik havsplanering av en lämplig kombination av välvalda verktyg och metoder och förmågan hos planerare och processledare att anpassa sitt tillvägagångssätt efter sammanhang och deltagarnas varierande behov.

Författarna: Alberto Giacometti (a), Andrea Morf (a,b), Kira Gee (c), Michael Kull (a), Hanna Luhtala (d), Søren Qvist Eliassen (a), Elin Cedegren (a)

Layout: Vaida Ražaitytė (a)

Bild: pixabay.com

(a) Nordregio, Stockholm, Sverige

(b) Havsmiljöinstitutet, Göteborgs Universitet, Sverige

(c) Helmholtz-Zentrum für Material-und Küstenforschung GmbH, Geesthacht, Tyskland

(d) Turku Universitet, Finland

Denna handbok har framtagits inom ramen för projektet **BONUS BASMATI**. Den tillhandahåller verktyg för deltagande av intressenter i havsplanering baserat på praktiska erfarenheter från Östersjöregionen. Handboken är tillgänglig online här: www.bonusbasmati.eu

BONUS BASMATI har mottagit finansiering av **BONUS** (Art 185), finansierat av EU såväl som Innovationsfonden Danmark, Svenska Forskningsrådet Formas, Finska Akademien, Lettiska Ministeriet för Utbildning och Forskning samt det tyska Forschungszentrum Jülich GmbH.