NIMBYismi eða DDOMBYismi – um ástæður sundrungar í skipulagsframkvæmdum

Þeir sem vinna að framkvæmdum skipulags- og umhverfismála þekkja það eflaust mæta vel að þrátt fyrir áform um að bæta almannahag geta verkefni engu að síður mætt mikkilli andstöðu meðal almennings. Þetta fyrirbrigði hefur oft verið útskýrt með því að skella skuldinni á NIMBYisma. Það hugtak er notað um meint viðhorf einstaklinga að þeir séu almennt hlynntir umhverfis framkvæmdum en þegar þær eiga sér á hinn bóginn stað á þeirra heimatúni bregðast þeir ókvæða við og hrópa: not in my back yard! (NIMBY). Þó að þetta skýringamódel hafi verið harðlega gagnrýnt af þeim sem [rannsaka](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2009.11.060) efnið, virðist þetta vera lífseig mýta sem hefur latt framkvæmdaaðila til að leita nýrra lausna. Það ætti fremur að kalla þau viðbrögð sem slíkar framkvæmdir mæta DDOMBYisma, sem útleggst: Framkvæmaaðilar eiga ekki mitt heimatún! (Developers don‘t own my back yard!). Margar [rannsóknir](https://doi.org/10.1002/we.124) hafa sýnt það að neikvæð viðhorf til framkvæmda, sem hafa áhrif á umhverfið, snúast mun frekar um óánægju með verkferla og litla möguleika á að hafa áhrif fremur en almenna andstöðu gegn slíkum framkvæmdum í heimabyggð. Viðhorf fólks eru því ekki eins þversagnakennd og NIMBY-ismi gerir ráð fyrir. Það er skiljanlegt að fólk sé ekki hrifið af því að því að vera sagt fyrir verkum í þess eigin heimkynnum.

# Uppskrift að sundrung

Svíar eiga ágætis hugtak, dumsnål, sem hægt er að nota til að lýsa mörgum umhverfis- og skipulagsferlum. Bein þýðing orðins er að vera heimsknískur. Þegar einhver er heimsknískur þá leiðir níska dagsins í dag af sér meiri kostnað á endanum. Framkvæmdum sem er þröngvað í gegn, í litlu samráði við þá sem verða fyrir áhrifum af þeim, gætu að mínu mati flokkast undir heimskunísku. Sá tími, og þeir peningar, sem hægt er að spara með því að æða áfram fá menn oftast margfalt aftur í hausinn vegna þeirra (fyrirsjáanlegu) seinkana sem andstaða íbúanna hefur í för með sér. En fyrir þá sem þrjóskast við það að vera heimskunískir er hér auðveld uppskrift: Gerðu ráð fyrir því að aðeins framkvæmdaaðilar sitji inni með svörin um allt sem mikilvægt er að huga að í ferlinu. Gefðu almenningi upplýsingar um ferlið en kallaðu það samræður við íbúa. Gefðu almenningi leyfi til þess að koma með athugasemdir en kallaðu það samráð. Haltu til málamynda íbúafund þar sem fimm manns mæta. Og hvað sem þú gerir, vertu viss um að valdið og ákvarðirnar komi að ofan.

Þetta er kannski ósanngjörn og háðsleg lýsing af umhverfismats- og skipulagsferli. En því miður virðist hún ekki nógu fjarri veruleikanum. Þetta má til dæmis sjá í [skýringabæklingi](http://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/SLS_baekl_ahrif_alm_vef5.2.pdf) Skipulagsstofnunar þar sem útskýrt er hvernig samráð við íbúa á sér stað. Þrátt fyrir að yfirskriftin sé samráð þá er ljóst að valdapílurnar benda flestar frá yfirvaldinu og niðurávið. Ef um raunverulegt samráð væri að ræða þá myndu fleiri pílur beinast frá almenningi til yfirvaldsins. Almenningi er vissulega gefinn kostur á því að koma athugasemdum á framfæri, en fyrst og fremst til þess að gagnrýna framkvæmdir sem þegar hafa verið ákvarðaðar, í stað þess að taka mið að sjónarmiðum íbúanna alveg frá byrjun. Slíkt ferli er hreinlega hannað fyrir neikvæðar raddir og andstöðu.

# Uppskrift að sætti

Það er mikill munur á því ferli sem er lýst að ofan og raunverulegri þátttöku íbúa í skipulagsferli. Raunverulegt samráð er alltaf tvíhliða. Grundvallarmunurinn á upplýsingagjöf og samræðum er að hið síðarnefnda byggir á jafnri þáttöku beggja aðila. Það er kaldhæðnislegt hversu mikil áhersla er lögð á mikilvægi þess að almenningur treysti stjórnvöldum þegar stjórnvöld virðast að sama skapa ekki bera mikið traust til almennings. Traust verður að vera gagnkvæmt. Í áhrifamikilli [fræðigrein](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf) um íbúaþátttöku er mismunandi útfærslu á henni líst í þrepum eftir því hversu mikið vald íbúunum er gefið. Neðstu þrepunum er lýst sem engri þáttöku. Hér miðar stjórnvaldið að því að meðhöndla íbúana og veita þeim meðferð til þess að sætta sig við framkvæmdina. Næstu þrep miða að táknrænni þátttöku. Í þessum þrepum er íbúunum gefnar upplýsingar eða þeir eru spurðir ráða. Efstu þrepin miða að því að færa íbúunum raunveruleg völd og litið er á þá sem samstarfsaðila í þróun verkefnisins.

Það eru til mörg raunveruleg dæmi sem sýna fram á það að meiri þátttaka íbúa í skipulagsferlinu leiðir af sér aukna sátt. Þrátt fyrir almennt jákvæð viðhorf Íra til vindorkuvera hefur uppbygging vindorkuvera oft verið blásin af vegna andstöðu. Á sama tíma hefur uppbygging vindorkuvera í Danmörku gengið hratt og örugglega fyrir sig. Grundvallamunurinn virðist vera sá að fyrirkomulagið í Danmörku byggir á [samfélagslegu eignarhaldi](https://www.theguardian.com/environment/2012/nov/05/windfarms-community-ownership) þar sem íbúarnir eiga hlut í vindorkuverunum. Þeir eru því bæði fjárhagslegir og tilfinningalegir hluthafar í uppbyggingunni. Svo virðist sem Írar hafi loksins áttað sig á mikilvægi þátttöku almennings og orkufyrirtækin hafa nú íbúana með í för strax í upphafi ferlisins. Samkvæmt fulltrúa orkufyrirtækis á Írlandi hefur þetta fyrirkomulag ekki aðeins skilað sér í því að framkvæmdir komast að auknum mæli í verk heldur hafa íbúarnir bein áhrif á hvernig verkefnin þróast.

# Spyrjum ekki bara um skoðanir heldur þekkingu íbúa

Það er algengt að litið sé á sjónarmið íbúa sem skoðanir fyrst og fremst á meðan sjónarmið framkvæmdaaðila byggi á þekkingu. Svoleiðis viðhorf tekur ekki mið að því að íbúar búa oft yfir mikilli þekkingu á sínu nærumhverfi sem hægt er að notfæra sér við framkvæmdir. Í Helsinki var tekið mið að [þekkingu íbúa](https://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/esitteet/esite-2017-1-en.pdf) við gerð aðalskipulags sem miðaði að því að þétta byggð borgarinnar. Í stað fámennra og tímafrekra íbúafunda var notast við nýjustu tækni og spurningalista með gagnvirkum kortum af borginni dreift á netinu. Í stað þess að spyrja aðeins um skoðanir íbúa var spurt um þekkingu þeirra á nærumhverfi sínu. Íbúarnir gátu merkt við á korti hvaða svæði hentuðu vel til þéttingar, hvaða svæði væru þeim þýðingamikil, hvaða svæði þörfnuðust uppbyggingar og hvaða svæði væri mikilvægt að vernda. Notast var við sjónarmið 4700 íbúa í ferlinu. Slíkt ferli eykur ekki aðeins lögmæti skipulagsins heldur felst í þvi að litið er á íbúana sem raunverulega sérfræðinga í sínu nærumhverfi.

Með því að samþætta þátttöku íbúa með nýjustu tækni er hægt að ná meiri árangri. Í umfangsmesta verkefni slíks eðlis hér á landi var íbúum Djúpavogs kynnt [framtíðarsýnin í deiluskipulagi](https://djupivogur.is/Frettir/Adalvefur/Djupivogur-3-D-) bæjarins með gagnvirkum tölvugerðum sýndarveruleika. Lykillinn að árangri verkefnisins er þó ekki aðeins notkun nýjustu tækni, heldur sú staðreynd að íbúarnir hafa verið í forgrunni í gegnum allt ferlið og framtíðarsýnin var mótuð í raunverulegu samráði við íbúana. Það er því ekki að undra að viðtökur við skipulaginu hafi verið góðar. Dæmin frá Írlandi, Danmörku, Finnlandi og Djúpavogi ættu yfirvöld sem sjá umhverfismat og skipulagsmál að taka sér í auknum mæli til fyrirmyndar.