

Technical University of Denmark



Indragelse af borgere og interessenter i beslutningsprocessen – en introduktion til beslutningskonferencer

Jensen, Anders Vestergaard; Barfod, Michael Bruhn; Pilkauskiene, Inga

Published in:
Trafik og Veje

Publication date:
2012

[Link back to DTU Orbit](#)

Citation (APA):

Jensen, A. V., Barfod, M. B., & Pilkauskiene, I. (2012). Indragelse af borgere og interessenter i beslutningsprocessen – en introduktion til beslutningskonferencer. *Trafik og Veje*, (8), 56-58.

DTU Library
Technical Information Center of Denmark

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Inddragelse af borgere og interessenter i beslutningsprocessen – en introduktion til beslutningskonferencer

Anders Vestergaard Jensen*, Michael Bruhn Barfod*, Inga Pilkauskiene*

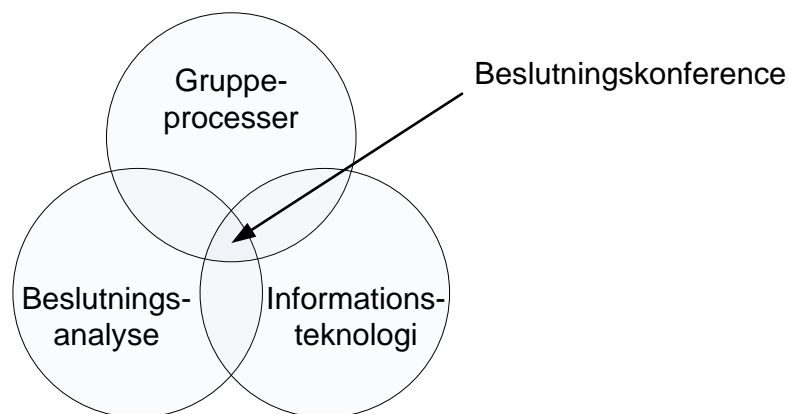
*Institut for Transport, Danmarks Tekniske Universitet, Bygningstorvet 116, 2800 Kgs. Lyngby

Introduktion

Samfundet i dag stiller højere og højere krav til inddragelse af borgere, når der skal tages offentlige beslutninger. Transportområdet er ingen undtagelse. Forskellige trends i samfundets udvikling gør transportplanlægning til et område med stigende kompleksitet. For det første er transportprojekter af sagens natur kontroversielle og vil medføre fordele såvel som ulemper. For det andet bliver beslutningsprocessen ofte påvirket af andre hensyn end de økonomiske, f.eks. kommer sociale hensyn ofte til udtryk igennem, hvad folk mener. Beslutningstagere har et stigende behov for rammer, som kan benyttes til at strukturere den stadig stigende informationsmængde ved de komplekse problemstillinger, således at beslutningsprocessen bliver mere håndterbar og samtidig tager højde for de konsekvenser eventuelle beslutninger medfører. Således opstår et behov for at håndtere de forskellige præferencer de involverede interessenter har og giver udtryk for. I denne artikel gives et bud på, hvorledes de ovennævnte punkter kan imødekommes for derved at muliggøre en helhedsorienteret evaluering ved at anvende beslutningskonferencer.

Beslutningskonference

En beslutningskonference er et redskab, som har til formål at løse vigtige problemstillinger (ved at kombinere en teknisk tilgang med en social proces). Ideelt set bør den overværes og have deltagelse af nøglepersoner, som repræsenterer forskellige perspektiver på problemstillingerne. Det kan f.eks. foregå ved, at en gruppe beslutningstagere/interessenter bliver placeret omkring et bord med det formål at diskutere den givne problemstilling og komme frem til et beslutningsgrundlag. Konferencen styres af en upartisk facilitator, som tilrettelægger og faciliterer samspillet og vidensdelingen rundt om bordet. Desuden benyttes en understøttende teknisk beslutningsmodel, betjent af en beslutningsanalytiker, for at give processen struktur. I denne beslutningsmodel modelleres de problemstillinger og synspunkter, som fremkommer under processen.



Figur 1 De tre koncepter som kombineres ved en beslutningskonference

Det grundlæggende mål med en beslutningskonference (Figur 1) er at skabe en syntese af beslutningsanalytiske teknikker samt de positive egenskaber og dynamikker, der findes ved beslutningstagning i mindre grupper og brugen af informationsteknologi. Fælles forståelse for problemerne skabes vha. beslutningsteknikker og social interaktion, der engagerer de involverede interessenter. Deltagerne opnår herved en fornemmelse af det fælles formål og vil derfor også arbejde mere målrettet med at implementere løsningen. Overordnet set er målet med en beslutningskonference altså ikke at give det bedste svar på en given problemstilling, men derimod at skabe en fælles indsigt og forståelse, som derefter kan lede til en velbegrunderet beslutning.

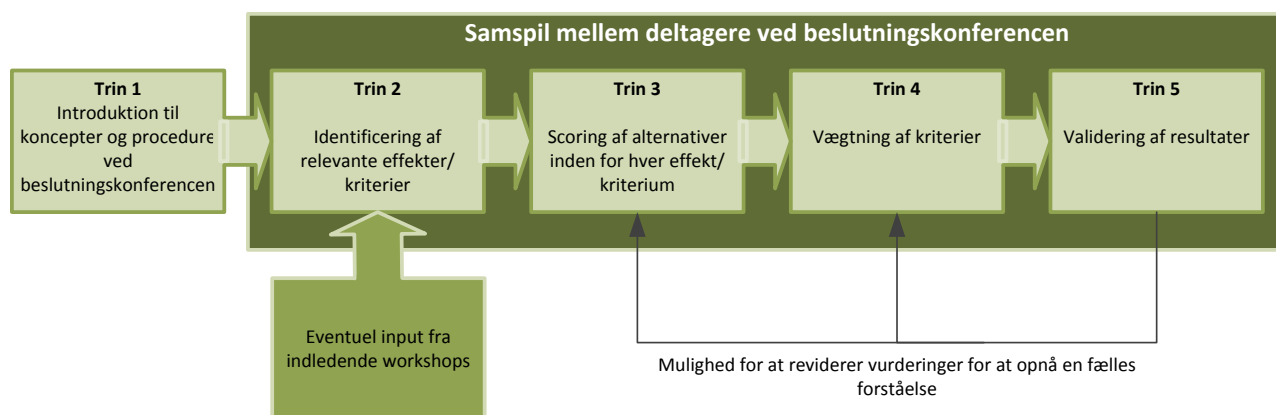
Beslutninger truffet i konsensus ved en beslutningskonference har en højere sandsynlighed for at blive accepteret end resultatet af en kompleks beslutningsanalyse, som kun involverer én beslutningstager, der efterfølgende må retfærdiggøre sin beslutning overfor andre. Derudover vil beslutninger truffet ved en beslutningskonference sandsynligvis have bedre vilkår for at fungere i praksis pga. gruppens engagement.

Den tekniske tilgang består af en vurderingsmodel der kan håndtere de forskellige effekter som er relevante at inddrage i beslutningsprocessen. Vurderingsmodellen danner grundlag for den senere behandling af det data, der kommer frem i vurderingen, og modellen vil også illustrere de resultater der fremkommer undervejs i processen. Vurderingsmodellen kan f.eks. tage udgangspunkt i en konventionel cost-benefit analyse (CBA), der behandler alle de effekter ved projektet, som kan værdisættes. CBA'en bliver udbygget med en multi-kriterie analyse (MCA), der behandler de relevante effekter, som ikke umiddelbart kan værdisættes. Såfremt der f.eks. er udarbejdet en VVM analyse af en række projekialternativer, vil denne blive inddraget i analysen og anvendt som et udgangspunkt for, hvilke effekter der skal inddrages, samt hvilken størrelse disse måtte have. Bestemmelsen, eller evt. eliminering, af disse effekter og deres indvirkning foretages ved en beslutningskonference, hvor alle relevante interessenter inviteres til at deltage.

Beslutningskonferencens 5 trin

En beslutningskonference kan med fordel bygges op omkring fem trin, som deltagerne skal tage stilling til. De fem trin er formuleret med henblik på at motivere beslutningstagere og interessenter til at producere det nødvendige input til en fyldestgørende vurdering. Figur 2 viser disse trin, hvor pilene angiver de

processer, der sikrer, at problemet og beslutningsstøtteværktøjet er blevet forstået og behandlet grundigt. Pilene, som peger tilbage fra trin 5, viser, at det er muligt at gå tilbage i processen og revidere vurderingerne i trin 3 og 4, hvis der ikke er opnået fælles forståelse. Trinene beskrives kort nedenfor.



Figur 2 Beslutningskonferencens 5 trin (Barfod, 2012)

Først og fremmest er det vigtigt for kvaliteten af beslutningskonferencen, at facilitatoren starter med at introducere de benyttede begreber og metoder i enkle vendinger. Hvis denne introduktion bliver for teknisk eller teoretisk vil deltagerne have en tendens til at blive forvirrede, men en kort praktisk introduktion vil hjælpe dem med at forstå, hvordan deres input bliver behandlet. Dette bidrager til at gøre beslutningstagerne mere komfortable med de senere beslutninger, når de kender de grundlæggende egenskaber ved beslutningsstøtteværktøjet. Ideelt set bør værktøjet være bygget op på en så intuitiv og let tilgængelig måde, at deltagerne ikke behøver et indgående kendskab til de mange teorier anvendte og teknikker.

Andet trin omhandler en identifikation af de relevante effekter/kriterier for vurderingen. I denne henseende kan det være nyttigt at gennemføre workshops allerede i den indledende planlægningsfase, hvor spørgsmål vedrørende initiativet kan diskuteres og kriterier med indflydelse på beslutningsprocessen kan udvikles. Desuden kan sådanne workshops hjælpe med at reducere et stort antal af projekialternativer og i stedet fokusere mere detaljeret på f.eks. 3-4 stykker. De typer kriterier som udvikles i denne fase afhænger af, om det allerede er blevet besluttet at gå videre med initiativet. I så fald vil beslutningskonferencen have til formål at træffe et informeret valg mellem alternativer, og i konsekvens heraf bør de kriterier, der medtages, bidrage til at adskille alternativerne. Hvis der i stedet er tale om en såkaldt go/no-go beslutning, så vil de inkluderede oftes være af en mere strategisk økonomisk type. Den indledende fase kan skabe en masse forskellige kriterier uanset hvilken af de to førnævnte typer der behandles. Derfor er det op til deltagerne i beslutningskonferencen at strukturere og reducere kriterierne således at alle bidrager til differentieringen mellem alternativer.

Når alle relevante kriterier er blevet defineret omfatter tredje trin en bedømmelse af alternativerne ud fra kriterierne. Der findes en bred vifte af teknikker til dette formål, som dog ikke behandles nærmere her (se evt. Barfod(2012) for mere information).Trinet udmunder i, at alle alternativer er blevet tildelt en score, som repræsenterer dets performance, under hvert kriterium.

Det fjerde trin introducerer den mest subjektive og vanskelige del af vurderingen: vægtningen af kriterierne. Opgaven i dette trin – at få deltagerne til at enes om vægte for kriterierne – anses for at være meget vanskeligt eller endda umuligt. Der kan være meget modsatte opfattelser til stede ved beslutningskonferencen, som vil repræsentere meget forskellige vægtsæt. I stedet for at forsøge at opnå enighed, kan det være nyttigt at undersøge de forskellige vægtsæt individuelt. Disse kan enten pege på det samme projekialternativ som værende den mest attraktive, hvilket selvfølgelig vil være det ideelle, eller de kan pege på forskellige projekialternativer. Hvis det sidste er tilfældet kan videre drøftelse i det femte trin muligvis føre til en fælles forståelse mellem deltagerne, eller måske vil beslutningstagerne ende med at vælge deres egen favoritalternativ. Dog vil beslutningstagerne – uanset hvad – træffe deres valg baseret på et bredere grundlag af viden efter en gennemført beslutningskonference, da de også er opmærksomme på andre interessentgruppers synspunkter, og kan tage hensyn til disse. For at forbedre metoden på dette punkt kan en egentlig usikkerhedsanalyse foretages, således at det gøres klart hvilken betydning vægtene har for det endelige udfald af processen (se Jensen (2012)).

Diskussion

Beslutningskonferencer har været anvendt på DTU Transport til at evaluere en række forskellige transportproblemer, bl.a. i forbindelse med en lokationscase (Barfod et al., 2008), en jernbanecase (Hiselius et al., 2009) og et cykelcase (Barfod og Salling, 2010), og metoden har vist sig at være velegnet til at forbedre beslutningsgrundlaget. Dog har anvendelsen af beslutningskonferencer som metode for at klarlægge interessenternes præferencer givet en række udfordringer: når der skal tages beslutninger i grupper med flere forskellige interessenter, er det nødvendigt at sikre sig at alle bliver hørt. Endvidere er det op til beslutningskonferencens facilitator på bedste vis at inddrage samtlige interessenter. Dette indikerer, at facilitatoren kan have en indvirkning på det endelige output fra beslutningskonferencen, hvilket ikke er ønskeligt. Derfor er det vigtigt at facilitatoren er bevidst om dette og forsøger at inddrage alle tilstedeværende ligeværdigt. Yderligere er det vigtigt at understrege at en beslutningskonference er en form for et diskussionsforum, med alt hvad dette må indebære. Bl.a. kan en interessent have en skjult dagsorden, der kan betyde, at der på forhånd er et alternativt, som er favorit, og gennem processen vil interessenten forsøge at dreje beslutningen hen imod dette alternativ. Det anses, at dette aspekt altid vil være tilstede i beslutningsprocessen og er ikke et problem, der specielt relaterer sig til den her præsenterede metode. Yderligere kan det argumenteres, at en beslutningskonference er en ressourcekrævende proces, da den kræver tilstedeværelse af adskillige personer. En beslutningskonference vil ofte have en varighed på ½-1 dag, hvor til kommer forberedelsestid for deltagerne. Derved bliver der hurtigt brugt en del ressourcer på sådan en proces. Dette skal dog ses i forhold til det udbytte en beslutningskonference giver. Først og fremmest giver en beslutningskonference et veldokumenteret beslutningsgrundlag, der på en systematisk og transparent måde kan belyse et beslutningsproblem. Derudover samler en beslutningskonference interessenter omkring et beslutningsproblem og udstykker rammerne for en diskussion og behandling af problemet med en uvildig facilitator. Dette bevirker at interessenterne opnår bedre kommunikation, en fælles forståelse for målet med projektet og et bedre engagement i projektet.

Konklusion og perspektiv

Det er blevet eftervist, at ved at udføre en helhedsorienteret beslutningsanalyse vha. beslutningskonferencer kan et beslutningsgrundlag for infrastrukturprojekter præsenteres på en systematisk og transparent måde.

Arbejdet med beslutningskonferencer indikerer, at det er muligt at afholde en konference af ½-1 dags varighed, hvor op til 4 alternativer med 8 effekter kan blive behandlet. Hvis der ønskes behandlet flere alternativer eller effekter må der påregnes en beslutningskonference af længere varighed for at have tilstrækkelig tid til vurderingerne.

Omfanget af vurderingerne kan være en begrænsende faktor. Såfremt der ønskes en behandling af et meget stort infrastrukturprojekt med vidtrækkende effekter, kan det være svært for interessenterne at skabe overblik over samtlige effekters indvirkning på de behandlede alternativer. Dermed kan det være en fordel at bryde problemstillingen op i mindre delproblemer, som kan behandles separat.

Metoden tillader at beslutningstagerne kan få systematisk input fra adskillige interessenter og gør det muligt at inddrage allerede udarbejdet materiale, som f.eks. VVM redegørelser, på en transparent måde. Der er dermed mulighed for at inddrage flere præferencer i beslutningsmaterialet, samtidig med at det allerede udarbejdede materiale kan anvendes mere direkte i arbejdet med at finde det bedste alternativ.

Beslutningskonferencekonceptet og dets struktur udvikles løbende og vil i den kommende tid blive anvendt på forskellige problemstillinger i de to forskningsprojekter UNITE (Usikkerheder i vurderinger af transportprojekter) og SUSTAIN (Bæredygtig national transportplanlægning), som begge er realiseret gennem midler fra Det Strategiske Forskningsråd.

Litteratur

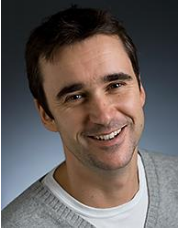
Barfod, M.B., Jeppesen, S.L., Jensen, A.V., Leleur, S., Larsen, J.D, og Rørbech, J. (2008). Kapitel 13: STMA beslutningsanalyse – metoder, proces og software. I Carlsson, C-M. Et al (red). STMØ – Integration, konkurrencraft och utbildning i Öresundsregionen. Rapport 2, STMØ (2008).

Barfod, M.B. og Salling, K.B. (2010). Principper og metoder for Cykelpuljeprioriterings-metoden (CPP-metoden). Trafik og Veje, januar 2010.

Barfod, M.B. (2012). Optimising Transport Decision Making using Customised Decision Models and Decision Conferences. Ph.D afhandling, Institut for Transport, Danmarks Tekniske Universitet.

Hiselius, L.W., Barfod, M.B., Leleur, S., Jeppesen, S.L., Jensen, A.V. og Hjalte, K. (2009). Helhedsorienterad utvärdering av kollektivtrafikåtgärder. Trafik och Väg, Institutionen för Teknik och Samhälle, Lunds Universitet.

Jensen, A.V. (2012). Appraisal of Transport Projects: Assessing Robustness in Decision Making. Ph.D afhandling, Institut for Transport, Danmarks Tekniske Universitet.



Anders Vestergaard Jensen
Ph.D. studerende
DTU Transport
avj@transport.dtu.dk



Michael Bruhn Barfod
Adjunkt
DTU Transport
mbb@transport.dtu.dk



Inga Pilkauskiene
Videnskabelig assistent
DTU Transport
inam@transport.dtu.dk