

FRA MODSTAND TIL MEDVIND

Partnerskaber og inddragelse i den grønne omstilling

Forord

Danmark har de rigtige brikker til at få puslespillet med en bæredygtig energiomstilling til at gå op. Grøn strøm fra markant mere sol og vind skal elektrificere meget store dele af vores energiforbrug i form af varmepumper, elbiler, og lignende, for derved at fortrænge den fossile energi og en væsentlig del af biomassen. Samtidig har Danmark både en mulighed og en forpligtelse til at være et grønt batteri for Europa, og der er udsigt til at Danmark kommer til at levere utrolige mængder af grøn strøm, og sandsynligvis også grøn brint, til det enorme energibehov i Europa. Alt dette er afgørende for klimaet og vigtigt for Danmark og danskerne, men det kræver også nye rammer og forståelse for de energianlæg der bliver en del af den grønne omstilling. Vi er nødt til at være tydeligere og nytænkende i forhold til den måde vi inddrager borgerne på, både nationalt og lokalt i de kommunale processer. Denne udgivelse er et stærkt bud på netop dette: En model for energiplanlægning, der inddrager borgere og interessenter for at skabe løsninger med bred accept. Det er et tidligt, men vigtigt skridt på vejen mod en konkretisering af den hjørnesteen af bæredygtig omstilling, der alt for ofte bliver glemt: borgere skal spille en aktiv rolle på alle niveauer af omstillingen.

God læselyst!



Christian Ibsen
Direktør, Concito



Indhold

Introduktion	5
Anbefaling 1: Skab gode rammer med hele lokalsamfundet	9
Anbefaling 2: Tilpas projektet den lokalpolitiske kultur	10
Anbefaling 3: Værdier og følelser i energiplanlægning	11
Anbefaling 4: Tydeliggør planlovens indvirken på projektet	12
Anbefaling 5: Indtænk processen i eksisterende rammer for inddragelse	13
Anbefaling 6: Udvalg metode og rekrutteringsproces ud fra kommunale behov	14
Anbefaling 7: Opsæt systemer for effektiv risikostyring	15
Anbefaling 8: Anvend ekstern assistance og erfaring	16
Anbefaling 9: Etabler tydelige rammer for samarbejdet	17
Partnerskaber som vejen til demokratisk energiplanlægning	19
Afrunding	25
Referencer	26



Introduktion

Tiden er knap og opgaven er enorm. Den grønne omstilling kan i allerhøjeste grad ses som en gordisk knude, der ikke godtager simple idéer og løsninger. Der skal skæres markant på udledningen af drivhusgasser, og biodiversiteten skal styrkes, samtidig med at alle borgere skal sikres bæredygtige levevilkår – alt sammen inden for det nuværende, afgørende årti.

De danske kommuner har fået det store ansvar at effektuere regeringens målsætninger for omstillingen til en vedvarende energiproduktion. I al sin enkelthed skal opsætningen og renoveringen af solceller, vindmøller, samt andre vedvarende energikilder, sikre at det danske energibehov er dækket. Men selvom den gængse dansker taler stærkt for omstillingen til vedvarende energi, ser vores forvaltninger ofte en anden virkelighed, når placeringen af energianlæg skal fastlægges. Lokalgrupper etableres, organisationer tyer til tasterne, og modstand vokser frem, når kommunen sætter en traditionel høring op for et projektforslag. Den lokale modstand mod nye solceller, vindmøller, eller biogasanlæg er stigende i alle landets kommuner. Hvordan kan det være?

Vi mener at modstanden er et mikroeksempel på en større problemstilling: Vi har ikke noget overblik over alle interesserne der er i de danske landskaber. For nogle år tilbage gik vi sammen med Aalborg Universitet for at kortlægge godkendte kommunalplaner, samt nationale og internationale regulativer. Den noget opsigtsvækkende konklusion her var at de samlede planer kræver et areal på 130-140% af Danmark. Vi har ikke plads til vores ambitioner. Der er noget grundlæggende galt i den måde vi lægger planer på.

Når situationen er den, at der er for mange interesser på for lidt plads, vil konflikter opstå. Aktører, der har interesse i naturbevarelse kan modsætte sig vindmøllerne, der påvirker fuglebestanden. Sommerhusejere kan frygte ødelagt udsigt og gener ved solcelleanlæg. Forklaringen af sådan en modstand mod VE-anlæg reduceres ofte til den såkaldte NIMBY-effekt, altså idéen om at borgere bliver utilfredse, hvis et anlæg skal ligge i deres egen baghave. Forskning og erfaring viser dog, at det i langt højere grad handler om planlægningsprocessens retfærdighed og gennemsigtighed, der afgør graden af lokal modstand (Concito 2018; Clausen, Rudolph & Nyborg, 2021). At referere til NIMBY som den centrale årsag til modstand mod VE-anlæg, er at overse åbenlyse processuelle mangler og fratage borgernes legitimitet i dialogen om vores fremtidige arealanvendelse (Agger & Tortzen, 2023). Vender vi problemstillingen på hovedet bliver det faktisk tydeligt, at borgernes mange interesser og bekymringer rummer muligheder for samarbejde og samskabelse. Vores arbejde gennem de forgangne 30 år viser at mødet mellem mennesker kan vise vejen til fælles løsninger. At det, som i det usagte bliver til konflikter, kan blive en lokal samlingskraft gennem dialog.

Denne grundlæggende tese er udgangspunktet for et samarbejde mellem os og Region Sjælland, der har sat sig for at vejlede sjællandske kommuner i deres arbejde med DK2020 gennem strategisk samarbejde med interessenter og borgere. Initiativet og finansieringen kommer fra Region Sjælland, der ønsker at fortsætte arbejdet med regional udvikling mod mere bæredygtige kommuner. Over halvandet år har vi udviklet og anvendt en model for inddragende planlægning for at give tre kommuner et styrket grundlag for at komme videre med den grønne omstilling.

Holbæk-, Kalundborg-, og Vordingborg Kommune har valgt at indgå i dette nyskabende og forpligtende samarbejde. Vores største respekt går ud til de personer, der har påtaget sig dette tungtvejende ansvar i kommunernes forvaltning, og har været med til at bane vejen for et paradigmeskift i dansk energiplanlægning. Særligt Runa Lund Sørensen, Søren Steensgaard, og Karsten Kolle fra de respektive kommuner skal have en tak for deres store og vigtige indsats.

Projektet har været opdelt i fire grundlæggende faser, hver med sin særlige egenskab. Forud for de fire faser ligger et grundigt forarbejde og samarbejde for at knytte det overordnede projektformål til den enkelte kommunes behov og arbejdsgang. Således har hver kommune fået lagt en egen samarbejdsaftale for netop deres bud på inddragende, strategisk energiplanlægning.

Holbæk Kommune har gennem de seneste år lagt vægt på strategisk energiplanlægning og behovet for inddragende processer hertil. En ubekendt i deres ligning har dog været den store ressource, der ligger i kommunens landbrug, og hvorvidt industrielle biogasanlæg bør udgøre et led i deres energiplan.

Kalundborg Kommune huser nogle af landets stærkeste og vigtigste industrier og har derfor et markant højere energiforbrug end den gennemsnitlige kommune. Spørgsmålet om hvorvidt man da bør være selvforsynende træder naturligt i karakter, samtidig med at kommunens industrielle karakter også byder på muligheder som den internationale anerkendte Symbiose.

Vordingborg Kommune har udmærket sig gennem deres produktion af vedvarende energi og ambitioner for Power-to-X. Allerede ved projektets indgang var kommunen selvforsynende med vedvarende energi. Ambitionerne lå derfor i et ønske om at bidrage til den nationale energiproduktion og energisikkerhed med energilagring, hvilket fordrer en yderligere øgning i vedvarende energikilder.

Hver kommune har altså tydelige særpræg og behov for deres omstilling til vedvarende energi. De fire faser har dog i det store og hele været sammenlignelige¹ i format på tværs af kommunerne:

1

Interessenter lægger anslaget

Med projektets igangsættelse har vi samarbejdet med lokale interessenter, med holdninger, behov, og bekymringer til fremtidens landskaber. Alle fra lokale lodsejere til miljøforeninger er blevet inkluderet i et forsøg på at skabe en palette med de legitime behov og bekymringer, der skal overvejes når kommunen lægger energiplaner. På baggrund af et fælles informationsmateriale, forfattet af os, går interessenter i dialog for at udpensle uenigheder og muligheder for synergi.

2

Borgere kommer til orde

Kommunens borgere inviteres til et borgertopmøde – en deliberativ metode, hvor borgerne sættes i højsædet. Rundt regnet 100 borgere bliver inviteret bredt ud i hver kommune for at bruge en aften til at arbejde videre på interessenternes og vores grundlag. I gruppesessioner går borgere på tværs af alder, uddannelse, og baggrund i dialog for at give klare anbefalinger til kommunens videre arbejde med vedvarende energi. Med live-afstemninger vejes stemningen i hallen, og deltagerne får et indtryk af deres medborgeres generelle holdninger.

3

Anbefalinger diskuteres politisk

Med interessenternes og borgernes bidrag og anbefalinger har vi et stærkt grundlag for at udpege nye retningslinjer for kommunernes videre arbejde med energiplanlægning og grøn omstilling. Disse anbefalinger bliver bragt op i kommunernes politiske udvalg i en diskussion mellem os, politikere, og forvaltning. Der lægges planer for hvordan processen kan tænkes ind i kommunens revidering af klimaplaner, samt den generelle tilgang til energiplanlægning.

¹ I Holbæk Kommune er første fase foregået i individuelle diskussioner med interessenter, der har samlet deres holdninger i det fælles informationsmateriale.

4

Vi lægger vejen for fremtidens inddragelsesarbejde

Vi kan se at dialog og inddragelse skaber robuste løsninger på komplekse problemstillinger, som den grønne omstilling mildest talt må siges at være. Men inddragelse er ikke en simpel størrelse, og vores model for inddragende energiplanlægning er netop det – en model, et bud, et forsøg. Dette projekt udgør et vigtigt skridt for tre kommuner i deres konkrete arbejde, men også et vigtigt skridt for udviklingen af vores demokrati. Sammen med de tre kommuner og Region Sjælland har vi evalueret den gennemgåede proces og sammenlagt dem med vores erfaringer fra andet arbejde med inddragelse og dialog. Resultatet heraf er dette magasin, hvor vores samlede refleksioner, anbefalinger, og ønsker for fremtiden præsenteres.

På de følgende sider præsenterer vi to nybrud i vores arbejde med inddragende metoder i dansk energiplanlægning. Først vil du kunne læse om vores konkrete erfaringer fra samarbejdet med Holbæk-, Kalundborg-, og Vordingborg Kommune. Vi har evalueret projektets metodiske valg og set på vores succeser og fejlslag. Det har vi kogt sammen til en krafttæring af de vigtigste overvejelser, vi vil give videre til kommuner og regioner, der vil arbejde yderligere med inddragelse i deres energiomstilling.

Dernæst arbejder vi videre ud fra vores erfaringer og metodiske kompetencer for at præsentere en model for inddragelse i kommunernes samlede arbejde med energiomstillingen. Kommunernes behov, presset for en snarlig omstilling, og den demokratiske nødvendighed af nytænkt inddragelse er blevet samlet i en partnerskabsmodel, der viser vejen til robuste løsninger på den krise vi står overfor. Vi håber at I vil gå til vores forslag med nysgerrighed og åbenhed. Det er ingen hemmelighed at vi har brug for forandring, og vi mener at dette er det bedste bud på nye baner.



Anbefaling 1

Skab gode rammer med hele lokalsamfundet

Forklaring:

En god inddragende proces har klare rammer, der knytter sig tæt til lokalområdet. Ved at inkludere lokale interessenter og politikere aktivt og tidligt i identifikationen af mål og løsninger styrkes forankringen af den inddragende energiplanlægning.

- 1. Demokratisk legitimitet:** Inklusion af lokale interessenter og politikere i planlægningsprocessen giver en følelse af demokratisk legitimitet til energiplanen. Dette skaber tillid og accept fra lokalsamfundet, da de føler sig hørt og respekteret i beslutningsprocessen.
- 2. Bedre beslutninger:** Lokale interessenter og politikere bringer vigtig viden og perspektiver til bordet. Deres deltagelse hjælper med at identificere problemområder og muligheder, som eksperter måske ikke har set. Dette kan føre til mere nuancerede og effektive energiløsninger.
- 3. Lokal viden og erfaring:** Lokale interessenter og politikere kender de specifikke udfordringer og muligheder i deres område bedre end nogen andre. Deres input kan hjælpe med at tilpasse energiplanen til de lokale forhold, hvilket øger sandsynligheden for succes.
- 4. Skaber ejerskab:** Når folk er involveret tidligt i beslutningsprocessen, føler de et større ejerskab over for planen. Dette kan føre til større engagement og ansvarlighed i at implementere og opretholde planen på lang sigt.
- 5. Opdateret lokal viden og kvalificerede diskussioner i kommunalbestyrelser:** Inklusion af lokale politikere i de inddragende energiplanlægningsprocesser giver dem mulighed for at opdatere deres viden om de aktuelle udfordringer og muligheder i deres geografi. Hvilket kan resultere i bedre kvalificerede diskussioner i kommunalbestyrelser, hvilket fører til mere informerede beslutninger og øget politisk engagement.

Sammenfattende kan tidlig og aktiv inddragelse af lokale interessenter og politikere styrke den lokale forankring af en inddragende kommunal energiplanlægning ved at skabe legitimitet, bedre beslutninger, lokal tilpasning, ejerskab, konfliktforebyggelse, politisk støtte og kvalificere lokalpolitiske drøftelser.



Anbefaling 2

Tilpas projektet den lokalpolitiske kultur

Forklaring:

Ingen to kommunalbestyrelser eller forvaltninger er ens, og alle inddragende processer skal tilpasses den lokale kontekst og kultur. Et inddragende projekt bør afstemmes og tilpasses både lokalpolitikeres behov og forvaltningernes arbejdskultur for at sikre godkendelse, forståelse, og et godt samarbejde.

- 1. Bedre chancer for succesfuld implementering:** Når energiplanlægningen er tilpasset den lokalpolitiske kultur, øges sandsynligheden for, at planen vil blive vedtaget og implementeret effektivt. Lokalpolitikere og forvaltningsfolk vil være mere tilbøjelige til at støtte og deltage aktivt i en proces, der tager hensyn til deres måde at arbejde og beslutte på.
- 2. Effektiv ressourceallokering:** Når inddragelsesprocessen er tilpasset den lokale kultur, kan det føre til mere effektiv brug af ressourcer, da man undgår unødvendige konflikter og modstand, der kan forsinke planlægningsprocessen.
- 3. Sikre en proces i overensstemmelse med eksisterende praksisser og værdier:** Kommuner i et land kan have forskellige organisatoriske kulturer, når det kommer til inddragelsesprocesser. Nogle kommuner kan have en mere åben og inkluderende tilgang, mens andre kan have en mere formel tilgang til beslutningstagning. Det er vigtigt at erkende, at disse kulturelle forskelle eksisterer og kan påvirke, hvordan inddragelsesinitiativer bør designes og implementeres.

Sammenfattende kan tilpasning af inddragende kommunal energiplanlægning til den lokalpolitiske kultur hjælpe med at fremme en mere effektiv og vellykket planlægningsproces, der tager højde for de unikke forhold i hver kommune.



Anbefaling 3

Værdier og følelser i energiplanlægning

Forklaring:

Modstand opstår når mennesker ikke føler sig set og hørt. Rent teknisk argumentering for en placering af vedvarende energi skaber ikke rum for at man kan diskutere ud fra ens personlige behov og bekymringer. Hvis den grønne omstilling skal fungere, er det nødvendigt at sætte rammer op, hvor værdier og følelser kan diskuteres som legitime bidrag til udformningen af landskabet.

- 1. Anerkendelse af ægte interessekonflikter:** Det er vigtigt at anerkende, at der i nogle tilfælde kan være ægte interessekonflikter mellem forskellige parter i energiplanlægningen. Ved at tillade en åben diskussion om værdier og følelser kan disse interessekonflikter komme frem i lyset og blive behandlet på en mere gennemsigtig måde. Dette skaber mulighed for at forstå, hvor meget disse konflikter reelt fylder, og hvordan de bedst kan håndteres for at opnå den bedste løsning for alle involverede parter. Ved at tackle disse konflikter åbent og ærligt kan man skabe grundlaget for mere vellykkede og holdbare energiplaner.
- 2. Bedre langsigtede resultater:** Ved at tage sig tid til at forstå og inddrage værdier og følelser kan energiplanlægningen blive mere holistisk og langsigtede. Dette kan hjælpe med at undgå uventede problemer og skabe mere robuste energiløsninger.
- 3. Innovative løsninger:** Diskussion om værdier og følelser kan føre til innovative løsninger, der tager hensyn til lokale præferencer og kulturelle faktorer. Dette kan resultere i mere effektive og vellykkede energiplaner, der bedre imødekommer samfundets behov.

Sammenfattende kan inddragelse af værdier og følelser i energiplanlægning bidrage til at tackle konflikter åbent og ærligt, samt skabe langsigtede og innovative løsninger, samtidig med at det fremmer demokratisk deltagelse og samarbejde mellem interessenter og borgere med forskelligt rettede interesser.



Anbefaling 4

Tydeliggør planlovens indvirken på projektet

Forklaring:

Det er afgørende at sikre en klar kommunikation om, hvad der er omfattet af planloven, herunder høringsfrister og lignende, samt hvad der er en del af de såkaldte mer- eller for-offentlighedsprocesser. Ofte er initiativer til borgerinddragelse i de tidlige faser af planlægningen ikke omfattet af planloven, men de kan spille en afgørende rolle for at undgå konflikter, hvor borgere føler sig overset eller ikke inddraget i den strategiske planlægning. Selvom der nogle gange kan være en forventning om, at mer- og for-offentlighedsprocesser kan erstatte de lovbestemte krav i planloven, er dette ikke tilfældet. Det er derfor af afgørende betydning at afklare og tydeligt forklare, hvordan en given inddragelsesproces kan integreres i forhold til de lovbestemte krav i planloven. Dette vil hjælpe med at undgå misforståelser og sikre, at planlægningen forbliver i overensstemmelse med loven, samtidig med at der tages hensyn til borgerinddragelsens betydning.

- 1. Transparent og ansvarlig forvaltning:** Klar kommunikation om planlovens krav understreger den offentlige forvaltnings ansvarlighed og gennemsigtighed i forbindelse med energiplanlægningen, hvilket er afgørende for at opretholde troværdigheden og tilliden til myndighederne.
- 2. Forventningsafstemning og timing:** Ved at klargøre planlovens indvirkning kan man skabe en mere gennemsigtig og retfærdig inddragelsesproces, der giver borgerne tillid til, at deres synspunkter og bekymringer bliver hørt og taget alvorligt i energiplanlægningen.
- 3. Undgå misforståelser og frustration:** At afklare forskellen mellem frivillige mer- og for-offentlighedsprocesser og lovpligtige krav hjælper med at undgå misforståelser, frustration og muligvis konflikter mellem interessenter og beslutningstagere.

Samlet set er det vigtigt at forklare, at mer- og for-offentlighedsprocesser ikke kan erstatte de lovbestemte krav i planloven for at sikre en retfærdig, retlig og effektiv planlægning med tilstrækkelig borgerinddragelse.



Anbefaling 5

Indtænk processen i eksisterende rammer for inddragelse

Forklaring:

Mange kommuner har allerede eksisterende og veletablerede offentlighedsprocesser, f.eks. relateret til lokaludvalg, særlige borgergrupper, særlige lokale interesser med mere, der passende kan tages afsæt i ved initiativer til inddragende energiplanlægning. Disse eksisterende fora kan passende understøtte en supplerende offentlighedsproces, og kan således bruges til at legitimere eller bidrage til den videre energiplanlægning.

- 1. Bedre koordination:** Ved at knytte dele af de inddragende processer til eksisterende og veletablerede lokale grupper kan man opnå bedre koordination mellem forskellige aspekter af lokalsamfundets udvikling og behov, hvilket kan føre til mere sammenhængende og helhedsorienterede beslutninger.
- 2. Legitimitet og opbakning:** Brugen af eksisterende lokale rammer kan bidrage til at legitimere energiplanlægningen i øjnene på borgerne. Når planen udvikles inden for rammerne af velkendte og accepterede strukturer, kan det øge opbakningen til planen og mindske modstand.
- 3. Løbende forbedringer:** Brugen af eksisterende lokale rammer giver mulighed for kontinuerlig feedback og justeringer i processen. Dette gør det muligt at reagere på ændrede behov og omstændigheder over tid.

Samlet set er inddragende energiplanlægning inden for eksisterende inddragelsesrammer afgørende for at skabe mere demokratiske, effektive, og bæredygtige energiløsninger, der bedre imødekommer samfundets behov og prioriteringer.



Anbefaling 6

Udvælg metode og rekrutteringsproces ud fra kommunale behov

Forklaring:

Inddragelse og rekruttering af borgere kan udføres på mange måder. Mange danske aktører ligger inde med erfaring og viden for at skræddersy inddragende processer, men det afgørende er at tilpasse processen til kommunens, særlige karaktertræk og behov samt projektets overordnede formål.

- 1. Øget relevans:** Ved at tilpasse inddragelsesmetoden og rekrutteringsprocessen kan man sikre, at de involverede borgere og interessenter føler, at deres input og perspektiver er relevante for energiplanlægningen. Dette øger kvaliteten af de indsamlede data og beslutninger, der træffes på baggrund af dem.
- 2. Fleksibilitet og tilpasningsevne:** Energiplanlægning og kommunale behov kan ændre sig over tid. Ved at have en tilpasningsdygtig tilgang til inddragelse og rekruttering kan kommunen bedre imødekomme ændrede omstændigheder og udfordringer.

Samlet set handler det om at sikre, at inddragelsesprocessen er skræddersyet til kommunens unikke situation, så den bedst muligt opnår de ønskede mål og resultater inden for rammerne af kommunens specifikke behov og karaktertræk.



Anbefaling 7

Opsæt systemer for effektiv risikostyring

Forklaring:

Energiplanlægning er et krydsfelt af mange interesser og processer, og uforudsete barrierer vil som oftest forekomme. Ved at gennemføre en klar risikovurdering, kan man foregribe potentielle risici og minimere potentielle konflikter betydeligt.

- 1. Konfliktforebyggelse:** Energiplanlægning involverer interessenter med forskellige mål og interesser, såsom energiselskaber, miljøgrupper og lokale samfund. Ved at identificere og forstå potentielle risici på forhånd kan man proaktivt arbejde på at minimere konflikter og stridigheder mellem disse interessenter.
- 2. Forbedret kommunikation:** Risikovurdering giver mulighed for at identificere områder, hvor kommunikationen mellem interessenter kan gå galt eller misforståelser kan opstå. Ved at adressere disse risici på forhånd kan man forbedre kommunikationen og samarbejdet mellem de involverede parter.
- 3. Løsning af potentielle konflikter:** En klar risikovurdering giver mulighed for at udvikle løsningsstrategier for potentielle konflikter. Dette kan indflydelse stor indflydelse på valg af metodevalg i forhold til både inddragelsesproces og rekruttering.

Sammenfattende er en klar risikovurdering i inddragende initiativer på energiområdet afgørende for at minimere potentielle konflikter, forbedre kommunikationen mellem interessenter og sikre, at planerne og projekterne forløber bedre og mere effektivt. Dette kan have positive effekter på både resultat og de inddragedes tilfredshed.



Anbefaling 8

Anvend ekstern assistance og erfaring

Forklaring:

En neutral, ekstern assistance kan med fordel trækkes ind for at øge legitimiteten af en inddragende proces og sikre, at borgere oplever planprocessen som fair og gennemsigtig. Samtidig yder den eksterne aktør et styrket vidensgrundlag for processen.

- 1. Objektivitet og neutralitet:** En ekstern aktør er ikke direkte involveret i kommunens interne beslutningsprocesser og har derfor ingen personlige interesser i udfaldet. Dette sikrer, at inddragelsesprocessen forbliver objektiv og neutral, hvilket er afgørende for at opretholde tillid og legitimitet blandt borgerne.
- 2. Ekspertise og erfaring:** Eksterne eksperter bringer ofte værdifuld viden og erfaring fra lignende projekter i andre kommuner eller regioner. Dette kan hjælpe med at undgå gentagelse af fejl og sikre, at processen følger bedste praksis.
- 3. Tillid og troværdighed:** Når borgerne ser, at eksterne eksperter er involveret i processen, kan det øge tilliden til, at beslutningerne ikke er forudbestemt og at processen ikke er styret af skjulte dagsordener. Dette bidrager til at skabe en følelse af troværdighed og ærlighed.

Samlet set kan anvendelsen af ekstern assistance og erfaring styrke legitimiteten, effektiviteten og kvaliteten af en inddragende proces på energiområdet, samtidig med at den bidrager til at opretholde borgernes tillid og sikre, at beslutningerne træffes på et solidt vidensgrundlag.



Anbefaling 9

Etabler tydelige rammer for samarbejdet

Forklaring:

Inddragende processer bør indeholde leverancer i form af opsamlinger, evalueringer, og struktur for erfaringsudveksling. Det er ikke givet på forhånd, hvilken partner, der bedst kan bidrage til sådanne leverancer, hvorfor det tidligt i processen bør udspecificeres.

- 1. Skaber læring og erfaringsudveksling:** Tydelige rammer for erfaringsudveksling sikrer, at de opnåede resultater og indsigter fra den inddragende proces bliver dokumenteret og delt med kommunens beslutningstagere og interessenter.
- 2. Sikrer implementering:** Når der er tydelige rammer for samarbejdet, er det lettere at integrere resultaterne af den inddragende strategiske energiplanlægning i den kommunale praksis. Hvilket kan bidrage til en bedre implementering af planerne, hvilket gavner både kommunen og borgerne.
- 3. Fremmer selve interessent- og borgerdeltagelsen:** Klare rammer kan hjælpe med at inddrage borgere og interessenter mere bedre i processen. Når borgerne tydeligt ser, hvordan de bidrager, vil de være mere tilbøjelige til at deltage aktivt og føle en meningsfuld forbindelse til processen.

I det store hele bidrager etablering af tydelige rammer til en mere helhedsorienteret tilgang til inddragende strategisk energiplanlægning. Det er særligt gældende hvis man ønsker at interessent- og borgerdeltagelse skal være en integreret del af den kommunale praksis.



Partnerskaber som vejen til demokratisk energiplanlægning

Effektiv og struktureret borgerinddragelse bliver afgørende for Danmarks omstilling til vedvarende energi. Vores erfaringer i Holbæk-, Kalundborg-, og Vordingborg Kommune bekræfter kun den centrale tese, at borgere vil og kan inkluderes i omstillingen på innovative måder. Hvis det skal ske, og vi skal komme i mål med den grønne omstilling, er der behov for et skift i måden hvorpå vi tilgår inddragelse. I langt højere grad bør kommuner påtage sig rollen som facilitator for lokale partnerskaber mellem interessenter og borgere, der vil støtte op om lokal udvikling og omstilling.

På baggrund af vores mangeårige erfaring med inddragelse, og konkrete erfaringer fra de tre kommuner i Region Sjælland, har vi udviklet en model, der adresserer netop dette behov. Vi har valgt at kalde denne model for Partnerskabsmodellen.

Partnerskabsmodellen viser os hvordan vi i de danske kommuner skal organisere lokale partnerskaber fra den tidligste energiplan til det første spadestik. Således kan den anvendes af samtlige kommuner, ligegyldigt om de først netop har fået godkendt deres DK2020-planer, eller er godt i gang med implementeringssporet i Klimaalliancen. Inden vi gennemgår modellen skridt for skridt, giver vi her fire væsentlige pointer om partnerskaber.

Partnerskaber skaber robuste beslutninger

Lokale partnerskaber giver de lokale politikere et stærkere beslutningsgrundlag og et forum for dialog. Samtidigt får de kommunale planmyndigheder mulighed for at indtage en tidlig faciliterende position, der ikke går på kompromis med deres myndighedsansvar.

Partnerskaber supplerer planloven

I overensstemmelse med planloven er kommunerne forpligtede til at indkalde ideer og forslag til den efterfølgende planproces i en foroffentlighedsperiode. Dette muliggør en tidlig afstemning af den videre planproces i forhold til lokale hensyn og interesser. En optimal borgerinddragelsesproces starter her, før den egentlige høringsproces.

Partnerskabsmodellen skal derfor forstås som en (mer)offentlighedsproces, der supplerer den formelle planproces med et lokalt mandat, hensynsafvejning og gennem en variation af metoder legitimere den videre anlæggelse af energianlæg på land.

Partnerskaber fordrer strategier

Optimale involveringsprocesser starter på baggrund af en opdatering af kommuneplan eller lokalplan for at udlægge nye arealer til energiproduktion. Dette skal ske, så kommunens politikere og myndighed bliver initiativtagere til dialogen om VE, før lodsejere og udviklere kommer på banen. En markedsbaseret tilgang, hvor developere ansøger, før der bliver startet en proces i kommunen, leder oftere til, at der opstår utilsigtede misforståelser mellem opstiller, kommune og lokalsamfund.

Det er ofte de mest kritiske røster og markante borgere, der dominerer beslutningsprocesserne og mediedebatten, når kommunen ikke er med inde over den tidlige involvering. Derfor bør den strategiske energiplanlægning naturligt kunne inddrage kommunens borgere i en overordnet energiplanlægning.

Partnerskaber giver ejerskabsfølelse

I nedenstående beskrives en opdateret borgerproces udviklet på baggrund af en illustration om rækkefølge for ny opstilling af VE. Processen kan benyttes i forbindelse med anlæggelsen af nye vedvarende energiprojekter. Formålet med processen er at give medejerskab til nærliggende lokalsamfund – både undervejs i processen, så der bliver lyttet til og snakket med lokale borgere, samt når projektet står færdigt, så lokale kan få et direkte aftryk på energiprojektets udformning. Igennem denne proces afdækkes mulighederne for lokal opbakning og støtte til nye vedvarende energiprojekter, så modstand ikke pr. definition bliver dominerende for lokalsamfundets holdning til VE-projekterne.

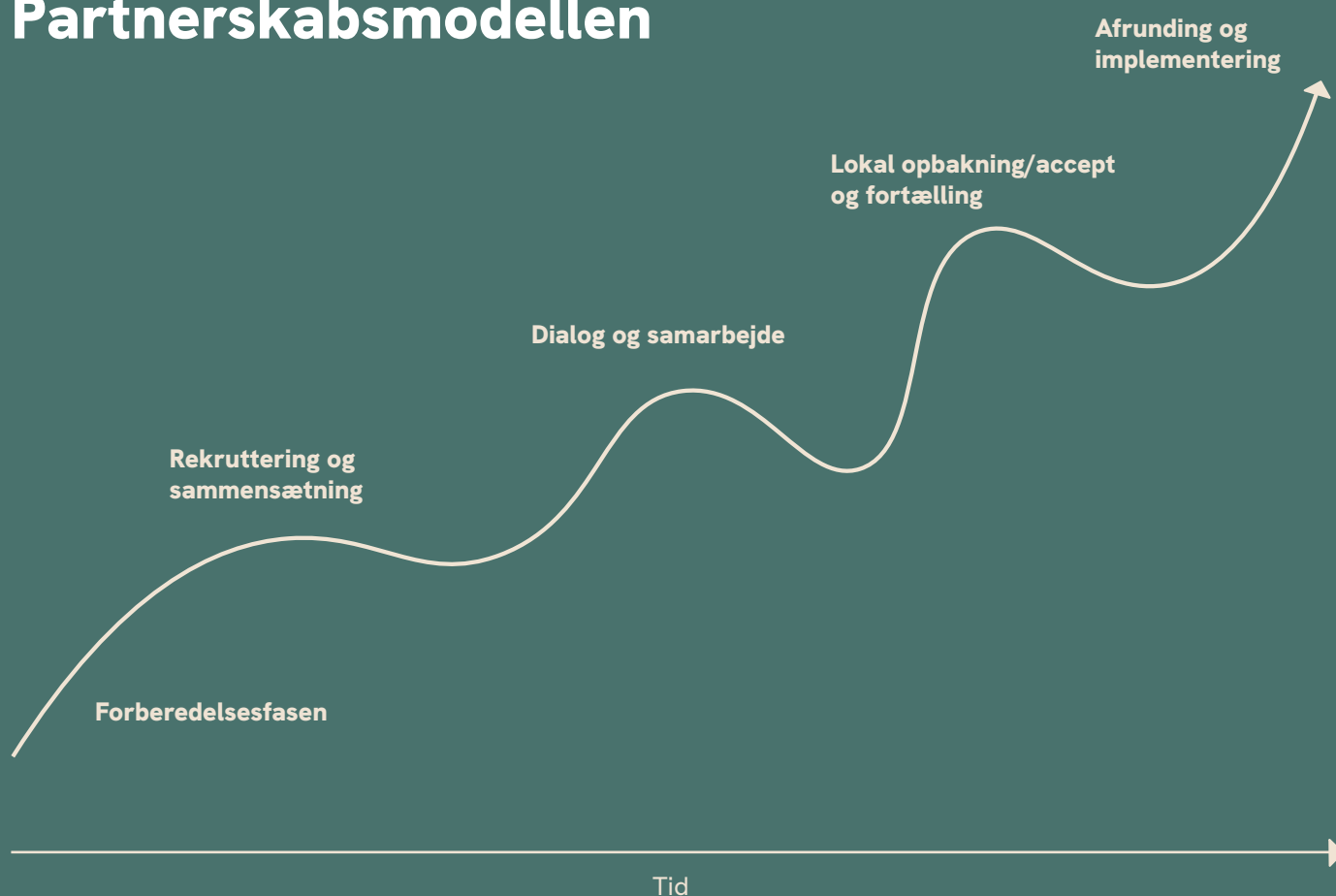
Partnerskabsmodellen

Ved opsætning af VE-anlæg er processerne i dag indrettet på en måde, så borgere og lokalsamfund er begrænset til at reagere på to måder; enten kan de tie eller være imod opsætningen. Det skyldes, at de primært inddrages i de formelle høringsprocesser, herunder når forundersøgelser og plantegninger er udformet, og dermed er indflydelse på projekterne reduceret til indsigelser eller utilfredsheder med projektet.

Dannelsen af et lokalt partnerskab omkring af VE-anlæg kræver, at borgerne involveres allerede i forundersøgelsen af projektet, så opbakning etableres inden en operatør ansøger om opsætning hos kommunen. Etableringen skal herigennem ske i samarbejde med berørte lokalområder, så lokal forankring og opbakning til VE-projekter bliver en naturlig del af forundersøgelsen.

Alle elementer kan tilpasses, men det er vigtigt, at rækkefølgen ikke ændres radikalt. Facilitering af denne proces kan både foretages som samarbejde mellem ekstern uvildig part, kommunen eller af operatør med stakeholder management-kompetencer.

Partnerskabsmodellen



Partnerskabsmodellens faser:

Modellen er opdelt i fem sammenhængende faser. De er vores bud på et involveringsdesign, som skal tilpasses de konkrete omstændigheder, der gør sig gældende i den pågældende kommune og berørte lokalsamfund.

Overordnet set skal involveringsprocessen fokusere på, at der etableres et dialogforum, som på forskellige vis har både positiv, neutrale og negative forventning til et muligt kommende VE-anlæg – altså repræsenterer forskellige lokale interesser. Positive forventninger skabes først og fremmest, hvis der bliver lyttet til lokale bekymringer fra starten af. Bekymringer til VE-anlæg kan forekomme i mange afskygninger, og det vigtigste er, at man imødekommer dem så det opleves, at der bliver taget hånd om dem og med inddragelse af den lokale viden og erfaring, der er omkring dem.

Fase 1: Forberedelse

Klargøring af projektet: kommunen gennemgår geografien i områderne omkring det udlagte areal, og identificerer de steder, hvor der er mulighed for lokal påvirkning og tilpasning. Samtidig kortlægges potentielle lokale interessenter og nøglepersoner.

- **Forberedelse af proces:** Der udarbejdes en plan for involvering, herunder en tidsplan, budget og kommunikationsstrategi. Der fastlægges også kriterier for udvælgelse af deltagere i den lokale borgergruppe (f.eks. forskellige interesser, sociodemografisk spredning, repræsentativ udvælgelse)
- **Udpegning af lokale ressourcepersoner:** Identificer og kontakt nøglepersoner i lokalsamfundet, der kan fungere som ressourcepersoner og hjælpe med at engagere andre borgere i dialogen om et kommende VE-projekt. Det vigtigste er at man systematisk rekrutterer lokale til processen, men at alle møder og samlinger naturligvis er åbne for alle. Flere lokalsamfund har stærke organiseret interesser (f.eks. lokaludvalg) der kan agere talerør for en række stemmer i lokalsamfundet.

Fase 2: Rekruttering og sammensætning af den lokale borgergruppe

En ofte usedt komponent i inddragelsen er muligheden for, at borgere og interessenter diskuterer, hvilket problem en kommende VE-planlægning kan forsøge at løse. Alt for ofte starter inddragelsen med, at der præsenteres en løsning i form af et konkret anlæg, som borgerne dernæst kan sætte spørgsmålstejn ved. Derfor starter tidlig inddragelse med, at vi har en diskussion om, hvilke udfordringer vedvarende energi kan løse - og bredere endnu, hvilke udfordringer lokalsamfundet oplever, som en anlægningsproces kunne imødekomme. Dette gør os bedre til at kommunikere de værdier og interesser, der definerer et lokalsamfund, som der kan tages højde for i den videre planproces.

- **Informationsmøde:** Hold et informationsmøde i lokalområdet, hvor kommunen præsenterer hvordan det udlagte areal kan bruges, hører bekymringer og inviterer interesserede borgere til at deltage i den lokale borgerdialoggruppe.
- **Udvælgelse af deltagere:** Anvend de fastlagte kriterier til at udvælge deltagere til den lokale borgergruppe. Sørg for en mangfoldig sammensætning, der repræsenterer forskellige lokale interesser og perspektiver.
- **Træning og opbygning af tillid:** Faciliter sessioner for den lokale borgergruppe for at styrke deres forståelse af projektet, processen og hinanden. Skab tillid og åben kommunikation.

Fase 3: Dialog og samarbejde

Herefter samles kommunens folkevalgte, interessenter, foreninger, erhvervsliv og lokalsamfund i et VE-partnerskab, hvor det bindende punkt er, at de sammen bliver enige om en række principper og hensyn, der skal indtænkes i planprocessen. Hvis denne mulighed italesættes fra starten, bliver kommunikation om inddragelsesprocessen lettere at formidle, da man som borger tydeligere forstår, hvilken påvirkning man som engageret kan få på processen.

På baggrund af den tidligere dialog om problemer og værdier udarbejdes en strategisk sammenslutning mellem lokale interessenter, myndigheder og andre relevante aktører med det formål at facilitere, støtte og styre planlægningen, udviklingen og implementeringen af VE-projekter i et givent lokalsamfund.

Disse hensyn og interesser frembringes ofte gennem konsensus-metoder, hvor de organiserede interesser og de lokale stemmer samles til en fælles drøftelse.

- **Dialogmøder:** Arrangér regelmæssige dialogmøder mellem kommune, (hvis relevant) udviklere, lokal borgergruppe, og andre interessenter. Skab et rum for åben dialog, hvor bekymringer og idéer kan deles. Dialogmøderne udføres ved at lokalbefolkningen deltager i små borddialoger, hvor de deler deres bekymringer. Efterfølgende rapporteres disse bekymringer til hele forsamlingen under en plenumdialog.
- **Samarbejde om projektilpasninger:** Involvér den lokale borgergruppe og den bredere befolkning i tilpasninger af projektet baseret på lokale ønsker, input og bekymringer. Dette kan omfatte ændringer i placering, landskabsdesign eller andre relevante faktorer. Det gælder også i den strategiske arealanvendelse, hvor bl.a. udtagning af lavbundslande, mere vild natur, klimatilpasning, drikkevandsbeskyttelse og andre legitime interesser for anvendelsen af landskaberne og arealerne er i konkurrence. Lokale principper og hensyn for opsætning af VE bør udformes med fokus på at imødekomme specifikke karakteristika og behov i det pågældende lokalsamfund.

- **Kommunikation til lokalsamfundet:** Del regelmæssige opdateringer og information om projektet med det bredere lokalsamfund for at sikre åbenhed og inddragelse.

Følgende format binder lokalsamfundets værdier ind i VE-projektet

Indledning og borddialog om bekymringer:

- **Beskrivelse:** Indled dialogmødet med en borddialog, hvor lokale borgere kan diskutere deres bekymringer ved at bo tæt på et VE-anlæg.
- **Udførelse:** Lokalbefolkningen deltager i små borddialoger, hvor de deler deres bekymringer. Efterfølgende rapporteres disse bekymringer til hele forsamlingen under en plenumdialog.

Borddialog om mulige løsninger:

- **Beskrivelse:** Faciliter en borddialog, hvor lokalsamfundet kan diskutere mulige løsninger på de bekymringer, der blev fremført i anden fase.
- **Udførelse:** Ved hjælp af fagpersoner og facilitatorer kan lokalsamfundet komme med forslag til løsninger. Disse diskuteres i små grupper ved borde og præsenteres derefter i plenum.

Brainstorm om VE-projektet:

- **Beskrivelse:** Gennemfør en brainstorm om fire-fem udvalgte tematikker relateret til udformningen af VE-projektet.
- **Udførelse:** Deltagerne diskuterer emner som oprettelse af en lokal bæredygtighedsfond, naturgenopretning, variation i beplantning og andre måder at skabe lokal værdi i forbindelse med projektet. Tematikker diskuteres ved forskellige borde, og deltagerne har mulighed for at rotere mellem emner.

Afrunding og Tematikprioritering:

- **Beskrivelse:** Afrund mødet ved at lade deltagerne afgøre, hvilken tematik de finder mest relevant baseret på brainstormen.
- **Udførelse:** Deltagerne tager stilling til den mest prioriterede tematik ved enten håndsoprækning eller ved at samle sig ved det bord, der repræsenterer den valgte tematik. Dette sikrer en klar prioritering af emnerne.

Fase 4: Lokal opbakning/accept og fortælling

- **Udvikling af lokal fortælling:** Arbejd sammen med den lokale borgergruppe om at udvikle en lokal fortælling om VE-projektet, der afspejler lokale værdier og interesser.
- **Engagement i lokalsamfundet:** Involvér den lokale borgergruppe i at engagere og informere det bredere lokalsamfund om projektets fordele, ulemper og bæredygtighed.

Fase 5: Afslutning og implementering

- **Afrunding af dialog og samarbejde:** Afslut den strukturerede dialog, men oprethold åben kommunikation for fremtidige spørgsmål eller bekymringer.
- **Implementering af projektet:** Ansøg om de nødvendige tilladelser og implementer projektet med de aftalte tilpasninger. Sørg for, at den lokale borgergruppe fortsat er informeret og involveret i implementeringsfasen.
- **Evaluerings:** Evaluer involveringsprocessen og identificer læring til fremtidige projekter. Anvend feedback fra lokalsamfundet og den lokale borgergruppe til at forbedre fremtidige VE-projekter.

Afrunding

Vi har travlt med den grønne omstilling. Der ligger et tungtvejende ansvar på landets kommuner i at realisere de ambitioner vi har for Danmarks energiproduktion. Det er ikke en nem opgave, og kommunerne lægger allerede enorme ressourcer i at opretholde deres høje niveau af planlægning og inddragelse. Men skal vi i mål med vores arbejde, er der brug for en mere dybdegående og tidlig inddragelse af lokale borgere i VE-projekter. Ved at etablere en positiv dialog, samarbejde om projektilpasninger og udvikle en lokal fortælling kan operatører og lokalsamfund sammen skabe bæredygtige og lokalt forankrede vedvarende energiprojekter. Det er ikke et trylleslag, men en demokratisk indsats, der stemmer bedre overens med den klimamæssige virkelighed vi står overfor. Vi er nødt til at skabe varig og systemisk forandring, så borgere bliver en aktiv medspiller i alle aspekter af omstillingen. Enhver indsats, der ligger ovenpå den lovpligtige borgerinvolvering, vil dog være en prioriteringssag. Der er brug for at kommuner får mulighed for at allokere yderligere ressourcer til inddragelse i VE-planlægning. Ikke blot i form af projekter og møder, men faste ressourcer i administrationerne. Vi håber at læsere af dette magasin er blevet klogere på vores konkrete anbefalinger og idéer til en styrket inddragelse. Hertil håber vi at have tydeliggjort, at vores arbejde kun bør være et enkelt skridt på vejen mod systematisk demokratisk planlægning og en bæredygtig fremtid.

Referencer

CONCITO (2018) Lokal accept og udvikling af vindmølleprojekter.

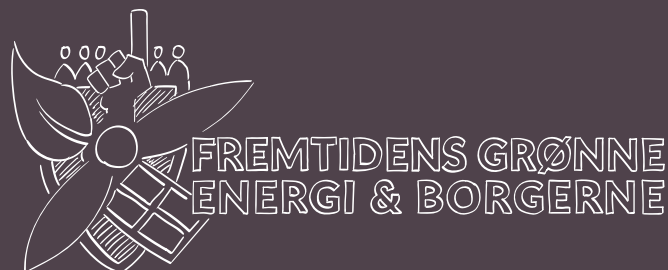
Opsamling på Wind2050-projektet. CONCITO.

Laura Tolnov Clausen, David Rudolph & Sophie Nyborg (2021) The good process or the great illusion? A spatial perspective on public participation in Danish municipal wind turbine planning, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23:6, 732-751,

DOI: 10.1080/1523908X.2021.1910017

Tortzen, A., & Agger, A. (2023). Klima, Demokrati og Samskabelse: - kommunen som katalysator af den grønne omstilling. Akademisk Forlag





Udgivelse

Udgivelsen er skrevet af Aske Palsberg (Teknologirådet), Mads Schou (DeltagerDanmark), og Niels-Kristian Tjelle Holm (Teknologirådet).

Der skal lyde en tak til Sonja Maja Grønkjær (Region Sjælland), Runa Lund Sørensen (Holbæk Kommune), Søren Steensgaard (Kalundborg Kommune), og Karsten Kolle (Vordingborg Kommune) for bidrag.

Udgivelsen må citeres som:

Palsberg, A., Schou, M., & Tjelle Holm, N-K. (2024).
Fra modstand til medvind. Partnerskaber og inddragelse i den grønne omstilling. Fonden Teknologirådet.

Opsætning

Simon Packness, DeltagerDanmark

Kontakt

Aske Palsberg
aspa@tekno.dk
26 35 69 91

Denne udgivelse er et resultat af et samarbejde mellem Region Sjælland og Teknologirådet, samt Holbæk, Kalundborg, og Vordingborg Kommune.

