

# Havvind: deltakelse og involvering av interessegrupper og innbyggere

Tomas Moe Skjølsvold\*, Sara Heidenreich\*, Ivana Suboticki\*

\* NTNU, Institutt for tverrfaglige kulturstudier



*Hvordan oppleves dagens deltakelsesregime?  
Hva er gode prosesser og prinsipper for deltakelse og involvering?  
Hvordan kan havvindaktører bidra til demokratisk og  
inkluderende utvikling av havvind?*

## Bakgrunn

Dette er tredje policy-brief fra et felles brukercase i regi av forskningssentrene for miljøvennlig energi (FME) [NTRANS](#) og [NorthWind](#). Brukeraset utforsker samfunnsaspekter ved havvind. Arbeidet involverer forskere, industri og ulike deler av forvaltningen. Vår [første policy brief](#) identifiserte fire sentrale samfunnsutfordringer for havvind basert på grundige diskusjoner blant sentrenes partnere. Disse utfordringene var: 1) Det offentlige ordskiftet, 2) Deltakelse, involvering og sameksistens, 3) Arealer, sted og storpolitikk, 4) Tempo og politisk dynamikk.

For hvert tema søker brukercaset å belyse utfordringen basert på forskning og brukererfaringer, og å komme med konkrete anbefalinger til aktører som arbeider med havvind. Gjennom dette bidrar brukercaset til en energiomstilling som tar hensyn til ulike samfunnsinteresser, og som gir de involverte aktørene strategiske fordeler i sitt arbeid. I denne policy-briefen setter vi søkelys på *deltakelse og involvering*. Vi vil først gi en beskrivelse av hvordan brukerpartnerne opplever dagens deltakelsesregime før vi beskriver hvordan en god deltakelsesprosess ser ut fra brukerpartnerne og forskernes perspektiver. Til slutt vil vi gi anbefalinger basert på diskusjoner mellom forskere og brukerpartnere om hva man bør og ikke bør gjøre i forbindelse med deltakelsesprosesser. Vi baserer oss på:

- Syntese av innspill fra en workshop med forskere og brukere fra de to FME'ene samt eksterne innledere
- En serie skriftlige innspill fra brukerpartnere
- Forskningsbasert kunnskap i FME NTRANS og FME NorthWind

## Situasjonsbeskrivelse: Utfordringer med deltakelse

Brukercasedeltakerne opplevde deltakelse som et sentralt tema for sin virksomhet, men nevnte også flere utfordringer med dagens deltakelsesregime. Flere pekte på det de oppfattet som en tro på at vindkraft til havs ville kunne unngå noen av de utfordringene som vindkraft til lands har opplevd fordi havvind er «ute av syne, ute av sinn». Det var imidlertid enighet i gruppen om at et slikt syn var naivt, og at det var behov for å lære fra prosessene på land og pågående prosesser til havs.

Den vanligste utfordringen har vært at vindkraftmotstand har oppstått etter dårlige deltakelsesprosesser. Mange pekte på at tidsdimensjonen er utfordrende i deltakelsesprosesser. Et viktig spørsmål i den anledning er: Når skal interessegrupper og innbyggere involveres i beslutninger? Mange var frustrerte over deltakelsesprosesser som starter for sent og etter at viktige beslutninger var tatt. En del deltakelsesprosesser oppleves derfor som skinnprosesser, uten mulighet til å påvirke resultatet. Et poeng for vindkraft på land er at det tar lang tid fra planlegging til utbygging og at prosjektene endrer seg underveis. Flere deltakere nevnte derfor at det er utfordrende å identifisere rett tidspunkt for involvering og at involvering helst bør starte tidlig og foregå kontinuerlig. Flere hadde erfaring med at tidspress og for hurtige prosesser ga dårlige resultater. Knyttet til havvind ble det påpekt at det ikke er noen krav om å gjennomføre deltakelsesprosesser og å belyse sosial og miljømessig bærekraft allerede i auksjonsfasen. Dermed, ble det påpekt, er svært mange av rammene for et prosjekt lagt før deltakelsesprosessene i det hele tatt starter, noe som kan resultere i et legitimitetsproblem. Dette kan også skape problemer senere i prosjektene fordi man må vente på at nye interessenter utfører sine analyser og lager sine føringer for det videre arbeidet.

Deltakelse kan organiseres på mange måter, og det ble påpekt at mange prosesser tar form av informasjons- eller konsultasjonsmøter hvor deltakerne ikke kan påvirke resultatene. Dette peker mot valg av metode for deltakelse som en viktig utfordring. Hvordan velger man «riktig» metode og hvordan sikrer man at deltakerne virkelig blir hørt og får reell innflytelse på resultatet av prosessen? Det ble også nevnt at det kan være utfordrende å håndtere uenigheter i deltakelsesprosesser og at det er viktig å synliggjøre uenighet for å gjøre prosessen legitim.

Flere aktører påpekte at det kan være en utfordring å identifisere og involvere alle relevante aktører i deltakelsesprosesser og å sikre mangfold med tanke på alder, kjønn, bosted, sosial bakgrunn, og andre vesentlige forhold. En deltakelsesprosess som anerkjenner relevante aktører, krever at det gjennomføres en kartlegging av aktører før prosessen starter. Ulike grupper kan bli påvirket av havvindprosjekter på ulike måter. Slik kartlegging kan være vanskelig: flere av våre deltakere påpekte at kunnskapsgrunnlaget om konsekvensene av havvind var mangelfullt og at det derfor ikke er enkelt på forhånd å si hvem de relevante aktørene er. Det er i tillegg en kontinuerlig utfordring å nå ut til aktører som selv ikke har interesse, kapasitet eller kunnskap til å delta i slike prosesser.

Til slutt ble det nevnt at det er viktig å ta med i betraktningen rollen til og ansvaret som lovverk og myndighetene har for å sikre gode prosesser. Hvem har egentlig ansvar for å sikre involvering av alle relevante aktører?

## Forskningsbasert kunnskap om deltakelsesprosesser

En viktig målsetning for arbeidet med deltakelse og involvering i dette brukercaset er å samskape anbefalinger om hva vi som industri, forskere og forvaltning kan gjøre for å bidra til gode deltakelsesprosesser. Utgangspunktet vårt er at slike prosesser ikke bare legger til rette for hurtig implementering av vindkraft, men at de også er rettferdige, demokratiske og inkluderende. Som et ledd i arbeidet med å utforme anbefalingene fikk vi på den tematiske workshopen om deltakelse og involvering presentert forskning om:

- a) Medvirkningsprosesser, likestilling og mangfold
- b) Deltakelse og rettferdighet

Det finnes i dag svært mange deltakelsesformer. Det foregår mye forskning og innovasjon på feltet, noe som betyr at deltakelsesformer også er i hurtig endring. Spørreundersøkelser, høringer, dialogmøter, samskappingsworkshops og living labs, er bare noen eksempler på hvordan deltakelse kan organiseres. De siste årene har både forskningen og praksisen rundt deltakelse blitt opptatt av å vise hvordan man kan unngå at innbyggere og andre interessegrupper blir passive i slike prosesser. Det har vært vanlig at utbyggere ser på befolkningen som en form for «barriere», altså et hinder mot utbygging av vindkraft. Gode deltakelsesprosesser snur på dette, og spør heller hva slags rolle innbyggere og andre interesser kan spille, og på hvilke måter de kan være ressurser som kan hjelpe til med å gjøre havvindutbyggingen bedre. Dette innebærer at deltakelsesprosesser må utformes og gjennomføres slik at de har en reel innflytelse på utviklingen.

Ved valg av deltakelsesmetode er følgende spørsmål nyttige å vurdere: *Hvorfor* trenger vi deltakelse? *Hvem* skal delta? *Hvordan* bør deltakelse igangsettes? *Når* er det riktige tidspunktet for deltakelse? *Hvor* bør deltakelse være organisert? Disse spørsmålene er viktige når man prøver å tilstrebe rettferdige energiomstilling. Forskningslitteraturen beskriver tre pilarer for energirettferdighet som også er relevant for organisering rettferdige deltakelsesprosesser i havvindsutvikling:

- Prosessrettferdighet (rettferdig organisering av deltakelse),
- Anerkjennelsesrettferdighet (hvilke grupper inkluderes og hvilke ekskluderes)
- Fordelingsrettferdighet (rettferdig fordeling av goder og ulemper).

Gode deltakelsesprosesser handler gjennom dette perspektivet ikke bare om organisering eller valg av metode og tidspunkt for deltakelse, men også om vurderinger av hvilke typer grupper som inkluderes og hvilke effekter (både goder og ulemper) prosjektet kan ha. Dette innebærer også at man bør ha et aktivt blikk som tar hensyn til for eksempel kjønns- og interesse mangfold i alle tre dimensjoner.

## Prinsipper for gode deltakelsesprosesser i utvikling av havvind

Med utgangspunkt i diskusjonene rundt utfordringer i dagens deltakelsesregime og den presenterte forskningen ble brukerpartnere og forskere enige om at gode deltakelsesprosesser for havvindsutvikling kan beskrives på følgende måte:

- **Gode deltakelsesprosesser tar hensyn til økologisk og sosial bærekraft og sikrer sameksistens mellom interesser som berøres av havvind:** En god deltakelsesprosess setter søkelys på ulike aspekter innenfor både økologisk og sosial bærekraft og diskuterer sameksistens mellom havvind og eksisterende næringer og lokalbefolkningen. Det bør stilles krav til at prosjektene måles på bærekraft og sameksistens allerede i auksjonsfasen.
- **Gode deltakelsesprosesser er kunnskapsbaserte og tar i bruk kompetanse på medvirkningsprosesser:** En god prosess er basert på et tilgjengelig og forskningsbasert kunnskapsgrunnlag og er samtidig åpen om kunnskapshull og kontroverser. Den er åpen for kunnskap som underbygger både negative og positive konsekvenser av havvind. Prosesser bør også ta i bruk kompetanse på medvirkningsprosesser som tilrettelegger for kommunikasjon mellom ulike fag- og samfunnsfelt for å skape en god dialog mellom ulike grupper.
- **Gode deltakelsesprosesser starter tidlig og gjennomføres kontinuerlig:** En god deltakelsesprosess starter tidlig slik at det er nok tid til å hente inn og utvikle kunnskap, til jevnlig møter med alle aktører, og til at deltakerne kan påvirke prosessen. En god prosess er en kontinuerlig prosess som tilrettelegger for god dialog og bygging av tillitt mellom aktørene, som ivaretar langtidsperspektivet og muliggjør læring fra andre vindkraftprosjekter nasjonalt og internasjonalt.

- **Gode deltakelsesprosesser er transparente og inkluderende:** Deltakelsesprosesser bør være åpne og informasjon om hvem som har deltatt og hva slags avveininger som ble gjort underveis bør være tilgjengelig for å sikre legitimitet. Prosesser bør også være inkluderende og åpne for at alle relevante aktører kan delta. Det kan bety at man bruker ulike deltakelsesmetoder som er tilpasset ulike grupper aktører, for eksempel marginaliserte grupper.
- **Gode deltakelsesprosesser sikrer reell innflytelse på resultatet:** Det er viktig at deltakerne ikke bare blir invitert, men også hørt i prosessen og har påvirkning på resultatet. Deltakelse bør betraktes som en integrert del av energiomstillingen og ikke oppleves som en rent symbolsk pliktøvelse.
- **Gode deltakelsesprosesser må planlegges og styres:** Noen, enten enkeltpersoner eller institusjoner/avdelinger, må være ansvarlig for å planlegge og gjennomføre gode deltakelsesprosesser. Ansvarliggjøring vil minske risikoen for at deltakelse blir en ettertanke og gjøre deltakelse til en prioritet i havvindsutvikling.

## Anbefalinger til havvindaktører for fremtidige deltakelsesprosesser

På bakgrunn av innspill fra bruker- og forskerpartnere og eksisterende forskning anbefaler vi at:

- Havvindaktører lager en strategi for deltakelse som del av planleggingen av et prosjekt som inneholder:
  - En begrunnelse for behovet for å gjennomføre en deltakelsesprosess (hvorfor),
  - En kartlegging av relevante aktører basert på en analyse av hvilke grupper som forventes å få fordeler og ulemper av utbyggingen (hvem),
  - Valg av ett sett metoder for deltakelse som er best egnet til å inkludere identifiserte grupper (hvordan og hvor)
  - En vurdering av hvilke deler av planlegging og utbygging krever deltakelse (når).
- Havvindaktører bør arbeide for at det er gode institusjoner og vilkår for deltakelse i egen organisasjon. Dette innebærer at det er gode retningslinjer og ansvarlige personer/aktører for kontinuerlig gjennomføring av deltakelsesprosesser.
- Havvindaktører bør være oppmerksomme på å inkludere grupper som ikke representerer næringsinteresser. De bør også arbeide aktivt for å involvere aktører og stemmer som ikke er direkte synlige i offentlig debatt, for eksempel marginaliserte grupper.
- Havvindaktører bør anerkjenner alle innspill og meninger som deltakerne ytrer i prosessen som legitime. Hvis man velger ikke å ta hensyn til innspillet i beslutningen, bør det begrunnes. Deltakere skal ha innflytelse på prosessen og resultatet.
- Havvindaktører må gjøre deltakelsesprosesser transparente. Dette innebærer at planen for involvering og resultat fra deltakelsesprosesser offentliggjøres.