Vindkraft och lokala förankringsprocesser

Perspektiv på deltagande, förståelse och acceptans

Sanna Mels

Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap

Kulturgeografi

DOKTORSAVHANDLING | Karlstad University Studies | 2016:8

Vindkraft och lokala förankringsprocesser

Perspektiv på deltagande, förståelse och acceptans

Sanna Mels

UPPSALA
UNIVERSITET

DOKTORSAVHANDLING | Karlstad University Studies | 2016:8

Vindkraft och lokala förankringsprocesser - Perspektiv på deltagande, förståelse och acceptans

Sanna Mels

DOKTORSAVHANDLING

Karlstad University Studies | 2016:8

urn:nbn:se:kau:diva-39850

ISSN 1403-8099

ISBN 978-91-7063-686-8

© Författaren

Distribution:
Karlstads universitet
Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap
Institutionen för geografi, medier och kommunikation
651 88 Karlstad
054 700 10 00

Tryck: Universitetstryckeriet, Karlstad 2016

WWW.KAU.SE

Abstract

This study examines different meanings attached to and practices adopted during Swedish local consultation processes on offshore wind power projects. It analyses the role played by those processes in a democratic planning context, as well as the ways in which they are implemented. It also identifies overarching process models. The study is informed by theories on democracy, planning, participation, communication, and media. The empirical material comprises three case studies, each examining experiences of local consultation processes for wind power projects that led to differences in local reception. Methodologically, the study triangulates analyses of semi-structured interviews, documents and news articles.

The results show that, in a Swedish context, the role of local consultation processes is to create legitimacy and trust in the process and planning decisions. The complex dynamics become evident in the different forms of participation, knowledge generation, and communication employed during the consultation. This is shown to be the result of various democratic and planning attitudes to locally-situated interests and knowledge, which in turn lead to differing views on local understanding for and acceptance of project proposals. The study develops three schematic models that correspond to different types of consultation processes. An important conclusion is that the content and form of local consultation processes depends on the agency of several actors on different scales. They are not simple pre-designed by project planners, but the result of a far more complex interaction between a host of local actors, including officials, local media, and local communities. The categorisation of different local consultation processes could contribute to awareness about the implications of various ways of working with large-scale projects from local perspectives.

Förord

Doktorandperioden är en priviligierad tid. Den har tagit mig med på en spännande färd, i den mentala såväl som den rumsliga världen. Under denna långa och bitvis oländiga resa, har jag haft välvilliga vägvisare som utrustat mig med kompass och en bunt kartor för navigering i varierande terränger. Verktyg som har gjort rollen som upptäcktsresande i jakt på bildning och perspektiv till en eggande utmaning, och som slutligen gett mod att skissa upp en egen karta. Avhandlingsarbetet är alltså långt ifrån bara ett tungt ensamjobb i en skrivarlya med en kopp ljummet kaffe som sällskap. På vägen har jag haft gott sällskap, inte bara av mina vägvisare, utan även av en skön samling medresenärer som slagit följe mot fjärran mål. Och vad vore väl en kulturgeografisk utbildning utan exkursioner och diskussioner? Våra gemensamma upptäcktsfärder har inte bara fört mig landet runt, utan även till Island, Tyskland, Belgien, Polen och Etiopien. De har inneburit bekantskap med allt från glödvarma vulkaner och olika slags energilandskap, till den högsta maktens korridorer; men också till rykande kaffeceremonier och axeldans i mänsklighetens vagga. Resorna har bjudit tillfällen att ventilera och konversera – och en och annan gång även konvertera – bland trivialt och komplicerat, stort och smått, teoretiskt och empiriskt, men alltid med landning i nya spännande mentala kartor. Den vetenskapliga resan inbegriper också att varje insikt följs av nya tvivel; likt en omtumlande färd i en böjlig gummiflotte, på en strömmande flod av verkligheter. Men som en kär gammal vän en gång lärde mig: I de mest flexibla konstruktionerna ryms styrkan att klara många hårda prövningar.

Upplevelsen att en stjärnklar natt stå bredbent vid styrhjulet på ett segelfartyg, med fören riktad mot ett sprakande åskväder och vindens kraft som rycker i tygen; det är en sammanfattning för den här resan så god som någon.

***

En avhandling förutsätter således inte bara omgivningens tålamod och vägledning, utan även en god portion perspektiv och uppmuntran av det rätta slaget, i rättan tid. Jag har haft turen att omges av människor som omfamnar just dessa kvaliteter. Först och främst vill jag rikta ett stort tack till huvudhandledare Lars Aronsson och till biträdande handledare Lena Grip och Susanne S:t Clair Renard. Tack för ett ödmjukt men

stadigt och rakt handledarskap, toppat med livsvisdom och humor. Jag vill även tacka andra för läsning och värdefulla kommentarer längs vägen, som har bidragit till resonemangens hållbarhet, däribland Klas Sandell, Gerhard Gustafsson, Örjan Pettersson, Cecilia Möller och Gabriel Bladh. Jag uppskattar också doktorandtidens lärorika kurser, exkursioner och konferenser och vill rikta ett tack till ansvariga, lärare och kollegor och som har bidragit till att utbildningen blivit ett sant nöje.

Ett särskilt tack vill jag givetvis rikta till alla de som bidragit generöst till studiens empiriska material. Antingen genom att dela med sig av sina erfarenheter och perspektiv genom intervju, eller genom att tillgängliggöra olika former av dokument och material.

En rad kollegor och vänner runt om i landet har genom åren på olika sätt följt mig på min resa. De har generöst backat upp med pepp och prepp, bland annat genom att trampa upp doktorandstigen före mig och bjuda på ett och annat tips och råd. Men också genom att välkomna mig i sina hem och dra ut mig i verkligheten. Ni är många, men jag vill särskilt nämna Daniel Wolf-Watz, Lie Evaldt, Johanna Fellenius och Gustaf Svedjemo. Sist men inte minst vill jag tacka mina närmaste kollegor vid Campus Gotland, Uppsala Universitet, och särskilt Stefan Ivanell, för en ständig källa till ren energi och fin support.

Ett varmt tack till min familj som har skapat struktur och dagliga påminnelser om livets djupaste mening.

***

Avhandlingen är en vidareutveckling av en rapport inom Naturvårdsverkets och Energimyndighetens kunskapsprogram Vindval. Detaljerna kring det klargörs närmare i kapitel 2. Den empiriska undersökningen som gjordes i Vindvalprojektet utgör det empiriska materialet även i denna avhandling. De teoretiska resonemangen och analysen är dock utbyggd och omarbetad. Lars Aronsson hade rollen som vetenskaplig ledare i Vindvalprojektet. Upplägg och genomförandet av studien, såväl som analyser och skrivarbete var jag dock själv ansvarig för, då precis som nu.

Innehållsförteckning

Abstract i

Förord ii

1. Inledning 1

Syfte och frågeställningar 3
Forskningsfrågan i ett sammanhang 4
Lokal förankring - ett vagt men centralt begrepp 6
Vindkraft, hållbarhet och förankring 7
Teoretiska utgångspunkter 8
Tre empiriska fallstudier 10
Disposition 11

DEL 1. RAMVERK 13

2. Metodologi 14

Kvalitativt fokus för förståelse av sociala perspektiv 15
Fallstudier och triangulering 18
Metoder för inhämtning av empiriskt material 26
Kvalitativ och kvantitativ innehållsanalys 32

3. Förankring och dess roll i en demokratisk 36

Begreppet förankring 36
Förankringsprocessens demokratiska syfte 44
Förankring i en svensk demokratitolkning 48
Deltagande i förankringen utifrån ökat individuellt och lokalt fokus 50
Här och nu eller där och då? En fråga om skalperspektiv och rättvisa 54
Sammanfattning 56

4. Förankringens kontext - politik, juridik, opinion 58

Vindkraftsutbyggnaden i Sverige 58
Politiskt stöd för vindkraften 59
Juridiskt regelverk 63
Allmänhetens tvekande stöd 70
Sammanfattning 75

5. Tillämpad lokal förankring 77

Samhällsplaneringens roll för utveckling och avvägning 77

Tre planeringsteorier - tre rollperspektiv i förankringen 79
Utformingen av allmänhetens deltagande i planeringsfrågor 83
Kommunikativa synsätt 86
Nyhetsmedias roll i lokal förankring 91
Sammanfattning 94

DEL 2. ANALYS 97

6. Resultat och analys - en introduktion 98

Inledning 98
Fallstudierna - en översikt 98
Kalmarsundsregionen med utveckling och kunskap i fokus 104
Skurups kommun - från vindkraftsprojekt till folkomröstning 122
Sammanfattning 135

7. Förankring av vindkraft - deltagande och rättvisa på plats? 137

Inledning 137
Förankringens roll i en planeringskontext 137
Vindkraft möter andra intressen genom samhällsplaneringen 142
Politiskt ledarskap och lokalmedias roll 146
Deltagandets utformning och frågan om processrättvisa 152
Distributiv rättvisa och lokal förankring ur ett skalperspektiv 163
Sammanfattning 168

8. Tre förankringsmodeller - en analytisk generalisering 169

Den teknokratiska förankringsmodellen 172
Den deltagande förankringsmodellen 173
Den tillväxtfokuserade förankringsmodellen 175
Reflektioner över modellernas bidrag i praktiken 176

9. Sammanfattande slutsatser 178

Lokala förankringsprocesser i en planeringskontext 178
Tre övergripande förankringsmodeller 179
Praktiskt genomförande, olika intressen och lokal acceptans 181
Förankring som växelverkande process 184
Reflektioner kring lokal förankring som lärprocess och demokratiskt dilemma 186
Utblickar 188

English summary 191

Referenser 199

Litteratur 199
Offentligt material 210
Opublicerat material 215
Internetkällor 215
Artiklar i lokala dagstidningar 216
Intervjupersoner 218

Bilagor 219

Bilaga 1: Intervjuguider 219
Bilaga 2: Kodscheman för medieanalys 221
Bilaga 3: Kommunstatistik 231

Figurförteckning

Figur 1. Studerade aktörsgrupper. 11
Figur 2. Aktivitet i de studerade projekten över år. 23
Figur 3. Upplägget av arbetet med empirin. 24
Figur 4. Installerad effekt vindenergi i Sverige under åren 1996-2014. 58
Figur 5. SKL:s delaktighetstrappa. 84
Figur 6. Vindkraftsprojekt i Kalmarsund. 99
Figur 7. Abbekåsprojektet utanför Skurups kommun. 101
Figur 8. Sökorden ”Utgrunden” + ”vindkraft" i Barometern & Östran. 120
Figur 9. Tre förankringsmodeller. 169

Tabellförteckning

Tabell 1. Olika förankringskaraktärer 95
Tabell 2. Fakta om studerade vindkraftsprojekt 103
Tabell 3. Tre förankringsmodeller och deras karaktärdrag 171
Tabell 4. Folkmängd i de studerade kommunerna åren 1998-2008 231
Tabell 5. Medianinkomst i de studerade kommunerna åren 1998-2008 231
Tabell 6. Andel högskoleutbildade i de studerade kommunerna åren 1998-2008 232
Tabell 7. Öppen arbetslöshet i de i de studerade kommunerna åren 1998-2008 232

1. Inledning

- Jaha, du jobbar fram strategier för hur vindkraftsbolagen ska lyckas övertala människor att gå med på vindkraft i deras närområde?

Ungefär så har reaktionen låtit vid flera tillfällen när jag blivit tillfrågad om vad min avhandling handlar om, då jag har förklarat att jag skriver om förankringsprocesser inför en tänkt vindkraftsetablering. Vid andra tillfällen har reaktionen låtit ungefär så här:

- Ja, men vad spännande! Du menar den demokratiska aspekten i ett vindkraftsprojekt. Det är viktigt!

De här två fiktiva, men verklighetsbaserade reaktionerna, speglar att det finns olika tolkningar av vilken funktion förankringsprocessen har i ett vindkraftssammanhang. Tolkningarna är förstås tätt förbundna med hur vindkraft förankras i praktiken. Reaktionerna visar samtidigt i hög grad på människors förväntan inför en sådan process. Det är denna variation i förankringens roll, genomförande och människors reaktioner på förankringsprocessen som den här studien handlar om. Förankringsbegreppet särskiljer sig också genom en direkt koppling till frågan om acceptans inför en potentiell vindkraftsetablering på en berörd plats. Frågan om förståelse är också tätt sammanbunden med acceptans. Vilken slags förståelse och acceptans som eftersträvas och hur det förväntas uppnås genom förankringsprocessen blir därmed en del av studien.

Utgångspunkten för avhandlingen är att vi anses stå inför komplicerade och omfattande miljöproblem. Klimatförändringar, vilket i en politisk kontext uppfattas som ett av våra allvarligaste miljöproblem, är starkt kopplat till en energiförsörjning med fossila bränslen (Ottinger m.fl. 2014). I det sammanhanget har vindkraft urskilts som en del av lösningen (jfr. Jami & Walsh 2014; Thygesen & Agarwal 2014). En språngbräda för studiens målsättningar är frågan om hur miljöåtgärder som kräver fysiskt utrymme i människors omgivningar, som vindkraft, ska genomföras på ett sätt som också uppfattas som demokratiskt.

Studien undersöker olika förankringsprocesser inför planerade vindkraftsetableringar ur ett lokalt, platsrelaterat perspektiv, genom att uppehålla sig vid mönster mellan förankringsprocessens utformning och den lokala acceptansen. Eftersom förankringen av vindkraftsprojekt i allra högsta grad sker inom ett planeringsmässigt sammanhang

genom tillståndsprocessen, men även utifrån målsättningar på högre geografiska skalnivåer, diskuteras förankringen här främst utifrån ett planeringsperspektiv. Avhandlingen har därmed en planeringsgeografisk inriktning. Förförståelsen är att det lokala mottagandet kan påverkas i olika riktningar av själva förankringsprocessen utifrån upplevelser av rättvisa och jämlikhet i förhållande till platsbundna intressen och behov (jfr. Gross 2007; Ottinger m.fl. 2014; Portman 2009; Wolsink 2007). Det i sin tur har bidragit till uppfattningen att jag behöver gå till botten med vad det demokratiska perspektivet innebär i ett lokalt, platsrelaterat förankringssammanhang (jfr. Purcell 2007). Vikten av ett demokratiskt perspektiv motiveras också med att den gängse tolkningen av målsättningen om ett hållbart samhälle rymmer, inte bara ekologiska perspektiv, utan även sociala perspektiv där demokrati är centralt (se World Commission on Environment and Development 1987).

Avhandlingen har ett specifikt fokus på vindkraftsprojekt i kustnära havsområden. Utvecklingen av vindkraft i havsområden är en fråga som var relativt ny när studien inleddes. En av drivkrafterna till etableringar i vattenområden var en framväxande acceptansproblematik vid landetableringar (Jay 2008). En annan faktor var det högre och jämnare energiinnehållet i vindarna till havs (Sidén 2015). En hel del har klarnat sedan dess och sammanhangen förefaller inte skilja sig på ett avgörande sätt från de vid landetableringar. Frågan om förankringsprocessens roll är dock fortfarande lika aktuell. Eftersom skillnaderna är relativt begränsade kommer jag i den här avhandlingen ofta tala om vindkraft, snarare än att ständigt specificera att det handlar om havsbaserad vindkraft. Några aspekter kring förankringsprocessen vid havsetableringar skiljer sig dock åt och bör poängteras. Exempelvis är vattenområden sällan i privat ägo, vilket innebär att markägare oftast bara har särskilt inflytande när det kommer till kabel- och ledningsdragning och andra markarbeten på land. Etableringar i havet innebär därmed att markägare i lokalsamhället inte får ersättning för markarrende, vilket vid landetableringar brukar ses som en lokal förtjänst. Istället kommer nya grupper och särintressen in i bilden som relaterar till vatten, så som yrkesfiskarnas och andra naturvårdsintressen. En annan aspekt är de högre kostnaderna vid etableringar i vatten jämfört med på land (för exempelvis kabeldragning, kranar och fundament, samt även vid drift och underhåll) (Sidén 2015). Detta får som konsekvens att etableringar i havet tenderar att drivas av stora, kapitalstarka bolag snarare än små företag eller lokala sammanslutningar.

Syfte och frågeställningar

Syftet med avhandlingen är att analysera olika innebörder och tillämpningar i lokala förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft. Frågorna som ställs är:

1. Vilken roll har förankringsprocessen i den lokala planeringskontexten i ett demokratiskt hänseende?
2. Hur formas lokala förankringsprocesser i praktiken och vilken relation har de till platsrelaterade intressen, förståelse och lokal acceptans?
3. Kan övergripande förankringsmodeller urskiljas för lokal förankring av vindkraft?

Den första frågan eftersöker en närmare förståelse av förankringsprocessens roll och syfte. Den andra frågan avser istället konkreta tillämpningar genom hantering av olika intressen och kunskaper, samt vilka reaktioner det skapar lokalt. Målsättningen med den tredje frågan är att undersöka om det går att urskilja några olika typer av förankringsprocesser med övergripande, gemensamma drag. Acceptansperspektivet är centralt genom avhandlingen, även om detta inte är en acceptansstudie i den bemärkelsen att den undersöker acceptansläget på olika platser. Istället ligger fokus på att förstå hur förankringsprocessen kan påverka inställningen till ett vindkraftsprojekt lokalt och därmed acceptansen på olika sätt.

Studiens frågeställningar besvaras alltså genom att undersöka och diskutera hur havsbaserad vindkraft hanteras av projektörer, men även av lokala politiker och myndigheter i planering och tillståndsärenden. Genom studiens andra fråga analyseras olika tillvägagångssätt för delaktighet och kunskapsuppbyggnad kring vindkraftsprojekt, samt eventuella samband mellan förankringsprocessers genomförande. Här undersöks även de lokala dagstidningarnas roll genom rapportering och som informationskanal och kommunikationsforum. Även om debatt i media ofta tenderar att bli tillspetsad och inte ge full rättvisa åt den allmänna opinionen (jfr. Strömbäck 2012), så bidrar medieanalysen med en inblick i allmänhetens upplevelser och perspektiv under den lokala förankringsprocessen. Genom avhandlingen diskuteras hur olika sätt att arbeta med förankring vid vindkraftsprojektering knyter an till olika demokratiska synsätt, planeringsteorier och deltagandemetoder i ett planeringssammanhang. Avhandlingen är i sin helhet kvalitativt orienterad, vilket motiveras närmare i kapitel 2 om metodologin.

För att placera in frågan om förankring av vindkraft i sitt sammanhang vill jag ta ett steg tillbaka och belysa hur förankringen utgör ett exempel på relationen mellan platsen och människan, vilket är en centralt kulturgeografisk problematik. I arbetet

med att lösa mänskligt orsakade miljöproblem finns redan ett starkt inslag av denna relation. Ur ett samhällsperspektiv hamnar diskussioner om miljöfrågor snabbt vid hur problemen ska definieras och lösas, men även om vilka som ska bära ansvaret och de uppoffringar som krävs. Det vill säga i vems närhet och landskap de konkreta, ofta tekniska, lösningarna ska ta plats. Studiens fokus ligger på projektörernas arbete med att introducera vindkraftsprojekt, men även politikers och tjänstemäns sätt att hantera frågan lokalt kommer in som en viktig del i sammanhanget. En central utgångspunkt i resonemangen är förankringsprocessernas relation till det demokratiska systemet. Motiveringen är att det utgör grunden för såväl planeringen som tillståndsprocessen, där förankringen är en del. Det är också genom dessa processer som medborgarnas ges lagstadgad möjlighet till insyn och deltagande i beslut om rumsliga förändringar.

Det är lätt att tänka på lokala förankringsprocesser som något som ställer endast lokala perspektiv i fokus. Vindkraftsetableringar är ett tydligt exempel på när detta inte är fallet, eftersom problemformuleringen och lösningarna i huvudsak identifierats på global och nationell nivå. Den komplexitet som skalperspektiven utgör i förankringen av vindkraftsprojekt ska inte underskattas och aktualiserar inte minst frågor om rättvisa genom fördelning av resurser, inflytande och ansvar ur ett större perspektiv. Så vad säger forskningen och makthavarna så här långt? En kort introduktion ges i nästa avsnitt.

Forskningsfrågan i ett sammanhang

Frågan om förankring är starkt relaterad till det politiska sammanhanget kring arbetet för en hållbar utveckling. I Sverige, liksom i många andra länder, finns höga politiska ambitioner för vindkraftsutbyggnaden, som en bland flera strategier för att nå en ökad andel förnybar energi. Både politiska insatser och konkret utbyggnad har därmed ökat starkt sedan slutet på 1990-talet. Utvecklingen har även konkretiserats genom omfattande planeringssatsningar för vindkraft och forskning på området (se vidare kap. 4). Bland politiker och myndighetspersoner, såväl som bland allmänheten, är idén om vindkraft i energisystemet väletablerad och studier visar att svenskar ser vindkraft som en bra och miljövänlig energikälla värd att satsa på (se Hedberg & Holmberg 2014 och SOM-institutets årliga mätningar).[1] Däremot har det lokala mottagandet i samband

[1] SOM-institutet vid Göteborgs universitet står för studier av Samhälle, Opinion och Massmedia. De gör årliga mätningar av svenska folkets inställning i olika frågor. En av dem är energifrågan. Se: http://som.gu.se/

med etableringsprojekt uppvisat en trend mot ett ökat motstånd (Wüstenhagen m.fl. 2007). Återkommande argumenten mot vindkraftsetableringar på land har bland annat varit negativ visuell inverkan av själva verken och på landskapsbilden (se t.ex. Breukers & Wolsink 2007; Conrad m.fl. 2010; Jobert m.fl. 2007; Ladenburg 2009), en negativ påverkan på rekreationsvärden (Klintman & Waldo 2008), samt även frågan om ljudupplevelser och osäkerheter kring påverkan på djurlivet (se Bengtsson Rydberg 2012; Walker 1995; Wolsink 2000). Det antyder att svenskar, åtminstone på en abstrakt nivå, är beredda att stödja och göra uppoffringar, exempelvis genom förändringar i landskapet, för att bidra till att bromsa klimatförändringarna genom en utbyggnad av vindkraft.

Tidigare studier har talat om att det finns ett så kallat ”socialt glapp” (*social gap*) mellan den generella attityden till vindkraft och den specifika attityden till ett konkret vindkraftsprojekt (se Bell m.fl. 2005, 2013). Innebörden är att människors generella attityder till vindkraft som energikälla har visat sig vara mer positiv än den specifika attityden inför en konkret etablering i närområgivningen. Studier har också visat att demokratiska perspektiv på den lokala hanteringen av projektet kan få människor som i grunden har en positiv inställning till vindkraft, att ställa sig negativa (Devine-Wright 2007; Wolsink 2007). Den här studien belyser förankringsprocessernas roll i detta glapp, genom hur olika sätt att arbeta med lokal förankring kan påverka de lokala attityderna. Missnöje med sådant som relaterar till förankringsprocessen har återkommit bland forskarnas förklaringar till motstånd mot vindkraftsprojekt, oavsett placering (se t.ex. Cowell 2010; Devine-Wright 2007, 2009; Jay 2008; Strachan & Lal 2004; Thygesen & Agarwal 2014; Wolsink 2005, 2010). Upplevelsen av rättvisa i processen är starkt förknippad med uppfattningarna om ett legitimt genomförande, vilket i sin tur påverkar graden av acceptans (jfr. Breukers & Wolsink 2007; Gross 2007; Wolsink 2007).

Den svenska regeringen har delvis hanterat det växande lokala motståndet genom att investera i kunskaps- och teknikutveckling kring vindkraft. En annan satsning har varit att se över och underlätta möjligheterna att etablera vindkraft i havsområden. Satsningen vilade på en föreställning om att orsakerna till ett negativt mottagande som förekommer vid landbaserade vindkraftsprojekt, som exempelvis intrång i landskapet och ljud- och synintryck, inte är lika betydelsefulla för havsbaserad vindkraft (se Devine-Wright 2007; Jay 2008; Strachan m.fl. 2006; Wolsink 2010). Under 1990-talets andra hälft inleddes också flera vindkraftsprojekt i havet. Senare forskningsresultat har dock visat att även etableringar i havet, särskilt kustnära lokaliseringar, ger upphov till protester. Havsbaserad vindkraft har istället visat sig skapa delvis nya farhågor och

krav på planeringen som behöver hanteras. Exempelvis relaterat till användning av havsområden, exempelvis för yrkesfiske och fritidssjöfart, och påverkan på marina miljöer (se t.ex. Firestone m.fl. 2012; Jay 2008; Devine-Wright & Howes 2010; Khan 2000, 2004a).

Avhandlingens fokus på lokal förankring som en demokratisk process innebär att studien inte fördjupas kring konkreta aspekter på vindkraftverken som kan påverka människors acceptans för ett projektförslag (exempelvis ljud- och synintryck, liksom inverkan på ekologiska och kulturhistoriska, men även ekonomiska och sociala värden). Olika platser präglas också av olika geografiska förutsättningar, exempelvis politiskt, ekonomiskt, landskapsmässigt, historiskt, kulturellt och socialt. Forskningen har exempelvis visat att olika användning av landskapet, liksom identitet och förväntningar påverkar människors inställning till vindkraftsetableringar (Bengtsson Rydberg 2012; Devine-Wright 2009). Sådana olikheter påverkar naturligtvis såväl synen på vindkraft som engagemanget i förankringsprocesserna. Jag har dock valt att hålla fokus på förankringsprocessens roll, men kommer ändå att några olika förutsättningar. Olika perspektiv på genomförande av en landkapsanalys för vindkraft har belysts och diskuterats i rapporten *Deltagande landskapsanalys för vindkraft: principer, erfarenheter och tillvägagångssätt* (Mels & Mels 2014). Där diskuteras hur landskapsperspektivet kan behandlas genom ett medborgerligt deltagande i processen.

Lokal förankring - ett vagt men centralt begrepp

Lokal förankring är ett vagt men samtidigt brett begrepp och av den anledningen lätt att förbise. I jämförelse med hur frekvent begreppet används så är forskningens intresse för dess innebörd begränsat, i synnerhet i ett vindkraftssammanhang. Istället för att definiera begreppet som en helhet med en rad olika perspektiv och komponenter, riktar diskussioner som rör den lokala förankringsprocessen ofta in sig på specifika aspekter som deltagande, kommunikation och förtroende, i relation till sådant som exempelvis naturvård och kulturvård (se t.ex. Naturvårdsverket 2003; Thorell 2005, 2008; Velásques 2008). I de fall förankring diskuteras används vanligen en kortfattad och övergripande definition, snarare än en mer ingående diskussion och definition kring begreppets praktiska betydelse i sin helhet. Min utgångspunkt är att helheten kan ha ett förklaringsvärde när det kommer till lokalt mottagande av vindkraftsprojekt. Mot denna bakgrund blir det både relevant och utmanande att ta sig an frågan om förankringsbegreppets betydelse, praktiska innebörd och konsekvenser i en så aktuell fråga som vindkraftsutbyggnaden. I den här avhandlingen behandlas lokal förankring av vindkraft som en process med starka geografiska anknytningar, både genom att det

syftar till en förändring av det fysiska rummet, och socialt genom att det innebär möten mellan olika enskilda och allmänna, kunskaper och intressen på den berörda platsen som berörs av planer på etablering. Avhandlingen rymmer därför en mer ingående diskussion om innebörden av förankringsprocessen och dess roll i det demokratiska sammanhanget, samt dess olika former relaterat till olika demokratisyner och planeringsteorier. Fortsättningsvis kommer ”förankring” också att användas som en mer hanterlig kortform av begreppet förankringsprocess.

Förankringen av vindkraftsprojekt sker som en inbäddad process genom tillståndsprövningen, och i viss mån genom den fysiska planeringen, och styrs därför delvis av det juridiska regelverket (främst miljöbalken och plan- och bygglagen). Reglerna tillåter dock en hög grad av flexibilitet i genomförandet kring de lagstadgade ”minimikraven” (se kap. 4). Flexibiliteten möjliggör att förankringsprocessen kan formas efter behoven och förutsättningarna i det specifika lokala sammanhanget. Även om det finns tydliga kopplingar genom olika former av information och samråd är förankringsprocessen alltså inte strikt förbundet till den juridiska tillståndsprocessen. Den här studien kommer därför även att belysa delar av förankringen som sker bortom kraven i tillståndsprocessen och förankringens roll i det demokratiska systemet. Exempelvis studeras vindkraftsprojektörers engagemang i lokalsamhället som en del av förankringen. I avhandlingen argumenteras bland annat för att innebörden i förankringsbegreppet spänner mellan två ytterligheter, vilka jag har valt att benämna som formell respektive öppen förankring (se kap. 3). Detta utmanar delvis tidigare förståelse, som ofta avgränsar begreppet till en ganska enkelriktad, informerande aktivitet. Utifrån denna spännvidd diskuteras hur olika yttringar i förankringsprocessen står i relation till det lokala mottagandet.

Vindkraft, hållbarhet och förankring

Åtgärder för miljörelaterade satsningar kopplas ofta till det övergripande begreppet ”hållbar utveckling”. Detta gäller inte minst vindkraftsutbyggnad som ingår i en uttalad strategi för ett ekologiskt hållbart samhälle. Jag har tidigare antytt min ståndpunkt att förankringsprocessen relaterar till detta hållbarhetsarbete. Begreppet hållbar utveckling, som introducerades 1987 av Brundtlandskommissionen i rapporten Vår gemensamma framtid (*Our common future*) (World Commission on Environment and Development 1987), definierades där som ”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”. Under Riokonferensen 1992 konkretiserades begreppet vidare, med ytterligare två dimensioner utöver den *ekologiska*, nämligen en *ekonomisk* en *social* dimension.

Tillsammans kom de att kallas för de tre benen i hållbar utveckling (Jagers 2005; Lethonen 2004). I det här sammanhanget blir social hållbarhet särskilt intressant. Vad som menas med social hållbarhet är visserligen inte helt tydligt, men diskussionerna uppehåller sig i huvudsak vid begrepp som rättvisa och försörjning av grundläggande mänskliga behov (t.ex. Jagers 2005; Lethonen 2004). O'Brien (2010) är en av de som kritiserar arbetet med globala klimatförändringar och menar att företräde ofta ges till teknologiska och marknadsbaserade perspektiv, samtidigt som mindre intresse ägnas aspekter som jämlikhet och rättvisa. Begreppet social hållbarhet, menar han, erbjuder ett verktyg att bevaka att genomförandet av tekniska lösningar inte skapar sociala problem, och att hänsyn tas även till kulturella och individuella värden och perspektiv. I planeringssammanhang, inte minst kring miljöfrågor, finns en stark tradition av att lösningarna utgår från naturvetenskapliga och ekonomiska modeller och kalkyleringar. De sociala och platsbundna sammanhangen hamnar då lätt i skymundan (jfr. Emmelin m.fl. 2010). Forskare som O'Brien (2011), Hulme (2008), och Head m.fl. (2005) har också påtalat behovet av ett större akademiskt och politiskt intresse för betydelsen av kulturella aspekter och människors erfarenheter, relationer, tolkningar och ageranden i samhället avseende hållbar utveckling på alla skalnivåer.

Som jag ser det belyser studien genom sitt fokus på förankring av vindkraft en skärningspunkt i hållbarhetsarbetet. Nämligen en skärningspunkt mellan å ena sidan satsningen på ekologisk hållbarhet, som vindkraften förväntas vara en del av; och å den andra sidan social hållbarhet där vindkraftsutbyggnaden samtidigt förväntas ske på ett rättvist demokratiskt sätt, med hänsyn till andra mänskliga värden (jämte ett ekologiskt hållbart samhälle). Genomlysningen av förankringsprocesserna är därmed också avsett som ett bidrag i hållbarhetsdiskussionen. Detta genom att rikta uppmärksamhet mot en social dimension i omställningsarbetet på energiområdet och lyfta demokratiperspektivet i centrum (jfr. Thygesen & Agarwal 2014). Hållbarhetsperspektivet utgör alltså en utgångspunkt men kommer inte att vara framträdande i uttalade ordalag genom avhandlingen.

Teoretiska utgångspunkter

Avhandlingens kvalitativa fokus på att undersöka den lokala förankringsprocessens innebörd, roll och genomförande i en demokratisk planeringskontext innebär att arbetet väver samman olika teoretiska resonemang kring demokrati, planering och deltagandeprocesser. Därmed förväntas inte bara nyanser och oväntade vinklingar kunna träda fram. Det är också ett sätt att belysa komplexiteten och dynamiken i förankringsprocesserna som undersökningsobjekt.

Genom studiens utgångspunkt i ett socialt hållbarhetsperspektiv på lokala förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft, har olika demokratiska förhållningssätt och planeringsperspektiv bedömts som centrala. Givet att det är ett svenskt sammanhang som studeras, följer att det är en svensk syn på demokrati och planering som ställs i centrum. Utifrån det har jag valt att fokusera på några teoretiska infallsvinklar som framstått som givande för att ringa in och analysera förankringsprocessens innebörd, uttryck och konsekvenser. Som redan framgått har jag för avsikt att angripa förankringsprocessen som en bredare process än bara snävt knuten till sådant som deltagande. Eftersom förankringsbegreppet framstår som relativt odefinierat ägnar jag mig också åt att placera in det i en demokratisk kontext utifrån centrala begrepp och målsättningar. Här blir tillit och legitimitet centralt. Resonemangen fördjupas delvis med perspektiv som utvecklats inom den teoretiska diskussionen om miljörättvisa (*environmental justice*). Utifrån det belyses främst demokratiska perspektiv på processen som sådan, men rättvisa i fördelningen av nytta och uppoffringar på olika skalnivåer i samhället, av i det här fallet vindkraftsutbyggnad, berörs också. För att förstå förankringsprocesserna i ett aktuellt sammanhang beaktas även ett par rådande demokratiska förskjutningar som debatterats flitigt kring planering och samhällsutveckling, vilka kan relateras till förankring och lokalt mottagande. Den ena handlar om ett allt mer marknadsorienterat system, vilket den nyliberala demokratisynen bidragit med genom ett större fokus på individuella ekonomiska intressen och decentralisering. Den andra utvecklingstrenden handlar om allmänhetens deltagande i planeringen, som har dragit från engagemang i övergripande frågor mot ett ökat engagemang i frågor som berör människor personligen.

Synen på allmänhetens deltagande liksom olika förhållningssätt till deltagande och olika kunskaper belyses för att få förståelse för förankringens roll och det missnöje som inte sällan hörs. Här används bland annat teoribildning kring rationell planering, kommunikativa planeringen och förhandlingsplanering. Medan den rationella planeringen betonar expertkunskap och rationalitet, lägger den kommunikativa planeringen istället ett stort fokus på allmänhetens deltagande. Förhandlingsplaneringen slutligen, är mer inriktad på informella nätverk mellan aktörer som representerar olika intressen. Utifrån dessa olika planeringsteorier belyses olika värderingar kring allmänhetens deltagande i planering, som bland annat innebär olika syn på rollfördelning och kunskapsbyggande. Detta förväntas bidra till perspektiv på olika sätt att hantera förankringsprocessen och lokala reaktioner.

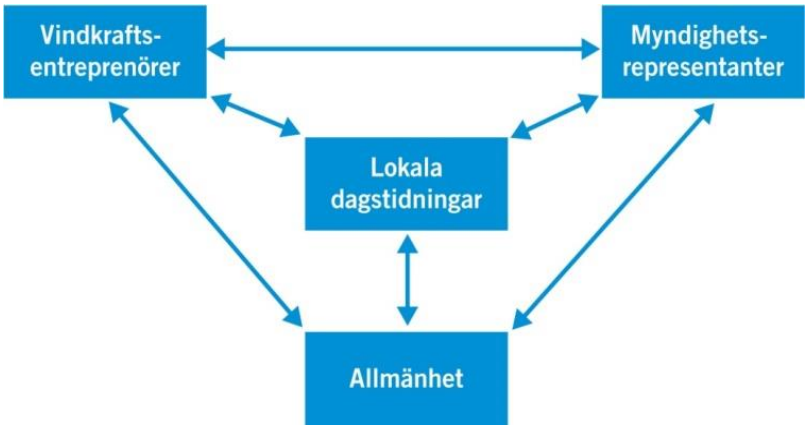
Den här avhandlingen utmynnar i att jag, med utgångspunkt i detta teoretiska ramverk och studiens empiriska resultat, utvecklar tre förankringsmodeller. Ambitionen är att

bidra till en övergripande förståelsen för olika sätt att arbeta med lokala förankringsprocesser och konsekvenserna av det i termer av förståelse och acceptans (se kap. 8).

Tre empiriska fallstudier

Empiriskt bygger studien på tre fallstudier av kommunområden i södra Sverige (Torsås, Mörbylånga och Skurup). Dessa har gett detaljerade kunskaper om olika sätt att arbeta med förankring av havsbaserad vindkraft. Områdena är främst valda utifrån att de har erfarenhet av vindkraftsprojekt och att företrädare lokalt och bland projektörerna har vittnat om relativt olika sammanhang avseende lokalt mottagande och förankringsprocesser. Urvalet baseras på målsättningen att få en bredare förståelse genom att studera skillnader och olikheter i olika sammanhang. En mer utförlig redogörelse för hur fallstudierna är valda och detaljer om genomförande och analys hittas i kapitel 2.

I fallstudierna undersöks hur olika aktörer har arbetat med förankring av specifika projekt. Men arbetet med kommunal och regional planering beaktas också. Detta eftersom planering och tillståndsprocesser för vindkraftsutbyggnad i stor utsträckning hänger ihop i ett förankringssammanhang, vilket framgår av de empiriska resultaten. Situationen har bidragit till beslutet att studera ”hela sammanhang” och inkludera både planerande och tillståndsgivande myndigheter såväl som projektörer. För att kunna undersöka arbetet med förankring i de studerade vindkraftsprojekten sträcker sig studien över perioden 1998 till 2008. Aktörerna som studeras har centrala roller i de lokala förankringsprocesserna. Dessa innefattar vindkraftsentreprenörer, myndigheter på främst kommunal nivå, men i vissa fall även på regional nivå (länsstyrelser och regionförbund), samt lokala dagstidningar. Allmänhetens mottagande belyses här i första hand som en respons på de övriga aktörernas agerande. Figur 1 nedan åskådliggör hur de ingående aktörsgrupperna antas påverka varandra i det som här benämns som en ”lokal förankringsprocess”. Att fokus lades på projektörs- och myndighetsperspektiv föranledde att allmänheten endast studeras genom textdokument i insändare och artiklar i lokaltidningar, samt genom övriga aktörers vittnesuppgifter.



Figur 1. Studerade aktörsgrupper.

Disposition

Avhandlingen är disponerad i två delar. Del 1 har en teoretisk betoning. Här läggs fokus på att ringa in innebörden av förankring av vindkraft främst ur ett teoretiskt perspektiv. Men här belyses också förankringsprocessernas mer konkreta kontext. Del 2 ägnas i sin tur åt att presentera och analysera det empiriska materialet utifrån teoribildningen.

Del 1 inleds med ett metodologiskt kapitel (2), för att klargöra de överväganden och ingångar som studien vilar på. Där presenteras studiens genomförande och empiriska fallstudier. Utifrån frågeställningarnas undersökande karaktär redogörs också för hur den främst kvalitativa studien har genomförts utifrån en abduktiv metod, vilket präglar både forskningsprocessen och metodutformningen.

Jag har alltså ett något otraditionellt upplägg på avhandlingen utifrån vissa överväganden. Förutom att jag har valt att lägga det metodologiska kapitlet som kapitel 2, har jag valt att närma mig förankringssammanhanget genom en teoretisk diskussion om förankringsbegreppet redan i kapitel 3. Anledningen är att begreppet är relativt otydligt och därför behöver klargöras tidigt i avhandlingen. Här görs en grundlig diskussion kring begreppets innebörd och roll i en svensk demokratisk planeringskontext, varigenom studiens första frågeställning samtidigt behandlas. Först därefter, med diskussionen om förankringsbegreppet i ryggen, har jag valt att ge en bakgrund kring kontexten för lokal förankring av vindkraft i kapitel 4. Här presenteras ramarna för vindkraften ur ett politiskt, juridiskt och acceptansrelaterat perspektiv. Därefter återvänder jag i kapitel 5 till den teoretiska diskussionen, genom en fördjupning kring förankringens mer praktiska innebörd i ett planeringssammanhang.

Del 2 inleds med en redogörelse för sammanhangen i de tre studerade kommunerna som utgör de empiriska fallstudierna (i kap. 6). Ett sådant upplägg är tänkt att göra resultaten mer transparanta genom att hjälpa läsaren att förstå vilka sammanhang och situationer som slutsatserna bygger på. Därefter diskuteras framträdande resultat tematiskt i kapitel 7 med utgångspunkt i studiens första och andra frågeställning. I kapitel 8 görs en analytisk generalisering av resultaten genom att identifiera tre olika förankringsmodeller vid vindkraftsprojektering. Dessa förankringsmodeller bygger på de teoretiska resonemangen och det empiriska materialet tillsammans och visar på olika fokus, roller och inverkan på ett platsspecifikt lokalt mottagande. Studiens slutsatser presenteras och diskuteras slutligen kortfattat i kapitel 9. Där ges även uppslag för fortsatt forskning.

DEL 1. RAMVERK

Metodologi, Teori och Kontext

2. Metodologi

Den här avhandlingen är i huvudsak kvalitativ, vilket framgår av frågeställningarnas betoning på att analysera sammanhang och relationer genom tolkning av komplexa kontexter. I föreliggande kapitel presenteras och diskuteras valet av metoder och avvägningar för urval, insamling och analys av studiens empiriska material. Inledningsvis klargörs också de grundläggande epistemologiska utgångspunkterna för studiens genomförande, vilket omfattar min egen ingång som forskarstuderande i detta fält, samt val av vetenskapligt angreppssätt. Därefter redogörs för det övergripande upplägget och avgränsningarna i den empiriska studien som bygger på fallstudier baserade på triangulering (av semistrukturerade intervjuer, dokumentanalys och medieanalys). Här redogörs även för metoderna för inhämtning och bearbetning av det empiriska materialet, samt metoderna som använts i innehållsanalysen. Texten är uppbyggd utifrån olika steg i forskningsprocessen, medan vissa teman är återkommande. Inte minst etiska övervägandena, som följer genom hela arbetsgången, tas upp löpande i olika delar av texten. Även resonemang kring olika aspekter av de valda metoderna tas upp där de aktualiseras.

Avhandlingen bygger vidare på en forskningsrapport inom kunskapsprogrammet Vindval. I forskningsprojektet samlade jag in ett omfattande empiriskt material och skrev slutrapporten *Planering och kommunikation kring vindkraft i havet – En studie av lokala förankringsprocesser* som publicerats av Naturvårdsverket 2010. Det aktuella Vindvalprogrammets fokus kan förstås utifrån att det fanns ett särskilt behov av kunskaper kring havsbaserade etableringar av vindkraft. Därför hade forskningsprogrammet under denna period ett samlat fokus på att utreda olika perspektiv på havsbaserad vindkraft. Beslutet att arbeta vidare utifrån det empiriska material som samlades in under arbetet med Vindvalstudien innebär givetvis att empirin hunnit bli några år. Men arbetet med rapporten väckte angelägna frågor som pockade på djupare analys och det empiriska materialet lämnade utrymme för fortsatt tolkning och resonemang. Även om projektörer och andra inblandade aktörer hunnit lära sig en del genom åren i denna relativt unga bransch, så är frågor som behandlar människors deltagande i och tillit till den demokratiska processen knappast något som blir föråldrat så snabbt. Därför fattades beslutet att arbeta vidare med materialet mot en doktorsavhandling. Innebörden är att förankringsprocesser vid havsbaserade vindkraftsprojekt är ett gemensamt tema, medan avhandlingen bygger vidare och fördjupar såväl det teoretiska angreppet som analysen av samma empiri. Rapporten som har ett relativt praktiskt fokus orienterades teoretiskt kring kommunikation och planering. I föreliggande

avhandling känns dessa teman igen, samtidigt som det teoretiska perspektivet är mer övergripande och med ett fokus på grundläggande värden som demokrati och hållbarhet. Resonemang kring legitimitet, deltagande- och rättviseperspektiv i samhällsplaneringen har också fått ett påtagligt utrymme. Denna förskjutning innebär i viss mån en glidning från frågan *Hur* förankringsprocesserna genomförs? till frågor av karaktären *Varför* förankring är en del av planeringen? och *Vad* en sådan lokal process innebär i ett demokratiskt samhälle.

Grundproblematiken kring förankringsprocesserna är alltså gemensam i avhandlingen och i den föregående rapporten. Samtliga som ställde upp för intervju under Vindvalstudien fick då chans att komma med synpunkter på sammanställningen av deras bidrag. Eftersom varken slutsatserna eller frågorna som ställts i avhandlingen är diametralt annorlunda, utan bara bredare och djupare, ser jag inga problem med en sådan vidarebearbetning av det ursprungliga materialet.

Kvalitativt fokus för förståelse av sociala perspektiv

Valet av att göra en främst kvalitativ studie relaterar till olika aspekter, allt från min egen ingång till frågeställningarna och den grundläggande forskningsansatsen.

Förförståelse och utgångspunkt

Forskares förförståelse och intresse påverkar forskningen på olika sätt, exempelvis under valet av forskningsfrågor, metod och teoretiska infallsvinklar (jfr. Alvesson & Sköldberg 2008). Därför är det relevant att ge en översiktlig inramning av min uppfattning. Ontologiskt är studiens utformning starkt präglad av min utgångspunkt i att forskningen har en angelägen uppgift i att kritiskt undersöka, ifrågasätta och diskutera fenomen i samhället och deras roll, som till exempel vindkraft. Inom vindkraftsforskningen (liksom i många branschers) finns en uttala efterfrågan av en slags manual för genomförandet av förankringsprocessen för att skapa en positiv attityd till projekt. En sådan ingång kan liknas vid ett slags socialt ingenjörskap med försök att återge formelartade svar på komplexa frågor. Vidare riskerar det att förenkla människors faktiska motiv till en avvaktande hållning. Min utgångspunkt i forskningen är inte bara att indirekt ifrågasätta lämpligheten och möjligheten av den typen av universallösning på komplexa samhällsvetenskapliga frågeställningar, utan också att problematisera det tankesätt som leder till en sådan tilltro till standardlösningar i sociala sammanhang. Sådana standardmodeller går förstås att göra, men de kan leda till konsekvenser som motverkar syftet, eftersom människor inte är förutsägbara, rationella varelser. Därför är det också vanskligt att utgå från att det finns på förhand givna svar och lösningar. Det

viktiga bidraget i den forskning som jag eftersträvar är att analysera och förstå forskningsobjektet som i allra högsta grad socialt konstruerat. Där verkligheten och relationer mellan människor uppfattas som något som formas under en människas förförståelse och meningskapande praktiker, genom sådant som inlärning, utbildning, förförståelse, känslor och upplevelser. Den demokratiska maktutövningen kan också uppfattas på olika sätt om det sociala sammanhanget kring vindkraft präglas av ojämna sociala positioner i vindkraftsplaneringen eller betoning på vissa kunskapsformer. Detta stärker den här avhandlingens sociala fokus på de lokala förankringsprocesserna. Min socialkonstruktivistiska utgångspunkt i den här studien innebär samtidigt inte att verkligheten är helt subjektberoende. Inte heller som ett relativistiskt synsätt som det postmoderna står för. Jag ser vindkraftsutbyggnaden som ett mycket påtagligt inslag i landskapet och människors vardag, inte som en renodlad mental föreställning, vilket innebär att de lokala förankringsprocesserna har en central betydelse. Viktigt är då också att konstatera att olika personer och grupper kan ha olika uppfattningar om hur den här (förankrings)verkligheten är beskaffad, vilket i sin tur påverkar diskussionen kring vindkraft och dess utveckling.

Min utgångspunkt har vidare präglats av en hållning som utgår från en uppfattning om att påverkan på livsnödvändiga ekosystemen, i förlängningen inte bara gynnar, utan i olika grad även utmanar människors möjlighet att leva i välfärd. Detta ligger till grund för en djup övertygelse om att ekologisk och social hållbarhet, liksom även ekonomisk hållbarhet, är beroende av varandra och därför måste hanteras som en sammanhängande helhet. Många grundläggande frågor pekar på den sortens övergripande problematik: Exempelvis vad menar vi egentligen med hållbarhet? *Hur* ska vi skapa ett ekologiskt hållbart samhälle? Ekologiskt hållbara lösningar för *vem*? Inbakat i dylika frågor ligger både demokratiska värden i att kunna påverka, men också vilka som påverkas av åtgärderna. Frågor som leder vidare till en närmast oändlig mängd existentiella frågor om sådant som makt och inflytande, om välfärd, om tid och rum. Det här synsättet förklarar inte bara intresset för demokratiska perspektiv på hållbarhetsarbetet, utan har även haft betydelse vid mitt val att göra en undersökande, kvalitativ studie.

Studien är sprungen ur funderingar kring vad som händer om människors tillit till grundläggande demokratiska värden riskeras i omställningsprocessen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Målet är att knyta an till en debatt om vindkraftens införande i samhället och i människors livsvärld genom att problematisera förankringsbegreppet i en kontext där målsättningen även är att det hållbara samhället ska byggas upp under demokratiskt legitima former.

Metodologiska överväganden angående angreppssätt på forskningsfrågan bygger i grunden på en strävan att söka förståelse för olika sätt att arbeta med människors delaktighet genom olika förankringsprocesser vid planerade vindkraftsetableringar (jfr. Dwyer & Limb 2001). Ambitionen är även att diskutera hur olika ställningstaganden och praktiska tillämpningar i förankringsprocesserna kan speglas genom det lokala mottagandet. I det här sammanhanget blev en kvalitativ ansats ett naturligt val, eftersom den syftar till att synliggöra nyanser och komplexitet i människors personliga upplevelser. Sådant återfinns ofta i detaljerna, snarare än i det övergripande generaliserbara (Valentine 2005). Målsättningen att komma åt själva meningen, eller innebörden som materialet förmedlar, skulle också delvis riskera att gå förlorad genom en kvantitativ metod (Crang 2005). Att välja en metod där människors olika röster kan ges utrymme rimmar också väl med ett intresse för sociala perspektiv. Studien som präglas av dess kvalitativa frågeställningar, innebär en given betoning på såväl kvalitativ materialinsamling som analys.

Abduktiv forskningsansats

Den abduktiva forskningsansatsen, som utgör ett slags mellanting mellan den induktiva och deduktiva ansatsen, har också präglat processen på ett genomgående sätt. I abduktiv forskning tillåts intryck av empirin och etablerade teoretiska begrepp från tidigare forskning inverka växelvis i en iterativ (upprepande) process (Grønmo 2006; Dunn 2005). Detta är inte bara en kombination av två arbetssätt utan tillför även en dimension av att komma närmare de underliggande mönstren som teorin och empirin tillsammans kan blotta. Den abduktiva forskningsprocessen speglar på det sättet en tydlig målsättning om att söka djupare förståelse (Alvesson & Sköldberg 2008). Detta tolkar jag som att forskningsprocessen inte tillåts stå i vägen genom att låsas fast till en viss ordning, utan att istället möjliggöra att nya perspektiv som uppstår kan släppas in för att fördjupa förståelsen. Detta arbetssätt har inneburit att jag kunnat röra mig mellan materialet och det teoretiska och göra justeringar i takt med nya insikter under processens gång (jfr. Crang 2005; Knigge & Cope 2006). Exempelvis anpassades urvalet av empiriskt material och även intervjufrågorna något underhand i det tidigare skedet av studien. Ett sådant tillvägagångssätt placerar forskarens egen förståelse och avvägningar relativt centralt i metoden, något som kan vara förenat med både risker och möjligheter. Den mest uppenbara potentiella risken – som också brukar vara grund för kritik – ligger i forskarens subjektiva betraktelse och förståelse, vilken på ett givet sätt kan gynna eller missgynna olika slags resonemang och tolkningar (jfr. Mansvelt & Berg 2005; Philip 1998). Samtidigt är ingen metod helt befriad från dylika risker. Möjligheterna som uppstår då förståelsen för forskningstemat och materialet tillåts

mogna och utvecklas, då nya insikter och perspektiv som uppträder kan tas tillvara även under själva genomförandet, anser jag väga över i det här sammanhanget.

I avhandlingen används teorier och begrepp som rör demokrati, deltagande, kommunikation, legitimitet och rättvisa. Detta hämtas i litteratur om planering, kommunikation, demokrati och miljörättvisa (*environmental justice*), men även i specifikt vindkraftsrelaterad forskning. Detta speglar utgångspunkten att människor har olika förväntningar och upplevelser, inte bara avseende vindkraften som sådan och de beslut som fattas, utan även kring planeringsprocesserna.

Fallstudier och triangulering

Den empiriska studien präglas av flera olika infallsvinklar. Detta märks både genom valet att genomföra fallstudier i olika geografiska sammanhang, och genom triangulering av olika metoder och källor.

Fallstudien som metod

Fallstudier är idag en vanlig samhällsvetenskaplig metod för att söka kontextbaserad kunskap kring komplexa, samtida frågor och sammanhang. Metoden bygger på studier av en eller flera analysenheter, så kallade en- respektive flerfallstudier, och genomförs enligt en viss struktur, ofta med en kombination av flera olika metoder. Empiriskt utmärker sig fallstudierna därför genom att de ofta omfattar flera olika slags empiriskt material som exempelvis intervjuer, dokumentstudier och direkta observationer (Yin 2009). Föreliggande studie är av utforskande slag, men fallstudier är också vanligt i beskrivande eller förklarande syften. Fallstudier anses särskilt lämpliga då forskningsfrågan bygger på *hur* eller *varför*, men också när forskaren har begränsad kontroll över den studerade situationen, och när fokus ligger på aktuella fenomen inom en specifik kontext. Jämförande, eller komparativa studier, är flerfallstudier som används för att jämföra resultaten i flera olika sammanhang. Då används samma metod och upplägg i de parallella fallstudierna (Yin 2009). I den här jämförande studien är ordet *hur* centralt och det som studeras är i allra högsta grad komplext och samtida genom studiens fokus på hur förankringsprocessens relation till demokrati och hållbarhet ser ut.

Genomförandet av fallstudier karaktäriseras av att de inleds med en grundlig genomgång på forskningsfältet för att bygga upp ett teoretiskt ramverk som utgångspunkt för frågeställningar och studiens utformning och diskussion. Valet av fallstudieenhet är knutet till forskningsfrågan (Yin 2009). I den här studien där förankringsprocessen av

havsbaserad vindkraft står i fokus är målsättningen att studera några skilda sammanhang med relativt likartade grundförutsättningar, men där förankringsprocessen utvecklats på olika sätt med olika mottagande som följd.

En omdiskuterad metod

Fallstudier har dock mött stark kritik. Utgångspunkten för denna kritik grundas i hög grad i en vetenskapssyn där icke kontextbundna, statistiskt generaliserbara och verifierbara forskningsresultat anses vara det som gör vetenskap till just vetenskap. Kritik har främst rymt argument om att resultaten skulle vara irrelevanta på grund av dess kontextbundenhet, att den saknar generaliserbarhet, samt för dess påstått begränsade reliabilitet. I denna kontext erkänns fallstudier som värdefulla endast vid inledande formulering av hypoteser till en studie (se t.ex. Flyvbjerg 2006; Yin 2007).

Kritiken har dock tillbakavisats. Ett första grundläggande argument är att studier av människor kräver en djup och reflekterande anblick som även tar hänsyn till den givna kontexten. Detta ligger utanför ramen för vad de klassiska statistiska och replikerbara metoderna kan hantera. Flyvbjerg (2006) menar att kontextberoende fallstudier därför är nödvändiga i byggandet av kunskap om mänsklig aktivitet:

> Predictive theories and universals cannot be found in the study of human affairs. Concrete, context-dependent knowledge is, therefore, more valuable than the vain search for predictive theories and universals. (Flyvbjerg 2006, s. 224).

För det andra, menar försvararna, måste statistisk generalisering åtskiljas från analytisk generalisering, vilka har olika syften och värden. Statistisk generalisering bygger på ett stort urval där utgångspunkten är att isolera den studerade företeelsen från sitt sammanhang. Fallstudier syftar istället till analytisk generalisering. Det innebär att förutom att de kontextrelaterade resultaten analyseras och diskuteras utifrån valda teorier, syftar de även till att bidra till utveckling av den aktuella teoribildningen (Yin 2006).[2] Frågan om generaliserbarhet hänger samman med den om reliabilitet, det vill säga om forskningen går att återupprepa av en annan forskare och då ge samma resultat. Denna fråga bör enligt försvararna hanteras genom noggrann redogörelse av forskningsprocessen för största möjliga transparens och möjlighet att syna och upprepa studien. Samtidigt betonas att kontexter är föränderliga och att predikativa teorier och upprepbara meto-

[2] Här kan det vara värt att nämna att det Yin (2006) beskriver som statistisk generalisering benämns av Flyvbjerg (2006) som teoretisk generalisering. För att vara konsekvent har jag valt att använda Yins begreppskombination statistisk och analytisk generalisering.

der därför är en omöjlighet inom samhällsvetenskaplig forskning som fokuserar på att förstå komplexa samband (Flyvbjerg 2006).

Ett tredje försvar bemöter kritiken om att fallstudier lider av sämre validitet på grund av risken att forskarens subjektiva perspektiv lätt kan få genomslag i resultaten. Flyvbjerg (2006) argumenterar för att fallstudier ger möjlighet att ”komma nära” verkligheten och därmed bidra med en mer verklighetsnära förståelse. Undersökningar har också påvisat att resultaten vid fallstudier ofta överraskar forskaren med nya och ibland oförutsägbara samband som andra studier inte kunnat visa. Detta, menar Flyvbjerg, innebär inte att fallstudier lider mer av subjektivitet än andra metoder, utan snarare att förståelsen fördjupas genom fallstudier. Även om det alltså finns fördelar med den här sortens forskning anser jag att det är viktigt att forskaren håller sig ytterst medveten om sin egen roll och tolkningsförmåga och vaksam på att slutsatserna har ett tydligt stöd i empirin. Men som jag redan klargjort ser jag grunden för all forskning, genom exempelvis val av frågor, metoder och jämförelser, som ytterst subjektiva beslut vilka på olika sätt påverkar utkomsten av studien.

En viktig poäng som Flyvbjerg (2006) återkommer till är hur de klassiska verifierbara metoderna och fallstudiemetoden kompletterar varandra. Han menar att statistiska studier, som bygger på omfattande empiri och därför ger bred kunskap, ofta lider brist på djup. Fallstudierna å sin sida saknar bredden men kan däremot bidra till djup kunskap om specifika sammanhang. Ytterligare en dimension i fallstudierna som kopplas till detta är värdet av konkreta exempel ur verkligheten. Sådan kunskap, menar Flyvbjerg, är av central betydelse för att nå verklig förståelse och lärdom. I förlängningen innebär det att fallstudier har potential att vara avgörande för konkreta förändringar av verklig praxis. Fallstudiernas analytiska generaliseringar bör också ses som ett kunskapsbidrag som kompletterar teoretiskt generaliserad kunskap (Flyvbjerg 2006).

Tre fallstudier - urval och avgränsningar

För att kunna studera olika sätt att arbeta med förankring av havsbaserad vindkraft i olika geografiska områden gjordes valet att genomföra tre fallstudier. Snarare än en strävan att göra jämförelser och utreda skillnader motiverades detta av en förväntan om att få ett brett och sinsemellan kompletterande underlag för att få ett djup i förståelse och diskussion (jfr. Grønmo 2006).

De valda fallstudieområdena utgörs av de tre kommunerna Torsås, Mörbylånga och Skurup i södra Sverige, vilka har erfarenhet av havsbaserad vindkraft. Den rumsliga avgränsningen till administrativa enheter grundas i att kommunerna har en nyckelpo-

sition i förankringsprocesser avseende havsbaserad vindkraft. För att kunna relatera fallstudierna till varandra gjordes bedömningen att det var relevant att förutsättningarna skulle vara någorlunda likartade. Utifrån det valdes mindre kust- och landsortskommuner i södra Sverige. Mottagandet bland lokalpolitiker, allmänhet och andra intressenter har visat sig spegla upplevelser av projektörens sätt att bemöta det lokala sammanhanget (Devine-Wright 2007; Wolsink 2000). Därför har karaktären på det lokala mottagandet också varit en styrande faktor vid urvalet, vilket urskildes genom offentliga yttranden, ageranden samt prägel på eventuell opinionsbildning. Vid den tiden fanns inte många svenska havsbaserade vindkraftsprojekt att välja mellan. Lillgrundprojektet i Öresund som i övrigt är ett intressant projekt föll utanför kriterierna i egenskap av en stor vindkraftspark med närhet till den större staden Malmö. I urvalet bedömdes Torsås kommun genom dess företrädare och invånare uppvisa en relativt progressiv och positiv attityd till havsbaserade vindkraft; i Mörbylånga kommun märktes ett blandat mottagande med både avvisande och välkomnande inslag, och slutligen Skurups kommun där mottagandet till stora delar präglats av en negativ stämning, men även starka positiva röster. De valda kommunerna berördes av följande vindkraftsprojekt:

- *Mörbylånga kommun:* Utgrunden I, Utgrunden II, Yttre Stengrund, Trollebodaprojektet
- *Torsås kommun:* Utgrunden I, Utgrunden II, Yttre Stengrund, Trollebodaprojektet
- *Skurups kommun:* Abbekåsprojektet

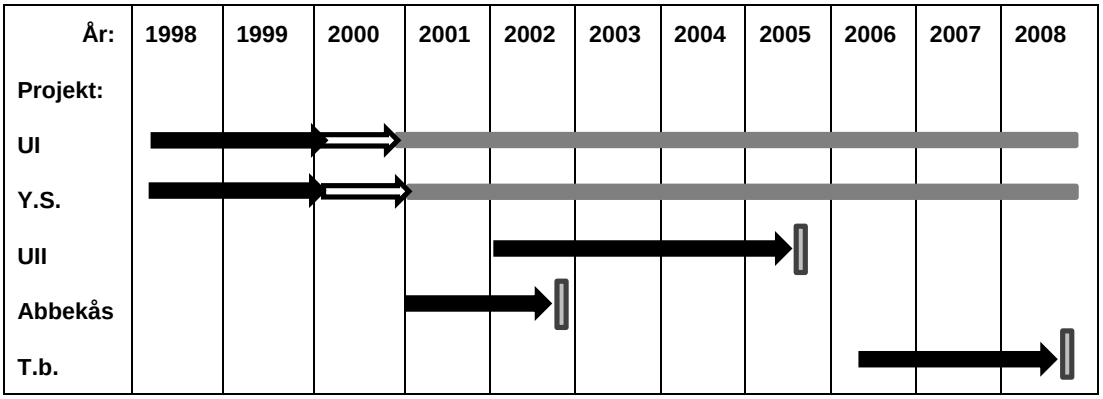
Ganska tidigt visade sig de två fallstudierna i Mörbylånga och Torsås kommun hänga mer samman än väntat. Det resulterade i att de två fallen i hög utsträckning har behandlats som ett gemensamt fall genom resultatbearbetning och analys. För kartor över dessa områden hänvisas till figur 6 och 7 i kapitel 6.

Frågeställningarna utgår från några faktorer som antas ligga till grund för förankringsprocessen. Projektörernas arbete med *deltagande och kommunikation* med berörda i det lokala sammanhanget är en sådan grundläggande och mycket central faktor. Detta arbete kan i praktiken genomföras på många olika sätt, även inom ramen för de juridiska regelverken. *Kommunens planläggning* kring vindkraft har urskilts som en annan sådan faktor, som ska beaktas vid tillståndsprocessen kring ett projekt. Med denna utgångspunkt ingår därför både projektörernas arbete mot lokalsamhället och kommunens planläggning i studien. Aktörer som ställts i studiens fokus utgörs av drivande parter i lokala förankringsprocesserna inom ett planeringsrelaterat sammanhang. Här har vindkraftsprojektörerna en framträdande plats. Men även politiker och tjänstemän

har viktiga roller, inte minst genom att de företräder och driver det politiska såväl som det planeringsmässiga arbetet i det lokala och regionala sammanhanget. Det är därför politiker och myndigheter på kommuner, länsstyrelser och regionförbund har studerats. Lokala dagstidningar har också urskilts som en viktig aktör och når en stor andel av de människors som berörs i det lokala sammanhanget. Förutom att de förväntas spegla viktiga händelser i samhället utgör de även forum för samhällsdebatt.

Intervjuer har gjorts med vindkraftsprojektörer, politiker och tjänstemän. Perspektiv från övriga intressenter och berörd allmänhet belyses här i första hand genom deras respons, i dokumentanalysen i form av inkomna yttranden och överklaganden under processen, samt i medieanalysen genom insändare i de lokala tidningarna. Givetvis hade även intervjuer med allmänheten varit givande, men med en begränsad forskningsbudget och ett fokus på processens genomförande gjordes valet att rikta resurserna på de övriga, drivande aktörerna för att förstå hur de har resonerat och agerat. Debatten i media representeras av nyhetsartiklar, som skrivs av journalister, och insändare som skrivs av andra parter. Avgränsningen avser betona den faktiska kommunikationen under förankringsprocesserna snarare än det offentligt ogjorda och osagda, eftersom fokus ligger på hur olika parter har agerat och interagerat. Allmänhetens upplevelser och inställningar har också undersökts i ganska stor omfattning i andra studier kring så väl havsbaserad som landbaserad vindkraft (se t.ex. Haggett 2011; Ladenburg 2008, 2010; Waldo 2012; resp. Batel & Devine-Wright; Bell m.fl. 2013; Cowell m.fl. 2011; Devine-Wright 2005; Ek 2005; Wolsink 2010).

Tidsmässigt täcker studien in perioden 1998 till 2008 med utgångspunkt i aktiviteten kring de studerade vindkraftsprojekten (se figur 2 nedan). Detta omfattar tillståndsprocessen, till ett halvår efter byggnation eller i vissa fall senareläggning. Anledningen till att inkludera en viss tid efter tillståndsprocessens avslut beror delvis på att erfarenheterna av förankringen av havsbaserad vindkraft karaktäriserades som en fortlöpande process. Engagemang efter byggnation av vissa projekt (t.ex. Utgrunden I och Yttre Stengrund) kunde påverka uppfattningen vindkraftsverksamheten och efterföljande projekt.



Förkortningar: UI: Utgrunden I, **Y.S**.: Yttre Stengrund, **UII**: Utgrunden II, **T.b.**: Trolleboda

Teckenförklaring:

Tillståndsprocess

Byggnation

Produktion

Projektet avstannat

Figur 2. Aktivitet i de studerade projekten över år.

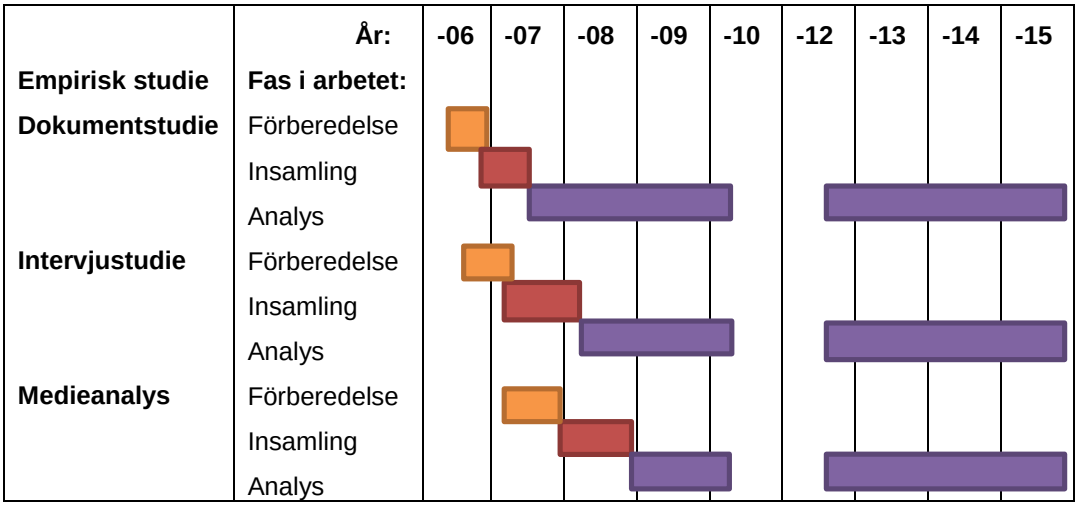
I figur 2 ovan framgår att de två första projekten blev byggda och färdigställda runt årsskiftet 2000/2001. Övriga projekt som drevs under perioden därefter har inte byggts av olika anledningar, vilka klargörs längre fram.

Triangulering av intervjuer, dokumentstudier och medieanalys

För att förstå och diskutera de komplexa sammanhangen kring förankringsprocesserna ansåg jag det viktigt att använda flera olika sorters material och analysmetoder som lyfter fram olika, sinsemellan kompletterande aspekter (jfr. Philip 1998). Det förklarar valet av triangulering av semistrukturerade intervjuer, kvalitativ dokumentanalys, samt en främst kvantitativ, men till viss del även kvalitativ, analys av artiklar i lokala dagstidningar. Studien vilar tungt på intervjuerna som ger inblick i de olika aktörernas erfarenheter, reflektioner och värderingar avseende förankringsprocesserna. Sådan information underlättar en djupare förståelse för komplexa och dynamiska sammanhang (jfr. Dwyer & Limb 2001; Dunn 2005; Kvale 1997). Att intervjuerna omfattade så väl myndighetsrepresentanter som vindkraftsprojektörer, bidrog till en flerdimensionell bild av arbetet med förankringen. Inte bara genom att få insyn i de olika parternas arbete, utan även genom att de gav reflektioner på varandras arbete och i viss mån gemensam samverkan. Dokumentstudien, som har en mer inramande och kompletterande funktion i studien, avsåg placera in det mer resonerande och upplevelsebetonade

intervjumaterialet, genom att klargöra händelseutveckling i tid och rum, avsiktsförklaringar och beslut i förankringsarbetet. Den kompletterande funktionen ligger i att vissa beslut, ställningstaganden och yttranden klargjordes genom det dokumenterade materialet. Här ingår formella och juridiska dokument från myndigheternas vindkraftsplanering och projektörernas arbete med specifika vindkraftsprojekt. Mediestudien i sin tur kompletterade bilden av händelseutvecklingen i de studerade kommunerna. Dessutom gav den insyn i de offentliga diskussionerna samt lokaltidningarnas sätt att framställa vindkraftsverksamheten, vilket påverkar den lokala förankringsprocessen vid vindkraftsprojektering.

Genomförandet i tid av de ingående empiriska studierna presenteras översiktligt i figur 3 nedan. Där framgår inte minst hur arbetet med förberedelse, insamling och analys av de olika empiriska materialen har skett som parallella processer. Angivelsen i figuren anger inte intensiteten eller mängden arbete, utan bara när arbetet med olika delar genomfördes.



Förklaring: *Förberedelse:* inläsning på forskningsområdet, samt utformning av ”frågor” till dokument, intervjuer och tidningsartiklar. *Insamling*: inhämtning av dokument, genomförande av intervjuer samt inhämtning av artiklar. *Analys*: bearbetning av material genom kvalitativ och kvantitativ innehållsanalys (närmare förklaring senare i kapitlet) samt skrivarbete. Avbrottet i arbetet beror på ett avbrott mellan Vindvalsrapporten och avhandlingsarbetet.

Figur 3. Upplägget av arbetet med empirin.

Studien inleddes med att förbereda för dokumentstudien och intervjustudien genom en övergripande inläsning på forskningsområdet. Centrala dokument till dokumentstudien var också till stöd i bakgrundsförståelsen och i utformningen av intervjufrågorna,

genom att ge en övergripande förståelse för sammanhangen i fallstudierna. Insamlingen av intervjumaterialet överlappade arbete med insamling av såväl dokument som nyhetsartiklar. Analysen av intervjumaterialet genomfördes därefter parallellt med en fördjupad dokumentanalys, med stöd i varandra i en abduktiv, iterativt växelverkande process. Medieanalysen genomfördes främst i ett senare skede, när flertalet av intervjuerna var genomförda. Utformningen av mediestudien kunde därför formas utifrån insikter och följdfrågor som uppkommit genom intervju- och dokumentstudierna, som ett sätt att få större klarheter i tendenser och resonemang som börjat ta form där. Materialet, som representerar en del av den offentliga debatten, både kompletterade den bild som framträdde i den kvalitativa delen av studien och förstärkte insikter beträffande arbetsmetoder och debattklimat och i viss mån politikernas positionering i frågan om vindkraft. Mediestudien är främst kvantitativ, men delar av materialet har även analyserats kvalitativt.

Som i alla studier är valet av forskningsmetoder förenat med begränsningar och baksidor. Inte minst ger det empiriska materialets innehåll och karaktär olika förutsättningar för diskussion och slutsatser. Även om detta parallella upplägg för genomförandet av de olika delstudierna kunde vara utmanande, inte minst genom sin intensitet och mångfald, var det en stor fördel att få insikter från flera olika håll. Fördelen med en sådan triangulering är dels att vissa delstudier bidrog med förståelsen för andra delstudier, dels upplevdes analysarbetet säkrare genom att olika resultat kunde kontrolleras i övrigt material. Exempelvis fångades vissa aspekter som togs upp under intervjuerna i mediestudien och belystes även där. Ett omvänt upplägg med att undersöka medierna först hade kunna leda till en mer begränsad och kanske medialt vinklad förförståelse. I det här fallet har tre olika insamlingsmetoder alltså bidragit med material som balanserat och stärkt varandra på ett konstruktivt sätt. Den inneboende risken med triangulering som Crang (2002) påtalar, är att ambitionen om att materialet ska ge kompletterande insikter kan förbli en illusion. När det gäller den här studien menar jag att intervjustudien hade saknat stadga och gett begränsade insikter utan stöd av dokumentmaterial. Åt andra hållet hade dokumentstudien saknat djup och innebörd utan stöd i intervjuerna. Medieanalysen i sin tur förtydligade och gav perspektiv på helheten.

Att intervjuerna genomförts efter det att tillståndsprocesserna avslutats eller lagts ner skulle kunna innebära att intervjupersonerna inte minns exakt, eller till och med gör efterhandskonstruktioner. De olika personernas framställningar stämmer dock väl överens med varandra, vilket talar emot att så var fallet. En fördel med att genomföra

intervjuer efter, snarare än under en pågående process, är att intervjupersonerna hunnit få distans vilket kan underlättar reflektion.

Studien hade även kunnat kompletteras med en deltagande observation, för att få bättre insikt och även kunna göra egna tolkningar av möten mellan olika aktörer, exempelvis under samråd. Detta var dock inte praktiskt möjligt, då processerna inte sammanföll med tiden för studiens genomförande. Även om jag alltså inte har gjort deltagande observation kan dock nämnas att jag varit inbjuden vid några olika arrangemang som har gett tillfälle både till att träffa aktörer och höra argumentationen.[3] Sådana tillfällen har gett en värdefull förståelse för sammanhanget och en kompletterande bild, även om det inte är en del av forskningsmetodiken.

Vid en anblick av studiens frågeställningar och genomförande, där ett underliggande makttema kan skönjas i frågeställningarna, hade studien mycket väl också kunnat utformas som en diskursanalys. Fokus ligger dock på att studera och diskutera praktiskt genomförande av förankringsprocesser, snarare än hur sanningar skapas och vidmakthålls genom tal och skrift. Intresset har inte heller legat på att analysera eventuella bakomliggande och inbäddade innebörder och representationer som är vanliga infallsvinklar i diskursanalys (Waitt 2005). Studiens upplägg vilar alltså på ett grundläggande ställningstagande om att en analytisk generaliserbarhet utifrån de djupare insikterna i det här fallet har ett större värde (jfr. Dwyer & Limb 2001).

Metoder för inhämtning av empiriskt material

Här ges en närmare förklaring till metoder, avgränsningar och urval vid insamling av det empiriska materialet, bestående av intervjuer, dokument och nyhetsartiklar. Inledningsvis presenteras det insamlade materialet i olika kategorier. Därefter följer en redogörelse för hur arbetet med analysen av materialet har gjorts.

Intervjuer och dokumenterat material

Urvalet av intervjupersoner har gjorts med målsättningen att få största möjliga bredd och relevans avseende olika roller och perspektiv. Med relevans menas dels att intervjupersonerna har central kompetens och position i både det strategiska och det prak-

[3] Exempelvis ett besök till forskningsfyren med forskare, lokala och regionala myndighetspersoner och projektörer i anknytning till Kalmarsundsområdet, samt på nationella vindkraftskonferenser.

tiska arbetet med förankring, dels att de täcker in för studien relevanta nyckelpersoner. De personer som intervjuats är:

- *Vindkraftsrepresentanter*: personer med nyckelposition i förankringen av de olika studerade vindkraftsprojekten.
- *Myndighetsrepresentanter på kommunal nivå*: Kommunala politiker och tjänstemän som hade det främsta ansvaret för vindkraftsfrågor under de perioder då de studerade parkerna har planerats och byggts. Därmed representeras befattningarna kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, tjänsteman vid bygglovsgivande och planerande avdelning, samt stadsarkitekt.
- *Myndighetsrepresentanter på regional nivå*: Tjänstemän vid Länsstyrelsen i Kalmar län och Regionförbundet i Kalmar län som har haft det främsta ansvaret för vindkraftsfrågor.

De semistrukturerade intervjuerna genomfördes med stöd i intervjuguider (se bilaga 1: Intervjuguider). Intervjuerna var relativt flexibla och intervjupersonerna gavs utrymme att diskutera egna aspekter och infallsvinklar på temat (jfr. Dunn 2005). Intervjuerna har i huvudsak fokuserat på intervjupersonerna som informanter, eller vittnen (Kvale 1997). Det innebär ett fokus på deras respektive organisationers agerande, men också på deras egna upplevelser och reflektioner kring olika val och situationer i förankringsprocesserna, såväl som andra aktörers agerande. Med ett kvalitativt förhållningssätt har lyssnandet under intervjuerna inte endast sökt svaren på de givna frågorna. Lyssnandet har även inneburit ett aktivt reflekterande med öppenhet för ytterligare aspekter, förklaringar och betoningar än de väntade utifrån förförståelsen. Frågorna har i huvudsak uppehållits vid överväganden, tillvägagångssätt och reflektioner kring förankringsprocessens genomförande i relation till det lokala sammanhanget och deras mottagande. Vissa frågor har även riktats mot relationen till arbetet med hållbar utveckling, exempelvis genom att efterfråga hur de har förhållit sig till miljöargumenten.

Totalt har 24 intervjuer genomförts med 5 kvinnliga och 19 manliga representanter, under perioden maj 2007 till maj 2008. Även om studien inte har haft ett uttalat genusfokus, genom att exempelvis rikta särskild uppmärksamhet till genusaspekterna i materialet, så fanns en medvetenhet om könsfördelningen i representationen. Skevheten får därför främst anses spegla den verklighet som råder i de kretsar som varit aktuella här. Antalet intervjuer för varje aktör (d.v.s. myndigheter och vindkraftsentreprenörer) har varierat beroende på organisationernas storlek och arbetsfördelning. I tre fall har samma person hörts i egenskap av representant för fler än en organisation. Exempelvis som företrädare för fler än en vindkraftsprojektör, då vissa har hunnit byta arbetsgivare. I dessa fall har intervjuerna genomförts och behandlats som olika inter-

vjuer. Två personer har avböjt för intervju (tjänsteman resp. vindkraftsentreprenör) och en person har inte gått att nå (vindkraftsentreprenör).

I en kvalitativ forskningsansats är det viktigt att vara reflexiv även till sin egen roll och de tolkningar man gör, och att vara medveten om att både förståelsen hos forskaren och det utforskade ändras under processens gång i en intersubjektiv process (Bailey m.fl. 1999; Dowling 2005, jfr. även Mansvelt & Berg 2005). Både under intervjusituationen och vid analys av textmaterial, fick jag vid några tillfällen anledning att justera mina föreställningar om sakers sammanhang. Exempelvis uppvisade de olika fallstudieområdena ibland andra förhållanden än vad mina förstudier visat. Sammanhanget i Skurup var bland annat betydligt mer polariserat och konfliktorienterat än förväntat, medan de gemensamma intressena i Kalmarsundsregionen var mer genomgripande än väntat. En sådan insikt fick mig att lägga till några följdfrågor i intervjuerna för att fånga upp innebörden.

Kontakten med de utvalda intervjupersonerna togs initialt över e-post. Kontakterna skedde i de flesta fall direkt med intervjupersonerna och underlättades säkert på flera sätt genom att jag träffat flera av dem under en tidigare studie (Mels 2003). Vissa informanter var också föreslagna från andra intervjuade, enligt så kallad snöbollsmetod (Valentine 2005).

En intervjusituation kräver en rad olika överväganden, inte minst för att skapa en balanserad och konstruktiv maktrelation för båda parter. Intervjuerna som varade i 1-1,5 timmar inleddes med god tid för information och frågor, om såväl projektet och dess genomförande, som deras rättigheter som informant och slutligen hur jag planerade att bearbeta intervjuerna. Detta för att informanterna ska ha så bra insikt som möjligt om innebörden av sin medverkan (jfr. Dowling 2005; Miller & Boulton 2007). I första hand genomfördes intervjuerna på intervjupersonernas arbetsplatser i avskilt rum, med avsikten att skapa en trygg intervjusituation som underströk deras roll och sammanhang (jfr. Dunn 2005; Valentine 2005; Elwood & Martin 2000; Hyams 2004). Ibland har intervjun även skett på andra platser, exempelvis på Högskolan i Kalmar, när intervjupersonen föredragit detta. Stämningen under intervjuerna var i huvudsak koncentrerad men avspänd. Flertalet av de jag intervjuat är människor som är vana att föra talan och att bli lyssnade på, något som främst underlättat arbetet. Detta i kombination med ett, som jag upplevde det, behov av att prata om de aktuella frågeställningarna kunde också innebära att intervjun blev längre och fylligare än planerat. Som kvinna i yngre medelåldern fanns det situationer då jag upplevde att det påverkade intervjupersonerna. Exempelvis genom att ge relativt basala och ingående förklaringar

på vissa områden. Det innebar att jag ibland behövde tydliggöra mina egna ingångar och förkunskaper, men också att styra tillbaka intervjun till de centrala frågorna. Samtidigt finns det fördelar med att intervjupersonerna kunde känna att de hade makten i situationen, i den mening att de besatt information som jag som intervjuande behövde. Detta bidrar bland annat till en bekväm situation för de intervjuade. Det är också en central utgångspunkt i en intervjusituation som gör den relevant att komma till stånd. Samtidigt innebar mina egna förkunskaper på området utifrån teoretisk och empirisk litteratur, vilken intervjufrågor och följdfrågor utgick ifrån, en välgörande balansering av maktpositionerna (jfr. Grip 2004). Intervjuerna spelades in och transkriberades efter medgivande. En intervjuloggbok fördes också över intervjuerna där omständigheter och upplevelser kring intervjutillfället noterades som stöd i tolkningsarbetet.

Dokumenterat material som använts i studien har valts ut för att ge både överblick och inblick i arbetet med planering och projektering av vindkraft, där förankringsarbetet finns invävt och har sitt sammanhang. Dokument som är hämtade från kommuner, länsstyrelser och regionförbund är planer och policydokument som behandlade vindkraft för den studerade tidsperioden; kommunala beslut och juridiska handlingar från ansökningsprocesserna; brev och informationsblad. Dokument som inhämtats från vindkraftsentreprenörer är ansökningshandlingar med MKB och samrådshandlingar för de studerade vindkraftsprojekten.

Resultatframställningen och analysen i kapitel 6 och 7 bygger alltså på ett omfattande empiriskt material. I referenslistan återfinns det empiriska materialet under rubrikerna ”Offentligt material”, ”Opublicerat material”, ”Internetkällor”, samt ”Intervjupersoner”. Citerade artiklar från dagstidningar som ingår i medieanalysen återfinns under rubriken ”Artiklar i lokala dagstidningar”.

Artiklar i lokala dagstidningar

För att undersöka hur lokala dagstidningar framställt vindkraftsutvecklingen gjordes en medieanalys.[4] I den kvalitativa delen av medieanalysen studerades sådant som artiklarnas innehåll, vilka aktörer som hörts och vilken prägel framställningen kring vindkraftsprojekt fick. För att få ut mer av materialet gjordes även en kvalitativ analys av

[4] Vid utformningen av mediestudien fick jag guidning av två erfarna medievetare, Vanni Tjernström och Titti Forsslund, vid dåvarande Högskolan i Kalmar (nuvarande Linnéuniversitetet).

ett urval av särskilt innehållsrika artiklar med avseende på omfång och perspektiv. I medieanalysen ingår tre av de studerade vindkraftprojekten, i form av två delstudier. I den så kallade ”Utgrunden-studien” ingår Utgrunden I och Utgrunden II i Kalmarsund. Anledningen till detta urval är att dessa har tydligast koppling till Mörbylånga och Torsås kommuner genom tillståndsprocesser och geografisk närhet (se karta fig. 6, s. 99). I ”Abbekås-studien” analyserades mediebevakningen kring Abbekåsprojektet i Skurups kommun (se karta fig. 7, s. 101). Urvalet baseras på målsättningar att täcka in hela processen från samhällsplanering och tillståndsprocess samt byggnation inom de studerade regionala områdena.

Urvalet av tidningar baseras på två strategiska principer. För det första ett effektorienterat urval. Med det avser jag tidningar med stor spridning i de studerade regionerna. För det andra ett grupprepresentativt urval som i det här fallet innebär att materialet omfattar en viss bredd beträffande politisk profil. Med denna strategiska, och allt annat än slumpmässiga, urvalsprincip förväntades materialet omfatta bredast möjliga innehåll och läsekrets. Detta återspeglar samtidigt mitt kvalitativa förhållningssätt även till medieanalysen med förståelse för sammanhangen i centrum (jfr. Grønmo 2006). I Kalmarsundssammanhanget, som Utgrunden-studien representerar, ingår den moderata tidningen Barometern OT och den socialdemokratiska tidningen Östra Smålands tidningar[5]. Dessa tidningar benämns fortsättningsvis mer enligt deras vardagliga benämning ”Barometern” respektive ”Östran”. I Skurupstudien ingår den centerpartistiska tidningen Skånska Dagbladet och den liberala tidningen Ystads Allehanda, vilka nämns vid namn. Dessa är också de största och mest lästa lokala tidningarna i områdena. Utifrån studiens begränsning i tid var ett urval tvunget att göras. Det innebar att jag valde att utesluta den mindre lokaltidningen Ölandsbladet, med motiveringen att den endast hade ett ensidigt Ölandsperspektiv. I Skurups-studien valde jag även bort den större och mer regionala tidningen Sydsvenska Dagbladet, för att fokusera på de lokala tidningarna.

Grundförutsättningarna för att samla in artiklar till analys skiljde sig drastiskt åt mellan delstudierna. För Utgrunden-studien fanns tillgång till tidningarnas digitala arkiv, varvid urvalet först skedde kvantitativt med sökorden ”vindkraft” + Utgrunden*” (*=trunkering). Därefter gjordes ett kvalitativt urval då artiklar med huvudfokus på Utgrunden I eller II i fokus sållades fram. I studien av Abbekåsprojektet var enda möjligheten att manuellt samla artiklar från mikrofilm, då tidningarna inte kunde

[5] Numera har den namnet Östra Småland och Nyheterna.

erbjuda tillgång till sina arkiv. Denna mycket krävande teknik gör det svårt att hitta de relevanta artiklarna. Därför användes istället främst den artikelinsamling av vindkraftsrelaterade artiklar som vindkraftentreprenören Airicole AB hade från sitt arbete med Abbekåsprojektet. Samlingen kommer från en nyhetstjänst som företaget prenumererade på, och bedömdes därför som tillförlitligt.

Urvalet av artiklar till innehållsanalys har skett i två steg utifrån tid och volym. Urval i tid gjordes utifrån parkstatus med avsikten att analysen skulle täcka in tiden för tillståndsprocess, byggnation och ett halvt år efter byggnation alternativt senareläggning av projekt. Utgrunden-studien som innefattar både utgrunden I och Utgrunden II omfattar tioårsperioden januari 1998 – december 2007 och inkluderar alla dessa faser. Abbekåsstudien avgränsades till oktober 2001 – oktober 2002, det vill säga från och med att projektören först informerade om sina planer till knappt två månader efter det att en folkomröstning om vindkraftsplanering genomförts och projektet lades ner. Abbekåsstudien täcker alltså endast in en intensiv ettårsperiod där planerna presenteras och tillståndsprocessen påbörjas. Den strategiska sållningen i volym, avser antalet artiklar och insändare för innehållsanalys och gjordes genom ett statistiskt slumpmässigt urval om 50% av de insamlade artiklarna (Grønmo 2006). Ett undantag gjordes för Skånska Dagbladet, som med endast 38 artiklar och insändare inte genomgick någon gallring. Det slutgiltiga urvalet av artiklar till kvantitativ innehållsanalys blev:

Tidning och politisk tillhörighet	***Innan sållning***	***Efter sållning***
Barometern OT (M)	312	156
Östra Smålands tidningar (S)	238	119
Ystads Allehanda (C)	96	48
Skånska Dagbladet (Fp)	38	38

I analysen görs en uppdelning mellan nyhetsartiklar och insändare eftersom dessa fyller olika funktion. Bland de analyserade artiklarna utgör insändare i Utgrundenstudien (Östran och Baromentern) från privatpersoner, intresseorganisationer och vindkraftsbolag ca 14%. I Skurupssammanhanget (med Ystads Allehanda och Skånska Dagbladet) var motsvarande siffra 42%. Detta speglar olika opinioner, vilket jag återkommer till i del 2.

På plats vid de digitala arkiven på Barometern och Östran gjordes även en övergripande undersökning av antalet sökträffar för olika sökordskombinationer med ordet ”Utgrunden” (t.ex. ”Utgrunden+miljö”). Detta bidrar till en kvantitativ analys för att placera in rapporteringen kring de två vindkraftsprojekten vid Utgrunden i ett större

nyhetssammanhang. Utgrunden-studien är alltså i alla avseenden fylligare och mer vetenskapligt tillförlitlig, till följd av insamlingsförutsättningarna.

Kvalitativ och kvantitativ innehållsanalys

I kvalitativ forskning har frågor om etik och transparens en viktig ställning genom hela processen. Även om många överväganden sker under insamlingen av det empiriska materialet, inte minst i metoder som innebär interaktion med människor, så är dessa aspekter minst lika viktiga att beakta i analysprocessen. Mitt fokus ligger på vad materialet faktiskt säger, utan några omfattande försök att uttolka outtalade och underliggande betydelser. Ändå kvarstår viktiga etiska överväganden. Den process som kommer att beskrivas i det följande, av att sortera och kondensera den information för att besvara studiens frågeställningar, kräver också noggrann eftertanke för att inte riskera missförstånd och feltolkningar. Baxter och Eyles (1997) diskuterar olika sätt att åstadkomma en rigorös och tillförlitlig kvalitativ analys av främst intervjumaterial, men mycket ser jag som mer allmängiltigt. De menar att en undersökning måste utvärderas på minst följande tre sätt: genom att redogöra och reflektera kring rimlighet och konsekvenser av genomförandets metod och analys, liksom rimligheten i de slutsatser som dras, samt att relatera slutsatserna till befintliga forskningsresultat (Baxter & Eyles 1997). Att stanna upp och reflektera över egna tolkningar och betoningar, liksom att relatera till angränsande forskning har återkommit genom hela processen. För att i möjligaste mån försäkra mig om att analysen bygger på en korrekt tolkning av intervjupersonernas utsagor, men också för att ge informanterna en chans att komplettera eller justera tolkningen, gavs de möjlighet att läsa och kommentera en sammanställning av de empiriska resultaten. Sexton intervjupersoner återkom med respons på texten, i huvudsak för ett godkännande men i vissa fall med förslag på justeringar av citat.

Analysen av intervju- och dokumentmaterial är av hermeneutisk karaktär och har, som tidigare nämnts, genomförts som en abduktiv växelverkande process. Det innebär att tankarna och förståelsen byggts upp genom att förflytta mig mellan det empiriska materialet och teoretiska tankegångar och resultat från tidigare forskning. Konkret har det skett genom upprepad genomläsning av materialet under arbetet med etablerade metoder som kodning, kategorisering och kondensering. Materialet har därmed sorterats och koncentrerats genom sållning och sammanfattning (Grønmo 2006; Kvale 1997). Det kvalitativa angreppssättet tillät att kategorierna hölls flexibla och kunde anpassas och förstärkas efterhand. På det sättet kunde en fördjupad förståelse och nya infallsvinklar som uppstod under arbetets gång tas tillvara i slutsatserna. Artikelmateri-

alet i sin tur har analyserats mer strikt genom en kombinerad kvalitativ och kvantitativ process, där analys av resonemang och ställningstaganden gjorts kvalitativt medan förekomster av artiklar kring olika teman har analyserats med kvantitativ metod.

Några saker kan nämnas om hanteringen främst avseende intervjumaterialet. Intervjuerna har behandlats anonymt för att sätta fokus på sammanhanget och för att underlätta djupa intervjusvar och samtidigt skydda de intervjuade i deras yrkesroller (jrf. Dowling 2005). I framställningen framhävs inte heller projektörsföretagens namn (även om de inte behandlas anonymt), eftersom det inte bedöms relevant i sammanhanget. Vindkraftsparkerna namnges dock då de är platsrelaterade, vilket underlättar förståelsen. De enskilda intervjupersonernas roll och koppling till de olika parkerna framgår i texten vid citat och där det är relevant.

Kvalitativ innehållsanalys av intervjuutskrifter och dokument

Under den kvalitativa innehållsanalysen av det transkriberade intervjumaterialet och de insamlade dokumenten undersöktes vad som förmedlades i relation till studiens frågeställningar. Detta gjordes i tre steg genom kodning, kategorisering och kondensering (Grønmo 2006).

Kodning av kvalitativa data innebär klarläggning av generella och typiska mönster i materialet genom att organisera materialet utifrån begrepp eller teman, så kallade koder (Crang 2005 s. 224; Grønmo 2006). Detta kräver sammanfattningar och förenklingar av materialet, vilket genomgående har varit en värdefull strategi för att ta sig an det omfattande materialet. De koder som användes var både nyckelord och hela textavsnitt. Utformningen av koderna genomfördes i flera steg där det inledande steget var en öppen kodning där innehållet i texterna struktureras upp efter de centrala teman som studien vilar på (Grønmo 2006), som till exempel ”kommunikation” och ”deltagande”. Därefter förfinades och kompletterades koderna successivt i och med större insikt om materialet och med stöd i teorin. Denna process gjorde det möjligt att plocka upp teman och vinklingar som visade sig vanligare förekommande än väntat, exempelvis frågan om projektörernas lokala närvaro. Här utarbetades underkategorier och andra framträdande teman, som olika metoder att arbeta med deltagande och information, men även med planeringsfrågor.

Att materialet ibland uppvisar oväntade sammanhang är naturligt och bidrar med uppslag för diskussion (jfr. Knigge & Cope 2006). Medan kodningen är relativt öppen till sin karaktär syftar kategoriseringen till att sortera gemensamma egenskaper ur materialet och blir därmed mer systematisk och inte lika flexibel (Crang 2005). Över-

gripande teman som stod i fokus här var kommunikation, planering och kunskapsbyggande. Ofta arbetar man i detta skede med att sortera efter etablerade eller nya begrepp (Grønmo 2006). ”Initial förankring” är ett exempel på ett begrepp som jag ansåg viktigt att särskilja i den här studien. Relevant innehåll från både intervjumaterial och dokument sållades fram och kategoriserades under processen. Inte sällan lyftes långa stycken in i den inledande fasen, för att undvika risken att tappa sammanhanget genom att rycka lös enskild information eller bryta sönder ett resonemang (jfr. Crang 2005). Som en del i tolkningsarbetet användes slutligen kondensering som metod. Kondensering innebär att det insamlade materialet sammanställs i förkortad och förtätad form, medan helhetssammanhanget består (Grønmo 2006). Denna metod är värdefull när man står inför ett omfattande material där sammanhang och helhet är viktigt.

Kvantitativ innehållsanalys

I en kvantitativ innehållsanalys görs urvalet av texter innan analysen börjar. I den här studien handlar det om artiklar i lokala dagstidningar som del i medieanalysen. Analysen fokuserar därmed på vad just det valda materialet kan visa på. Även kategorierna utvecklas på förhand, utifrån vilka materialet sedan sorteras, eller kodas. Detta åtskiljer metoden från den kvalitativa innehållsanalysen där materialinhämtningen och utformningen av kategorier ofta sker explorativt och stegvis och i stor utsträckning skapas utifrån det studerade materialet. Min kodning av artikelmaterialet kan dock beskrivas som ett tillvägagångssätt där kvalitativ och kvantitativ metod för kodning och analys varvats. Det innebär att den kvantitativa innehållsanalysen snarast utgjorde en del i en övergripande kvalitativ analys. Exempelvis inleddes kodningen med en genomgång av en del av artikelmaterialet för att utforska centrala ämnen i mediedebatten. Inför en kvantitativ innehållsanalys utvecklas vanligen ett så kallat kodschema där variablerna är specificerade och svarsalternativen förutbestämda och ofta enkla till sin karaktär (se bilaga 2: Kodschema för medieanalys). Därtill utformas kodinstruktioner för att säkerställa att kodningen görs konsekvent efter samma regler (Grønmo 2006). Ytterligare exempel på hur ett kvantitativt och kvalitativt förhållningssätt kombinerades i denna delstudie, var att jag lade till nya koder i det inledande analysskedet för att täcka in aspekter som jag inte förutsett. Materialet kodades sedan strikt utifrån kodschemat och utfallet tolkades statistiskt. I den här studien användes statistikprogrammet SPSS för kodning och analys. De kodscheman som utformades är i huvudsak likartade, men för att kunna undersöka vissa säregna delar i händelseutvecklingen, som folkomröstningen i Skurup eller byggnationen av Utgrunden I och II, lade jag till vissa kodfrågor som relaterade till dessa aspekter.

Kodschemat utformades för att kunna identifiera sådant som avsändare, berörd vindkraftspark och geografiskt område som artiklarna uppehöll sig vid. Fokus låg dock på att fånga vilka olika aspekter som togs upp inom så kallade ämnen. Några sådana ämnen som användes var olika aspekter på kommunikation, vilken fas i ett vindkraftsprojekt som behandlas, och vilka olika sorters påverkan från vindkraft som tas upp. På det sättet kartlades olika definierade ämnen genom den kvantitativa innehållsanalysen, samt förekomsten av dessa. Då en artikel ofta innehåller en mängd olika aspekter kodades även huruvida vindkraft var en: 1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; eller 4. Berörs inte alls i artikeln. En kvalitativ variabel användes också för att koda den attitydmässiga laddningen i artiklarnas rubrik och första stycke. Indelningen som användes var ”positiv”, ”negativ” eller ”neutral”. Medan positiv och negativ laddning avser en tydlig hållning för eller emot vindkraft och specifika projekt, betecknar en neutral laddning att antingen både negativa och positiva aspekter förmedlas på ett balanserat sätt eller att artikeln inte förmedlar någon värdering alls.

3. Förankring och dess roll i en demokratisk

Ambitionen i det här kapitlet är att utreda den djupare innebörden i förankringsbegreppet i relation till en platsrelaterad vindkraftsprojektering. Inledningsvis undersöks begreppets vardagliga betydelse, men också hur det har diskuterats i tidigare forskning och myndighetsdokument. För att förstå den lokala förankringens roll i en svensk planeringskontext ser jag det som nödvändigt att göra en koppling till demokratibegreppet. Mark Purcell (2007) pekar på ett utbrett men förrädiskt förgivet-tagande om att vi är överens om innebörden i demokratibegreppet. I själva verket är demokrati ett minst sagt mångfasetterat och svårfångat begrepp som kan tolkas på många olika sätt. Här blir detta relevant, mot bakgrund av att förankringsprocessen kan förväntas få olika uttryck beroende på vilken betoning som läggs i innebörden av ett demokratisk deltagande. Här lyfts också två centrala komponenter för upprätthållande av ett demokratiskt system, legitimitet och tillit, vilka framstår som starkt kopplade till förankringens roll.

Eftersom demokrati inte är statisk, utan anpassas utifrån rådande samhälle och dess ideal, görs en närmare belysning av en svensk tolkning av demokratiskt utövande. Här diskuteras även några aktuella utvecklingstrender med kopplingar till lokalt deltagande, dels mot en nyliberal utveckling i samhället och dels mot en ökad betoning på det lokala sammanhanget. Avslutningsvis lyfts även kritiska perspektiv genom några tankegångar inom fältet miljörättvisa. Rättviseperspektivet uppfattas som relevant för förankringsprocessen, utifrån att vindkraft är en uttalad del i arbetet mot framtida klimatförändringar. Frågan om rättvisa får därmed en tydligt geografisk dimension under förankringen, genom att en vindkraftsetablering inte bara motiveras utifrån lokala intressen ”här och nu”, utan även globala och framtida intressen ”där och då”. Ett sådant bredare perspektiv i tid och rum ökar på komplexiteten i förankringsprocessen, vilket inte kan förbises.

Begreppet förankring

Inledningsvis vill jag försöka ringa in vad som avses med förankringsbegreppet i dess vardagliga användning, snarare än att fastställa en viss definition som förefaller passande ur forskningssynpunkt. De symboliska innebörderna och användningen av begreppet öppnar för tolkningar i olika riktningar. Detta leder till ett förslag som utgörs av en glidande skala mellan två ytterligheter som jag benämnt som formell och öppen förankring.

Begreppets grundläggande betydelse

En inledande översikt av hur några uppslagsverk förklarar begreppet ”förankra” visar på en relativt snäv betydelse som utgår från begreppets ursprung; att ankra ett fartyg. I en bildlig användning avser ordet enligt Svenska akademiens ordbok (1997-) bland annat att ”fästa”, ”giva fäste åt” eller ”vinna fäste”. Synonymer till verbet förankra är också i bildlig mening att ”anbringa”, ”sammanbinda”, ”anknyta betryggande” och ”förbinda intimt” (Synonymer.se 2013-08-14), samt att ”säkra stöd (hos en viss grupp)” (Swedenborg 2001, s. 227). Bonniers Svenska Ordbok (Malmström m.fl. 2006, s. 176) verkar ligga närmare planeringssammanhanget genom att definiera förankring som att ”förvissa sig om att något får stöd” och exemplifierar med att få stöd för en idé.

För att få någon inblick i begreppets mer praktiska innebörd blir det nödvändigt att gå till dess användning. Naturvårdsverket har publicerat rapporten *Förankring av naturvård* (Naturvårdsverket 2003). Här används också det snävare begreppet *lokal förankring*, vilken definieras som en process som leder till att människor i lokalsamhället har en ”förståelse” och ”acceptans” för ett utvecklingsförslag av naturskyddsområden (Naturvårdsverket 2003, s. 10). Vidare förklaras innebörden av lokal förankring som att ”ha lokalsamhället med sig och inte emot sig” (Naturvårdsverket 2003, s. 3). I planeringsrelaterad litteratur menar exempelvis Lars Palm (2006, s. 18) att förankring i planeringssammanhang avser den process varigenom en åtgärd, som innebär frihetsinskränkningar eller (ekonomiska) uppoffringar för en målgrupp, ”motiveras” och ”diskuteras” innan den genomförs. Palm ställer detta mot ”legitimering” som istället avser en situation där detta sker i efterhand. Gemensamt i Naturvårdsverkets och Palms resonemang är att de utgår från att det handlar om tydliga ambitioner som kommer uppifrån och som avses genomföras längre ner inom en organisation, eller i ett lokalt sammanhang. En fråga som uppkommer är *när* ett förslag anses förankrat och när det inte är det. Vad händer exempelvis om det lokala sammanhanget tydligt visar att de förstår argumenten och innebörden men ändå inte accepterar förslaget? Ordböckernas hänvisning till stöd och samtycke antyder, precis som Naturvårdsverket, att förankring innebär att ett förslag godtas och accepteras på ett sätt som innebär att berörda så att säga är med på förslaget. Men vad innebär det? Ska *alla* godta förslaget, eller räcker det med några, och i så fall vilka? Samtidigt anas en gradskillnad här, då ett förslag som godtagits och accepterats inte med nödvändighet anses innebär att det stödjs och ses som ett bra förslag (jfr. Waldo & Klintman 2010).

Frågan om acceptans kan belysas genom att jämföras med begreppet ”konsensus”, som också förekommer i diskussioner om planering och demokrati. Konsensus kan enkelt

förklaras som ”Samstämmighet mellan parter som har olika intressen” (Svenska akademiens ordlista över svenska språket 2006). Inom statsvetenskapen förekommer dock termen gruppkonsensus vilken definieras som andelen av en population som stödjer en viss attitydposition (Gardikiotis m.fl. 2005). Konsensus syftar i den meningen till att en andel av en viss grupp människor är överens i ett beslut trots olika ingångar och intressen. Målet om konsensus är dock ingen självklarhet i ett demokratiskt system. Kulturgeografen Juan Velásquez lyfter en pågående kritisk diskussion mot detta synsätt i sin avhandling. Där resonerar han kring förhållandet mellan förankring och dialog utifrån en omfattande idéhistorisk förståelsebakgrund. Med stöd i Bent Flyvbjergs och Michel Foucaults teorier argumenterar han bland annat att konsensusidealet kan ses som en motsats till demokrati, eftersom demokrati bejakar olikheter (Velásquez 2005). Flyvbjerg (1998) själv hänvisar till Nietzsche och Foucault som menar att en situation där man kväver en konflikt är likvärdigt med att kväva friheten, eftersom möjligheten att ha en konflikt är en del av friheten. Enligt resonemanget bör verbala konflikter snarast ses som en central och viktig del i demokratin, och till och med som ett demokratiskt privilegium och ett uttryck för verklig frihet (jfr. Flyvbjerg 1998; Velásquez 2005). Även om exempelvis (vindkrafts)projektörer och planerare med stor sannolikhet kan se det optimala i en situation där ett förslag når konsensus, så ser jag inget sådant uttalat ideal kopplat till förankringsbegreppet. Att ett förslag anses förankrat ser alltså inte ut att innebära att alla måste acceptera det, i den meningen att de stödjer förslaget. De mest grundläggande definitionerna säger alltså inget om graden av stöd, även om avståndstagandet mot konsensustanken anger att det i en demokratisk kontext närmast anses sunt om inte alla stödjer ett förslag. Definitionerna lämnar alltså flera frågor obesvarade.

Förankring som metod för att ”fästa” eller att ”få stöd”?

Målsättningen att en viss idé eller förändring blir *förankrad* kan hittills, utifrån de genomgångna definitionerna, förstås som själva mottagandet genom någon grad av acceptans och förståelse. Ytligt sett anger definitionerna inga tveksamheter, utan ett förslag ska ha fått ett visst fäste eller stöd hos berörda parter för att anses vara förankrat. Men det räcker att skrapa bara lite på den ytan för att inse att mottagandet mycket väl kan präglas av en motvillig acceptans bland berörda, och inte med nödvändighet innebär att det aktuella förslaget stödjs. Det tycks alltså kunna finnas flera tolkningar av den mer konkreta innebörden av att något anses vara förankrat.

Snarare än att tolka förankringens innebörd som att eftersträva konsensus ser jag en annan viktig poäng värd att markera. Nämligen att konsensus såväl som konflikt

förutsätter att människor deltar i någon form av kommunikativ process. Det är intressant att konstatera att förankring åtskiljs från dialog, både i Naturvårdsverkets rapport (2003) och i Velásquez doktorsavhandling (2005), som olika om än parallella processer. Velásquez väljer att definiera förankring som en envägskommunikation, vilken ställs i ett motsatsförhållande till dialog. En sådan åtskillnad bör leda till en begränsning av förankringsprocessen till endast informationsinsatser, om dialog är något annat. Velásquez gör också denna tydliga åtskillnad. Därmed avgränsas samtidigt berörda parters deltagande inom förankringsprocessen enbart till en mottagande position, som objekt. En samsyn kan också konstateras om att förankringsbegreppet bygger på att det finns en initiativtagare respektive en berörd part av ett förslag. Det handlar alltså inte om (jämbördiga) parter som tillsammans utformar ett förslag från grunden. På den punkten håller jag med, men detta i sig utesluter inte dialog, som jag uppfattar det. Jag anar att en sådan åtskillnad kan bli relativt begränsande i praktiken i de fall målsättningen är att få stöd för ett förslag och inte endast informera om det i ett delgivande syfte. Möjligheten till modifiering av ett förslag, som skulle kunna leda till ett stöd från berörda, försvåras också eftersom detta förutsätter ett meningsutbyte och en ömsesidig förståelse, vilket vanligen sker genom dialog. Man skulle också kunna fråga sig hur det ens går att veta om ett förslag accepterats eller fått stöd om det inte förekommer dialog? Jag ser det alltså som problematiskt att helt och hållet åtskilja förankring och dialog. Då det även förekommer hänvisningar till att diskutera och förstå kan jag inte heller se en given motsättning mellan begreppen. Exempelvis i Naturvårdsverkets nämnda rapport (2003), med rubriken *Förankring av naturvård: genom delaktighet och dialog* ges som minst ett exempel på att ambitionen finns om att förena dem.

I Naturvårdsverkets rapport klargörs uppfattningen både om vad förankring bör och inte bör vara: ”Lokal förankring när den är som bäst är inte en fråga om att driva igenom redan fattade beslut och att söka skapa legitimitet. Det är en fråga om fördjupad demokrati, och ett sätt att få fram underlag för bättre beslut (…)” (Naturvårdsverket 2003, s. 12). Citatet antyder ett avståndstagande från en viss negativ, övertalande klang som kan förknippas med förankringsbegreppet. Samtidigt uppmärksammas hur aktörer som arbetar med lokal förankring brottas med uppgiften att skapa både legitimitet och acceptans i form av samtycke bland människor som berörs på plats, genom ett demokratiskt genomförande av processen. Även om det konstateras att det inte finns någon standardmodell för hur man ska arbeta med förankring så preciseras att en ”framgångsrik förankring och lokal dialog” både förutsätter att ”motivera” och ”förklara” samt att ”lyssna” och ”ta hänsyn” (Naturvårdsverket 2003, s. 12). Avståndstagandet mot att driva igenom redan fattade beslut är i linje med Palms (2006) åtskilj-

ning av förankringsbegreppet från en legitimering av fattade beslut. Samtidigt talar Naturvårdsverkets formuleringar för att ett legitimerande syfte är en välkänd företeelse vid genomförandet av förankringsprocesser. Exempelvis problematiseras det egna konkreta tipset inför möten med markägare, att: ”Träffa en i taget. Undvik stormöten. Välj ut den största markägaren, vinn honom/henne för projektet. Sen går allt lättare.” (Naturvårdsverket 2003, s. 16). Problematiseringen görs genom att poängtera att sådana arbetssätt samtidigt ”kan upplevas som manipulativa”, och kan leda till negativa reaktioner (Naturvårdsverket 2003, s. 16). Jag uppfattar att de syftar på att exemplet har en underton av att strategiskt försöka övertyga, i strävan att vinna berördas acceptans.

En klargörande indelning görs av Kristina Thorell (2005, 2008) när hon i sin studie av naturvård särskiljer två sorters förankring genom följande resonemang:

> Det finns i princip två olika strategier för att överbrygga spänningar mellan den reglerande och verkställande nivån. *’Lokal förankring’*, som det tillämpas inom den rådande bevarandeplaneringen, innebär i huvudsak kommunikation från reglerande instanser och ner till lokala brukare. Centralt formulerade målsättningar eller tillvägagångssätt förankras på lokal nivå genom utbildning, rådgivning och information. *’Förankring i det lokala’*, som föreliggande studie berör, innebär istället att det utgår från lokala brukare. Konkret kan detta innebära metoder som inkluderar lokalt deltagande eller insatser som bygger på kunskap om de som bor och verkar i bygderna. (Thorell 2005, s. 3)

Indelningen är intressant inte bara för att Thorell pekar på två olika kontexter för förankring, utan även två olika roller för det lokala sammanhanget. Den första varianten som Thorell kallar lokal förankring, ser snarast ut som ett genomdrivande, eller ett ”fäste” av uppifrån komna direktiv *inom* en viss organisation med gemensamt uppdrag, där den lokala nivån förväntas anpassa sig till redan fattade beslut. I det som Thorell benämner som förankring i det lokala, betonas istället de ”lokala brukarna” och att deras intressen och kunskaper ges ett visst inflytande. Möjligen sätter Thorell fingret på kärnproblematiken kring den egentliga otydligheten i förankringsbegreppet. Min tolkning är att hon pekar på en viktig åtskillnad mellan förankring inom en organisation som en form av internt genomförande, respektive förankring av ett förslag där platsrelaterade intressen och kunskaper i det berörda lokala sammanhanget tas med i beaktningen. I det Thorell kallar för förankring i det lokala handlar det då snarast om en utomstående aktör som avser förankra ett förslag. Denna åtskillnad mellan å ena sidan förankring som genomdrivande av fattade beslut och å den andra sidan förankring som en del av beslutsprocessen, kan bidra förklaringen av en viss förvirring kring innebörden. Thorells senare variant (förankring i det lokala) förefaller också kunna vara mer kopplad till en förväntan om demokratiskt inflytande.

Avslutningsvis bör nämnas att någon exakt motsvarighet till förankringsbegreppet inte tycks finnas i engelskspråkig litteratur. Däremot är diskussionen livlig kring olika aspekter som jag uppfattar på olika sätt relaterar till förankringen, som deltagande, dialog, sociala relationer, samt även olika perspektiv på maktrelationer. I engelskan används *local consultation process* i en liknande betydelse med fokus på kommunikationsprocessen, men svenskans begrepp förankringsprocesser är mer omfattande genom kopplingar till acceptans. Begreppet *consent* som betyder ”samtycke”, ”instämmande”, ”bifall” står till synes nära definitionen i Bonniers Svenska Ordbok (Malmström m.fl. 2006, s. 176) om att få stöd för förslag. I Storbritannien används *consent process* för den juridiska tillståndsprocessen i sin helhet, vilket blir relativt begränsande som jämförelse (se t.ex. Gibson & Howsam 2010). Mer givande är då amerikanskans *consent of the governed* som är centralt i USA:s självständighetsdeklaration och som klargör att styrets legitimitet och moraliska rätt att använda sin makt endast gäller om den kommer från folket det styr över (United States Declaration of independence 1776). Detta antyder ett demokratiskt ansvar hos den som avser förankra en idé och leder in på frågan om förankringens roll i en demokratisk planeringskontext, vilket tas upp i ett efterföljande avsnitt. Men först vill jag tydliggöra hur jag uppfattar den grundläggande betydelsen i förankringsbegreppet genom att understryka dess spännvidd.

Här vill jag igen poängtera att en viktig aspekt som utmärker förankring är att det handlar om introducerandet av ett visst förslag bland människor som berörs, där de *inte varit delaktiga* i att utarbeta förslaget från grunden. Istället avser det en process varigenom ett mer eller mindre färdigutvecklat förslag presenteras i ett lokalt sammanhang med olika platsrelaterade intressen och värden. Mötet bör därmed få andra förutsättningar än i ett sammanhang där de berörda är delaktiga i att ta fram ett förslag. Detta motsätter inte att förslaget drivs av en lokal part gentemot andra människor i lokalsamhället.[6] Att vindkraftsutbyggnaden har ett tydligt politista stöd (se kap. 4) förstärker förankringens karaktär av ett utifrån kommande förslag snarare än ett lokalt initiativ och ett underifrånperspektiv.

6 I vindkraftssammanhang förekommer även sådana lokala initiativ i form av att kooperativ eller markägare ansöker om att etablera en vindkraftanläggning. Även lokala initiativtagare behöver förankra sitt projekt bland de som berörs eftersom sällan alla i ett lokalsamhälle är del av initiativet. Vidare kan sägas att lokala initiativ i vindkraftssammanhang hittills handlar om landetableringar. De betydligt mer kostsamma och tekniskt krävande etableringarna i havet drivs (åtminstone hittills) av stora kapitalstarka bolag och inte av lokala sammanslutningar.

Förankringsbegreppet - en spännvidd från formell till öppen

Föregående belysning visar att förankringsbegreppet inte bara är lika vagt som det är välanvänt, utan även lika brett. Utifrån diskussionen ovan finns det grund för att göra en åtskillnad mellan förankring som ett mål respektive som en process.

Verbet *att förankra* i meningen att eftersträva någon form av acceptans och förståelse för ett förslag tycks alltså kunna rymma en mängd olika arbets- och kommunikations-metoder. ”Förankringsprocessen” eller ”förankringen” får då en mer konkret innebörd genom olika sätt att kommunicera och interagera med berörda i det lokala sammanhanget. Valet av metoder i arbetet med lokal förankring kan därför antas spegla om syftet är att delge information om eller söka stöd för ett givet förslag.[7]

Jag vill knyta an till Thorells (2005, 2008) indelning och föreslå en tudelad tolkning av innebörden av en lokal förankring, i betydelsen att drivande aktör möter ett lokalt sammanhang som berörs på ett konkret sätt. En sådan tudelning utgår från Thorells åtskillnad men går också tillbaka till grunddefinitionen av begreppet förankring. Den ena tolkningen utgår från att förankring, enligt ordbokens definition avser att fästa ett förslag om en viss förändring i det lokala. Denna framstår ligga nära att genomdriva, i likhet med Thorells definition för vad hon benämnde som lokal förankring. Där lade hon betoningen på genomförandet som att informera, lära ut och införa regler. Den andra tolkningen av förankring, förefaller istället syfta till ett stöd för ett förslag i ett demokratiskt planeringssammanhang, förefaller ha högre ambitioner för deltagande och meningsutbyte. Här handlar det även om att fånga upp kunskaper och intressen i det lokala sammanhanget som kan påverka förslaget. Av det som framkommit hittills tycks detta förenligt med nämnda metoder om att skapa förståelse och acceptans genom dialog, motiveringar och kunskapsutbyte.

Så här långt och med utgångspunkt i denna tudelning, vill jag klargöra att jag inte fullt ut anammar Thorells begreppsmässiga indelning i den här studerade vindkraftskontexten. Med respekt för hennes resonemang har jag här ändå valt att använda begreppet ”lokal förankring”, snarare än ”förankring i det lokala”, för den process där en aktör arbetar med förankring av ett projektförslag i ett lokalt sammanhang. Den enkla anledningen är att det är den vardagliga benämningen som står i fokus. Däremot har

7 Jag väljer som sagt att avvika från andra som diskuterat frågan genom att betrakta dialog som en av många möjliga delar i en förankringsprocess, snarare än att se det som något annat än förankring.

resonemangen bakom hennes indelning använts. Så med intryck av Thorells indelning vill jag ge min egen tolkning, att det tycks rymmas en spännvidd mellan två ytterligheter, som blottar olika fokus för vad den så centrala acceptansen och förståelsen avser. De två ytterligheterna tycks i grunden vila på ganska olika förhållningssätt.

I den ena änden handlar förankringen om att regelrätt driva igenom en förändring på ett *formellt sätt*, och kan i någon mån sägas karaktäriseras av ett slags delgivande, eller fäste, av ett beslut. Kontakten med lokalt berörda i en sådan process utgörs sannolikt till en stor del av enkelriktad information genom förklaringar och övertygande argument för att ge förståelse för projektet. Processen innebär inte några extra satsningar på deltagande och dialog utöver vad lagtexten föreskriver, och skulle därför kunna benämnas som en *formell förankring*. Enligt det här tydligt uppifrån-orienterade förhållningssättet, med fokus på att informera om en viss föreslagen och ofta redan formulerad förändring, drar jag slutsatsen att målsättningen inte nödvändigtvis är att förslaget stödjs. Det tycks räcka att människor i det berörda lokala samhället är införstådda med förslaget. En sådan förankring tycks snarast syfta mot en legitimering av ett redan fattat beslut, något Palm (2006) visserligen uttalat tog avstånd från.[8]

I den andra änden finns underlag för en tolkning där förankringen fokuserar på ett mer deltagande genomförande, som i högre grad handlar om att undersöka de lokala förutsättningarna för ett givet projektförslag. Betoningen ligger då istället på att arbeta för *medborgerligt deltagande* och *lokal anknytning* kring ett förslag genom dialog och ömsesidigt lärande. Detta antyder ett något mer jämställt perspektiv snarare än ett rent uppifrån-perspektiv. Utgångspunkten är att projektförslaget inte ses som färdigformulerat och bestämt. Istället är det en öppen fråga om förslaget behöver modifieras, men även huruvida det i slutänden blir fråga om ett konkret genomförande. I en dylik förankringsprocess kan lokalsamhället (eller andra intressenter) alltså komma fram till att det aktuella projektet inte är lämpligt eller önskvärt på den specifika platsen. Samtidigt finns inget som motsäger att de drivande parterna verkar för sitt eget förslag. Jag har valt att benämnas denna form som en *öppen förankring*. En sådan process verkar eftersträva en mer ”grundad” lokal acceptans, inte bara för projektförslaget som sådant, utan även för processen. Grundad i den meningen att processen inkluderar lokala,

8 En möjlig slutsats skulle kunna vara att den här formen av förankring kan definieras som att ett projekt ges tillstånd, eftersom ett grundläggande informationsförmedling liksom avvägning mot olika intressen ska ha gjorts genom tillståndsprocessen. Jag har dock valt att fokusera på skillnaderna i genomförandet av en formell respektive öppen förankring, eftersom båda formerna ytterst syftar mot ett tillstånd enligt regelverket.

platsspecifika perspektiv samt en större betoning på att förankringen leder till att projektet får åtminstone ett visst lokalt stöd. Den här formen av förankring innebär även en ömsesidig förståelse av projektets innebörd.

Förankringsprocessens demokratiska syfte

Som föregående avsnitt har visat kan syftet med förankring tolkas olika. För att bättre förstå reaktioner på olika sätt att arbeta med lokal förankring av vindkraft behöver förväntningarna som kan kopplas till det demokratiska systemet beaktas. Här lyfts legitimitet och tillit som två centrala komponenter för upprätthållande av ett demokratiskt system, vilka framstår som starkt kopplade till förankringens roll. Inledningsvis anser jag det dock nödvändigt att skissa upp demokratibegreppets mest basala innebörd.

Demokratibegreppet

> [D]emocracy is not something a society ”gets”; democracy must be fought for each and every day in concrete instances, even long after democracy is first constituted in a society. If citizens do not engage in this fight, there will be no democracy. (Flyvbjerg 1998, s. 5)

Med dessa ord klargör geografen Bent Flyvbjerg sin ståndpunkt att demokrati inte bara handlar om förväntningar, utan kanske i ännu högre grad om ett vardagligt skapande av ett demokratiskt samhälle. Ett skapande som sker genom ett aktivt deltagande bland såväl medborgarna som samhällets institutioner i det ständigt pågående förändringsarbetet.

Den äldsta och mest grundläggande betydelsen av demokratibegreppet är ”folkstyre”. Med det menas att makten över samhället och dess utveckling ytterst utgår från medborgarna, vanligen genom fria val. Idag betraktas även rättvisa och människors lika värde som centrala delar i ett demokratiskt samhälle, liksom de så kallade fri- och rättigheterna (se t.ex. Esaiasson & Rothstein 1995; Regeringskansliet 2014). Utformning av det svenska demokratiska systemet handlar ytterst om att fördela makt och inflytande mellan olika parter och skalnivåer på ett medvetet sätt enligt vissa värderingar och målsättningar. Variationerna för det folkliga inflytande kan ta sig olika uttryck. I ena änden finns direktdemokrati, som bygger på att berörda människor och intressegrupper är involverade i att fatta beslut, genom exempelvis beslutande folkomröstning. I andra änden finns representativ demokrati, där folket väljer beslutsfattare

genom fria, allmänna och hemliga val, vilka i sin tur förbereder, fattar och genomför beslut (SOU 2000:1).

Avvägningen av graden av medborgarinflytande inkluderar vanligen frågan om effektivitet i systemet (jfr. Liljenfeldt 2014). En viktig poäng med representativ demokrati anses vara att det möjliggör hänsyn till de som av olika skäl inte kan tala för sig själva, vilket kan inkludera framtida generationer och icke-mänskligt liv (exempelvis genom miljöhänsyn). En vanlig utformning för det demokratiska folkliga inflytandet, i Sverige såväl som i västvärlden i stort, är representativ demokrati med hög grad av insyn och vissa möjligheter att påverka beslut genom olika former av deltagande. I Sverige har de lokala sammanhangen en tydlig roll genom ett starkt kommunalt självstyre, utöver fria val till riksdag, kommun och landsting. I representativa demokratier ges vanligen också ett tydligt inflytande till olika former av medborgarsammanslutningar som politiska partier och intresseorganisationer. Möjlighet till folkomröstning finns också med för att väga upp den representativa demokratin (SOU 2000:1).

I en demokrati som bygger på medborgarnas möjlighet till insyn och deltagande är tillgång till information avgörande. Här spelar medierna en central roll (Strömbäck 2012). I Pressutredningen 1994 (SOU 1995:37) formulerades ”mediernas demokratiska uppgifter” som att ”förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor” (SOU 1995:37, s. 156). Tre grundläggande krav som urskilts som avgörande för att uppnå detta är att journalistiken förmedlar information som är sann, relevant och allsidig, men även att möjlighet ges att vara källkritisk (Strömbäck 2012). Detta anger inte bara höga krav på journalistiken, utan även en förväntan om att den inte bara ska informera, utan även bidra till den allmänna demokratiska debatten. På så sätt kan media spela en roll under förankringsprocessen, antingen som informationskanal eller som debattforum.

För att varje demokrati, oavsett form, ska kunna verka understryks två centrala förutsättningar nämligen legitimitet och tillit. Dessa aspekter är starkt relaterade till förankringens betoning på acceptans och ges därför en mer ingående förklaring här.

Legitimitet

Begreppet legitimitet är komplicerat, men i stort avses de styrdas acceptans för rådande maktkonstellation och de styrandes sätt att utöva sin makt. Legitimitet förutsätter därför en enighet mellan de styrda och de styrande om de senares rätt och sätt att utöva makt (Brante, Andersen & Korsnes 1998). Två centralgestalter i den teoretiska utvecklingen kring legitimitetsbegreppet är sociologen Max Weber och statsvetaren

David Beetham. Weber (1979) menade att frågan om legitimitet är centralt i alla sociala organisationer. I sin definition betonade han att människors tilltro till det juridiska systemet, traditioner och karismatiska ledare utgör grund för legitimitet i systemet (Weber 1979). Enligt Beetham däremot, räcker inte endast tilltron till ett system för att det ska uppfattas som legitimt. Istället, menade han att tre principer är avgörande. För det första att makten utövas enligt uppsatta regler, vilket Beetham anser är den grundläggande förutsättningen för legitimitet. För det andra, anser han att en viktig mekanism i ett demokratiskt system är att dessa regler justeras efterhand utifrån rådande gemensamma värdegrunder och intressen i samhället. Samt för det tredje, att den politiska makten och styrformen måste vila på samtycke och tillit bland de som blir styrda (Beetham 1991). Beethams betoning på ett mer medvetet och aktivt samtycke hos medborgarna är klargörande när det gäller förankringens roll i det demokratiska systemet. Utifrån detta skulle två av huvudpoängerna med förankringsprocessen kunna ses som att upprätthålla förtroende för det demokratiska systemet respektive de beslut som fattas.

Om legitimitet anger att makt utövas och fördelas på ett acceptabelt sätt enligt medborgarna, så följer att graden av legitimitet inte bara anger kvaliteten på maktrelationen. Det påverkar även möjligheterna för de styrande att behålla sin makt, samt att kunna uppfylla uppsatta mål och funktioner (Szrubka 2008). Upprätthållande och skapande av legitimitet i processer som relaterar till samhällsplaneringen kan då mer specifikt avse huruvida själva genomförandet av planering och beslutsprocesser kan accepteras av medborgarna. Legitimitet är alltså avgörande för beslut på alla nivåer i ett demokratiskt system.

I linje med demokratibegreppet finns det otaliga indelningar och perspektiv i diskussionen, analysen och tillämpningen av legitimitetsbegreppet. Juristen Joseph Weilers (1999) uppdelning mellan formell och social legitimitet är klargörande i ett förankringssammanhang. Det som Weiler (1999) benämner som formell legitimitet är knutet till ett demokratiskt genomförande genom att processen och formellt tagna beslut vilar på den demokratiska ordningen. Den formella förankringen förefaller ligga nära en sådan, mer regelbetonad legitimitetssyn. Möjligheten till någon form av inflytande är, enligt Weiler (1999) en viktig aspekt för att besluten ska få social legitimitet i ett demokratiskt system. Social legitimitet avser graden av förtroende för det politiska systemet och dess institutioner och är med andra ord inte med nödvändighet knuten till ett demokratiskt genomförande. Iris Marion Young har i egenskap av politisk filosof, resonerat kring legitimitetsbegreppet med fokus på frågan om deltagande. Hon menar att graden av legitimitet för ett styre är beroende av i vilken utsträckning berörda har

blivit inkluderande i och kunnat påverka under beslutsprocesserna (Young 2000). Om folkets förtroende för processen och involverade parter är en nyckelfaktor i legitimiteten så är förtroende i sin tur en aspekt av tillit, vilket anses vara den andra hörnstenen för att ett demokratiskt system ska kunna fungera.

Tillit

Sociologen Paul Bellaby sammanfattar tillitsbegreppet som en ”delad underförstådd förståelse som är beroende av moraliska förpliktelser för alla inblandade” (Bellaby 2010, s. 2615, min översättning). Allmänhetens tillit till myndigheter kan exempelvis märkas som acceptans för tillförlitligheten som informationskälla eller informationsförmedlare och uttolkare av lagar och regler. Detta kan vidare förstås som en tillit till att människors intressen och behov tillgodoses och att makten gör det den lovat. I andra relationer kan tillit yttra sig som förtroende för att andra agerar på ett förutsägbart och önskvärt sätt (Bellaby 2010). Tillit till den som presenterar information blir på så sätt också avgörande för att informationen som sådan uppfattas som tillförlitlig (Healey 1996). Den svenske statsvetaren Bo Rothstein (2004) har diskuterat tillitsbegreppet i ett samhällsperspektiv i ett flertal texter. Han visar att huruvida samhällets institutioner genomför sitt arbete på ett tillitskapande sätt har en avgörande betydelse för legitimiteten i det demokratiska systemet, något som ofta underskattas. Det blir alltså tydligt att tillit, till inte minst involverade politiker och myndigheter och i förlängningen till det politiska systemet, är en grundläggande förutsättning för legitimitet i planeringsprocesser. Men teorierna om tillit begränsas inte till dessa grupper utan inkluderar likaväl andra.

I grunden handlar tillit om en bedömning om möjligheterna att förstå och att bli förstådd, och blir av den anledningen nära knuten till kommunikationen. Ur ett kommunikativt perspektiv anses tillit vara beroende av ett ”sanningsenligt och gott agerade” (Hallgren & Ljung 2005, s. 47). Innebörden är att tillit vilar på en kombination av tillförlitlighet i information och förmågan att kommunicera ”pathos”, det vill säga en positiv känsla. Känsloaspekten anses vara minst lika beroende av formen för kommunikationen, som dess innehåll (Falkheimer & Heide 2003). Om det saknas ett gemensamt språk, intresse eller ömsesidighet påverkas tilliten negativt. I yttersta fall kan sådana brister leda till att någon part avstår från att försöka kommunicera (Hallgren & Ljung 2005). Den kommunikativa akten förutsätter således tillit för att kunna genomföras på ett meningsfullt sätt, eftersom den bygger på en ömsesidig handling. Forskningen har också visat att förtroendet för dem som förmedlar informationen är högst relevant. Ofta beror misslyckanden i att förmedla innebörden av ett förslag på en

allmän misstro mot de politiker eller entreprenörer som driver frågan. Dessutom har det också visat sig att uppbyggande av tillit är ”asymmetrisk”, det vill säga när tilliten för en aktör redan är låg så tenderar ny information, oavsett om den är positiv eller negativ, att bidra till att tilliten blir (ännu) lägre. Om negativ information uppkommer om en aktör som innehar ett stort förtroende hos berörda, så uppvisar människor dock en högre tolerans innan tilliten försvagas (Boholm & Löfstedt 2004, s. xvii). Tillitsbegreppet avser på det sättet ett känsligt förtroendeförhållande, vilket tar lång tid att bygga upp men som lätt kan förstöras.

Min slutsats är att förankringsprocessen har en viktig roll i planeringssammanhang, såväl kortsiktigt som långsiktigt, genom att syfta mot att stärka legitimitet och tillit i ett demokratiskt samhälle. Konkret handlar förankringen om att säkerställa att beslut fattas och genomförs på ett demokratiskt legitimit sätt, men också att aktörer med makt och inflytande har folkets tillit.

Förankring i en svensk demokratitolkning

Utifrån den mer allmänna översikten kring några av demokratins grunder är det dags skapa klarhet i förankringens roll i den svenska kontexten. Ett centralt dokument är den svenska utredningen *En uthållig demokrati! Politik för folkstyre på 2000-talet* från Statens Offentliga Utredningar (SOU 2000:1). Dokumentet som allmänt går under benämningen Demokratiutredningen utgör en klargörande diskussion om de teoretiska resonemang såväl som värdegrunder, överväganden och trender i ett svenskt sammanhang. Utredningen betonar att en demokrati ska utgå från en etisk grund i människors lika värde i allt från privata sammanhang till politik. Ett system som bygger på ett medborgerligt ansvar att visa tolerans och respekt, lägger enligt resonemanget grunden för medborgarnas solidaritet, engagemang och ansvar, för andra såväl som sig själv. Ett sådant samhällsklimat anses i sin tur möjliggöra tillit mellan människor, vilket uppges som en förutsättning för att konflikter kan lösas fredligt (SOU 2000:1). Ur detta kan man dra slutsatsen att förankring också handlar om respekt för människor och andra intressen än de som exempelvis vindkraftsprojektörer företräder.

I Demokratiutredningen (SOU 2000:1) argumenteras för att ”deltagardemokrati med deliberativa kavaliteter” är centralt i det svenska politiska sammanhanget (SOU 2000:1, s. 23). Här betonas att idégrunden i en deltagardemokrati är att människan är en social varelse. Deltagandet syftar därmed inte endast till att medborgare ska kunna påverka, utan även till ett engagemang i ”den gemensamma politiska praktiken för att tolka och omtolka vad som är rätt och gott” (SOU 2000:1, s. 22). Med deliberativa

kvaliteter menas att en aktiv roll bland medborgarna betonas i själva beslutsfattandet, och att argumentation och samtal är centrala funktioner i demokratin. Innebörden i den tolkningen är att medborgarna förväntas ha ett engagemang i politiken även mellan valen av det representativa styret, exempelvis genom deltagande och diskussion. Ur ett förankringsperspektiv framstår det kanske som särskilt intressant att demokrati ses som ett ramverk för fri diskussion mellan jämlikar, vilket i sin tur antas vara en förutsättning för att förtroende skapas. Diskussioner syftar i sin tur till att debattera och ifrågasätta olika opinioner och ytterst till att finna en lösning som främst ser till det allmännas bästa (jfr. även Esaiasson m.fl. 2011; Ottinger m.fl. 2014).

Deltagandet framstår alltså som mycket centralt i den sentida svenska demokratisynen. Abdul Khakee (2006), som under lång tid har forskat om svensk samhällsplanering, visar hur detta har vuxit fram i den svenska samhällsplaneringen sedan tiden efter andra världskriget då allmänhetens inflytande inte var en angelägen fråga. Tills dess ställdes stor tilltro till experters och planerares professionella förmåga att göra avvägningar och fatta beslut för det allmännas bästa, enligt en utpräglat representativ demokratisyn. Från 1960-talet och framåt har dock utvecklingen gått mot att ge medborgarna mer makt i planeringen genom insyn och deltagande. Syftet har varit att lyckas få allmänhetens, och i synnerhet de svagare gruppernas intressen tillgodosedda i planeringen. En milstolpe för utvecklingen inom den praktiska tillämpningen var införandet av en ny plan- och bygglagstiftning (PBL) (SFS 1987:10), där en viktig poäng var att demokratisera planprocessen genom att öka den lokala demokratin och stärka medborgarinflytandet. Det innebar att staten, och i förlängningen även planerarna inledde en utveckling mot att dra tillbaka sin starka ställning till förmån för lokala intressen (Henecke 2006, s. 156). Utvecklingen har senare förstärkts genom den nyliberala samhällstrenden som belyses i nästa avsnitt. Detta kan även urskiljas i arbetet med den nya demokratiutredning som inleddes under 2014 med titeln *2014 års Demokratiutredning. Delaktighet och jämlikt inflytande* (Justitiedepartementet 2014-07-17). Syftet formuleras som:

> (…) att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. (Justitiedepartementet 2014-07-17)

Det här kan tolkas som att individens utrymme ska stärkas inom ramen för en representativ demokrati.

Värdet av medborgarnas deltagande har motiverats ur olika perspektiv. Khakee lyfter fram planerarnas och beslutsfattarnas behov av att få in synpunkter för bättre kun-

skapsunderlag, men även för att upprätthålla folkets förtroende för planerarna och beslutsfattarna, samt för planerings- eller beslutsprocessen. Ur ett medborgarperspektiv är syftet med deltagande att kunna påverka beslut, att få ny kunskap och förståelse kring samhällsfrågor, att utveckla förmågan till dialog och problemlösning, samt att medborgarna upprättar sociala relationer vilket också ger inflytande (Khakee 2006). En ömsesidig lärprocess anses stärka kunskaperna hos såväl de drivande och beslutande som hos medborgarna. Deltagande bidrar enligt resonemanget ytterst till legitimitet både i beslutet och processen, vilket antas innebära att de demokratiska värdena stärks (jfr. Breukers & Wolsink 2007; Campbell & Fainstein 2003; Khan 2004c). Inom vetenskapen har deltagandets roll i det demokratiska systemet också diskuterats utifrån en progressiv, emancipatorisk och politisk teoribildning (t.ex. Iris Marion Young och Nancy Fraser). Exempelvis görs försök inom rättvisediskussionen att konkretisera hur deltagandet ska organiseras för att olika värden ska kunna komma till tals, vilket belyses närmare i kapitel 5.

Slutsatsen är att det har pågått ett målinriktat arbete i Sverige för att stärka medborgarnas insyn och inflytande genom deltagande. Två viktiga drivkrafter kan skönjas. Den ena målsättningen har varit att eftersträva rättvisa i samhällsplaneringen. Den andra, mer övergripande målsättningen, är att skapa utrymme för en pågående, aktiv och engagerad process som inkluderar medborgarna för att upprätthålla det demokratiska systemet. Medborgarnas medverkan ses då både som ett uttryck för och en del i upprätthållandet av demokratin och det förtroende den vilar på. Idégrunden tycks ge stöd för tolkningen att förankringens roll i det svenska planeringssammanhanget kan utgöra såväl en informerande som en avstämmande och inlyssnande funktion där hänsyn till det lokala sammanhanget inför beslut och förändringar. Förankringens roll blir då med andra ord ett sätt att värna legitimiteten i beslutsfattandet, liksom tilliten till drivande och beslutande aktörer. Här kan det vara värt att påminna om åtskillnaden av förankring från andra former av deltagande, där syftet är att arbeta fram förslag från grunden.

Deltagande i förankringen utifrån ökat individuellt och lokalt fokus

Under de senaste årtiondena finns två relaterade trender som i viss mån tycks förändra medborgarnas roll och syftet med deltagandet i ett svenskt planeringssammanhang. Den ena trenden är det nyliberala idealet om ökat utrymme för marknadskrafterna i samhället. Den andra utvecklingstrenden är ett ökat fokus på lokala perspektiv och lokalt självbestämmande, men även mot frågor som berör människor personligen. Tillsammans tycks dessa utvecklingstrender förstärka och möjligen även förskjuta innebörden i lokala förankringsprocesser.

Nyliberalism och centrering kring individ och marknad

Den nyliberala demokratisynen ställer individuell frihet i centrum och bygger på en idé om att samhället mår bättre av ett större marknadsinflytande, där rationella ekonomiska beslut på en öppen, konkurrerande marknad maximerar nyttan i samhället. Enligt det synsättet är statens roll att försvara individers rätt till egendom, den fria marknaden, samt upprätthålla social stablititet genom lagen (förutom vissa grundläggande frihetsaspekter, som yttrande- och religionsfrihet). Nyliberalismen rymmer med andra ord på en stark tilltro till marknadens förmåga att lösa komplexa samhällsproblem (Purcell 2009, 2007). I den här andan görs politiska satsningar på privatiseringar och avregleringar i syfte att öka marknadens frihet och inflytande. Sager (2009) drar slutsatsen att medan det i ett socialdemokratiskt samhälle är politiken som styr marknaden, så är det marknaden som styr politiken i en nyliberal ordning. Innebörden blir ett fokus på ekonomisk tillväxt. Många menar dock att dessa förändringar inte nödvändigtvis syftar till att försvaga statens roll. Snarare handlar det om en omstöpning av välfärdssamhället mot olika former av styrning och reglering som i högre grad gynnar marknadskrafterna, i bland annat planeringssammanhang (se Harvey 2005; Willis & Kumar 2009).

I det lokala beslutsfattandet märks den här utvecklingen bland annat genom två parallella processer, nämligen decentralisering och nätverkande (vilket känns igen inom *new public management*) (jfr. Khakee 2006; Sager 2009; Willis & Kumar 2009). Decentralisering innebär att besluten i högre grad förs ner på regional och lokal nivå (jfr. Swyngedouw 2010). Nätverkande i sin tur diskuteras i termer av en offentlig-privat samverkan (*public-private-partnership*). Sådan samverkan innebär att den ekonomiskt försvagade politiken bygger nätverk med näringslivet för att klara av sina åttaganden. I förlängningen bidrar det till en konkurrenssituation mellan lokalsamhällena i jakt på kapital och ekonomisk tillväxt, samt att näringslivet får ett inflytande över politiken. Utvecklingen mot högre grad av informella överenskommelser innebär mindre fokus på demokratiskt transparenta, regelstyrda processer och rättvisa mellan olika intressen (Nyström & Tonell 2012). Detta kan enligt Purcell (2007) öppna för att vissa (resursstarka) får större genomslag för sina intressen och synpunkter i processen.

I Demokratiutredningen (SOU 2000:1) framgick att målsättningen inte bara är att skapa insyn och deltagande genom en jämlik diskussion för att finna lösningar och beslut för det gemensamma bästa, utan även att upprätthålla grunden för demokratin genom ett aktivt deltagande. Den nyliberala demokratisynen förefaller skilja sig beträffande syftet med deltagandet, utifrån ett fokus på att ge utrymme för individer och marknadsaktörer att driva och försvara sina egna enskilda intressen genom regel-

verket. Det nyliberala förhållningssättet till deltagande har också kritiserats från olika håll. Inom planeringsteorin är Patsey Healey ett exempel på en person som uttryckligen menar att syftet med deltagande från början inte var att gynna enskilda intressenter. Hennes idéer härrör från tankegångar utvecklade av Jürgen Habermas och kritisk teori som betonar jämlikhet och rättvisa (se Healey 2003). Även inom teoribildningen om miljörättvisa, som jag återkommer till senare i kapitlet, sätts deltagandets roll i främsta rummet för att skapa ett rättvist samhälle där den nyliberala tolkningen kritiseras.

Ökat lokalt och individualistiskt fokus

Parallellt med den nyliberala trenden har även ett ökat fokus på lokalt självbestämmande konstaterats (jfr. SOU 2000:1). Motiveringarna utgår från demokratiska ideal om lokalt inflytande och en ökad betoning på subjektivt identifierade värden och kunskaper. Khakee (2006) bekräftar hur det svenska sammanhanget under de senaste decennierna (i likhet med många håll i västvärlden) har dragit från en centraliserad maktansamling utifrån kollektivistiska samhällsorienterade ideal, mot en större individcentrering på alla nivåer.

Utvecklingen mot ett ökat medborgarinflytande och deltagande, anses också ha åtföljts av en förändring i folks engagemang, från ett kollektivt deltagande kring allmänna samhällsfrågor (exempelvis genom politiska partier), mot ett snävare engagemang i enskilda frågor som berör människor mer personligen (jfr. Gregory m.fl. 2009; SOU 2000:1). SOM-institutet har gjort en undersökning av förändringar i medborgarnas demokratiuppfattningar mellan åren 2001 och 2010, med avseende på eget engagemang. Resultaten visade mycket riktigt att medborgarna har gjort en tydlig glidning mot att fler föredrar en representativ demokrati genom de allmänna valen, framför deltagardemokrati som kräver medborgerligt engagemang även mellan valen. Detta gäller åtminstone övergripande frågor på ett abstrakt plan (se Esaiasson m.fl. 2011). Intresseorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) har en stark ställning i diskussionen och utvecklingen av kommunernas konkreta arbete. Därifrån har det uttryckts som ett problem att människor, jämte större engagemang i privat angelägna frågor, engagerar sig allt mindre i övergripande samhällsfrågor och översiktsplanering. Medborgarnas kunskaper och värderingar anses viktiga för en demokratisk avvägning. Samtidigt anser de att det är viktigt att ta tillvara svenskarnas engagemang i enskilda frågor, för att upprätthålla delaktigheten i det demokratiska arbetet. Mot denna bakgrund har de arbetat med att utveckla metoder för medborgardialog (SKL 2009). Sådana medborgardialoger anses också kunna stärka demokratin genom allmänhetens politiska engagemang (Karlsson 2011). SKL hänvisar också i sin rapport till undersök-

ningen World Value Survey, där svensken betecknas som en ”protestmedborgare”. Med det avses att svensken är nöjd med att ha förtroendevalda som företräder dem, tills något ”drabbar mig”, då de gärna deltar i protestaktioner. SKL bekräftar att detta mönster har blivit tydligare i Sverige (SKL 2009). Här är det samtidigt värt att nämna att svenskar utmärker sig i ett internationellt perspektiv, genom sin stora tillit till myndigheter (se t.ex. Rothstein 2004).

Khakee (2006, s. 11ff.) diskuterar utvecklingen kring medborgardeltagande som en paradox. Han pekar på att samtidigt som medborgarnas deltagande minskat i offentligt beslutsfattande så har behovet ökat. Tre av de orsaker som Khakee urskiljer till varför allmänhetens deltagande är viktigt framstår som särskilt intressanta i ett vindkrafts-sammanhang. För det första menar han att arbetet med en hållbar utveckling bygger på att människor ändrar sina vanor i vardagen. För det krävs kunskap och insikt om betydelsen av det egna agerandet, vilket bland annat kan nås genom dialog. För det andra pekar Khakee på den omstöpning av välfärdssamhället varigenom den tidigare starka gemensamma värdegrunden i välfärdssamhället och värnandet av gemensamma allmänintressen har försvagats. En utveckling som alltså sats i relation till en nyliberal utveckling med fokus på enskilda och privata intressen, marknadsanpassningar och individualisering. Khakee menar att dialogens roll i detta nya sammanhang bör vara att lyfta fram olika intressen för att komma överens om fördelning på ett demokratiskt och rättvist sätt, utan att resurssvaga förfördelas. För det tredje pekar Khakee på utvecklingen mot att även den offentliga organisationen har marknadsorienterats, decentraliserats och glidit mot styrning genom nätverk. Ett sådant system som i hög grad bygger på förhandlingar med resursstarka aktörer, innebär ytterst en konkurrenssituation mellan olika platser och intressen. I förlängningen, menar Khakee (2006), har utvecklingen även påverkat rollerna i planeringen. Den tidigare starka välfärdsstaten byggde på en ”rationell social ingenjörskonst” där arbetet sköttes av experter och politiker. Khakee (2006) menar att den allt starkare trenden mot individcentrering, tillsammans med förordandet för deliberativ demokrati och kommunikativ planering (se vidare kap. 5), har bidragit till en större betoning på olika, även individuella icke-professionella perspektiv.

Brown och Purcell (2004) har också problematiserat detta ökade fokus på lokala frågor och det lokala självbestämmandet. De har introducerat begreppet ”the local trap”, vilket enkelt kan översättas som den lokala fällan. Resonemanget säger att förskjutningen mot det lokala sammanhanget innebär en risk om det lokala okritiskt betraktas som den mest lämpade nivån för att fatta socialt och ekologiskt hållbara beslut. Centralt i denna kritik är att det lokala sammanhanget riskerar att få oproportionerligt

stort utrymme genom ett grundläggande antagande om att beslut som fattas i det lokala sammanhanget skulle vara mer demokratiska än om de fattas på exempelvis nationell nivå. Utifrån resonemangen går det att ifrågasätta möjlighet att förverkliga mer övergripande politiska ambitioner, om besluten i allt högre grad fattas på en lokal nivå. Vindkraften som förnybar energikälla och del i strategin för att bekämpa de globala klimatförändringarna är ett exempel där denna spänning kan bli konkret. Avslutningsvis belyses två centrala aspekter i planeringen och som inte sällan utgör grund för motstånd, nämligen skalperspektivet och rättvisa.

Här och nu eller där och då? En fråga om skalperspektiv och rättvisa

Frågan om skala och rättvisa är ständigt aktuell och i ett vindkraftssammanhang gestaltar den sig bland annat genom frågor som ”Om vi är beredda att ge plats för vindkraft i vårt landskap för att minska klimatpåverkan så kan vi ju inte elda med kol i andra länder!?” Här märks inte bara skalperspektivet mellan lokal och internationell nivå, utan även frågan om fördelning av vem som ska göra uppoffringarna och bära ansvaret i hållbarhetsarbetet (jfr. Mels 2014). Utvecklingen mot ett ökat lokalt fokus kan ses som en del av frågan om rättvisa. I ett vindkraftssammanhang växer nämligen rättviseperspektivet lätt till en fråga som inkluderar alla skalnivåer. Förankringen av vindkraftsprojekt kan betraktas som det fjärde steget i en grovt skissad och skalrelaterad praktik (se vidare kap. 4):

1. Globala uppgörelser om åtgärder för att minska växthusgaser utifrån en målformulering om att bekämpa klimathotet.
2. Nationella satsningar för att öka andelen förnybar energi (t.ex. forskning, planeringsunderlag, miljömål, teknisk utveckling, finansiella stödsystem).
3. Regionalt utpekade riksintresseområden och lokala planeringsunderlag för vindkraft.
4. Förankring av projekt för vindkraftsetablering.

Sammanhanget visas hur en globalt identifierad problemlösning för första gången möter en konkret verklighet och dess unika lokala värden och intressen under förankringsprocessen. En utmaning i sammanhanget är att lokala näringslivfrågor och sociala frågor i sammanhanget har ett visst underifrån-perspektiv där ansvaret för att bevaka och driva utvecklingen i hög grad ligger på den lokala och i viss mån den regionala nivån. Detta samtidigt som miljöpolitiken har ett påtagligt uppifrån-perspektiv. Detta gäller inte minst när det kommer till klimatpolitiken, där mål och strategier som formulerats på nationell och internationell nivå (d.v.s. främst av regeringen och inom

FN och EU) om till exempel vindkraft ska genomföras lokalt (vilket kapitel 4 kommer att visa). På så sätt skapas grund för en politisk spänning mellan lokalt välstånd och utveckling i relation till miljörelaterade mål och strategier, vilket ställer höga krav på lokalsamhället (jfr. Frisk 2008). En annan påtaglig kraft som inte framgår här, men som också är ytterst närvarande, inte minst i energibranschen, är de vinstdrivande aktörernas egenintresse av att genomföra sina projekt. Denna kraft kan yttra sig genom exempelvis lobbying mot myndigheter på alla nivåer.

Distributiv rättvisa och processrättvisa

Frågan om rättvisa handlar inte bara om uppoffringar utan minst lika mycket om insyn och inflytande i processen, vilket hänger ihop med frågan om vems behov och intressen som beaktas och vem som ska bära ansvaret. I en diskussion kring förankringsprocesser, deltagande och mottagande i ett demokratiskt planeringssammanhang är det därför relevant att även belysa rättviseaspekten. Det görs här genom att hämta tankar i den akademiska debatten kring *environmental justice*, eller ”miljörättvisa” som jag benämner det här.

Den traditionella innebörden av miljörättvisa bygger på John Rawls utveckling av filosofin om rättvisa genom begrepp *distribution* (fördelning) vilket avser fördelningen av resurser. Detta är samtidigt också förbundet med en rättvis fördelning av den negativa bördan i samhället i termer av kostnad, risk och ofrihet. I ett vindkraftssammanhang kan detta exemplifieras med vem som får tillgång till ren el och fördelarna där av, men också vem som får ta vilken sorts konsekvenser av en sådan elproduktion (Schlosberg 2007).

David Schlosberg (2007), som ägnat stort intresse åt miljöpolitiska frågor, visar hur begreppet miljörättvisa genom åren har byggts ut med kompletterande resonemang. Bland annat hur mänskliga förutsättningar och maktfördelningen i processen har avgörande betydelse för den distributiva miljörättvisan. Schlosberg lyfter fram Iris Marion Young, Nancy Fraser och Axel Honneth, och deras diskussion av begreppet *justice as recognition* (rättvisa genom erkännande). Med rättvisa genom erkännande avses hur de som representerar vissa intressen erkänns som viktiga och därför ges möjlighet att göra sin röst hörd i olika beslutsprocesser, medan andra utesluts. Vilken kunskap som får plats och ses som relevant i ett planeringssammanhang, kan också på ett fundamentalt sätt ses som förbundet med rättvisa ur ett demokratiskt perspektiv. Nancy Fraser har även fört fram ett perspektiv som är relevant för den här studien genom begreppet *procedural justice*, vilket skulle kunna översättas med ”processrättvisa”. Begreppet betonar att de institutionella processer som används inom en stat ska

vara rättvisa och skäliga (*fair and equitable*) och att de bör bygga på ett brett inkluderande. Fraser som också uppehållit sig mycket vid begreppet *participation* (deltagande) betonar att demokrati och deltagande i beslutsprocesser både är en del i, såväl som en förutsättning för social rättvisa (se t.ex. Fraser 2009). Betydelsen av deltagande understryks också av Schlosberg (2007) genom slutsatsen att såväl riskerna för orättvis fördelning av olika resurser som brister i erkännandet kräver medvetna ansträngningar kring deltagande (i politiska sammanhang).

Som jag uppfattar det är tankegångarna inom fältet miljörättvisa högst aktuella i ett förankringssammanhang, där legitimitet är ett av målen. De demokratiska motiven för hanteringen av deltagande knyter an till både rättvisa genom erkännande och processrättvisa. Vilka som bjuds in att delta i samrådsprocessen eller definieras som sakägare, är ett tydligt uttryck för vilkas kunskaper och perspektiv som erkänns som relevanta och värdefulla. I en förankringsprocess där människor känner sig förbisedda tycks alltså tankegångarna inom fältet miljörättvisa kunna bidra till förståelsen.

Sammanfattning

Det grundläggande syftet med lokal förankring som framträtt här, är att skapa någon grad av acceptans och förståelse inför ett förslag om förändring. Innebörden av acceptansen och förståelsen kan dock variera. Ur ett demokratiskt perspektiv uppfattas förankringsprocessen därmed ha en roll i ett planeringssammanhang genom att ge grund för legitimitet och tillit. Utifrån den befintliga begreppsdiskussionen urskiljs en spännvidd i syftet med förankring som kan relateras till olika demokratisyner, vilka benämns som formell, öppen och tillväxtorienterad förankring. I en formell förankring betonas informerande insatser med drag av en utpräglat representativ demokratisyn där generella expertkunskaper och ett strikt förhållningssätt till regelverket betas. En öppen förankring innebär i sin tur en målsättning om en ömsesidig förståelse mellan projektören och olika aktörer i lokalsamhället, samt en acceptans som syftar till att uppnå ett visst stöd för förslaget. En tillväxtorienterad förankring urskiljs också med fokus på anknytning mellan lokalsamhällets och projektörens tillväxtintressen. På så sätt utformas deltagandet efter specifika näringslivs- eller ekonomiska intressen. Den formella och den öppna förankringen delar ett demokratiskt fokus på det allmänna bästa, även om den öppna förankringen uppfattas ge mer uppmärksamhet till ett lokalt perspektiv. I en tillväxtorienterad förankring kan en betoning på privata intressen förväntas, och kopplingar till intressen i det berörda lokalsamhället.

Förankringsbegreppet belystes även ur ett skalperspektiv, utifrån att rättvisa mellan en mängd olika intressen är en grundläggande aspekt i ett demokratiskt samhälle. Hur förankringen genomförs involverar även perspektiv på rättvisa i processen.

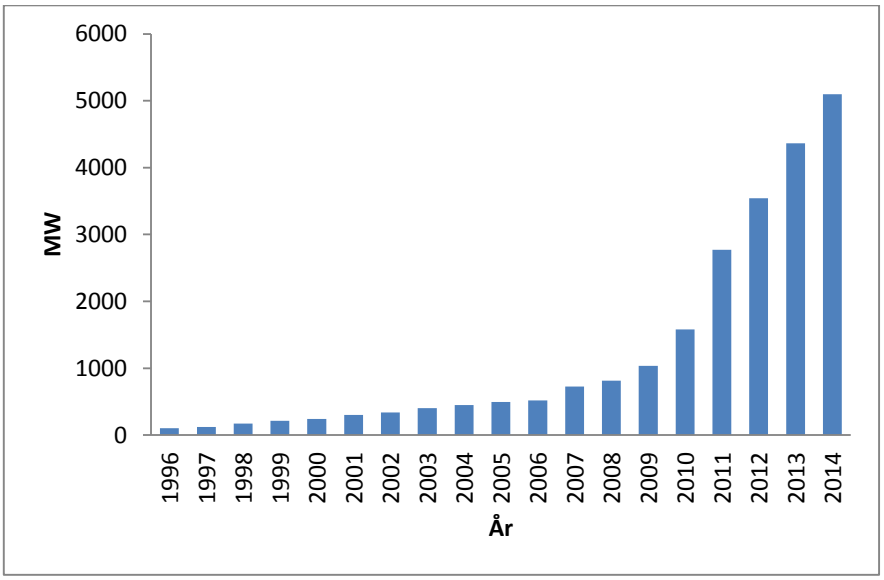
Innan förankringens mer praktiska innebörd belyses ur teoretiska perspektiv kring olika former och roller i deltagande, kommunikation och kunskapsuppbyggnad i kapitel 5 underlättar det att placera in förankring av vindkraft i sin samhälleliga kontext. I nästa kapitel (4) klargörs ramarna för lokal förankring av vindkraft ur ett politiskt, juridiskt och acceptansrelaterat medborgerligt perspektiv.

4. Förankringens kontext - politik, juridik, opinion

Förankring är, som föregående kapitel har visat, en svårdefinierad och komplex process. För att kunna förstå de lokala förankringsprocesserna krävs vissa klargöranden avseende ramarna och utgångspunkterna. I ett demokratiskt planeringssammanhang kring vindkraften kan tre viktiga utgångspunkter i förankringens utformning lyftas fram, nämligen den politiska kontexten, det juridiska regelverket och frågan om legitimitet utifrån ett medborgarperspektiv. I det här kapitlet kommer dessa tre delar att belysas i tre avsnitt främst utifrån ett nationellt perspektiv. Avsikten är med andra ord att närma mig vindkraftssammanhanget genom de övergripande villkor och omständigheter som i hög grad påverkar arbetet med de lokala förankringsprocesserna vid projektering av havsbaserad vindkraft.

Vindkraftsutbyggnaden i Sverige

Figuren nedan visar den totala installerade effekten vindenergi över tid i Sverige. Den visar att vindkraftsutbyggnaden har accelererat kraftigt de två senaste decennierna.



Källor: År 1996- 2002 Energimyndigheten 2011; år 2003-2010: Vindkraftsstatistik 2010 ES 2011:06; År 2011-2014: Energimyndigheten 2011, Energimyndigheten 2012, Energimyndigheten 2013a, Energimyndigheten 2014.

Förklaring: MW= Megawatt

Figur 4. Installerad effekt vindenergi i Sverige under åren 1996-2014.

Utbyggnaden av specifikt havsbaserad vindkraft har inte synliggjorts i statistiken, men tog fart med etableringen av Utgrunden I och Yttre Stengrund 2000/2001 med 7 respektive 5 verk och en sammanlagd installerad effekt om totalt 20 MW. De båda parkerna producerade år 2010 en mängd el som motsvarar den genomsnittliga elkonsumtionen hos 13600 svenska hushåll per år (Vattenfall 2013a; 2013b). Som figur 4 ovan anger har den installerade effekten av etablerade vindkraftverk ökat dramatiskt. Det totala antalet vindkraftsverk som fanns registrerade hos Energimyndigheten år 2014 var 2961 verk vilka tillsammans producerade 5097 MW. Av dessa utgjordes 87 av havsbaserade vindkraftverk med en installerad effekt på 213 MW. Dessa är främst belägna i kustnära områden (Energimyndigheten 2014). I takt med den intensiva vindkraftsutbyggnaden har arbetet med lokala förankringsprocesser ökat med åren. I och med det har förankringsprocessernas genomförande också kommit att framträda som en demokratisk aspekt som blivit föremål för diskussion.

Politiskt stöd för vindkraften

För att förstå de lokala förankringsprocesserna och de lokala reaktionerna i sin kontext belyses här utvecklingen av uttalade politiska målsättningar och konkreta insatser som antagits nationellt. Det politiska arbetet för vindkraft i Sverige kan grovt sett delas in i två perioder. Under den första perioden diskuterades vindkraftens potential och roll i systemet och ambitionerna formulerades. Den efterföljande perioden präglades av att ambitionerna också konkretiserades genom insatser för att möjliggöra en utbyggnad. I det följande ges en översiktlig summering av huvudpoängerna i dessa skeden.

Argument angående vindkraftsutbyggnad

Stödet för en vindkraftsatsning började ta form på nationell nivå under 1970-talet i och med en tydlig målsättning om att öka mängden förnybar energi. Argumenten för vilka energislag som ska ersätta de icke förnybara (olja, kol, naturgas och i vissa sammanhang kärnkraft) har varierat över tid, beroende på vilka utmaningar som varit mest aktuella. I och med energikrisen på 1970-talet ansågs det angeläget att komma bort från det starka oljeberoendet, då det stod klart att olja var en politiskt osäker tillgång och dessutom en uttömlig resurs. Vid folkomröstningen om kärnkraften 1980, motiverades satsningar på förnybara energikällor med att det skulle möjliggöra en avveckling av kärnkraften. Under 1990- och 2000-talen har vindkraftsutbyggnad mer framställts som en bidragande lösning för att undvika utsläpp av växthusgaser från fossila bränslen (Radetzki 2004). Inga Carlman studerade vindkraftens roll och utveckling i energisystemet under perioden 1973-1990 i sin kulturgeografiska avhandling *Blåsningen:*

svensk vindkraft från 1973 till 1990 (Carlman 1990). Hon menar att vindkraften under den perioden inte behandlades som ett fullvärdigt energislag i energiförsörjningen trots påtagliga miljöfördelar bredvid andra energikällor som kärnkraft och olja. Detta förklaras delvis med att Sverige fortfarande fokuserade på ett storskaligt och starkt centraliserat energisystem. Konsekvensen blev att trots en lång rad argument för att bygga ut vindkraften riktades de begränsade ekonomiska resurserna mot forskning och teknikutveckling. Sverige byggde på det sättet upp en relativt stor vindkraftskompetens. Redan på 1980-talet inleddes också studier avseende möjligheten att etablera vindkraft i havet (Carlman 1990).

I Sverige lade diskussionen om en hållbar utveckling och arbetet med Agenda 21 (United Nations Conference on Environment and Development 1993) grund för antagande av regeringens proposition (1996/1997:84) *En uthållig energiförsörjning*, vilken förändrade villkoren för vindkraften. Propositionen anger tydligt att energipolitiken, förutom att säkerställa energiförsörjningen, även ska underlätta en effektiv energianvändning och omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle genom satsningar på förnybar energi. Vindkraftens ökade tyngd i politiken och planeringssystemet blev tydligt uttalad i regeringens första vindkraftsproposition *Miljövänlig el med vindkraft - åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*, som antogs 2006 (Proposition 2005/06:143):

> Regeringen vill med denna proposition betona vikten av att kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter aktivt bidrar till förbättrade förutsättningar för planering av en lokalt förankrad, förnybar och långsiktigt hållbar elproduktion från vind, här också benämnt vindbruk. (Proposition 2005/06:143, s. 1).

Den politiska viljan fanns också starkt uttalad:

> En omställning till ett ekologiskt hållbart energisystem förutsätter en politik som både inrymmer och kräver ett nyttjande av resursen vind. (Proposition 2005/06:143, s. 12).

I och med propositionens införande av begreppet vindbruk gjordes ett ställningstagande för att vind ska betraktas som jämställd andra näringar som utnyttjar förnybara naturresurser. Vindbruk definierades som en ”förnybar och långsiktigt hållbar näring som baseras på produktion av el från vind” (Proposition 2005/06:143, s. 12). Förutom vindkraftens roll i arbetet mot ett hållbart samhälle, lyftes samtidigt vindkraftens roll i den regionala och lokala landsbygdsutvecklingen, genom att understryka att utbyggnaden av vindkraften exempelvis kan leda till produktion av vindkraftskomponenter. Vikten av en aktiv medverkan bland myndigheter på alla nivåer att förbättra förutsättningarna för planering av vindkraft betonades (Proposition 2005/06:143).

Två genomgående argument för vindkraft kan alltså relateras till försörjningstrygghet och hållbar utveckling. Samtidigt har dessa argument även använts emot vindkraften. Osäkerheten i en vindberoende energikälla har varit ett återkommande argument för att vindkraft inte bidrar till försörjningstrygghet, liksom att vindkraft inte har möjlighet att bli en storskalig lösning på vårt energibehov i klass med kärnkraft och vattenkraft. Ytanspråken som vindkraften kräver i ofta värdefull natur har också förekommit som argument för att vindkraft inte är en hållbar energikälla. Dess behov av subventioner har varit ytterligare ett välanvänt argument emot en omfattande satsning på vindkraft (se Waldo & Klintman 2010).

Stödsystem för vindkraftsutbyggnad

Med utgångspunkt i de politiska argumenten har staten under 2000-talet arbetat brett genom en rad konkreta stödinsatser för att underlätta planering och etablering av vindkraft. I det närmaste presenteras några sådana insatser som kan relateras till förankringsprocessen, vilka är: fastställande av en planeringsram, utpekande av Riksintresseområden för vindkraft, beaktande av vindkraft i översiktsplaneringen, krav om samordning mellan myndigheter på vindkraftsområdet, översyn av prövningsprocessen, satsningar på kunskapsutveckling och ekonomiska stimulanser.

Fastställandet av en planeringsram (tidigare kallat planeringsmål) innebar att etableringsutrymme identifierades i den fysiska planeringen genom utpekade områden som möjliggör en viss mängd installerad vindkraftseffekt. Planeringsramen är alltså inte det samma som en faktisk utbyggnad. I enlighet med de förslag som gavs i propositionen från 2002 (Proposition 2001/02:143) beslutade regeringen att planeringsramen för vindkraft skulle uppnå 10 TWh el till år 2015. Efter en översyn höjdes planeringsramen år 2009 till totalt 30 TWh år 2020. Fördelningen som gjordes var 20 TWh på land och 10 TWh i havsområden (Proposition 2008/09:163).

Nationella riksintresseområden för vindbruk infördes år 2004. Riksintressena, som skyddas i 3 kap. 8 § miljöbalken, innebar ytterligare ett tydliggörande av statens viljeriktning i frågan om vindkraftens utveckling. Syftet med riksintresseområdena är bland annat att de utgör ett planeringsverktyg som ger statens mål, för exempelvis vindkraft, ett lagligt stöd på kommunal nivå på två sätt. För det första är kommunerna skyldiga att noga beakta de utpekade riksintresseområdena i sin översiktsplanering (se nedan). För det andra ska riksintressena vara vägledande vid den kommunala prövningen av mark- och vattenanvändning (Boverket 2009a). Riksintresseområdena utgörs av områden som bedömts som särskilt lämpliga för vindkraftsetableringar, bland annat med hänsyn till medelvindshastigheter (Proposition 2005/06:143). Dessa områden har

reviderats vid ett par tillfällen (2008 och 2010-2013), bland annat utifrån nya mätningar och forskningsstudier som visat oväntat hög vindenergi i bland annat skogsområden (Energimyndigheten 2008). Även havsområden inom svensk ekonomisk zon (och med vattendjup mindre än 30 m) ingår sedan 2008. Nu gällande riksintresseområden för vindkraft täcker 1,5% av Sveriges land- och vattenyta. Det motsvarar en sammanlagd yta om 7 868 km^2, fördelat på 310 områden och varav 281 på land och 29 till havs och i insjöar (Energimyndigheten 2013b). Riksintresse överlappar dock inte sällan varandra. När det gäller vindkraft till exempel sammanfaller de ofta med andra riksintressen (som friluftsliv och naturskydd), vilket innebär att olika intressen måste vägas mot varandra under planering och tillståndsprocesser.

Parallellt med den nationella planeringsinsats som riksintresseområdena utgör har kommunerna, genom ekonomiskt stöd från staten, stimulerats att se över sina översiktsplaner för att ta ställning till vindkraftens förutsättningar inom kommunen och eventuellt identifiera lämpliga platser (Proposition 2005/06:143). I dagsläget har en övervägande del av Sveriges kommuner utarbetat vindbruksplaner, antingen som del i ÖP eller som ett tematiskt tillägg. I nästa avsnitt om det juridiska regelverket klargörs närmare hur förankringsprocessen berörs av översiktsplanering och riksintressen.

Olika myndigheter har succesivt fått ett allt mer uttalat uppdrag att främja och stödja utvecklingen. Länsstyrelsernas uppdrag har exempelvis gått från att skapa förutsättningar (Proposition 2001/02:143), till att ges en central, aktiv roll för att underlätta expansion. Bland annat ska de samordna kommunala intressen, ta fram övergripande planeringsunderlag och verka för att lösa motstående intressen (Proposition 2005/06:143). Till följd av regeringens antagande av propositionen 2009 (Proposition 2008/09:163) gavs myndigheterna över lag ett än mer uttalat uppdrag att underlätta utbyggnaden av vindkraft. Energimyndigheten tilldelades uppdraget att leda andra berörda myndigheter (som Naturvårdsverket, Länsstyrelserna, Boverket, Försvarsmakten, samt Fiskeriverket). Även på EU-nivå stödjs nu vindkraftsutbyggnaden, vilket märks exempelvis genom Europaparlamentets direktiv om att främja produktion av el från förnybara energikällor (Regeringskansliet 2010, Dir. 2009/28/EG). Sammantaget tyder detta på att den politiska viljeriktningen har blivit allt mer närvarande även under de lokala förankringsprocesserna.

En översyn av det juridiska regelverket har också gjorts mot bakgrund av en växande kritik, främst från vindkraftsintressena, om att dubbelprövningen av större projekt mot både miljöbalken (MB) och plan- och bygglagen (PBL) gjorde tillståndsprocesserna omständiga, otydliga och tidskrävande. Den så kallade Miljöprocessutredningen (SOU

2008:86) resulterade i att nya regler för prövning av vindkraft trädde i kraft den 1 augusti 2009. Större vindkraftsprojekt, liksom anläggningar i vattenområden, prövas nu i huvudsak mot MB som kompletterats med större krav om hänsyn till den kommunala fysiska planeringen (översiktsplanerna) (SFS 1998:808 [Miljöbalken]).

Staten har även gjort kunskapsrelaterade satsningar för att underlätta vindkraftsutbyggnaden, som att inrätta fyra vindkraftssamordnare, ett nätverk för vindbruk, samt stödja pilotprojekt för teknisk utveckling och forskning om vindkraftens förutsättningar, möjligheter och konsekvenser i syfte att utreda olika frågor (Regeringen 2013).[9]

Utöver planerings- och forskningsinsatser har regeringen även infört ekonomiska stimulanser för att påskynda etableringen av inte bara vindkraft utan även produktion av förnybar el från sol, vatten, vågor, samt geotermisk energi och bioenergi. Införandet av elcertifikat (SFS 2003:113) är en central insats som lagstadgar att för varje levererad MWh förnybar el får producenten ett elcertifikat. Parallellt med målet att en viss andel av konsumenternas elförbrukning ska komma från förnybar energi, skapas en marknad för elcertifikaten till fördel för producenterna av förnybar el.

När det kommer till att gå från ord till handling genom en verklig vindkraftsutbyggnad förflyttas fokus i stor utsträckning till det lokala sammanhanget. Det är här den lokala förankringsprocessen av etableringsprojekt regleras genom tillståndsprocessen och den kommunala planeringen, vilket belyses följande avsnitt.

Juridiskt regelverk

I Demokratiutredningen (SOU 2000:1) som togs upp i föregående kapitel finns en uttalad vilja hos lagstiftaren att öka medborgarinflytandet. Samrådsprocessen, som ingår i såväl kommunernas översiktsplanering som tillståndsprocesserna är ett viktigt forum för det. Den lagsstiftning som reglerar samråd inför beslut om planläggning och etablering kan betraktas som utgångspunkten för förankringsprocessen. Vid ändring av mark- och vattenanvändning, som det är fråga om vid vindkraftsetableringar, regleras allmänhetens insyn och inflytande i beslutsprocesserna idag främst genom miljöbalken (MB) och plan- och bygglagen (PBL). Utöver de juridiskt stadgade kraven, vilka kan betraktas som en miniminivå, lämnas ett stort utrymme för drivande parter att själva

[9] Ett närliggande exempel på denna satsning är det forskningsprojekt som ligger till grund för den här avhandlingen vilken ingick i ett sådant forskningsprogram.

bestämma formerna och omfattningen på samrådsprocessen. Vikten av att medborgarna ges utrymme i planerings- och tillståndsprocesserna vid vindkraftsprojekt finns också starkt uttalad i flera dokument (se t.ex. Boverket 2003, 2009a).

Nedan ges en översikt av hur de juridiska ramarna för förankringsprocessen är utformade i den rättsliga regleringen av tillståndsprocessen och kommunens planläggning.[10] Möjligheten att överklaga beslut berörs också för att visa möjligheten att påverka beslutet, även om det ligger utanför ramen för den egentliga förankringsprocessen.

Lokalsamhällets insyn och deltagande vid tillståndsprövning

Tillstånd för uppförande av större vindkraftverk prövas enligt MB. En ansökan om tillstånd ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) vilken tjänar som beslutsunderlag i den kommande tillståndsprövningen.[11] MKB:n ska möjliggöra en samlad bedömning av den planerade verksamhetens effekter på människors hälsa och på miljön.[12] Inom ramen för arbetet med upprättandet av MKB ska så kallat samråd genomföras. Allmänhetens möjlighet till insyn och deltagande i tillståndsprocessen regleras i stor utsträckning genom samrådsprocessens olika steg.

Samråd under tillståndsprocessen

Samrådsprocessen avseende vindkraftsprojekt till havs regleras av miljöbalken kapitel 6 § 4. Lagtexten är tämligen knapphändig i fråga om hur samrådet ska genomföras. Där anges att samråd ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning. Formuleringen ger ringa ledning men lämnar däremot stor frihet att utforma samrådet efter eget huvud. Den ansvariga för samrådet, det vill säga den person eller det företag som avser att driva verksamhet eller vidta åtgärd (härefter verksamhetsutövaren), planerar och genomför emellertid vanligtvis samrådet i nära samarbete med länsstyrelsen. I de allra flesta fall ordnar verksamhetsutövaren ett första samrådsmöte med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten, det så kallade myndighetssamrådet. I praktiken tar sedan länssty-

[10] Vid prövningar för tillstånd blir även andra lagar aktuella, som ellagen och många gånger kulturminneslagen. I havsområden krävs prövning även enligt kontinentalsockellagen. Dessa regelverk ger dock inte utrymme för berörd allmänhet och andra intressenter i vindkraftsärenden, och bedöms därför inte som relevanta för förankringsprocesserna.

[11] Alla projekt i havet som är större än 1 MW bedöms ha så kallad *betydande miljöpåverkan*, därmed skall en MKB upprättas (enligt MB kap. 6 och 9).

[12] Se kap. 6 § 3 MB om syftet

relsen en aktiv roll och bidrar med råd och anvisningar för hur den fortsatta samrådsprocessen ska skötas.[13]

Som nämnts ovan så ger lagtexten inget klart besked om hur samrådet ska utformas. Det är således inte nödvändigt att samrådet sker genom ett fysiskt möte dit samtliga berörda är kallade. I de fall där det varit fråga om havsbaserad vindkraft har dock samrådsmöten varit det vanliga. Det förefaller också att vara en rimlig tolkning av ”i behövlig omfattning”. Avseende den krets med vilken samråd ska ske så är lagtexten mer utförlig. Samråd ska enligt MB kap 6 § 4 alltid omfatta länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda.[14] För verksamhet som dessutom bedöms innebära betydande miljöpåverkan, som vindkraft i havsområden, krävs samråd även med den allmänhet samt de övriga myndigheter och organisationer som kan antas bli berörda. Vilka som omfattats av denna utökade samrådskrets varierar från fall till fall och väljs ut av verksamhetsutövaren i samarbete med länsstyrelsen.

Inför samrådet ska den som driver projektet lämna ut uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och förutsedda miljöpåverkan. Lagen anger inte i hur god tid uppgifterna ska lämnas, i länsstyrelsernas handledning föreslås tre veckor innan samrådet. Vid själva samrådet ska, förutom de uppgifter som redan lämnats ut, även miljökonsekvensbeskrivningens tänkta innehåll och utformning presenteras. Som framgått ovan så har länsstyrelsen inget primärt ansvar för samrådets genomförande, däremot åligger det länsstyrelsen att under samrådet verka för att efterföljande miljökonsekvensbeskrivning får den inriktning och omfattning som behövs för den kommande tillståndsprövningen (MB kap. 6 § 5).

Mycket mer än så framgår inte av lagtexten. Ledning avseende samrådets närmare utformning och innehåll får i stället sökas i de syften som samrådet ska tillgodose, dels att tillgodose demokratiska principer om medborgarinflytande, dels att åstadkomma ett bra beslutsunderlag för den kommande tillståndsprövningen. Att samrådet ska ge utrymme för synpunkter som tas upp av de inbjudna eller som inkommit skriftligen är då rimligt. Att verksamhetsutövaren efter samrådet gör en skriftlig samrådsredogörelse som talar om vilka som kallats, vad som tagits upp och framkommit under samrådet är

[13] Se Samråd enligt 6 kapitlet MB - handläggarstöd för länsstyrelsen, nov. 2013.

[14] Eftersom havsområden utgör statligt territorium förekommer inga särskilt berörda privata markägare, förutom vid dragning av elnätet.

även det rimligt att begära, trots avsaknad av direkt lagstöd. Så sker också i praktiken, på inrådan av såväl Boverket (2009a) som länsstyrelserna.

I den miljökonsekvensbeskrivning som sedan lämnas in i samband med tillståndsansökan ingår även samrådsredogörelsen. Mark- och miljödomstolens prövning av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll ska enligt MB (kap. 6 § 9) även beakta resultatet av samrådet. Även länsstyrelsens yttrande över ansökan inbegriper samrådsprocessen, hur den har gått till och om de undersökningar som utlovats finns med i ansökan.

Möjlighet att yttra sig

När en ansökan om tillstånd med tillhörande MKB har lämnats in till mark- och miljödomstolen ska detta kungöras i ortstidningarna. Därefter har myndigheter och andra (organisationer och enskilda) möjlighet att lämna yttranden över dokumenten innan tillståndsansökan prövas (MB kap. 22, § 3). Vid prövningar om verksamhet i vatten ska kungörelsen även skickas till varje sakägare som angetts i ansökan. Inkomna yttranden skickas till sökanden som kan lämna ett eget yttrande eller göra kompletteringar (enl. MB 19 kap. 4 §). Beroende på vad som framkommer kan det vara angeläget att i detta läge hålla ett eller flera offentliga möten – vilka också ska kungöras i lokala tidningar – där de som upplever sig vara berörda kan framföra muntliga synpunkter på ansökan (Boverket 2009a).

När mark- och miljödomstolen har fattat beslut om huruvida MKB uppfyller kraven i kap. 6 MB kan tillstånd ges. Enligt MB (kap. 6 § 9) beaktas samrådsresultat och eventuella yttranden under prövningen av ansökan och MKB. När den slutliga domen eller beslutet i tillståndsärendet fattats ska även detta kungöras, med information om var allmänheten kan ta del av innehållet (MB kap. 6 § 8).

Som nämndes tidigare genomfördes en ändring av regelverket 2009 för prövningen av tillstånd för större vindkraftsprojekt i syfte att undvika dubbelprövning enligt PBL och MB. Vid tiden för de studerade projekten krävdes även bygglov av kommunen enligt PBL för anläggningar som var större än 1 MW (PBL kap. 8 § 2). I den dåvarande prövningen enligt PBL hade kommunen också ansvaret för samråd och kommunikation under MKB-prövningen. Ur ett förankringsperspektiv är skillnaden i praktiken inte påtaglig, eftersom prövningsprocesserna även tidigare ofta samordnades under Länsstyrelsens ledning.

Sakägares möjlighet att överklaga beslut

Rätt till överklagande kanske inte kan ses som ett förankringsinstrument men förtjänar att nämnas i detta sammanhang. Rätt att överklaga domstolens beslut tillkommer, förutom parterna i målet, även så kallade sakägare. Som sakägare anges i miljöbalken (kap. 16 § 12) ”den som beslutet angår”. Vid etableringar i havet kompliceras frågan om vem som är sakägare, eftersom relativt få bor vid kusten, men många tillbringar tid där för bland annat rekreation av olika slag. Fastighetsägare är annars givna sakägare, vilket i samband med etableringar i havet främst utgörs av de som berörs av kabeldragning på land. Även etablerade ideella miljöorganisationer med minst 100 medlemmar har rätt att överklaga domar och beslut om verksamheter som innebär betydande miljöpåverkan (MB kap. 16 § 13). Med status som sakägare följer, förutom rätten att överklaga, även rätt att vara part i målet. Miljömål blir därmed ofta omfattande processer, där såväl miljöorganisationer som enskilda deltar, i egenskap av sakägare.

Det kommunala vetot

Det så kallade kommunala vetot bör också nämnas, som verktyg för den lokala institutionella demokratin. Det kommunala vetot består i att tillstånd till vindkraftsetablering endast ges om kommunen tillstyrker (kap. 16 § 4MB). Bestämmelsen infördes 2009 för att kommunernas inflytande inte skulle inskränkas genom den nya lagstiftningen när prövningen mot PBL togs bort, där kommunen var ansvarig för prövningen. Det kommunala inflytandet var alltså annorlunda upplagt, men i praktiken relativt likvärdigt.[15] I praktiken ges numera kommunerna en möjlighet att inlägga veto mot tillstånd, därav beteckningen.

Det finns dock gränser för det kommunala vetot. Verksamhet som tillåtits av regeringen enligt MB kap. 17 undantas. Det rör sig då om vindkraftsanläggningen som bedöms som synnerligen angelägen från nationell synpunkt.

[15] Kriterierna som avgör om det ska vara en miljöbalksprövning eller prövning enligt PBL har också ändrats. De tidigare bedömningsgrunderna baserades på total installerad effekt och antal verk i en anläggning, medan bedömningen numera istället grundas på verkens totalhöjder och antal.

Översiktsplanens roll i förankringen - samrådsprocess och underlag

Den kommunala planeringen utgör inte bara ett viktigt underlag i tillståndsprocessen för vindkraftsprojekt genom att ange förutsättningarna för nyttjande av mark och vatten. Det finns också anledning att hävda att den lokala förankringsprocessen för vindkraft inleds redan i den lokala fysiska planeringen genom upprättande av översiktsplaner. I tillståndsprövningen enligt miljöbalken beaktas lämpligheten mot bland annat kommunala planer och policys (exempelvis översiktsplanen, eventuella detaljplaner och regionala dokument). På det sättet har inte minst översiktsplanen ett betydande inflytande i tillståndsprövningen. Det arbete som görs inom ramen för upprättande och ändring av översiktsplaner kan alltså ses som en tidig del i förankringsprocessen av vindkraft i det kommunala sammanhanget. I arbetet med översiktsplanen fastställer kommunerna den lokala viljeriktningen avseende mark- och vattenanvändning, vilket regleras i plan- och bygglagen (PBL). I översiktsplanerna ska numera bland annat finnas en övergripande bedömning av förutsättningarna att etablera vindkraft inom kommunens område (PBL 4.1.2 § 2 och 3).

Samråd under planeringsprocessen

I processen med att uppdatera eller upprätta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen och andra berörda offentliga organ (PBL 3 kap. 9 §). Kommunen ska också ge kommunmedlemmar och övriga med väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet och representanter för olika intressen delta. Syftet med samråd vid den kommunala planläggningen är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan. Syftet är således detsamma som för samråd i miljöbalkens tillståndsprocess, med den skillnaden att syftet klart skrivs ut i plan- och bygglagen. Beträffande förslag på översiktplan kan olika synpunkter och argument exempelvis påverka om några så kallade ”lämpliga områden” för vindkraft kan identifieras (Boverket 2009a, s.93-95). Vidare ges medborgarna möjlighet att sätta sig in och delge sina synpunkter, perspektiv och kunskaper angående de övergripande förutsättningarna för vindkraft inom kommunen (Vindlov.se 2013-08-28).

Planeringsprocessens roll i förankringsarbetet vid vindkraftsprojekt var särskilt påtagligt under de första decennierna när vindkraftsutbyggnaden tog fart. Då hade de flesta kommunerna ännu inte beaktat möjligheten för vindkraftsetableringar i sina översiktsplaner. Följden blev att kommunerna utarbetade tillägg till sina översiktsplaner där de behandlade vindkraftens förutsättningar, vilket inte sällan skedde parallellt med pågående tillståndsprövningar. Så var fallet i de fallstudieområden som berörs i den här studien, även om frågan delvis behandlats på andra sätt, vilket kom att prägla både

planerings- och tillståndsprocesserna, men även det lokala mottagandet (se vidare kapitel 6 och 7). Denna situation är också den främsta anledningen till att arbetet med den fysiska planeringen analyseras i den här studien. Samtidigt har det gett möjlighet att diskutera vad en sådan parallell process kan få för konsekvenser.

De kommunala avvägningarna i den fysiska planeringen sker dock inte i lokal enskildhet, utan involverar alla myndighetsnivåer i Sverige. Som tidigare nämnts uttrycks statens målsättningar om mark- och vattenanvändning genom bl.a. riksintressen, där riksintresse för vindbruk också ingår sedan 2004. Den fysiska planeringen (på samtliga nivåer) innebär att olika intressen vägs mot varandra. Därför har länsstyrelsen ett stort ansvar, bland annat genom att bevaka att nationella intressen tillgodoses i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelserna har enligt PBL (12 kap. 1§) ansvar för att förse kommunerna med underlagsmaterial, och att frågor som är av mellankommunalt intresse samordnas på ett lämpligt sätt, vilket är särskilt uttalat när kommuner upprättar översiktsplaner.

Tillsammans med riksintressena utgör kommunernas antagna översiktsplaner viktiga underlag vid beslut om exempelvis byggprojekt som påverkar mark- och vattenanvändningen i kommunen (Christoferson 2000). Översiktsplanen är inte rättsligt bindande men ges stor tyngd vid prövningar som utgångspunkt för hur mark- och vattenområden ska nyttjas, samt hur bebyggelseutvecklingen ska ske. Där bindande planer anses nödvändiga – som i tätbebyggda områden och i vissa fall vid vindkraftsetablering – upprättas detaljplan (SFS 1998:808 [Miljöbalken], kap. 3 och 4; SFS 1987:10 [PBL]; SFS 1995:1197).

Översiktsplanens roll är viktig genom att den även i viss utsträckning tar hänsyn till sociala konsekvenser, något som inte finns lika tydligt i processen kring miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken (se nedan). Av den anledningen är det fördelaktigt om översiktsplaneringen föregår och finns tillgänglig vid tillståndsprövningen av vindkraftsprojekt. En uppdaterad översiktsplan som behandlar vindkraften kan också utgöra ett stöd till projektörer. Förutom eventuella utpekade lämpliga områden kan vissa undersökningar och ställningstaganden användas i deras MKB (Vindlov.se 2013-08-28).

Europeiska landskapskonventionen och Århuskonventionen

I samhällsplaneingen finns över lag en tydlig dragning mot större betoning av enskilda perspektiv (se vidare kap. 4). Detta har även fått tydliga avtryck i planeringen genom målsättningar och överenskommelser kring medborgarnas inflytande. På internationell

nivå, har Sverige ratificerat två konventioner vilka betonar allmänhetens deltagande, samt deras insyn och inflytande. När det gäller vindkraft, som starkt relaterar till frågor kring upplevelse och nyttjande av landskapet, är den Europeiska Landskapskonventionen (2007) viktig (European Landscape Convention, ELC). Den har drivits av Europarådet och ratificerades av Sverige i januari 2011 och trädde i kraft 1 maj samma år. Dess centrala syften är att öka medvetenheten på alla nivåer om landskapets värden och betydelse för människor, att erkänna dess betydelse i lagstiftningen, samt att bidra till kunskapsutbyte, europeiska samarbeten och en helhetssyn kring landskapet. Ett syfte som specifikt relaterar till förankringsprocesserna kring vindkraft är att ELC ska ”främja delaktighet i beslut och processer som rör landskapet lokalt och regionalt”. På det sättet betonas landskapets sociala betydelse och dess roll i den lokala identiteten, samt att människor ska kunna delta aktivt frågor som rör nyttjande och utveckling av landskapet (Riksantikvarieämbetet 2015).

Den andra internationella konventionen som har stärkt förankringsprocessens roll är Århuskonventionen (Proposition 2004/05:65), som utgår från FN. Denna betonar transparens och medborgarnas rätt att delta och ha inflytande i beslutsprocesser som rör miljön, men även möjligheten att kräva överprövning i miljöfrågor. Denna betonar också allmänhetens rätt till information under processen. En målsättning som uttalas är förutom insyn och möjlighet att påverka, att medvetenheten om miljöfrågorna ökar hos allmänheten. I regeringens proposition (2004/05:65) konstateras att Sverige redan uppfyller kraven som ställs i konventionen, och anger allmänhetens möjlighet att delta i såväl tillståndsprocessen genom exempelvis samråd, som möjligheter till deltagande efter ansökan lämnas in genom att saken kungörs och rätten att yttra sig.

Allmänhetens tvekande stöd

Det grundläggande syftet med förankringsprocessen är, som föregående kapitel visade, att stärka det demokratiska systemet och de politiska besluten genom att medborgarna har insyn och inflytande i beslut kring samhällsutvecklingen. Frågan om legitimitet för det politiska systemet och de beslut som fattas visade sig vara centralt. Det betyder att frågan om de berördas acceptans för ett visst förslag är viktigt för beslutsfattarna. I det här avsnittet ges en översikt av vad forskningen har kommit fram till om allmänhetens inställning till vindkraft, både avseende vad människor faktiskt tycker om vindkraft och processens betydelse.

Allmänhetens generella inställning till vindkraft

Det är uppenbart att vindkraften fått en tydlig plats i den svenska energipolitiken, inte minst som del i det nationella och globala klimatarbetet. Den internationella forskningen i västvärlden visar gemensamt att denna satsning har stöd hos medborgarna genom en övervägande positiv inställning till vindkraft som energikälla. SOM-institutet som löpande har följt opinionens utveckling i Sverige sedan 1999 visar att medborgarna generellt är tydligt positiva till utbyggnaden av vindkraft (Hedberg & Holmberg 2014). Stödet för satsningen på vindkraften har totalt legat på omkring 80%, även om den föredragna ambitionsnivån har justerats i takt med utbyggnaden.[16] SOM-institutet har även undersökt relationen mellan politisk sympati och synen på olika energikällor. Här framgår att höger-mittenväljarna (C, FP, KD, M och på senare år även SD) 2013 var mindre positiva till en ökad satsning på vindkraft än övriga partier med mellan 50-60% stöd. Övriga, det vill säga V, S och MP låg samtidigt mellan 65-80%. Samtidigt visar internationella undersökningar också på ett växande motstånd inför konkreta vindkraftsetableringar (se t.ex. Wolsink 2007). Det visar att *idén* om vindkraft i energisystemet är väl förankrad hos medborgarna. Samtidigt är det allt annat än självklart att detta åtföljs av ett positivt mottagande bland lokalt berörda inför ett *konkret* utbyggnadsförslag. En del av förklaringen kan vara att vindkraften utmärker sig med en större spridning i landet och att den därmed aktualiseras i många människors livsrum i jämförelse med andra energislag. Frågor kring vindkraftens sociala hållbarhet har aktualiserats genom diskussioner och överklaganden kring inverkan på exempelvis landskapsvärden och ljudutbredning. Andra frågor som relaterar till social hållbarhet är hur vindkraftsprojekt kommuniceras och planeras, vilket relaterar till demokrati i planeringen. I det här avsnittet närmar jag mig dessa perspektiv genom att belysa utvecklingen ur allmänhetens synvinkel.

Attityderna till vindkraft - en tudelad fråga

Många studier har gjorts för att få förklaringar till vad ett negativt lokalt mottagande grundas i. Inledningsvis var fenomenet Not in My Backyard (i vardagligt tal kallat NIMBY) en vanlig förklaring. NIMBY avser ett sammanhang där människor är i

[16] 2013 när undersökningen genomfördes senast var det 61% som ville ”satsa mer”, medan de som ville satsa ”ungefär som idag” var 23%. Motsvarande siffror var 1999 74% respektive 14%. De som tyckte att Sverige borde ”satsa mindre än idag” eller ”helt avstå från energikällan” har ökat över perioden och visade 2013 på den högsta andelen med totalt 10% (Hedberg & Holmberg 2014).

princip positiva till en företeelse, men inför ett konkret etableringsförslag i deras privata närhet blir negativt inställda. Vanliga motiveringar är, enligt denna förklaringsmodell, att det inte är lämpligt just i deras område på grund av sådant som landskapsbild, kulturhistoriska eller rekreativa värden (jfr. Wolsink 2000; 2007). Denna förklaringsmodell är fortfarande vanligt förekommande inom branschen och myndigheter, men har samtidigt stött på hård kritik inte minst från forskarvärlden. Till en början var alltså kritiken mot NIMBY-begreppets ställning inom forskarvärlden främst förklarande och relativt mild. Med tiden som begreppet har fortsatt att användas som förklaring har kritiken hårdnat och lyfter på senare tid även hur användningen i sig kan skapa motstånd. Detta genom att tilldela människor en ståndpunkt som de inte känner igen sig i och som gör att de upplever att drivande aktörer är ointresserade av deras verkliga argument (jfr. Bell m.fl. 2005; Devine-Wright 2005; Jones & Eiser 2009, Ottinger m.fl. 2014; Wolsink, 2000, 2007). Att förklara motstånd utifrån NIMBY kan ytterst innebära negativa effekter för implementeringen av vindkraft, menar Wolsink (2007, 2012).

Bell, Grey och Haggett (2005) är några av de som ifrågasätter NIMBY begreppets förklaringsvärde för allmänhetens attityder till vindkraft. I sin artikel fördjupar de förståelsen kring lokalt motstånd genom att belysa två olika slags ”glapp” (*gaps*), på samhällsnivå respektive individnivå. På samhällsnivå identifierar de en skillnad (*social gap*) mellan allmänhetens stöd för vindkraft generellt och den faktiska mängden givna tillstånd till vindkraftsprojekt. På individuell nivå urskiljs i sin tur ett glapp (*individual gap*) i en individs attityd som då utmärker sig som positiv till vindkraft som energikälla men samtidigt negativ till en konkret vindkraftsetablering. Forskargruppen urskiljer i sin tur tre förklaringar till detta sociala glapp: 1. Vanligen förekommer en minoritet av motståndare som har stort inflytande i de fall ett projekt stoppas, även om det finns en tyst majoritet som är för en etablering. 2. Den principiellt positiva attityden till en etablering bland majoriteten är villkorad till en begränsad inverkan på närmiljön och landskapet. 3. Slutligen, menar författarna, finns det motstånd som kan förklaras som uttryck för NIMBY (*Not In My Backyard*), vilket avser att en individ är positiv på generell nivå men inte vill ha det nära sig själv. Wolsink (2007) menar också att det skapar allvarliga missförstånd när företrädare för myndigheter och projektörer inte är medvetna om sådana skillnader. Jones och Eiser (2009) stödjer uppfattningen att NIMBY har ett begränsat förklaringsvärde för lokalt motstånd vid vindkraftsprojekt. De förklarar skillnaden mellan attityden generellt till vindkraft som sådan, och attityden till en specifik lokalisering, delvis utifrån oro för förändringar och ett bristande förtroende för myndigheterna och deras hantering av processen (se vidare diskussionen nedan). Denna skillnad anges fortsättningsvis som en *generell attityd* till

vindkraft som sådan, respektive *specifik attityd* till en viss lokalisering (jfr. Bell m.fl. 2005; Waldo & Klintman 2010).

Grund för motstånd

Som redan antytts har forskningen urskilt en rad förklaringar till hur det lokala mottagandet formas. De sex mest framträdande förklaringsgrunderna relaterar till **1.** människors upplevelse och relation till platsen (se ovan, samt Devine-Wright 2005; 2009); **2.** ljudupplevelser och skuggor (Walker 1995; Wolsink 2000); **3.** påverkan på djurlivet (Agterbosch m.fl. 2007; Ellis m.fl. 2009; Strachan & Lal 2004; Toke m.fl. 2008; Walker 1995; Wolsink 2007) **4.** utformningen av lokal delaktighet (t.ex. Aitken 2010a, 2010b; Haggett 2011; Jobert m.fl. 2007; McLaren Loring 2007; Wolsink 2007; 2007), vilket är delvis beroende av regler och policys inom planeringssystemet (t.ex. Agterbosch & Breukers 2008; Bergek 2010; Uba 2010); **5.** lokala förtjänster eller förluster (t.ex. Cowell m.fl. 2011; Warren & McFayden 2010; Wüstenhagen m.fl. 2007), samt; **6.** perspektiv kring demokratiska värden som tillit och rättvisa (se t.ex. Walker m.fl. 2010a; Wolsink 2007). Forskningen kring dessa tre sista olika perspektiv behandlas i kapitlen om demokrati (kap. 3) och samhällsplanering (kap. 5). Värt att notera är att de mer globalt och nationellt formulerade miljöproblemen inte har ett påtagligt utrymme bland argumenten som relaterar till det lokala sammanhanget.

En som också tidigt gjorde en kritisk granskning av forskningen kring attityder kring vindkraft är geografen Patrick Devine-Wright (2005). Han konstaterade att attityder sällan grundas på en enskild aspekt utan formas utifrån komplexa och mångdimensionella sammanhang. Här noterades en lång rad olika faktorer som inverkar på människor inställning till vindkraft: allt från fysiska, politiska, socioekonomiska till sociala, lokala och personliga aspekter.

Van der Horst (2007) tillhör också en av de som kritiserat användningen av NIMBY-begreppet och dess potential att förklara lokalt motstånd till vindkraftsprojekt. Han menar i och för sig att avståndet till en föreslagen etablering är en central aspekt i allmänhetens inställning. De specifika lokala förutsättningarna och de individuella värderingarna och intresset avgör dock hur sambandet ser ut i det enskilda fallet. Senare forskning har gett stöd åt att avståndet har viss betydelse för mottagandet (se t.ex. Swofford & Slattery 2010). En studie i England anger dock att synbarheten och den förväntade inverkan på landskapsupplevelsen har större betydelse för inställningen än avståndet. Enligt studien föredrog människor havsbaserad vindkraft (Jones & Eiser 2010).

Som avståndsaspekten redan antyder är vindkraftens påverkan på den lokala platsen av stor betydelse. Det finns omfattande forskning som visar på en mängd dimensioner i vindkraftens lokala påverkan som kan bidra till förståelsen av ett lokalt motstånd till vindkraftsprojekt (se t.ex. McLaren Loring 2007). En stark förklaringsgrund bottnar här i människors relation till landskapet (Devine-Wright & Howes 2010). Devine-Wright (2009) och Pasqualetti (2002) resonerar kring hur lokalt motstånd mot vindkraft kan förstås som en vilja att skydda platsen mot en förändring, eller att bevara dess kontinuitet, som Pasqualetti kallar det. Förändringar som utmanar en etablerad symbolisk och känslomässig anknytning och indirekt upplevas kan hota den platsrelaterade identiteten. Devine-Wright (2009) diskuterar detta med hjälp av begreppen platsanknytning (*place attachment*), platsidenitet (*place identity*) och förändring av plats (*place disruption*). Devine-Wrights slutsats är att sådana perspektiv måste tas in och beaktas i planeringsprocessen, snarare än att de som yttrar dem döms ut som irrationella och ignoranta. Även Gee (2010) stödjer resonemangen om landskapets roll som identitetsbärare som förklaring till motstånd mot vindkraft i kustnära havsområden. Van der Horst (2007) konstaterar vidare att där människor upplever sitt landskap som en positiv del i identiteten i högre grad är negativa till en utveckling av vindkraft i området. På ett annat plan finns det forskning som visar att människors ståndpunkter och världsbilder har betydelse för deras inställning till vindkraft (Bidwell 2013; Jegen & Audet 2011; West m.fl. 2010). Samtidigt är attityder komplexa och sammansatta av flera olika ställningstagande och uppfattningar. I ett svenskt sammanhang har exempelvis negativa attityder till vindkraft generellt kunnat sättas i samband med uppfattningar om vindkraft som ett ineffektivt och relativt dyrt energislag.

Specifikt havsbaserad vindkraft

Det finns också en del forskning som uppehållit sig specifikt vid frågeställningar kring havsbaserad vindkraft. Mycket handlar om havets speciella karaktär och betydelse för människor. På ett övergripande plan pekar forskningen på att människor är relativt positiva till havsbaserad vindkraft i jämförelse med landetableringar (se t.ex. Söderholm m.fl. 2007; Firestone m.fl. 2012), även om attityderna inte är odelat positiva (Devine-Wright m.fl. 2010; Haggett 2011; Ladenburg 2010). Den visuella, estetiska och högst subjektiva aspekten har i ett svenskt sammanhang visat sig vara en av de huvudsakliga faktorerna bakom människors negativa attityder till specifikt havsbaserad vindkraft (Waldo 2012). Ladenburg (2009) har undersökt den upplevda visuella påverkan av havsbaserad vindkraft i Danmark mot bakgrund av att projektering i havet ses som ett sätt att komma bort från visuell påverkan i landskapet. Han konstaterar dock att denna aspekt kvarstår. Däremot kunde han också se att människor som har

erfarenhet av havsbaserad vindkraft placerad långt från kusten har en påtagligt mer positiv upplevelse av den visuella påverkan än människor med erfarenhet av vindkraft närmare kusten. Detta leder forskaren till slutsatsen att framtida möjligheter för utbyggnad är beroende av hur man planerar och etablerar nu. För att knyta an till platsrelaterade perspektiv så kommer Kempton m.fl. (2005) fram till att opposition mot vindkraft i havsområden kan förklaras med att havet har specifika värden, som öppna vidder, rekreation och spirituella värden. Gee (2010) har tagit denna diskussion vidare genom att ställa havsbaserad vindkraft (i Tyskland) i relation till människors uppfattning om så kallade *seascapes*, det vill säga gränslandet mellan hav och land. Han kunde konstatera att det finns en djupt rotad uppfattning om havet som ett naturligt och vilt rum, som skiljer sig från land, vilket i högre grad upplevs som något som människor har tämjt och skapat. Havet representerar både kraft och oförutsägbarhet med öppenhet och en oändlig horisont. Land däremot uppfattas mer som ett kulturellt landskap, en plats för tradition och det välbekanta, förbundet med ord som ”harmoniskt”, ”underbart”, och ”vackert”. Seascape som knyter ihop hav och land bildar därmed en ”brygga” mellan sådana olika förhållningssätt till naturen. Det handlar alltså om starka subjektiva värden.

Forskningen om människors attityder visar alltså på det hela taget på ett komplext sammanhang präglat av en lång rad upplevelsebetonade och subjektiva aspekter, såväl avseende vindkraftsprojekt på land som i havet. Till dessa hör kanske tydligast upplevelserna av landskapet och människors värderingar. Men även delaktigheten och inte minst förluster och förtjänster är sådant som uppfattas olika beroende på sammanhang och personliga intressen. Dessa attityder och deras bakomliggande orsaker aktualiseras genom förankringsprocesserna. Om man lyfter blicken anar man också att attityderna till vindkraft, tillsammans med det politiska intresset för densamma kan länkas till olika skalnivåer; från det högst personliga, över det lokala sammanhanget, upp till den nationella men även den globala nivån. Detta antyder att förankringsprocessen är långt ifrån en enkel process där många perspektiv möts och där utformningen bör ha stor betydelse. Dessa perspektiv diskuteras i de teoretiska kapitlen 3 och 5.

Sammanfattning

Politiska ställningstaganden och insatser ger en tydlig signal om att vindkraften som energikälla har fått ett politiskt stöd på nationell nivå. Detta har yttrat sig genom allt ambitiösare politiska ambitioner och satsningar på planering, policys och förenklingar i det juridiska regelverket. Den lokala nivån förväntas i sin tur bidra genom att skapa utrymme för det konkreta förverkligandet av vindkraftsutbyggnaden. I de lokala

förankringsprocesserna ställs dessa motiveringar därför på sin spets i och med att de prövas mot en komplex verklighet som rymmer många andra argument för behov som den lokala platsen ska tillgodose. Det juridiska regelverket fastställer minimikravet för förankringsprocessen genom samrådsprocessen som del i tillståndsprocessen. De svängningarna som märkts inom den allmänna opinionen är i hög grad kopplade till visuella och ljudmässiga intryck, samt vindkraftens påverkan på olika biologiska, kulturella, ekonomiska och sociala värden (t.ex. fåglar, fiskar, inkomster och identitet). Den lokala acceptansen har även visat sig kunna förklaras med olika hantering av medborgarnas roll och inflytande i processen, vilket relaterar till arbetet olika ambitioner och sätt att arbeta med lokal förankring.

5. Tillämpad lokal förankring

Det här kapitlet är uppbyggt efter logiken att förankringsprocesserna utspelar sig på en planeringsarena och lägger fokus på den praktiska tillämpningen. Synen på planeringens uppdrag och genomförande har utvecklats succesivt från ett rationellt expertorienterat ideal till allt större delaktighet för andra parter. Inom den svenska samhällsplaneringen finns idag uttryck för olika planeringsteorier där olika parter tilldelas olika roller, ansvar och inflytande.

Att lokala förankringsprocesser innebär att platsspecifika intressen och kunskaper hanteras på olika sätt framgick översiktligt redan i kapitel 3. Där urskiljdes bland annat att förankringsbegreppet tycks omfatta en spännvidd från formell till öppen förankring, där den senare präglas av ett djupare engagemang i lokalsamhällets deltagande, samt även en tillväxtorienterad karaktär på förankring. Kapitel 4 visade också att det juridiska regelverket kan ses som ett fundament som säkerställer ett visst minimum av kommunikation, delaktighet, kunskapsutbyte och hänsyn till lokal utveckling. Samtidigt lämnas ett stort utrymme för högre ambitioner, och flexibilitet gällande genomförande och anpassningar till det specifika sammanhanget.

Utifrån ett mer övergripande demokratiperspektiv riktas i detta kapitel blicken mot olika planeringsteorier och praktiska tillämpningar i samhällsplaneringen. Fokus läggs på olika roller och kunskapssyner, samt olika konkreta tillvägagångssätt genom deltagande och kommunikation, för att närmare förstå hur olika lokala förankringsprocesser kan påverka mottagandet.

Samhällsplaneringens roll för utveckling och avvägning

Samhällsplanering kan på ett övergripande plan definieras som ett formellt politiskt verktyg för att förverkliga politiska ideal för ett bättre samhälle (Christoferson 2000; Thune Hedström & Lundström 2013; Hermelin 2005b). Ett dilemma är avvägningar för att undvika risken att en samhällslösning som är till för att lösa ett problem istället skapar nya problem. I arbetet för en så kallad hållbar utveckling har den utmaningen även formulerats som att finna lösningar som tillgodoser behoven hos såväl nutida som framtida generationer. Maktaspekten genomsyrar samhällsplaneringen såväl som det demokratiska systemet i stort. Bland annat i syfte att balansera maktfördelningen förutsätter demokratiskt utförda planeringsprocesser, inte bara hänsyn till många intressen, utan även att olika intressenter som berörs av en förändring på involveras i

processen (Cullingworth & Caves 2003). Planeringen som verksamhet i ett demokratiskt samhälle handlar därför till stor del om att kommunicera med olika grupper för att hitta kompromisser inom ramen för demokratiskt beslutsfattade (jfr. Cullingworth & Caves 2003; Forsberg 2005; Perry 2003).

Utvecklingsplanering för lokal utveckling och konkurrenskraft

En trend som kan märkas i samhället de senaste decennierna är att det har skett en viss förskjutning från traditionell fysisk planering och sektorsplanering, mot det som benämns som utvecklingsplanering (se Christoferson 2000; Thune Hedström & Lundström 2013; Hermelin 2005a). Ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling tenderar att vara frågor som upptar en stor del av utvecklingsplaneringen. I den kommunala utvecklingsplaneringen är fokus inte främst nationella intressen, utan istället att skapa goda förutsättningar för välståndsutveckling på lokal och regional nivå. Detta följer tydligt den nyliberala trenden som belystes i kapitel 3, med decentralisering och ökad betoning på ekonomiska intressen (på kommunal såväl som regional nivå). För att skapa konkurrenskraft arbetar kommunerna med kontakter mot marknadsaktörer, med målet att dra till sig etableringar och tillväxt av verksamheter, arbetstillfällen och skatteunderlag på en internationell marknad (Heldt Cassel 2008; Larsson 1998). Utvecklingsplaneringen relaterar särskilt tydligt till den planeringsteori som benämns som förhandlingsplanering (se vidare avsnittet om Förhandlingsplanering)

Grundläggande i utvecklingsplaneringen är alltså att myndigheterna samarbetar med olika aktörer i samhället, dock i mindre grad med den breda allmänheten. Inom utvecklingsplaneringen står planeringsprocessen snarare än de slutliga planeringsdokumenten i centrum (jfr. Christoferson 2000; Hermelin 2005a; Krumholz 2003). Den här förändringen har inneburit en förskjutning av planerarens roll där planeraren även fått en roll i kommunens utveckling. Det innebär vidare att planeraren har fått lämna plats i sin roll som företrädare för allmänheten för att allt mer bli en aktör som underlättar (*facilitator*), förhandlar och köpslår (*dealer*). Enligt kritiker kan det i förlängningen leda till att planeraren inte i samma utsträckning kan agera neutralt genom sina regelverk och förutbestämda planeringsprocesser, utan snarare understödjer behoven bland investerare, industri- och servicesektorn samt arbetskraften. Detta kan leda till en upplösning av den tidigare tydliga gränsen mellan offentlig och privat verksamhet (Perry 2003).

En så kallad platsmarknadsföring är en del av utvecklingsplaneringen och innebär en slags konstruktionsprocess som går ut på att bygga upp en attraktiv bild utåt av kommunen eller regionen, som avser dra till sig till exempel näringslivsverksamheter,

invånare och turism. Främst sker detta genom satsningar på att stimulera och underlätta för verksamheter som kommunen inte själv har ansvar för, exempelvis näringsliv och kultur. Inte sällan används också symboliska attribut för en önskad image (jfr. Heldt Cassel 2008). Kritik riktas också mot platsmarknadsföringen, som innebär att kommunen gör vissa val av vilka intressen som ska prioriteras och därmed stödjas. Ett sådant urval innebär också en avsmalnad bild som skymmer andra sätt att se platsens intressen, kvaliteter och möjligheter. Detta kan innebära att andra intressen upplevs som bortglömda och marginaliserade, vilket i sin tur kan skapa lokala konflikter (Heldt Cassel 2008). Vindkraftverksamhet har på vissa håll också intagit en plats i det lokala utvecklingsarbetet. Något som bland annat den här studien kommer att ge exempel på (se vidare kap. 7). Den här utvecklingen förefaller kunna leda till att marknadsintressena ställs i centrum även i förankringsprocessen. Den sentida betoningen på utvecklingsplaneringen antyder också att vindkraftsprojektörer kan ha en naturlig ingång mot lokala beslutsfattare.

Tre planeringsteorier - tre rollperspektiv i förankringen

För att få förståelse för olika sätt att arbeta med förankring är olika planeringsteorier en relevant ingång. Sådana planeringsteorier representerar olika syn på hur planeringsfrågor ska genomföras och olika roller i processen, vilket i förlängningen kan ha inverkan på hur förankringen hanteras. Här beskrivs kort tre övergripande planeringsteorier som framstår som mest relevanta för diskussionen om lokal förankring; nämligen rationell planering, kommunikativ planering och förhandlingsplanering. Jag uppfattar att rationell planering ligger nära ett mer traditionellt representativt system. Den kommunikativa planeringen ges lite mer utrymme här eftersom den omfattar en stor samling perspektiv som fokuserar på deltagande och deliberativ planering vilka tycks ha starka kopplingar till Demokratiutredningen (SOU 2000:1). Förhandlingsplaneringen i sin tur, har tydliga band till en nyliberal demokratisyn och framväxten av en utvecklingsplanering.

Rationell planering

Den rationella planeringsteorin som har sin värdegrund i ett positivistiskt tänkande, utgår från att problem kan lösas med objektiv rationalitet, vetenskap och teknik. Planeringsteorin knyter också an till ett processinriktat sätt att se på planering, som främst var förhärskande under 60-talet då planering sågs som en samhällelig styrningsprocess (*management process*) som utförs stegvis (Allmendinger 2009). Planeringens utformning karaktäriseras också av ändamålsrationalitet och åtskillnad mellan mål och medel, vilket kan exemplifieras med att kommunikation exempelvis inte nödvändigtvis

ses som ett mål i sig själv. Planerarens uppdrag är att utföra en planering som på bästa möjliga sätt bidrar till att nå de mål som beslutsfattarna satt upp. I den starka tilltro på professionell kunskap som denna planeringsansats grundas på, tas ofta experter till hjälp. Enligt den rationella planeringen intar planeraren en expertroll, inom ramen för en stark representativ demokrati (Hermelin 2005b; Khakee 2005). Transmissionssynen på kommunikation som präglas starkt av en enkelriktad informationsöverföring (och som förklaras närmare i avsnittet Kommunikativa synsätt, längre fram i kapitlet) är enligt samma logik förhärskande i den rationella planeringen. Det här förhållningssättet har bland annat kritiserats för att inte lyckas tillgodose människors behov, som även rymmer andra värden än de mätbara och observerbara, och som också behöver finnas med som grund för planeringsbesluten (Allmendinger 2009; Hermelin 2005b). Enligt samma resonemang har den rationella planeringen kritiserats för sin övertro på professionell kunskap. Kritiken bygger på att det anses krävas en helhetssyn för att säkerställa att medborgarnas behov, vilket också innebär att allmänhetens erfarenhetskunskap behöver komma in tydligt i planeringen (Khakee 2005). Underliggande i denna kritik utläser jag också ett ifrågasättande av dess möjlighet att ge legitimitet i planeringsfrågor. En svårighet som tycks öka i ett samhälle som kräver deltagande och kunskapsutbyte. Karaktärsdragen som tidigare urskiljdes för en formell förankring tycks sammanfalla väl med den rationella planeringsteorin. Betoningen på expertkunskaper medför till exempel att allmänhetens perspektiv framstår som underordnade. Enligt den logiken hamnar inte heller dialog och lokalt inflytande högst på dagordningen. Till den här planeringsteorins försvar kan dock två värden lyftas. Det ena är expertkunskaper, som är nödvändig i planeringen, och det andra är ambitionen att fatta beslut som fokuserar på det allmänna.

Kommunikativ planering

Utifrån behovet av alternativ till den rationella planeringen har den så kallade kommunikativa planeringen utvecklats. Denna bygger på idén om en deltagande demokrati och Habermas teori om ett kommunikativt förnuft (Hermelin 2005b). “Collaborative planning”, “communicative planning”, “argumentative planning”, ”inclusionary discourse”, “planning through debate”, eller “deliberative planning” är begrepp som används flitigt relaterat till kommunikativ planering. Gemensamt är att alla dessa betraktelsesätt betonar en öppen demokratisk dialog och ett inkluderande som ger alla inblandade parter möjlighet till insyn och inflytande. Centralt är inte bara själva deltagandet, utan även att parterna bygger ömsesidig förståelse och tillit (Healey 1997). Ofta används begreppet konsensus i samband med kommunikativ planering. Min tolkning är dock att ambitionen inte avser en fullständig konsensus, utan snarare vad

som inom statvetenskapen benämns som en gruppkonsensus, där en viss andel av de som involveras är överens om ett beslut, även om de har olika perspektiv och intressen (Gardikiotis 2005). Enligt det kommunikativa planeringsidealet ska planering vara en interaktiv, kommunikativ process där information presenteras och ventileras i en rad olika former (Khakee 2005). Healey (2003, s. 244) talar om en inkluderande strategisk planeringsprocess och menar att hänsyn måste tas till det politiska samhällets syfte att lösa gemensamma problem, samtidigt som det vidare sammanhanget inkluderas. I detta vidare sammanhang ska enskilda intressenters önskemål och synpunkter ges möjlighet att komma till tals. Enligt det här synsättet finns med andra ord inget korrektperspektiv som ges företräde, utan alla behöver respekteras och undersökas. Inom den kommunikativa planeringsteorin talas det istället om en ”rationell kommunikation” vilken, enligt Healey kännetecknas av förståelse, integritet, legitimitet och sanningsenlighet. I mångt och mycket tolkar jag det som att idealen inom den kommunikativa planeringen ger uttryck för en *meningsskapande syn* på kommunikation (se efterföljande avsnitt: Kommunikativa synsätt, s. 86. Här spelar dialog en viktig roll, genom bland annat förståelse och åsiktsutbyte mellan parter, ömsesidigt lärande, ett seriöst hänsynstagande till olika kunskapsformer och värdesystem, samt en processinriktning snarare än enbart målinriktning (Healey 2003; Khakee 2005). Att utrymme ges för enskilda berörda särintressen ses som avgörande för att samhällsutvecklingen ska ske på ett övertänkt och i längden hållbart sätt. Uppfattningar förväntas också kunna (om)skapas genom den kommunikativa processen (Young 2000). Samarbete, deltagande och lärande blir i idealfallet centrala delar i planeringsprocessen (jfr. Forester 1999).

Healey (2003, s. 244 ff.) urskiljer flera delar i en kommunikativ planeringsprocess. Viktiga i det här sammanhanget är inte minst det Healey kallar för att ”skapa arenor för diskussion”. Detta förutsätter för det första att tidigt ta reda på vilka intressenter och maktpoler som finns kring ett planförslag samt att bjuda in dessa i dialogen; och för det andra att noga tänka över *var* man ska hålla diskussioner. Val av mötesplats påverkar förutsättningarna för vilka människor som kan inkluderas i planeringsprocessen. En annan sak som behöver övervägas enligt Healey är ”diskussionens räckvidd och stil”, vilket avser *vad* som diskuteras och *hur*. Här ingår en ingående och reflekterande analys kring vilka aspekter som finns och vad de innebär för olika människor. Tre aspekter är avgörande för hur parterna möts genom diskussionen: **a.** ett inkluderande upplägg där alla kan göra sig hörda, och har möjlighet att delta; **b.** en aktiv medvetenhet om att språkbruket påverkar hur budskap når fram, exempelvis genom expertspråk, metaforer, berättelser; samt **c.** ett respektfullt tilltal och flera olika möjligheter för människor att föra fram sina åsikter (som genom traditionella möten, informella möten,

lokal närvaro, telefon, Internet). Om detta moment görs ingående och på ett inkluderande sätt, kan det enligt Healey ha en stor potential att hjälpa parterna att lära om varandras angelägenheter, problem, och möjligheter (Healey 2003).

Kritiken mot den kommunikativa planeringen handlar om att den bortser från faktiska maktförhållanden och att de närvarande aktörerna riskerar att få ett oproportionerligt stort inflytande (Emmelin m.fl. 2010). Ett problem som rests kring ett medborgerligt deltagande i vindkraftsplaneringen är risken att en minoritet får en stark röst i en fråga utan att de representerar majoriteten. Detta kan kopplas till resonemang om ett ”demokratiskt underskott” (*democratic deficit*) (se Bell m.fl. 2005). I ett vindkraftssammanhang anses en sådan oproportionerligt stark röster ofta vara kopplad till en negativ opinion, eftersom de som är positivt inställda till en vindkraftsutbyggnad i hög grad förblir tysta. Bell m.fl. (2005) föreslår lokala folkomröstningar för att komma runt det problemet, även om de är tveksamma till att ett sådant tillvägagångssätt i längden skulle engagera de tysta grupper som stödjer en viss utveckling. Annan kritik ifrågasätter huruvida det är realistiskt att uppnå det ”goda samtalet”, samt om denna kommunikation är allt för konsensusorienterad och utvecklas till förhandlingar mellan olika grupper i samhället, vilket kan utmana balansen mellan det allmännas intressen och särintressen (Hallgren & Ljung 2005, s. 20). På det sättet riskerar också vissa perspektiv, värderingar och åsikter att exkluderas, vilket skulle kunna innebära att legitimiteten i planeringen undergrävs (jfr. Isaksson 2006). Här lyfts även ett fundamentalt dilemma i beslutsfattandet, nämligen mellan deltagande och expertis. Det vill säga utmaningen att kombinera allmänhetens inflytande med ”bästa tillgängliga kunskap” (Hallgren & Ljung 2005, s. 20). Frågan är också i vilken utsträckning de som engagerar sig i en fråga representerar allmänhetens åsikter och ståndpunkter. Forskningen visar bland annat att grupper i samhället har olika möjligheter att komma till tals och påverka, där de resursstarka ofta når ett större genomslag (Henecke 2006). Även den kommunikativa planeringsteorin ställs alltså inför demokratiska dilemman. Till dess försvar, skulle man kunna möjligen fråga sig i vilken mån kritiken är missriktad. Min förståelse är inte att den kommunikativa planeringen förordar att överge den representativa demokratin för direkt demokrati genom att överlåta till berörda att avgöra frågan. Målsättningen verkar snarare vara att underlaget för planeringsfrågor breddas genom ett mer inlyssnande förhållningssätt gentemot lokala perspektiv och att försöka skapa ett klimat för ömsesidigt lärande. Sådana kunskaper kan både används för anpassningar av aktuella projekt och som ett av underlagen i det slutgiltiga tillståndsbeslutet som ytterst syftar mot det allmännas bästa. Möjligen innebär den parallella framväxten av en nyliberal demokratisyn att den kommunikativa planeringen tolkats på ett sätt som passar ett mer marknadsorienterat tankesätt.

Förhandlingsplanering

Förhandlingsplaneringen uppstod ur behovet att komplettera den kostsamma regelstyrda övergripande planeringen, till förmån för en mer informell, projektorienterad planering. Denna planeringsteori utgår från uppfattningen att beslutsprocesserna inom marknaden och den offentliga sektorn är ömsesidigt beroende av varandra. På så sätt kan den sägas stå i direkt relation till ett nyliberalt synsätt, liksom i den så kallade utvecklingsplaneringen. Planerarens roll blir här mer att samverka med offentliga myndigheter och marknadsaktörer i syfte att åstadkomma samarbetsprojekt. Parterna använder därför ofta informella kanaler genom nätverk för beslutsfattande. Överenskommelser brukar innebära en kompromiss där samtliga ingående parter har gjort avkall på sina önskemål (se Emmelin m.fl. 2010; Khakee 2005; Nyström & Tonell 2012). Medborgarna kan, utöver samrådsprocessen, få en roll i processen genom organiserade medborgargrupper. Ofta framförs dock kritik för brister i det demokratiska inflytandet, inte minst på lokal nivå. Detta grundas i att medborgarna får en åsidosatt position, i och med att förhandlingsplanering ofta resulterar i informella muntliga avtal, ömsesidiga förbindelser och överenskommelser. Kritiken stärks av att det är tydligt att parterna ytterst strävar efter egna fördelar, samt ekonomisk och tidsmässig effektivitet i beslutsprocessen. Kopplingar till lobbyism förekommer också. Framför allt tycks ett sådant här förhållningssätt stärka marknadsintressenas inflytande i planeringen.

Utformingen av allmänhetens deltagande i planeringsfrågor

Som redan berörts i kapitel 3 finns det en utbredd uppfattning att allmänhetens deltagande i planeringssammanhang leder till bättre och ett mer rättvist beslutsfattande. Inte minst för att fler och även mer lokala perspektiv kan beaktas (jfr. Fraser 2009; Khan 2004d). Även om syftet med ett lokalt deltagande i planfrågor kan skilja sig åt, har utrymmet stärkts i Sverige, bland annat till följd av arbetet med Agenda 21, Århuskonventionen (Proposition2004/05:65) och den Europeiska landskapskonventionen (2007) (se kap. 4). Men hur kan då detta deltagande utformas konkret i praktiken?

Olika sorters deltagande

Samtidigt som det ur ett övergripande perspektiv finns olika utvecklingstrender och kritiska aspekter på deltagandet i planeringsfrågor, så handlar det på en mer konkret nivå om val avseende hur deltagandet ska arrangeras praktiskt.

Inte minst Sveriges kommuner och landsting (SKL 2009) har engagerat sig i frågan om deltagandets utmaningar och möjligheter i anknytning till maktfördelning i medborgardeltagande i en svensk kontext. Bland annat har de gjort en egen tolkning av Sherry Arnsteins välkända så kallade delaktighetsstege från 1969, som de kallar delaktighetstrappan (se figur 5) nedan:

Källa: SKL [Sveriges kommuner och landsting] 2009, s. 19 (använd med tillstånd).

Figur 5. SKL:s delaktighetstrappa.

Här återges i kortfattad form SKL:s beskrivning av de fem stegen (SKL 2009):

- *Medbeslutande* innebär att den valda församlingen delegerar ansvar till särskilt utvalda personer utan partitillhörighet, exempelvis nämnd eller styrelse.
- *Inflytande* avser en mer långdragen och djupgående process där människor deltar från problemformulering till utformning av förslag inför politiskt beslut.
- *Dialog* innebär att människor ges möjlighet att möta andra för att diskutera och föra fram sina åsikter och kunskaper kring en fråga.
- *Konsultation* innebär att ge människor möjlighet att ta ställning till vilket av ett antal färdigberedda förslag som är lämpligast.
- *Information*, i betydelsen envägskommunikation, är viktigt både som en förutsättning för deltagande där människor behöver få kunskaper om en aktuell fråga, men även för att föra ut fattade beslut och dess innebörd.

Dessa steg sammanfaller väl med svenska ambitioner beträffande deltagande i Demokratiutredningen. Sveriges ratificering av den Europeiska landskapskonventionen, innebär att allmänheten på en berörd plats ska ges möjlighet till inflytande vid (se kap. 4). Centralt i detta är bland annat att såväl deltagande som känslan av anknytning ska öka bland medborgare i lokalsamhället. Det går också att knyta an till planeringsteorierna, där den rationella planeringen inte förefaller förespråka de högre trappstegen med ett mer aktivt medborgardeltagande.

I Arnsteins (1969) ursprungsversion var stegen indelad i tre avdelningar utifrån maktutformningen och innehöll även tre steg till, två lägre steg och ett övre steg. Dessa utgörs av ”övertygande” (*therapy)* och ”manipulering” (*manipulation*), där målet istället är att ”undervisa” medborgarna för att få stöd för beslut genom envägskommunikation. Det översta steget benämns av Arnstein som ”medborgarkontroll” (*citizen control*), vilket innebär en reell medborgarmakt genom ett påtagligt engagemang (Arnstein 1969). Rimligheten i det översta steget var även Arnheim själv skeptisk till, eftersom staten i praktiken har yttersta ordet. Ett faktiskt medbeslutande är inte heller målsättningen i vår svenska deltagardemokrati, mer än i undantagsfall (jfr. Demokratiutredningen SOU 2000:1). Det verkar alltså inte långsökt att tolka SKL:s urval som att övriga steg anses sakna stöd i det svenska demokratiska systemet och därför inte utgör rimliga alternativ i deltagandet. Anledningen till att jag ändå valt att lyfta fram dem är för att förstå kritik som riktas mot möjligheterna till lokalt deltagande, eftersom det skulle kunna bero på en upplevelse av att mindre legitima former för delaktighet används.

Delaktighetstrappan i SKL:s tolkning åskådliggör hur förankringen kan präglas av olika tillvägagångssätt där det inte nödvändigtvis finns en inneboende rangordning där vissa steg är bättre än andra. Snarare är det syftet och behovet som avgör i olika situationer. Om en projektör vill nå ut med information om vad som händer i tillståndsprocessen till exempel, är det lämpligare att lägga betoningen på att informera än att försöka föra en dialog. Handlar det istället om innebörden av en föreslagen vindkraftsetablering på en viss plats så talar mycket för att dialog kan vara lämpligt. Deltagande handlar dock inte bara om olika slags delaktighet i planeringsprocessen, utan kan också vara av mer praktiskt karaktär.

Det förekommer att deltagande, liksom vissa slags förankringsprocesser, har kritiserats för att inrymma en ”kosmetisk avsikt att legitimera projekt och beslut” (Aitken 2010b, s. 252, min översättning). SKL (2009) har också, genom sina utvärderingar av arbete med deltagande i planering, konstaterat en ökad tveksamhet hos deltagarna. Exempel-

vis förekommer funderingar på om medborgarnas engagemang egentligen spelar någon roll eller om det finns en dold agenda, där deltagandet i själva verket avser redan fattade beslut (i likhet med det som jag kallar en formell förankring). SKL trycker därför på vikten av att det finns en verklig möjlighet att påverka. I annat fall så förordar de information snarare än dialog för att inte ge några förhoppningar som sedan inte infrias. Det ligger nära till hands att koppla misstänksamhet om en så kallad dold agenda till en grundläggande misstänksamhet mot makthavare, men kanske även till ett ökat informellt nätverkande i planeringen.

Ekonomisk delaktighet och lokal anknytning

I vindkraftsforskningen lyfts, förutom aspekter på deltagande och kommunikation i planeringsprocesserna, även andra former av delaktighet. Sådana handlar om en projektörs mer konkreta anknytning och engagemang i det lokala samhället, exempelvis genom lokalt ägande. Flera forskare tar upp betydelsen av ekonomiskt deltagande, vilket kan ske på många olika sätt (Breukers & Wolsink 2007; Klintman & Waldo 2008; Waldo & Klintman 2010). Ekonomisk ersättning till markägare är vanligt. En annan form av kompensation som riktar sig till en vidare krets av berörda i de närmaste omgivningarna är vad som kommit att kallas för bygdepeng. Detta utgörs av en ekonomisk ersättning för intrång i det upplevda landskapet som ges till lokalsamhället för att använda till gemensamma intressen. Vanligen handlar det om ca 1% av den årliga avkastningen som går till en lokal hembygdsförening eller organisation. Lokala näringslivsrelationer genom upphandlingar och nätverkande kan också ses som en form av lokalt ekonomisk delaktighet som kan bidra till den lokala ekonomiska utvecklingen (Jobert m.fl. 2007). Det finns även studier som diskuterar relationen mellan inflytande och olika kompensationsåtgärder. Bell m.fl. (2005) lyfter Danmark som exempel på att lokalt delägande kan skapa grund för ett positivt lokalt mottagande. De menar vidare att en eventuell bygdepeng måste förslås tidigt i processen för att inte uppfattas som en muta. Om ett uttryckt missnöje med själva processen möts med ekonomiska åtgärder så riskerar det däremot att öka missnöjet.

Kommunikativa synsätt

Olika former för kommunikation blir med nödvändighet en central komponent i det som jag här definierar som förankring, och i deltagandet generellt. Av den anledningen är det relevant att klargöra några grundläggande skillnader i olika kommunikationsstrategier för förståelse för olika reaktioner på olika kommunikation. En central tänkare kring kommunikationens innebörd och funktion är filosofen Jürgen Habermas som har

utvecklat teorin om det kommunikativa handlandet. Här betonas att individer är aktörer i ett samtal som syftar till samförstånd och gemensam förståelse, något som förutsätter att olika individer både talar och lyssnar. Genom begreppet livsvärld belyser han även att människor har olika tolkningsramar som gör att de upplever världen olika (Habermas 1996).

Kommunikation är samtidigt ett mycket brett begrepp med många användningsområden. Därför är det värt att klargöra vilken betydelse som används här och belysa några kommunikationsmetoder som är relevanta för förankringsprocesser i planeringssammanhang. Kärnan i begreppet kommunikation avser processen för informationsöverföring mellan människor, vilket kan definieras på en mängd olika sätt. Information i sin tur ses enligt grunddefinitionen som själva innehållet som överförs genom kommunikationen (Larsson 2008). Kommunikation används alltså som ett samlingsnamn för olika former av informationsutbyten mellan människor genom ord och bild. Jag har dock valt att använda en vardaglig indelning mellan verksamheterna att ”informera”, som en envägskommunikation, och ”dialog” som en tvåvägskommunikation. Detta för att förankringsprocesserna till stor del bygger på informerande insatser genom utskick, kungöranden i tidningar, möten, utställningar och internetbaserad information å den ena sidan, och möten med informationsutbyte å den andra. Andra former för två- eller flervägskommunikation finns också där exempelvis debatt och argumentation fyller andra syften. För att återgå till den grundläggande åtskillnaden mellan att informera och ha dialog utgår dessa från helt olika grundsyn (jfr. Falkheimer & Heide 2003). I följande avsnitt presenteras skillnaden mellan transmissionssyn på kommunikation och en meningsskapande kommunikationssyn.

Transmissionssynen och det reaktiva agerandet

Med en *transmissionssyn* på kommunikation läggs betoningen på överföring av information som en envägsprocess. Enligt denna sprids ett budskap från en aktiv ”sändare” genom en ”kanal” mot en viss passiv ”mottagare”. Information ses alltså som något som kan förflyttas i tid och rum mot en viss mottagare. Uttryck som att ”överföra”, ”sända”, ”vidareförmedla” och ”ge information till andra” är förknippade med detta synsätt (Palm 2006, s. 110ff.), men även ”övertalning” och ”attitydbildning” (Larsson 2008, s. 14). Låg acceptans för ett förslag eller verksamhet förklaras, enligt ett sådant synsätt, gärna med att det funnits brister i informationsinnehållet kring ett projektförslag. Utifrån föreställningen att mer kunskap är nyckeln till ett positivt mottagande försöker man lösa problem som uppstått kring acceptansen på ett ”reaktivt” sätt. Det innebär ytterligare informationsöverföring ofta under distanserade

förhållanden genom (konfrontativt präglade) stormöten, trycksaker, tidningar och andra massmedia. En organiserad motpart har dock oftast redan bildats och förtroendekapitalet repareras sällan genom formella utlåtanden från experter som presenterar sanningar (Palm 2006, s. 110-113). På senare tid har därför en grundläggande kritik riktats mot transmissionssynen ur demokratisk synpunkt. Ett argument är att ett sådant förhållningssätt möjligen kan åstadkomma auktoritär övertalning, vilket likställs med en misslyckad kommunikationsprocess (Falkheimer & Heide 2003; Nord 2000). Om syftet med kommunikationen är att övertyga så skapas ofta misstankar (Lidskog 1997).

Mot bakgrund av kritiken mot transmissionsprincipen och önskan att öka den sociala hållbarheten i planeringen, efterlyser forskare andra förhållningssätt. Hallgrens och Ljungs slutsats att: ”det expertorienterade synsättet måste ersättas av ett mer process- och relationsorienterat” (Hallgren & Ljung 2005, s. 22) rimmar med den övergripande trenden mot att lyfta in allmänhetens perspektiv. Detta möjliggörs genom en meningsskapande syn på kommunikation, vilket presenteras i nästa avsnitt. Transmissionssynen på kommunikation kan i hög grad knytas till det som jag här kallar för en formell förankring.

Den meningsskapande synen, utbyte av kunskaper och perspektiv

Den *meningsskapande synen* på kommunikation ligger mycket nära Habermas teori om strategiskt och kommunikativt handlande och innebär att dialog förutsätter en likställd relation där parterna ser varandra som jämlikar och inte som objekt. Det kräver vidare att parterna agerar utan att dominera, manipulera eller kontrollera varandra och de tolkningar som görs (Larsson 2008).

Idealet, enligt den meningsskapande synen, är också en symmetrisk kommunikation där parterna är likvärdiga kommunikatörer vilka är beredda att lyssna och ta till sig av andra argument och även ompröva sina egna. Lyssnandet ses då som en i allra högsta grad aktiv handling – exempelvis genom att tolka uttalanden – och kräver många gånger förberedelse (Larsson 2008). I den här studien vidgar jag därför innebörden i handlingen ”att lyssna” till att ta in andra aktörers erfarenheter, synpunkter och viljeriktningar, inte bara genom tal. Att lyssna in ett kommunalt sammanhang kan i en förankringsprocess även innebära att ta del av dokument och planer. Enligt Hallgren & Ljung (2005) är det lika viktigt att parterna i en äkta dialoginriktad kommunikation lyckas förstå varandra, som att de lyckas göra sig förstådda. Lidskog (1997) går så långt att han föreslår att det krävs en dialog för att inte bara förstå andras förståelse och kunskap, utan även sin egen.

Utgångspunkten enligt det meningsskapande synsättet är att människor är föränderliga i sina föreställningar, samt att människors förståelse av verkligheten är sociala konstruktioner som formas och utvecklas under utbyte med andra (se Falkheimer & Heide 2003). Arbete med att involvera människor betraktas också som grundläggande för att åstadkomma verklig kommunikation (Nitz 2000). Kommunikation enligt den meningsskapande synen har också kritiserats för att vara ouppnåeligt i praktiken på grund av underliggande maktförhållanden. Andra anledningar till att organisationer ibland väljer bort ett dialoginriktat arbetssätt är att det kräver mycket engagemang och tid (Falkheimer & Heide 2003). I vissa sammanhang anses också rena informationsinsatser vara det mest lämpliga. Det går alltså inte att på ett entydigt sätt värdera olika syn på kommunikation, med målsättningen att finna rätt och fel metod. SKL:s version av delaktighetstrappas som presenterades tidigare i kapitlet visar på en rad olika kommunikationsstrategier som anses lämpliga i ett demokratiskt sammanhang. I slutänden handlar det om komplexa praktiska avvägningar, där sammanhanget avgör vilken kommunikativ strategi som är lämplig. Lidskog (1997) som problematiserat dialogbegreppet, menar exempelvis att dialog inte alls med nödvändighet löser en konflikt, utan även kan fördjupa den. Vidare menar han att syftet med en dialog bör vara demokratiskt och kunskapsmässigt, med målet att fatta ett så välgrundat och avvägt beslut som möjligt (Lidskog 1997). Dessa olika aspekter och perspektiv på kommunikation kan bidra till förståelsen för hur förankringen, som kommunikation betraktat, leder till tillit eller ej, samt i vilken mån en ömsesidig förståelse uppnås. Det framstår inte som en vågad slutsats att deltagardemokrati och ett kommunikativt planeringsideal har starka inslag av en meningsskapande syn på kommunikation. Förhandlingsplaneringen tycks också kunna anamma en viss meningsskapande syn på kommunikation.

Informell kommunikation och skuggstrukturer

Dialogen kan också ha en viktig roll i det som kallas *informell kommunikation*. Till skillnad från offentliga informationsinsatser som utgår från formella hierarkiska strukturer, bygger den informella kommunikationen på en vardaglig form av samtal, ofta i form av berättelser. Därigenom kan människor lättare få insikt i andras situation och samtidigt nya perspektiv på sin egen roll. Utmärkande för den informella kommunikationen anses också vara att den har en förmåga att skapa tillit mellan parter då makt och status blir mindre påtagligt. Det gör det lättare att utveckla relationer mellan människor, samt att hantera oförutsägbara situationer, komplexa problem och kriser. Av samma anledning ses informella nätverk som en viktig tillgång i den kommunikativa situationen (Falkheimer & Heide 2003).

Med anledning av informell kommunikation och nätverkande kan det vara på sin plats att även belysa en kritisk aspekt av detta. I en antologi om hur maktutövningen går till i Sverige ges exempel på att det finns en dragning mot personliga och informella nätverk bland ledande skikt (Forsberg & Lindgren 2010) och kan enligt författarna betecknas som proaktiva nätverk, och som en form av *skuggstrukturer* i samhället. Karaktäristiskt för sådana skuggstrukturer anses vara att de verkar indirekt genom dold maktutövning, varigenom de stärker sin makt och sina egenintressen. Författarna pekar på att en sådan utveckling kan skapa ett behov av reaktiva nätverk för att möta dessa (proaktiva). De reaktiva nätverken, vilka i huvudsak anses representera de ”folkliga klasserna”, utmärker sig genom lösare sammanslutningar och fokus på enskilda sakfrågor (Forsberg & Lindgren 2010). Det här skulle kunna knyta an till den trend som diskuterades i kapitel 3 mot nätverkande mellan myndigheter och näringsliv, samtidigt som människor i ökande grad engagerar sig i frågor som berör dem personligen. En möjlig tolkning är att även om informell kommunikation har sina fördelar, så tenderar de även att kunna riskera öppenheten i maktordningar och beslutsfattande, som är viktig i ett demokratiskt sammanhang. Sådana dolda maktstrukturer kan därför ses som ett problem ur ett demokratiperspektiv.

Olika slags kunskaper på olika nivåer

Larsson (2014) har med stöd i Emmelin & Lerman (2006) diskuterat vilka slags kunskaper som hanteras som legitima i beslutsfattande kring vindkraft. En viktig poäng som Emmelin m.fl. (2010) gör är att olika planeringsstrategier betonas i olika skalnivåer. De menar att centrala policys och beslut i stor utsträckning grundas i ett vad de benämner för ett kalkylerande paradigm, vilket enligt förklaringen karaktäriseras av expertkunskaper genom generella modeller och övergripande bedömningar. Vidare menar de att ett så kallat plan-paradigm, som i hög grad kan liknas vid kommunikativa planeringsideal, används på lokal nivå. Det här kan inte minst skapa spänningar i planeringssystemet, exempelvis genom frustration på lokal nivå när de nationella målsättningarna används som argument för etableringar på en berörd plats. Utifrån vad som sagts hittills i den här studien går det att dra tydliga paralleller till vindkraftsplaneringen som, liksom naturvårdsplanering, planeras utifrån ett expertperspektiv på nationell nivå, men som kräver mer deltagande på lokal nivå vid faktiska etableringar. Larsson & Emmelin (2014) som undersöker de två paradigmen i ett vindkraftssammanhang har dock kommit fram till är att det kalkylerande paradigmet är starkt närvarande vid beslut inför vindkraftsetablering, vilket innebär ett tydligt företräde åt expertkunskaper framför allmänhetens kunskaper. Allmänhetens kunskaper måste i ett

sådant system anpassas och översättas till expertkunskaper för att beaktas (jfr. även Aitken 2009)

Svenska och internationella erfarenheter visar också att myndigheter och företag tjänar på att etablera en dialog tidigt med andra intressenter om frågor som kan vara kontroversiella. På det sättet ökar sannolikheten för att olika parters argument och motiv ska uppfattas rätt. På ett högre plan handlar det också om att hålla ett forum öppet där parterna kan mötas (Fischer 2003; Palm 2006).

Nyhetsmedias roll i lokal förankring

I samhället förekommer diskussioner och informationsöverföring i många olika forum. Nyhetsmedierna har en central position som informationskanal i den offentliga politiska samhällsdebatten (Nord & Strömbäck 2012). De lokala dagstidningarna gör rapporteringar med journalistisk analys utifrån mer lokala perspektiv. Ett visst utrymme ges också för människor (enskilda såväl som politiker och projektörer) att nå ut med sina frågor, ståndpunkter och reflektioner genom debattforum och insändarsidor. De lokala dagstidningarna är därför ett forum som ur ett förankringsperspektiv kan antas ha en viktig funktion i den mer offentliga informationsspridningen och debatten. På det sättet kan de ses som en del av den bredare lokala förankringsprocessen, bortom tillståndsprocessen. Att medierna befinner sig på en konkurrensutsatt marknad är samtidigt en faktor som kan påverka innehållet på olika sätt. I det följande lyfts några perspektiv på medias roll i den lokala förankringen.

Demokratiska perspektiv på medias roll

Enligt den deltagardemokratiska demokratisyn som förordas i Sverige (se kapitel 3) är människors deltagande i den politiska debatten en bärande del. Medierna har i sammanhanget en viktig demokratisk uppgift genom att ge medborgarna information, att granska händelser och maktförhållanden, samt utgöra ett forum för offentlig debatt (Nord & Strömbäck 2012). Medierna har genom avregleringar och marknadsorientering med tiden blivit allt mer självständiga i sin uppgift. Deras redan starka makt som informationskanal har därmed stärkts till den grad att demokratin av vissa benämns som ”medialiserad”. Det vill säga samhället och politiken är påverkade av media och har anpassats till dess ramar och villkor (Shehata & Strömbäck 2014; Strömbäck 2015).

Nyhetsmediernas fokus ligger dock på nyhetsförmedling i form av att överföra information. Sammantaget innebär det att den debatt som förekommer i nyhetsmedier präglas

starkt av utvalda personer i positioner som t.ex. makthavare, kunskapsförmedlare eller berörd. Samtidigt ges medborgarna ett visst utrymme för att komma till tals och bemöta andras argument genom olika debattforum. På så sätt gynnas även en mer folkligt engagerad diskussionen i samhället, genom ett visst urval av insändare (Nord & Strömbäck 2012).

Media anses idag inneha en central roll i länken mellan medborgare och de politiska makthavarna. Forskarna betecknar mediernas roll som ”agendaskapare” (eller deras ”dagordningsmakt”) utifrån dagordningsteorin (t.ex. Cohen 1963; Shehata 2012; Strömbäck 2000). Därmed har man frångått en tidigare föreställning om att mediernas rapportering enbart innebär informationsspridning som styrde *vad* människor tänker i olika frågor. Enligt dagordningsteorin anses istället mediernas rapportering ha en stor inverkan på *vilka frågor* människor tänker på och diskuterar genom att det som debatteras flitigt i medierna i hög grad uppfattas som en viktig fråga bland allmänheten (Cox 2006; Nitz 2000). Men slutsatsen har även resulterat i kritik, inte minst med argumentet att det urval som belyses samtidigt innebär att andra frågor och perspektiv väljs bort. Dessutom anses medierna ha större påverkan än att endast ”sätta agendan”, exempelvis genom hur saker framställs (se t.ex. Falkheimer 2012). En slutsats som stödjer detta är att media allt mer intagit en tolkande roll å läsarnas vägnar. Om man tar upp exemplet vindkraft kan media med andra ord antas ha en betydande inverkan inte bara genom *att* människors tänker på vindkraft, utan även avseende människors attityder till vindkraft, genom *hur* media väljer att framställa fakta och aktuella frågor kring vindkraft (jfr. Nord 2000; Nord & Shehata 2012).

Frågan om hur media framställer en fråga är relevant aspekt i ett förankrings- och acceptansperspektiv då media (av nödvändighet) framställer en avgränsad rekonstruktion av verkligheten. De väljer med andra ord inte bara ut vissa frågor och perspektiv, de förmedlar även en viss bild av sammanhangen. Inom medieteorin talas om att medierna ”gestaltar” informationen på ett visst sätt, vilket i hög grad anses påverka människors tolkningar och slutsatser. De två dominerande kategorierna som lyfts fram är sakgestaltning och spelgestaltning. *Sakgestaltning*, som brukar förordas ur ett demokratiskt perspektiv, karaktäriseras av att journalistiken lägger fokus på att presentera det sakliga innehållet på ett relativt neutralt sätt. *Spelgestaltning* lyfter istället fram politiska frågor som spel och strategier med vinnare och förlorare och på hur politiken bedrivs snarare än dess innehåll. En mediebevakning som inför ett val fokuserar på opinionssiffror istället för resonemang och sakargument kan ses som ett exempel på när media väljer en spelgestaltning snarare än sakgestaltning. Anledningen till att sakgestaltningen brukar förordas ur ett demokratiskt perspektiv är inte bara att den

anses ge information som hjälper medborgarna att bilda sig egna uppfattningar i olika frågor. Det handlar även om att spelgestaltning har en förmåga att öka människors misstro mot politiker och makthavare, liksom för politiken i stort (Strömbäck 2012).

Ett centralt resonemang i forskningen är alltså att medierna innehar en viss maktposition i det demokratiska samhället genom sitt sätt att förmedla information och därmed inverka på debatten (Nord & Strömbäck 2012). Ett mer vindkraftsnära resonemang säger också att det i förlängningen innebär att media kan inverka på det politiska och platsbundna sammanhanget genom att reproducera och förstärka en viss rumslig utformning och förståelse om rummet (t.ex. om förekomsten av vindkraft i landskapet) (Jansson & Falkheimer 2006). Det finns även exempel på att journalister i viss mån är delaktiga i den offentliga makten genom bedömningar och utspel i artiklar (Ekecrantz & Olsson 1994). Inom medieforskningen diskuteras också mediernas roll gentemot den lokala maktinstitutionen i termer av ”motpart” eller ”medpart”. Därmed anges olika förhållanden där media antingen fokuserar på ett distanserat granskande eller arbetar på att stärka det lokala sammanhanget. På det lokala planet kan ett ”medpartsförhållande” ske genom att de lokala medierna backar upp de lokala institutionerna och ledarna (Larsson 1998, s. 21, 34-35). I Sverige har man funnit att lokala medier också engagerar sig starkt i lokala ”hotfrågor” som har med lokalsamhällets välfärd att göra (Larsson 1998, s. 38). En avhandling om plankontroverser har också visat att media används som arena av motståndare till planförslag, där ”motsättningarna framträder i renodlad eller tillspetsad form” (se Henecke 2006, s. 128). Den vanligaste bilden är dock att det förekommer ett slags bytesförhållande mellan medieaktörerna och de institutionella aktörerna, som utgör ett mellanting. Denna samverkansform bygger på att nyhetsunderlaget kontrolleras av de institutionella aktörerna, medan kanalen kontrolleras av journalisterna och media (Larsson 1998).

Det sätt som lokala dagstidningar ger utrymme för ett planeringsrelaterat ärende, exempelvis vindkraftsprojekt genom artiklar och insändare kan alltså antas inverka på den lokala förankringen och det lokala mottagandet. Hur det påverkar kan delvis förväntas bero på det förhållningssätt som präglar det som skrivs.

Ekonomiska perspektiv på medias roll

Samtidigt som medierna anses ha ett demokratiskt ansvar så påverkas de även av ekonomiska förutsättningar i samhället, något som i sin tur kan påverka innehållet (jfr. Ots 2012). I dagens hårt konkurrensutsatta medielandskap är intresset av läsare och vinst en given aspekt även i nyhetsutformningen, även om flertalet dagstidningar får statligt presstöd. Vinstintresset leder till medielogiken att fokusera på sådant som antas

locka läsare. Informationsinnehållet och framställningen behöver då inte nödvändigtvis sammanfalla med den politiska logiken om vad som är relevant för medborgarna att veta (Nord & Strömbäck 2012; Ots 2012). Kritikerna menar därför att det drivande vinstintresset bland annat innebär risken att nyhetsvärderingen sker utifrån en kommersiell värdering snarare än en journalistisk. Detta anses också kunna leda till en likriktning i urval och framställning av nyheter utifrån läsar- och tittarsiffror (Ots 2012)

En annan aspekt i valet av nyheter och sättet att framställa dem relaterar till den lokala utvecklingen. De lokala medierna intar nämligen ofta ett beskyddande förhållningssätt genom rollen som ”agent för lokalsamhällets välgång”. Detta yttrar sig genom en annan bevakningsattityd där tidningen försöker skapa en tilltalande bild utåt av lokalsamhället (Larsson 1998, s. 36), vilket också kan bidra till ett tidigare nämnt varumärkesskapande. Sådana frågor kan gälla exempelvis turism, näringslivsutveckling, lokaliseringsfrågor, men även kommunens påtryckning på nationella organ (Larsson 1998).

Sammanfattning

På ett övergripande plan har samhällsutvecklingen inneburit en förskjutning i människors engagemang, från det allmänna som förknippas med helheten och kollektiva intressen, mot frågor som rör dem själva som individer eller som näringslivsaktör. Liknande förändringar märks i planeringssystemet genom ökade möjligheter för allmänheten att delta i planeringen och beslutsprocesserna. Samtidigt har näringslivsintressen fått ökade möjligheter för att delta i planeringen, inte minst genom utvecklingsplaneringen.

För att förstå olika uttryck i förankringsprocessens tillämpning har tre planeringsteoretiska inriktningar diskuterats, nämligen rationell, kommunikativ, och förhandlingsplanering. Den rationella planeringen som betonar experternas roll och generella kunskaper, förknippas med en formell förankringskaraktär och en transmissionssyn på kommunikation. Utifrån experternas starka position, vilken står i kontrast till dagens förväntan om deltagande snarare än betoning på delgivande av information, urskildes problem med att uppnå legitimitet. Den kommunikativa planeringen som är ett starkt ideal i planeringen med betoning på medborgardeltagande och dialog, framstår som grunden för en öppen förankring. Med utgångspunkt i en meningsskapande syn på kommunikation bedömdes den ha större chans att kunna leda till tillit och legitimitet. Förhandlingsplaneringens fokus på individuella intressen och samverkan mellan

marknadsaktörerna och den kommunala verksamheten diskuteras som en grund för en tillväxtorienterad förankringskaraktär. Legitimiteten i en sådan process förefaller mer kopplat till ett ömsesidigt tillväxtintresse. Samtidigt kan legitimiteten komma att riskeras, genom en betoning på informella kontakter och uppgörelser, där allmänheten inte har en given insyn och möjlighet att påverka. Kommunikation är med andra ord centralt i förankringsprocesser. Media har diskuterats utifrån olika sätt att handskas rollen som central informationskanal i samhället.

I tabell 1 nedan åskådliggörs den teoretiska ramen bakom de olika karaktärsdragen som kopplats till lokala förankringsprocesser. I analysdiskussionen i kapitel 7 återkommer jag till hur dessa olika planeringsteoretiska förhållningssätt kan urskiljas i förankringssammanhang och hur det påverkar det lokala mottagandet av vindkraftsprojekt.

Tabell 1. Olika förankringskaraktärer

Förankrings-karaktär:	**Formell**	**Öppen**	**Tillväxtorienterad**
Demokratisyn	Representativ	Deltagande	Nyliberal
Demokratiskt fokus	Det allmänna bästa	Det allmänna bästa, men inkludera det lokala perspektivet	Individuella intressen och ekonomisk tillväxt
Planerings-teoretisk prägel	Rationell planering	Kommunikativ planering	Förhandlings-planering
Syn på kommunikation	Transmissionssyn	Meningsskapande syn	Informell kommunikation
Kunskapssyn	Expertbetonad	Bred kunskapssyn & ömsesidig förståelse	Situationsanpassad

DEL 2. ANALYS

Perspektiv på förankring av havsbaserad vindkraft

6. Resultat och analys - en introduktion

Inledning

Den här andra delen av avhandlingen ägnas åt att presentera och diskutera de empiriska resultaten som studien vilar på. Detta görs genom att inledningsvis ägna föreliggande kapitel (6) åt att ge en översikt av de empiriska resultaten från fallstudierna. Därefter görs en analysdiskussion i två steg i kapitel 7 och 8. Kapitel 7 tar fasta på studiens två första frågeställningar om förankringsprocessens roll i en demokratisk planeringskontext, och hur förankringen genomförs i praktiken i relation till platsrelaterade intressen, förståelse och lokal acceptans. Analysdiskussionen har ett tematiskt upplägg där ämnen och betoningar bygger på en avvägning mellan de teoretiska utgångspunkterna och särskilt framträdande resultat i empirin. Studiens tredje frågeställning som efterlyser övergripande förankringsmodeller behandlas i kapitel 8, och innebär en analytisk generalisering utifrån resultaten och analysen. Kapitel 9 ägnas slutligen åt att kortfattat redovisa och diskutera slutsatserna. Här görs även några reflektioner och framåtblickar.

Fallstudierna - en översikt

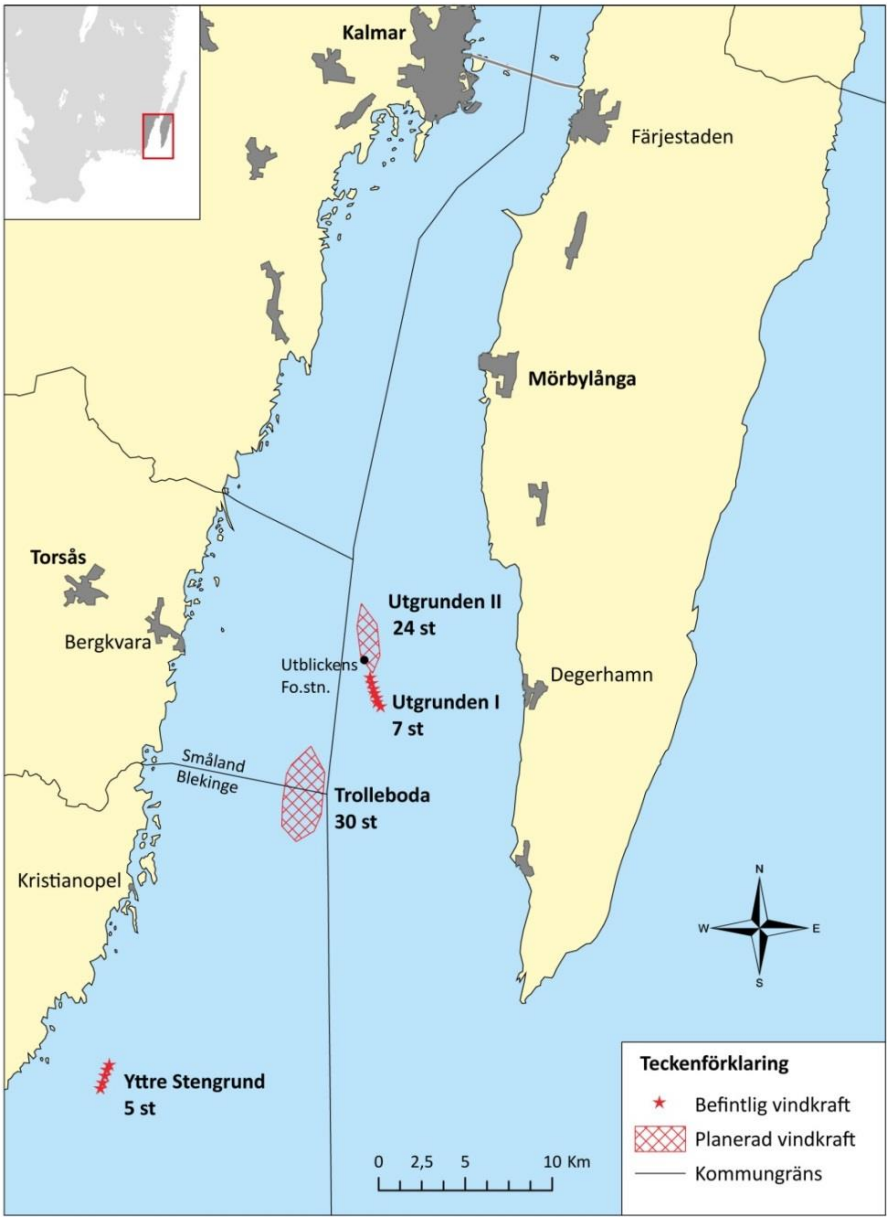
Resultaten presenteras här för att underlätta förståelse för vilka kontexter det empiriska materialet är hämtat ur, inför den mer tematiska diskussionen i efterföljande kapitel. Detta är också tänkt att hjälpa den läsare som vill kunna relatera slutsatserna till andra sammanhang. Inledningsvis ges en kort presentation av de studerade fallstudieområdena och vindkraftsprojekten.

Fallstudieområdena

Antalet kommuner med erfarenhet av vindkraftsprojekt i havet var starkt begränsat när studien inleddes. De tre valda fallstudieområdena är geografiskt knutna till Torsås, Mörbylånga, samt Skurups kommuner, samtliga i sydöstra Sverige. Dessa valdes utifrån att de ytligt sett har likartade i egenskap av gles- och landsbygdspräglade kustkommuner. Samtidigt var olikheter i fråga om erfarenheter av förankringsprocesser, samt karaktären på mottagande en viktig faktor för urvalet. De tre områdena presenteras översiktligt i det följande.

Torsås & Mörbylånga på var sin sida av Kalmarsund

Torsås och Mörbylånga kommuner som ligger i Kalmar län, delar utsikten över södra Kalmarsund, där flera vindkraftsparker projekterades (se figur 6 nedan).



Källa: Mels & Aronsson 2010, s. 17.

Figur 6. Vindkraftsprojekt i Kalmarsund.

Medan Mörbylånga kommun på södra Öland har en stark prägel av jordbruk, turism och fritidsboenden, har Torsås kommun mer av en industri- och brukspräglel (Myndighetsrepresentanter, Torsås kommun, resp. Mörbylånga kommun). Skillnaderna som

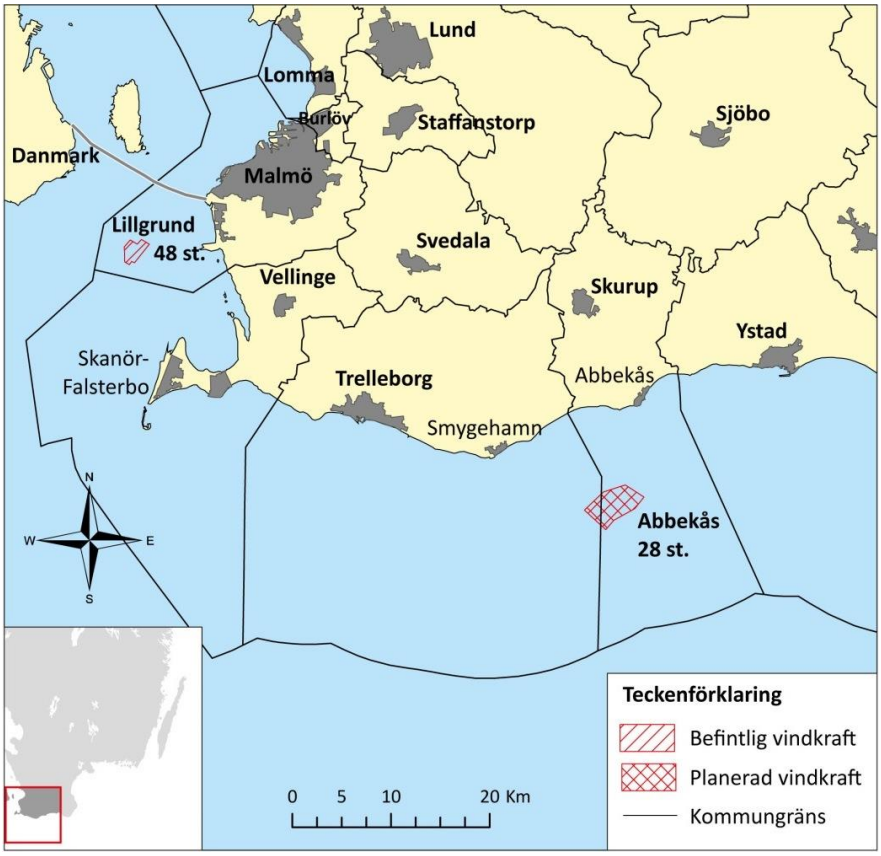
märkts mellan kommunerna är främst hur mötet mellan vindkraftsentreprenörerna och de lokala och regionala myndigheterna samt allmänheten formade sig. Området kring Kalmarsund var intressant som studieobjekt i sin helhet, då det utgjorde pilotområde för vindkraftsetableringar i havet och projekten är belägna inom synhåll från land. Planeringsmässigt skedde till stora delar en utveckling mot en regional samordning. Även om kommunerna initialt valdes som två olika fallstudier kan de i viss mån betraktas som en gemensam fallstudie. Av den anledningen kommer de två ursprungliga fallstudierna i det följande delvis att behandlas som en helhet, även om skillnaderna också lyfts fram.

De vindkraftsprojekt som har studerats i Kalmarsund är de byggda vindkraftsparkerna Utgrunden I och Yttre Stengrund, samt Trollebodaprojektet och Utgrunden II, vilka fick tillstånd men sedan inte uppförts (se figur 6 ovan och tabell 2 nedan).[17]

Skurups kommun och Abbekåsprojektet

Skurup ligger mellan Ystads och Trelleborgs kommuner på Skånes sydkust (se figur 7 nedan). Från kommunen finns kommunikationer till storstadsområdena Malmö och Köpenhamn (Skurups kommun 2015), vilket underlättar pendling och fritidsboende. Kommunen präglas av jordbruksnäringar med skog och fiske, samt en växande turismnäring och andel fritidsboende längs med kusten (Skurups kommun 2015; Eskeröd 2014). Skurups kommun har erfarenhet av ett havsbaserat vindkraftsprojekt, det så kallade Abbekåsprojektet (se tabell 2 nedan), vilket snart presenteras närmare. Först ges lite dock några jämförande fakta över de tre studerade kommunerna.

[17] I regionen projekterades även för vindkraftsprojektet Karlskrona Vindkraft Offshore – här benämnt som ”Karlskronaprojektet”, vilket var tänkt som ett pilotprojekt och som beskrivs som en föregångare till Trollebodaprojektet. När tillstånden var klara såg projektören inte längre ett behov av ett sådant pilotprojekt, varför de istället påbörjade arbetet med det som kallas Trollebodaprojektet. Karlskronaprojektet har inte studerats ingående men vissa erfarenheter från detta projekt har ändå tagits med i studien.



Källa: Mels & Aronsson 2010, s. 18.

Figur 7. Abbekåsprojektet utanför Skurups kommun.

Fakta om de tre studerade kommunerna

Olika platsspecifika parametrar kan exempelvis påverka politiska ställningstaganden och vilka frågor och intressen som är aktuella under förankringsprocessen. Här ges därför en sammanställning av några övergripande fakta för de specifika sammanhangen i de tre fallstudieområdena. Tabeller som återger fakta mer i detalj finns i bilaga 3. Till att börja med är det relevant att konstatera att det politiska styret skiljer sig något åt mellan kommunerna. Medan Torsås styrdes av centerpartiet, så hade både Mörbylånga kommun och Skurup ett socialdemokratiskt styre under den studerade perioden. Centerpartiet hade dock en relativt stark ställning i Mörbylånga kommun, medan moderaterna var relativt starka i Skurups kommun (Statistiska centralbyrån, Allmänna val, 2016).

Befolkningsmässigt har Torsås kommun avsevärt färre invånare med omkring 7000 invånare jämfört med Skurups och Mörbylånga som hade omkring 15000 invånare (Statistiska centralbyrån 2015) (se tabell 4 i bilaga 3). Under den studerade perioden så

ser befolkningsutvecklingen i kommunerna dock ganska olika ut. Statistisken visar att Torsås kommun, som redan hade den minsta folkmängden, tappade något under perioden. Under samma period ökade istället Skurups folkmängd, medan Mörbylånga uppvisar en liten svacka under åren 2000 och några år framöver.

När det gäller så väl medianinkomsten som andel högskoleutbildade så låg alla tre kommunerna under Sverigemedel (se tabell 5 respektive 6 i bilaga 3; Statistiska centralbyrån 2015, 2016). Torsås kommun utmärker sig dock även här bland de studerade kommunerna, med klart lägst medianinkomster såväl som andel högskoleutbildade. Detta kan bero på att inkomsterna generellt brukar stiga med utbildningsnivån. I statistisken för antalet öppet arbetslösa är det istället Skurups kommun som utmärker sig med en påfallande hög arbetslöshet, både i förhållande till de andra kommunerna och till riket i stort (se tabell 7 i bilaga 3). Arbetslöshetsstatistiken rörde sig från toppnoteringar runt 6% i Skurups kommun 1998 ner emot 3% för de studerade kommunerna år 2008 (Arbetsförmedlingen 2015).

Studerade vindkraftsprojekt

Här ges en översiktlig redogörelse för de vindkraftsprojekt som igår i fallstudierna. I tabell 2 nedan syns att projekteringen var som mest aktiv runt år 2000, men också att projekten har blivit större med avseende på antal verk. De är alla belägna omkring 4-8 km från kusten, vilket innebär synbarhet från land. I tabellen framgår också att Utgrunden I och Yttre Stengrund är de enda av de studerade projekten som har byggts. Abbekåsprojektet har givits beteckningen inaktivt, vilket hänvisar till att projektet avbröts innan tillståndsprövningen, men förklarades inte som nedlagt.

Vindkraftsprojekten i Kalmarsund

Tillstånds- och byggnationsprocesserna för Utgrunden I och Yttre Stengrund drevs parallellt i tiden under perioden 1998-2001 (se tabell 2 nedan). I början av 2001 stod även Yttre Stengrund färdig att tas i drift. De två projekten kom att bli pionjärarbete när det gäller etablering av vindkraft i havsområden. Utgrunden I som färdigställdes i december 2000 var vid tiden för byggnation inte bara Sveriges första havsbaserade vindkraftspark, utan även ett av världens största med en total effekt på 10 MW (Vattenfall 2008).

Tabell 2. Fakta om studerade vindkraftsprojekt

Område:	**Kalmarsundsregionen**				**Skåne**
Park: / **Fakta:**	**Utgrunden I**	**Yttre Stengrund**	**Utgrunden II**	**Trolleboda**	**Abbekås**
Officiell projektstart	1998[1]	1998[4]	2002[7]	2006[10]	2001[13]
Tillstånd klara	2000[2]	2000[5]	2005[8]	2008[11]	-
Antal turbiner (+ forsknings-turbiner)	7[2]	5[5]	20 + 4[8]	30 + 3[11]	28[14]
Avstånd från kusten (km)	M: 12,5 T: 8[3]	T: ca 4,5[5]	M: 6,5 T: ca 8[8]	M: ca 12 T: ca 6[10]	S: 8[14]
Projekt-status	I drift: nov 2000[3]	I drift: jan 2001[6]	Tillstånd klara	Tillstånd klara	Inaktivt
Senarelades	-	-	2007[9]	2008[12]	2002[15]

Källor: 1. Vindkompaniet i Hemse AB 1998-04-16; **2.** Regeringen Miljödepartementet 2003-03-09; **3.** Vattenfall 2013a; **4.** Vindkompaniet i Hemse AB 1998-11-18; **5.** Länsstyrelsen i Blekingen län 2000-07-05; **6.** Vattenfall 2013b; **7.** Airicole AB2002-09-06; **8.** Miljödomstolen Växjö Tingsrätt 2005-01-28; **9.** E.ON 2009; **10.** Vattenfall Power Consultant 2006-09-15; **11.** Miljödomstolen Växjö Tingsrätt 2008-04-17; **12.** Vattenfall 2009; **13.** Airicole AB 2001-10-08; **14.** Airicole AB 2002; **15.** Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet.

Förklaring till förkortningar: T = Torsås; **M** = Mörbylånga; **S** = Skurup.

Under perioden 2001-2008 söktes tillstånd för ytterligare tre projekt, varav två ingår i studien. Även om inget av dessa har byggts är förankringsprocesserna likväl intressanta. Projektet Utgrunden II inleddes under slutskedet för byggnationen av Utgrunden I. Tillstånden blev klara år 2006, men i januari 2007 beslutades att uppförandet av projektet skulle senareläggas, det vill säga förskjutas framåt i tiden. Trollebodaprojektet[18] som fick tillstånd för cirka 30 verk 2008, senarelades samma år. Planer finns på att ta upp projektet igen med omkring 30 verk (Vattenfall 2014).

Sedan den empiriska undersökningen genomfördes har vindkraftsaktiviteten i Kalmarsund hållit sig relativt stabil där Yttre Stengrund och Utgrunden I har varit i bruk. Yttre

[18] Trollebodaprojektet föregicks av Karlskronaprojektet påbörjades under slutet av 1990-talet som ett pilotprojekt om fem verk. När tillstånden gavs 2005 hade företaget redan lagt ner planerna och istället inlett tillståndsprocessen för det som blev Trollebodaprojektet.

Stengrund, som utgjorde ett pilotprojekt med försöksverk, har dock lagts ner på grund av tekniska problem (Vattenfall 2016).

Abbekåsprojektet

Det så kallade Abbekåsprojektet var föreslaget inom ett område som sträckte sig över kommungränsen mellan Trelleborg och Skurups kommuner (se karta i figur 7, samt tabell 2 ovan). Området var identifierat som intressant för vindkraft av Energimyndigheten (2013b) och i projektörens första planskiss fanns 73 verk som täckte in hela det området. Efter omedelbara protester begränsades antalet till 28 verk ca 8 km från kusten på en betydligt mindre yta inom Skurups kommun. Projektet som senare lades ner har inte följts av några nya projekt i havet (Skurups kommun 2015).

Kalmarsundsregionen med utveckling och kunskap i fokus

De empiriska studierna har gett ett omfattande material som visar på bredden i innebörden av förankringsarbetet. Det här, liksom efterföljande avsnitt om Skurup, är i stort upplagt efter logiken att förankringen av vindkraftsprojekten i viss grad är relaterat till ett kommunalt planeringssammanhang. Därför ges inledningsvis en presentation av hur kommunernas planberedskap och kapacitet såg ut beträffande vindkraft och hur myndigheterna agerade i vindkraftsfrågan. Här klargörs också hur projektörerna agerade i relation till dessa lokala planer och intressen som en del i förankringen. De resultat som lyfts fram grundas främst i studiens teoretiska ramverk kring olika sätt att arbeta med den lokala förankringen och lokala reaktioner, men även andra intressanta perspektiv som det empiriska materialet har visat. Vikten av agerandet i det första skedet av förankringen, vad som här kallas för den initiala förankringen, är ett sådant exempel på ett resultat som framträdde genom studien. Det politiska ledarskapet är ett annat.

Fallstudieresultaten från Mörbylånga och Torsås kommuner presenteras fortsättningsvis med omväxlande fokus på de kommunala sammanhangen var för sig och som ett gemensamt regional område.

En möjlighetsorienterad syn på vindkraftsutveckling i havet

I Kalmarsundsregionen präglades förankringen av vindkraft i hög grad av en möjlighetsorienterad syn på utveckling av vindkraft i havet. Företrädare för Torsås kommun berättade hur kommunen befann sig i en stark ekonomisk nedgång vid tiden då Utgrunden I och Yttre Stengrund skulle byggas (Myndighetsrepresentanter Torsås kom-

mun). De sökte möjliga utvecklingsområden för hamnen i Bergkvara, som var hårt drabbad av minskad aktivitet. Torsås kommun hade inte varit inblandad i tillståndsprocesserna, men när det stod klart att projekten skulle byggas tog representanter från kommunen kontakt med byggföretaget för Utgrunden I och beskrev kommunens potential med lämplig hamn och bra placering. Det resulterade i att byggnationen för båda vindkraftsparkerna bedrevs från Bergkvara hamn i Torsås kommun. I Mörbylånga kommun betraktades etableringar i havet som en möjlighet att fortsätta bereda plats för vindkraft, utan att utmana landskapsvärden och kulturhistoriska värden på samma sätt som på land (Mörbylånga kommun 1991; jfr. även Mörbylånga kommun 2000).

Att vindkraftsverksamheten i Bergkvara hamn betraktades som ett tillskott i den lokala utvecklingen Torsås kommun framgick tydligt även i medieanalysen. Några rubriker som signalerade detta är: ”Det stora lyftet i Bergkvara” (Pettersson 2000-09-06), eller: ”Bergkvara blir centrum för svensk vindkraft” (Lundqvist 2005-07-02). Även på ett regionalt plan framställdes den havsbaserade vindkraften som en utvecklingsmöjlighet. I flera artiklar framgick det till exempel att kommunala och regionala företrädare verkade för att påskynda regeringens beslut om Utgrunden II:

> ’Det finns en otålighet i kommunen och regionen i den här frågan’, säger regionförbundets ordförande Anders Åkesson. ’Vindkraften är ett utvecklingsområde som betyder jobb, tillväxt och att vi tar ett miljöansvar’ (Näslund 2004-05-08).

Myndighetspersonerna vid Torsås kommun beskrev också hur de utnyttjade utvecklingen kring vindkraften för att skapa ett varumärke för Torsås kommun som en ”framtidsorienterad vindkraftskommun” (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun). Det började med aktiviteten i hamnen under byggnationen av Utgrunden I och Yttre Stengrund.

> … vi hade ju mycket folk då som var nere och snurrade i hamnen, de ville ju se de här gigantiska grejerna, det var ju så ovanligt för våra trakter att se. En attraktion! (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun).

Vid Regionförbundet i Kalmar såg man också möjligheter att vindkraftverksamheten skulle kunna utvecklas som en del i regionens näringslivsverksamhet genom exempelvis serviceverksamhet, produktion av komponenter till vindkraftverk och forsknings-

verksamhet.[19] En tjänst inrättades (år 2004) för att tillvarata dessa möjligheter (Myndighetsrepresentant, regional nivå). I Mörbylånga kommun fanns inte några tydliga kopplingar mellan vindkraftsverksamheten och utvecklingsplaneringen. Däremot påtalade de intervjuade myndighetspersonerna ett indirekt värde av en positiv utveckling i den region de är del av. Sammanhanget återspeglades i dagstidningarna som uppvisade ett tydligt geografiskt fokus där cirka 30% av artiklarna var placerade på tidningarnas Ölandssidor och drygt 50% på Torsåssidorna (övriga utgjordes främst av insändare och ledarartiklar).

Den möjlighetsorienterade syn på vindkraftsutvecklingen, som växte fram på både kommunal och regional nivå innebar ett välkomnande bemötande. Detta märktes även i kommunikationen ut mot allmänheten, inte minst via de lokala dagstidningarna. Flera av de intervjuade vindkraftsrepresentanterna betonade värdet av detta. Den positiva kontakten förstärktes av att flera av vindkraftsentreprenörerna gjorde ansträngningar för att göra upphandlingar inom det lokala näringslivet. Uppfattningen bland samtliga kategorier av intervjupersoner, var att såväl permanentboende som fritidsboende uppvisade en delvis mer reserverad hållning i Mörbylånga än i Torsås kommun.

I de studerade lokaltidningarna fanns också ett planeringsperspektiv på vindkraften starkt närvarande som nyhets- och debattämne. En tydlig betoning (drygt 50%) på specifika frågor kring de aktuella vindkraftsparkerna märktes också. Artiklarna präglades i stort av att vindkraften betraktades som en positiv del i samhällsutvecklingen. I den mån det förekom en diskussion om vindkraftens utbyggnad tycks frågeställningarna ha uppehållit dig vid var och i vilken omfattning havsbaserad vindkraft kan etableras med hänsyn till eventuella negativa konsekvenser. Det faktum att Torsås kommun upplevde en ekonomisk kris och hade stora behov av tillskott i ekonomin, inte minst genom en utveckling av näringslivet och hamnverksamheten, påverkade alltså förankringen på ett tydligt sätt i en positiv riktning. Det bidrog också till det positiva mottagandet som vindkraftsprojektörerna upplevde där. I Mörbylånga kommun fanns också en positiv syn på att vindkraften utvecklades till havs istället för på land.

[19] Regionförbundet i Kalmar är en politiskt styrd organisation som ägs av 12 kommuner och landstinget. De har i uppdrag att arbeta med tillväxt- och utvecklingsfrågor i Kalmar län och verksamheten riktas mot offentliga aktörer, näringslivet, ideell verksamhet och länsinvånarna genom att bidra med nätverk, samordning och ekonomiskt stöd (Regionförbundet i Kalmar län 2015).

Vindkraftssatsningens betydelse för den regionala utvecklingen stod dock inte helt utan ifrågasättanden från lokalt håll. Särskilt från Öland har kritiska röster hörts, inte minst genom den starkt vindkraftskritiska Föreningen för Svenskt Landskapsskydd (FSL). Ordföranden för FSL som var boende på ön ställde i en intervju frågan ”Hur gynnas en förvandling av sundet till industriellt vindkraftsområde vår kommun och dess invånare?” (Nilsson 2003-02-01). Han lyfte också upp frågan om hur boendemiljön och världsarvet på Öland påverkas. I en debattartikel av en företrädare för föreningen kritiserades det politiska arbetet:

> Från Utgrunden i Kalmarsund är det bara cirka sju kilometer till närmaste tätbebyggda områden på Öland. Av den miljökonsekvensutredning, som Airicole gjort, framgår att bullret från befintliga och nu aktuella kraftverk på Utgrunden kan komma att väsentligt överstiga gällande normer. Dessutom blir kulturlandskapet mycket starkt påverkat. Hela 94 sakägare anförde besvär över lokaliseringen. De påpekade att alla miljöskäl talade mot lokaliseringen av totalt ytterligare 24 stycken 150 meter höga vindkraftverk i direkt anslutning till Världsarvet, det vill säga Stora Alvaret med kringliggande kulturlandskap och vatten. […] Faktum är att regeringen och ansvariga myndigheter, till exempel Naturvårdsverket, liksom de traditionella miljöorganisationerna idag bryr sig mer om vindkraftens konsekvenser för fåglar och fiskar än för de människor som drabbas. I vårt län har regionförbundet och Mörbylånga kommun en okritisk positiv inställning till vindkraft. Därför tillstryker man självfallet etableringen med påståendet att den skulle kunna bidra till länets utveckling (Ettarp 2005-01-17).

Vindkraften i samhällsplaneringen - från kommunal till regional fråga

Ur ett planeringsperspektiv märktes också en förändring över tid. Planeringen som vid början av studieperioden var en kommunal fråga, karaktäriserades allt mer som en samordnad regional planeringsangelägenhet. Det regionala planeringsarbetet skedde som svar på ett fortsatt utbyggnadsintresse och ett behov av tydligare förutsättningar i planeringsärenden, för planerare och allmänhet såväl som för vindkraftsbranschen i Kalmarsund.

Torsås kommun

I Torsås kommun hade man ingen erfarenhet av vindkraft, varken på land eller i havsområdet, innan Utgrunden I och Yttre Stengrund fick sina tillstånd och skulle byggas. Vindkraftsfrågan hade inte heller beaktats i Torsås kommuns ÖP (Torsås kommun 1998). Inom den kommunala organisationen fanns dock en positiv inställning till vindkraft, enligt kommunrepresentanterna (Torsås kommun). Detta förklaras med att de tidigt hade ett ”underliggande intresse för miljövänliga åtgärder” (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun). Vindkraftens roll i näringslivsutvecklingen märktes i kommunens handlingsplan som angav att ett ”aktivt näringsliv, stora kontaktytor och

nätverk i omvärlden” bland annat genom att ”Vindkraftsatsningen i Kalmarsund servas från Bergkvara” (Torsås kommun 1999, s. 11). Vindkraftens roll i näringslivsutvecklingen märktes i kommunens handlingsplan (Torsås kommun 1999). Där framgick att ett ”aktivt näringsliv, stora kontaktytor och nätverk i omvärlden” bland annat skulle åstadkommas genom ”Vindkraftsatsningen i Kalmarsund servas från Bergkvara” (Torsås kommun 1999, s. 11). Ambitionen om att möta behovet av fysisk planering för vindkraft i havsområdet syntes även genom arbetet med ett tillägg till översiktsplanen (Torsås kommun 2001), även om den lades ner till förmån för en samordnad regional planering. Därtill kom en rad plandokument i kommunen som betonade vindkraftens betydelse för såväl energiproduktion, miljöåtgärder, sysselsättning som forskning (se *Energiplan* Torsås kommun 2003a; *Miljöplan* Torsås kommun 2003b; samt *Agenda 21* Torsås kommun 2003c).

Mörbylånga kommun

I Mörbylånga kommunen hade man erfarenhet av etableringar av vindkraft på land. Inom den kommunala myndigheten fanns också en relativt positiv grundsyn kring vindkraft som miljövänlig energikälla bland politiker och tjänstemän organisation (Myndighetsrepresentanter, Mörbylånga kommun, resp. regional nivå). Redan i 1991 års översiktsplan föreslogs ett område i Kalmarsund där lämpligheten för etablering av vindkraft skulle utredas vidare (Mörbylånga kommun 1991, s. 34). I nästa ÖP presenterades vindkraft som ett modernt, miljövänligt energislag med ett starkt symbolvärde och det fanns en uttalad målsättning att upplåta plats för havsbaserad vindkraft (Mörbylånga kommun 2000). I 2007 års ÖP klargjordes en målsättning om att ”verka för vindkraft i havsbaserade anläggningar samt undersöka möjligheter på land” (Mörbylånga kommun 2007, s. 12). En restriktion gjordes sen om att det krävdes samlade etableringar, då det ansågs vara ”av största vikt att ’hushålla’ med etableringar så att inte hela landskapsbilden påverkas” (Mörbylånga kommun 2007, s. 25).

Mellankommunal planering

Från både Torsås och Mörbylånga kommuner uttrycktes en oro inför en fortsatt utveckling av vindkraften i Kalmarsund, vilket formulerades som ett behov av en mellankommunal planering. Bland annat uttrycktes under ett samråd med allmänheten angående Utgrunden II att ”ett okänt antal ytterligare anläggningar” skulle kunna leda till ”en helt ostrukturerad och oacceptabel utfyllnad av hela Kalmarsund och de kustnära områdena därom” (Airicole AB 2002-09-06, bilaga 18:4, s. 3). En annan farhåga som uttrycktes där var att ett stort antal kablar skulle dras på olika ställen genom sundet och på land istället för att samordnas. Även vindkraftsprojektören efterlyste en

regional planering (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II). I Torsås kommun påtalade dessutom en grupp yrkesfiskare att den marina miljön utgör ett större område som de är beroende av i sin verksamhet, som inte kan inordnas under kommungränser:

> [Vi kräver att] en totalbedömning av miljökonsekvenserna också i havet av havsbaserad vindkraft måste göras. Den kan sedan ligga till grund för en gemensam plan för hela Kalmarsund. Vindkraftens påverkan på den marina miljön följer inga kommungränser. Myndigheter som på olika nivåer ska handlägga kommande ansökningar för byggnation, borde ha samma intresse av ett samlat grepp (Nilsson m.fl. 2002-02-17).

En grupp om 94 permanent- och fritidsboende privatpersoner på Öland, lämnade ett flertal gemensamma yttranden kring de planerade vindkraftsprojekten (se t.ex. Arnemo m.fl. 2003-07-02; Arnemo m.fl. 2004-10-15). De betonade riskerna kring en sammanlagd effekt av befintliga och planerade parker i Kalmarsund på landskapsbilden och ansåg vidare att den sammanlagda effekten på miljön och ljudutbredningen måste utredas. Mörbylånga kommun uttryckte samma uppfattning vilket de uttryckte i ett brev till projektören (Vattenfall AB 2002-06-14, bilaga 4:25).

I det här läget gjorde länsstyrelserna bedömningen att vindkraftsutvecklingen i Kalmarsund hade en uppenbart mellankommunal karaktär som krävde en samsyn. En tjänsteman vid Länsstyrelsen i Kalmar påtalade:

> Vi har hela tiden försökt att ligga i framkanten, alltså att hitta de bra platserna för att vi ska minska konflikterna, att i förväg kunna peka ut de mest värdefulla områdena, […] för att kunna vara beredda när exploatörerna kommer (Myndighetsrepresentant, regional nivå).

Ett, för vindkraftsplaneringen, banbrytande mellankommunalt arbete inleddes mellan Länsstyrelserna i Kalmar och Blekinge tillsammans med de berörda kommunerna Mörbylånga, Kalmar, Torsås och Karlskrona. Resultatet blev en gemensam genomgång av potentialen för vindkraftsutbyggnad och plandokumentet *Samordnad policy för lokalisering av havsbaserad vindkraft i Södra Kalmarsund*, här efter benämnd ”Samordnad policy” (Länsstyrelserna i Kalmar m.fl. 2003). Syftet var att policyn skulle vara vägledande i den kommunala planeringen, samt ligga till grund för framtida översiktsplaner. Dokumentet följdes upp av det än mer omfattande regionala planeringsdokumentet *Sydhavsvind* som utvecklade av flera länsstyrelser tillsammans för vindkraftsanläggningar i havet (Länsstyrelserna i Västra Götaland, m.fl. 2006). De mellankommunala planeringsdokumenten beskrevs genomgående i positiva ordalag bland de intervjuade myndighetspersonerna på kommunerna och regionala myndigheterna. Denna regionalisering av vindkraftsplaneringen för vindkraft i havsområdet bidrog, enligt intervjuade myndighetsrepresentanter (Torsås kommun, resp. regional

nivå), till en gemensam syn kring havsbaserad vindkraft och till ett utpekande av konkreta lokaliseringsområden. Samsynen uppgavs även underlätta vid prövningsprocesserna för ”ett optimalt utnyttjande av utrymmet i havet” (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun).

Under den studerade perioden togs alltså ett kliv från kommunal planering för vindkraft till regionala satsningar på fysisk planering. Samtidigt märktes hur vindkraften intog en allt tydligare plats i utvecklingsplanering både på kommunal och regional nivå. På ett politiskt plan utvecklades också en tydlig viljeriktning och drivkraft från kommunala och regionala myndigheter för vindkraften.

Politisk viljeriktning och ledarskap

Engagemanget hos regionala och kommunala organisationer i Kalmarsundsregionen för att påverka beslutsfattare på nationell nivå och allmän kunskapsuppbyggnad märktes på många olika sätt, genom intervjuerna såväl som medieanalysen.

Under tillståndsprocessen för Utgrunden I framgick att Mörbylånga kommun tog tydlig ställning för den havsbaserade vindkraften, när den lämnade in en vädjan till kammarkollegiet (Nilsson 1999-02-20), som överklagat projektet som allt för småskaligt för att vara samhällsekonomiskt nyttigt (Kammarkollegiet 1999). I en artikel gjordes också uttalandet: ”Ölands kommunalförbund kommer att slåss för att nå en lösning. Det här är en mycket viktig sak för hela Öland […] Vi hoppas också att hela länsbänken ställer upp” (Nilsson 1999-02-04). Regeringen avslog senare överklagande från Kammarkollegiet och gav projektet tillåtlighet (Nilsson 2000-03-10). Engagemanget från kommunens sida framställdes både som en fråga hemmahörande i den fysiska planeringen, där kommunen såg vindkraftsetableringar i havet som ett bättre alternativ än att ha dem på land. Men det framgick även att det handlade om en förväntad positiv samhällspåverkan lokalt.

I en egen insändare förklarade regionförbundets ordförande senare hur vindkraftsutvecklingen skulle kunna skapa nya utvecklingsmöjligheter genom den omfattande utbyggnad som förväntades komma till stånd. Han nämnde befintlig och planerad forsknings- och utbildningsverksamhet, möjligheter inom industrin att tillverka komponenter och det växande intresset från andra delar av landet för regionens arbete kring vindkraften. Han klargjorde även ambitionsnivån för regionen: ”Kort sagt, Kalmar län har etablerat sig som ett nationellt vindkraftscentra som även är redo att ta det formella nationella ansvaret för arbetet” (Åkesson 2006-05-15).

Vid några tillfällen har företrädare för Regionförbundet, Länsstyrelsen i Kalmar län, Mörbylånga och Torsås kommuner och Högskolan i Kalmar även uppvaktat högt uppsatta politiker på regeringskansliet i olika vindkraftsärenden. Ärendena har enligt intervjuade kommunala och regionala myndighetsrepresentanter fokuserat på att bidra till utvecklingen kring havsbaserad vindkraft i regionen. Detta kan ses som en seriös regional politisk viljeriktning och förväntningar på vindkraftsverksamheten. Regeringens allt tydligare stöd för vindkraftsplaneringen var i sin tur ett avgörande stöd i arbetet med regional planering, bland annat genom ett regleringsbrev som gav länsstyrelserna ett tydligt uppdrag och redskap att främja vindkraften, menade intervjupersoner vid Länsstyrelsen i Kalmar län. Regeringens utredningar (SOU 1988:32; SOU 1998:152; SOU 1999:75) och planeringsram i särskilda vindkraftspropositioner (Proposition 2005/06:143; 2008/09:163) uppgavs vidare som starka incitament till att fortsätta arbeta aktivt med frågan, liksom de medel som avsattes för kommunernas vindkraftsplanering. Även vindkraftsprojektörerna märkte av effekterna av detta:

> Man ifrågasätter inte längre att det ska byggas vindkraft på samma sätt utan det är självklart att det ska byggas. Utan nu diskuterar vi bara villkoren för det. Hur mycket vi ska bygga och på vilket sätt vi ska ta hänsyn till andra intressen. Inte om vi ska bygga utan när vi ska bygga (Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet).

Artiklar i lokala dagstidningar förekom dock enskilda uttalanden där allmänhetens makt i beslutsprocessen ifrågasattes, exempelvis: ”Enskilda personer har inget att sätta emot när väl myndigheterna bestämt sig.” (Blank 2004-07-12; liknande resonemang framförs också i an artikel av Nilssons 2003-11-29).

Vindkraftsprojektens förhållande till befintlig fysisk planering

Under tillståndsprocessen är kommunala och regionala plandokument centrala handlingar som projektören behöver förhålla sig till. Flera av de intervjuade vindkraftsrepresentanterna som företrädde olika projekt understryker dessutom vikten av att vindkraftsprojektörer skaffar sig kunskap om tidigare erfarenheter och eventuellt uppkomna opinioner kring vindkraft i området. Vindkraftsrepresentanter för Utgrunden II förklarade hur de försökte lyssna in attityden under de första kontakterna med berörda myndigheter. Förutom via direkta kontakter tog de del av kommunala planeringsdokument och följde medierapporteringen. På det sättet kunde de få förståelse för vilka frågeställningar som var viktiga kring vindkraft och kunde förbereda sig särskilt väl på dessa områden.

Samtliga studerade vindkraftsprojekt i Kalmarsund förlades till områden som pekats ut i befintliga planer.[20] Ett undantag som flera intervjupersoner tog upp (och som därför kan vara värt att nämna även om det inte ingår bland de studerade projekten) var Trollebodaprojektet som projekterades med 30 verk (Vattenfall Power Consultant 2006-09-15, bilaga 01:A3). Därmed utmanades regionens samordnade policy som angav att ca 15 verk kunde vara lämpligt i området (Länsstyrelserna i Kalmar m.fl. 2003). Vid Länsstyrelsen gav en intervjuad person uttryck för att det upplevdes som en ”besvärlig” situation när de skulle yttra sig i ärendet. En myndighetsrepresentant vid Mörbylånga kommun menade att trovärdigheten för myndigheterna riskeras om man först går ut med en policy som anger specifika antal och sedan direkt frångår den. Även vid Torsås kommun underströks vikten av hänsyn till uppsatta policys (Torsås kommun 2003-04-25).

Som framgått i tidigare avsnitt var allmänheten engagerad under tillståndsprocesserna och en del farhågor uttrycktes också kring utvecklingen av vindkraft i Kalmarsund. Exemplen visar att kommunerna och länsstyrelsen tog detta på allvar genom gemensamma planeringsinsatser och påtryckningar på nationell nivå om behov av nationell planering och kunskapsuppbyggnad.

Allmänhetens deltagande och inflytande i samrådsprocesserna

Förankringen mot medborgarna i lokalsamhället sker i hög grad under tillståndsprocessen. De hörda politikerna och tjänstemännen återkom ofta till vikten av att såväl myndigheter som allmänheten känner sig tilltalad och tillfrågad under tillståndsprocesserna. Enligt deras uppfattning är det avgörande att bli inbjuden till dialog, även om utfallet sen inte blir så som man önskat: ”man vill kunna påverka under resans gång, sedan kan ju besluten fattas utav någon annan men ’bara jag får vara med och säga vad jag tycker så är jag nöjd’” (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun). Det kan också konstateras att intervjuade myndighetsrepresentanterna liksom vindkraftsrepresentanterna vittnade om att deltagandet i samrådsprocessen ökade markant under den studerade perioden, bland både kommunerna och allmänheten. Exempelvis har antalet

[20] Utgrunden I och II stämde med avsikterna för vindkraftsplaceringen i Mörbylånga kommuns översiktsplan och i SOU 1988:32 (Vindkompaniet i Hemse AB 1998-04-16; Mörbylånga kommun 1998-06-24). Även Karlskronaprojektet, och senare Trollebodaprojektet, placerades i områden som identifierades som lämpliga i den regionala uppgörelsen ”Samordnad policy” (2003). Yttre Stengrund förlades på det området som fanns föreslaget i SOU 1988:32 som lämpligt för vindkraft.

närvarande vid samrådsmötena ökat från tre personer till som mest 50 personer i Mörbylånga och Torsås kommuner. Yrkesfiskarna gav också i ett tidigt skede uttryck för missnöje med sina möjligheter att göra sig hörda genom samrådsprocessen: ”Vi förväntar oss en fortsatt möjlighet till dialog där våra synpunkter kan vägas in i planeringen” (Nilsson m.fl. 2001-10-01). Den ovan nämnde regionaliseringen av vindkraftsfrågan, tillsammans med Miljöbalkens krav på samråd, ledde till allt bredare inbjudningar till samråd. Vikten av att arbeta med förankring i ett större område än enbart i den juridiskt sett berörda kommunen, märktes när Torsås kommun inte bjöds in i tillståndsprocessen angående Karlskronaprojektet.[21] Då uppstod kritik mot att vara förbisedd i processen (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun). En vindkraftsrepresentant redogjorde för den lärdomen:

> Egentligen har vi gjort ett bättre arbete den här gången [med Trollebodaprojektet] än förra gången [med Karlskronaprojektet]. Lyssnat, ställt upp på önskemål, utrett allt de velat att vi ska utreda […] Gått i takt, talat om vad vi ska göra, lyssnat på vad de har velat och vad de vill att vi ska göra (Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet).

I Utgrunden-studien framgick att de få tillfällen då allmänheten yttrade sig så var det för att uttrycka en negativ ståndpunkt. Förutom Ettarp (2005-01-17) har exempelvis de 94 fritidshusägare och boende på Öland som lämnade in ett gemensamt överklagande angående Utgrunden II projektet, även yttrat sig vid några tillfällen i tidningarna och bland annat ifrågasatt bullernivån (Svensson 2005-02-01). Trots den påtagligt positiva stämningen som det empiriska materialet vittnar i Torsås kommun, har det hörts kritiska röster även där. De lokala yrkesfiskarna har uttryckt sin uppfattning i tidningarna om att deras verksamhet skulle påverkas negativt av en vindkraftsutbyggnad i Kalmarsund och att deras perspektiv inte togs på tillräckligt stort allvar i tillståndsprocessen. Detta har skapat rubriker som ”Yrkesfiskare säger nej till Airicoles vindkraftspark” (Pettersson 2003-03-20). Allmänhetens ökade förväntningar om inflytande genom samrådsprocessen märktes också generellt genom mängden yttranden från allmänheten (se t.ex. Arnemo m.fl. 2003-07-02). Även om inte alla var överens så var diskussionerna sakliga, vilket kan förstå som ett uttryck för en grundläggande tillit som underlättade hanteringen av orosfrågor.

[21] Detta eftersom projektet inledningsvis planerades på en annan plats, cirka 15 km söder om kommungränsen till Torsås (Representant för vindkraftsentreprenör 6).

Initial förankring och samrådsprocessens utformning

De allra första förberedelserna och kontakterna kring ett projektförslag framträdde som särskilt viktiga för hur förankringsprocessen utvecklade sig därefter. Därför är det värt att särskilt belysa den så kallade initiala förankringen som en särskilt viktig. Vindkraftsrepresentanterna resonerade lite olika kring olika tillvägagångssätt för att kontakta markägare och att bjuda in till samråd, men var överens om vikten av att nå ut brett och i ett tidigt skede utan att väcka oro hos berörd allmänhet. Därför förordades kontakt med de kommunala myndigheterna först för att identifiera möjliga lokaliseringar:

> Där har vi många gånger inte tagit kontakt med markägaren utan vi vill höra kommunen först och se ”vad tror ni?” […] Det är ju liksom ingen idé att kommunen säger att det är inte tänkbart, vi accepterar inte något bygge i den här regionen. Så att där är vi jätteförsiktiga (Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet).

Myndighetsrepresentanter i Torsås och Mörbylånga kommuner uttryckte sig positivt kring att vindkraftsentreprenörerna tog till sig deras förslag på intressegrupper som skulle bjudas in för samråd, liksom andra anpassningar av samrådsprocessen. Vindkraftsrepresentanterna nämnde olika sätt att kontakta allmänheten som de upplevde fungerat bra, som att göra ett informationsutskick till hushållen längs kusterna, ringa upp direkt berörda (vid exempelvis kabeldragning), samt att kalla till samråd genom annonsering i lokaltidningar för att alla skulle känna sig inbjudna. Vindkraftsrepresentanterna var också överens om att samråd med allmänheten skulle hållas nära den planerade parken och det skulle vara lätt att ta sig dit. Flera poängterade att samråd även bör ske på platser med en negativ opinion.

Värdet av att den inledande kontakten har en informell ton – för att betona att det handlar om ett mycket tidigt skede i planeringen – och att projektören understryker att de ännu bara undersöker möjligheterna för etablering i området, påtalades av flera vindkraftsrepresentanter (t.ex. för Utgrunden II, resp. Trollebodaprojektet). En vindkraftsrepresentant för Trollebodaprojektet poängterade värdet av att förse allmänheten med ett konkret informationsmaterial som de kan förhålla sig till längre fram i processen. Flera intervjupersoner betonade vikten av att snabbt återkomma med svar på frågor (t.ex. myndighetsrepresentant, Mörbylånga kommun; Vindkraftsrepresentant Trollebodaprojektet). Vidare betonades att det vid samrådet också skulle framgå att de vill ha dialog och synpunkter, samt när i processen det finns chans att yttra sig. En ökad följsamhet och flexibilitet i utformningen av samrådsprocessen märktes också bland vindkraftsprojektörerna under undersökningsperioden. Vissa lät även samrådsprocessens utformning utgöra en samrådsfråga. Detta resulterade exempelvis i en

bussresa runt södra Kalmarsund med fotomontage av projektet från olika utsiktspunketer (Vattenfall Power Consultant 2006-09-15, MKB bilaga 01:A4). Ett sådant upplägg var tänkt att ge en så realistisk upplevelse som möjligt och skapa forum för dialog.

Möte präglad av samsyn, öppenhet och respekt

Resultaten vittnar om att de kommunikativa förutsättningarna under förankringen av vindkraftsprojekten präglades av respekt, samarbetsvilja och öppenhet, både i kommunerna och i regionen som helhet. Bland annat uppgav myndighetsrepresentanter (för Torsås, resp. Mörbylånga kommuner) att de upplevde att vindkraftsentreprenörerna har ansträngt sig att lyssna in och bemöta lokala erfarenheter och synpunkter. De aktörer som arbetade med vindkraft beskrevs som ”en kärntrupp, som kan mycket om vindkraft. Vi drar åt samma håll när det gäller vikten av att vindkraften ska placeras rätt, på rätt plats och att vi ska ha den” (Myndighetsrepresentant, regional nivå). En projektörsrepresentant för Utgrunden II sa i sin tur:

> Vi arbetade på ett ytterst, skulle jag vilja påstå, seriöst sätt […] jag tror också att vårt starka engagemang i att produkten är miljönyttig, att vi jobbar för en god sak […] det tror jag smittar av sig. Man respekterar en projektör på ett annat sätt än om den bara utstrålar profithunger (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II)

Flera hörda myndighetsrepresentanter från Torsås respektive Mörbylånga kommun underströk vikten av att meningsskiljaktigheter kunde diskuteras på ett respektfullt sätt under samrådsmötena med både allmänheten och myndigheterna. En representant från en vindkraftsprojektör (Trollebodaprojektet) drog slutsatsen att ”jag tror att det är väldigt bra att göra lite mer än vad man behöver”. I Torsås där ömsesidigheten i engagemanget mellan kommunen och vindkraftsentreprenörerna var påtaglig påverkades även kommunikationen:

> De [vindkraftsentreprenörerna] har varit väldigt lyhörda, och å andra sidan har ju kommunen varit lyhörd för vindkraftföretagen också. Det har varit ömsesidigt utbyte och vi har haft mycket nära dialog (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun).

Kommunikation genom dialog, ömsesidigt lärande och återkoppling

Utöver samråden uppgav flera av vindkraftsrepresentanterna (Utgrunden II, Trollebodaprojektet, Utgrunden I och Yttre Stengrund) att de hade arbetat med informella informationsmöten utanför tillståndsprocessen, med avsikten att uppnå en givande dialog med så många som möjligt.

Den öppenhet som i hög grad präglat dialogen, återspeglas också genom det ömsesidiga lärande som förekommit mellan aktörerna. Detta var särskilt tydligt vid de senare projekten där exempelvis vindkraftsrepresentanter för Utgrunden II uppgav att de avsåg skaffa sig kunskaper om innebörden av deras projekt i de lokala sammanhangen. En hög grad av lokal närvaro och tillgänglighet för dialog, men även intresse för att lyssna på varandras synpunkter uppgavs som centralt här, vilket betonades av en vindkraftsrepresentant från:

> Att ha ett första informationsmöte rätt så öppet och kanske mer lyssna på vad folk säger, det tror jag är bra […] för då skapar man en kontakt och talar om att här är vi och så här ser vi ut – att man möter människor. Och jag upplever att ju fler gånger man träffar några som jobbar med någonting så får man liksom förståelse för att det här är deras uppgift, det är deras jobb. […] Är det någon som bara dimper ner vid ett tillfälle och sedan ser man dem aldrig mer, då hinner man aldrig få någon kontakt (Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet).

Företrädare för både myndigheter och vindkraftsaktörer vittnade också om en ömsesidig kunskapsuppbyggnad sinsemellan (Myndighetsrepresentanter, Torsås kommun, regional nivå; Vindkraftsrepresentanter, Utgrunden I resp. Utgrunden II). Exempelvis att lära sig om inte bara vindkraftens roll i miljöarbetet, utan även om hur planering, projekteringen och ekonomin fungerar kring ett vindkraftsprojekt, upplevdes som mycket värdefullt bland myndigheterna. Den ömsesidiga kunskapsuppbyggnaden ansågs även inkludera en ökad förståelse bland allmänheten, för behovet och innebörden av vindkraftsutbyggnad. I Mörbylånga utrycktes mycket positiva erfarenheter av de vindkraftsentreprenörer som arbetat engagerat med att återkomma till frågeställare med svar på de frågor de inte kunnat besvara direkt. Det beskrevs som viktigt ”att man inte bara hugger av folk och säger att det här fattar ni ändå inte. Utan man tar åt sig de synpunkter som kommer in och försöker att utreda och ge ett svar […] så seriöst man kan” (Myndighetsrepresentant, Mörbylånga kommun). Den arbetsmetoden bekräftades av flera vindkraftsrepresentanter för samtliga projekt i Kalmarsund. Omfattande studier har också genomförts av vindkraftsprojektörer för att kunna besvara viktiga frågor, exempelvis kring påverkan på fåglar, fisk och fladdermöss (Länsstyrelsen i Kalmar län 1999-03-04) och landskapsbilden. En vindkraftsrepresentant (Trollebodaprojeketet) betonade vikten av ”snabba personliga svar på personliga frågor”. Frågor av generellt intresse publicerades även på projektets hemsida.

Vindkraftens inverkan på fisket var en fråga där det bristande kunskapsläget påtalades vi många olika sammanhang. Frågan engagerade såväl yrkesaktiva fiskare i Torsås kommun (Airicole AB2002-09-06, bilaga 18:4) som Svenska Sydkustfiskarnas Centralförbund och Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), vilka deltog genom samråd

och yttranden (Vattenfall Power Consultant 2006-09-15, bilaga 01:D). En vindkraftsprojektör skrev i ett av sina dokument:

> Där har fiskerinäringen och vindkraftsindustrin därmed ett gemensamt intresse. Låt oss därför försöka föra en dialog hur vi bäst inhämtar kunskaper om Vindkraftens påverkan på fiskerinäringen (Vindkompaniet 2000-05-23).

En annan projektör berättade om sitt arbetssätt i fiskefrågan:

> Bland de mera berörda av projektet var [yrkes]fiskarna och många av dem upplevde planerna som ett allvarligt hot mot deras verksamhet. De litade inte på våra uppgifter om ringa eller ingen påverkan på deras verksamhet. Vi fick medverka till en hel del forskning med bl.a. Fiskeriverket för att bli trovärdiga (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II).

Yrkesfiskarnas skepsis till vindkraft i Kalmarsund föreföll dock inte ha minskat under undersökningsperioden (t.ex. Nilsson m.fl. 2004-10-10). Myndighetsrepresentanter i båda kommunerna (Torsås kommun, resp. Mörbylånga kommun) lyfte trots det fram den positiva upplevelsen av att vindkraftsentreprenörerna har varit måna om att ta hänsyn till lokala synpunkter och önskemål när det gäller den fysiska utformningen av vindkraftsprojekten. Detta gällde särskilt de senare vindkraftsprojekten i området (t.ex. Airicole AB2002-09-06, bilaga 18:4, resp. bilaga 18:17).

Täta kontakater genom lokal närvaro och nätverkande

Vindkraftsentreprenörernas höga grad av lokal närvaro i Torsås kommun uppfattades som mycket positivt för förankringsarbetet. Detta framgick tydligt i samtliga intervjugrupper. Entreprenören som drev byggnationen av Utgrunden I, liksom projektören för Utgrunden II var särskilt engagerade i denna arbetsmetod. Projektören för Utgrunden II hade ett lokalkontor i Bergkvara hamn som var bemannat på halvtid under en stor del av tillståndsprocessen. Två företrädare för Utgrunden II beskrev fördelarna av lokal närvaro under kommunikationen mot allmänheten:

> Det är inte så lätt att sitta i Stockholm och veta varför det ser ut som det gör på Öland och i Bergkvaraområdet. [Genom närvaro] får man en ökad förståelse och en ökad respekt också för synpunkterna där och man förstår historien och kulturen bakom det hela och […] den politiska agendan för kommunen (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II).

> Att vi fanns på plats och kunde ta allmänheten var ju också betydelsefullt för politikerna [och] tjänstemän [som fick] frågor från allmänheten och kunde peka med hela handen ’där borta i röda stugan, där finns de som kan svara på frågan’ (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II).

Av uttalandena framgår tydligt att den lokala närvaron bidrog till entreprenörens förståelse för det lokala sammanhanget. Det underlättade också en tät kontakt vilket innebar att allmänheten och andras frågor snabbt kunde besvaras genom personliga möten. Sammanfattningsvis beskrevs det som ett effektivt sätt att ”fånga upp alla opinionsyttringar, och skapa ett förtroende hos lokalbefolkningen och kommunen” (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II). Att kommunikationen till stora delar verkar ha varit tät, respektfull och direkt mellan olika parter framstår som en rimlig anledning till ett begränsat behov av att driva en offentlig debatt i media.

Informationsspridning utöver tillståndsprocessen

När det gäller att sprida information under tillståndsprocessen (liksom i flera andra sammanhang) lyftes arbetet med Utgrunden II fram som en ”bra modell” i båda studerade kommunerna. Representanter för entreprenören sade sig dra många viktiga lärdomar från sitt arbete med Abbekåsprojektet (se kap. 4) som var värdefulla i deras arbete med Utgrunden II. De underströk särskilt vikten av riklig och frekvent information mot lokalsamhället och myndigheter, både om projektet och om hur tillståndsprocessen utvecklade sig.

Företaget som byggde Utgrunden I med bas i Bergkvara hamn, satsade mycket på att informera om utvecklingen och om vindkraft i kommunen. De engagerade sig i flera evenemang, exempelvis inför resningen och införandet av Vindkraftens dag, som sedan firades i flera år med stort intresse från allmänheten. Vid dessa evenemang, liksom vid olika studiebesök har företagen ordnat båtturer ut till vindkraftsparken Utgrunden I och den forskningsstation som byggdes på Utgrundens gamla fyrtorn och lokala företag engagerades för att servera mat och fika. Myndighetsrepresentanter från Torsås kommun uppgav att dessa tillställningar har varit viktiga för att sprida information kring vindkraften genom direkta upplevelser och möten som sådana engagemang har gett möjlighet till. Evenemangen upplevdes av de intervjuade också ha skapat en känsla av delaktighet bland en bred allmänhet, där Bergkvara blivit en naturlig plats för frågor och diskussion. I lokaltidningarna beskrevs evenemangen genomgående som trevliga och upplevelserika händelser, exempelvis i artiklar som ”Folkfest i Bergkvara när alla ville se vindkraften” (Pettersson 2000-09-25) eller ”Festliga vindkraftsdagar” (Gravestam 2007-09-05). Engagemangen i det lokala sammanhanget gick alltså långt utanför vad som krävs av vindkraftsprojektörerna i tillståndsprocessen och uppgavs ha bidragit till den positiva inställningen i Torsås kommun.

Även Torsås kommun engagerade sig i att bidra till kunskapsspridningen kring vindkraft. De upplät en lokal till en utställning om vindkraft under namnet ”Vindkrafts-

expo” i Bergkvara hamn. Där bidrog entreprenörer med informationsmaterial och upprustning av lokalen. Utställningen har använts vid olika evenemang som hållits kring vindkraft (Vattenfall Power Consultant 2006-09-15, bilaga 01:A3), och intresset har varit stort med lokala, nationella och även internationella besökare. Ett projektarbete som drevs av en skolklass i Bergkvara och resulterade i boken ”Vindkraftsboken. Av barn för barn” (Regionförbundet i Kalmar län 2006), innebar att kunskap om vindkraft spreds via barnen ut i samhället. Arbetet med att profilera kommunen som en vindkraftskommun uppgavs också ha förstärkt medvetenheten om vindkraften i kommunen. I Mörbylånga kommun saknas liknande insatser, även om de har informerat om händelseutvecklingen genom kommunens informationsblad ”Din kommun” (Myndighetsrepresentant, Mörbylånga kommun). Vindkraftsentreprenörer har även ordnat båtturer till Utgrunden I från Degerhamn.

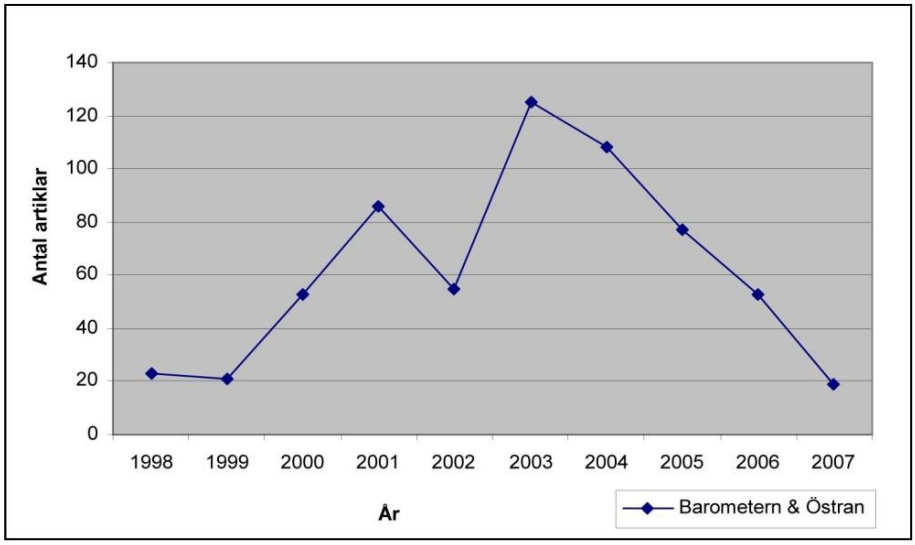
En representant för företaget som byggde Utgrunden I uppgav att de arbetade mycket medvetet och intensivt med att hålla media uppdaterade kring utvecklingen av deras projekt. Detta var dels ett sätt att sprida information om projektet mot allmänheten, dels var det även en strategi i en högre målsättning om att driva på utvecklingen av förutsättningarna för vindkraftsutvecklingen på nationell nivå. De hyrde också in en PR-konsult som fick i uppgift att skriva pressreleaser kring byggnationen och relaterade händelser.

> Vi fick ju lokalmedia med, men vi skickade hela tiden ut det till alla landsortstidningar och rikstidningar. […] Efter ett tag så fick vi det här tryckt i fler och fler tidningar så till slut fick vi ju med riksmedia (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden I).

Nyhetsbevakning i lokaltidningarna

Lokala dagstidningar har hittills nämnts i flera olika sammanhang i egenskap av en kanal för förankringen av vindkraft, såväl genom nyhetsrapporteringar som forum för debatt. Därför är det relevant att ge en samlad bild av resultaten i mediestudien av de lokala dagstidningarna.

Den mediala rapporteringen kring vindkraftsprojekten Utgrunden I och Utgrunden II återspeglas i figur 8 (nedan).



Figur 8. Sökorden ”Utgrunden” + ”vindkraft" i Barometern & Östran.

Figuren återger antalet artiklar som innehöll sökorden ”Utgrunden” och ”vindkraft” i Barometern och Östran. Lokaltidningarnas bevakning av visade en tydlig uppgång under och precis efter byggnationen av Utgrunden I vid årsskiftet 2001. Beträffande Utgrunden II sammanföll uppgången av antalet artiklar tydligt med aktiviteten i tillståndsprocessen, som sträckte sig över perioden 2001-2005. Därefter minskade antalet artiklar markant efter det att tillståndsprocessen genomförts, och i synnerhet då projektet senarelades tid i januari 2007.

En mer generell ökning av antalet artiklar om ämnet vindkraft kunde också konstateras. Vid en sökning endast på ordet ”vindkraft” i Barometern och Östrans arkiv återfanns ett drygt 50-tal artiklar per tidning år 2000. År 2007 blev motsvarande resultat 450, respektive knappt 300 artiklar. Under samma period ser intresset för miljödebatten ut att öka. Denna tolkning motiveras med att antalet sökträffar för begreppen ”hållbar utveckling” och ”förnybar energi” ökar markant under den studerade perioden. Begreppet ”hållbar utveckling” förekom i omkring 15-20 artiklar per år i de båda tidningarna åren omkring 2000. Därefter ökade antalet, i synnerhet i Barometern som uppvisade toppår under 2002 och 2006-2007, med upp till ett drygt 70-tal artiklar per år. Studien visar att vindkraft generellt är ett ämne som har fått ett växande utrymme i media, även om en specifik vindkraftspark tycks synas mest i lokaltidningarna under tillståndsprocessen och under byggnationen.

Bred kunskapsuppbyggnad

Betydelsen av att kunskap sprids om vindkraftens innebörd framställdes återkommande, och av alla hörda aktörsgrupper, som grundläggande för acceptansen av projekt. En myndighetsrepresentant från Torsås menade att ett fortsatt kunskapsbyggande bland alla inblandade kan minska uppkomsten av de onödiga farhågorna om negativa konsekvenser.

I samband med etableringen av Utgrunden I och Yttre Stengrund genomfördes forskning om den havsbaserade vindkraftens effekter på och fisk (Hansson 2006) och sjöfåglar (Pettersson 2005). Tillfällen för kunskapsbyggnad genom information, dialog och upplevelser har också varit påtagligt närvarande i Torsås kommun. I de båda kommunerna och på regional nivå vittnades om en kunskapsuppbyggnad som präglats starkt av ömsesidigt lärande mellan myndigheterna och vindkraftsentreprenörerna, men även med allmänheten.

Från Regionförbundets sida har många insatser också gjorts för att sprida kunskap om vindkraften som energikälla och om dess roll i energiomställningen mot en ekologiskt hållbar och fossilbränslefri energiförsörjning. Aktiv medverkan till kommunal och regional information och planering för vindkraft är en sådan insats. Information till näringslivet om dess möjligheter inom verksamhetsområdet vindkraft är en annan. Regionförbundet medverkade även till *Vindkraftsboken. Av barn för barn* (Regionförbundet i Kalmar län 2006) och Vindkraftsdagen i Bergkvara för att öka kunskapen om vindkraften. Regionförbundet i Kalmar län inrättade den årliga institutionen Nationella Vindkraftskonferensen för nationellt utbyte av information och erfarenheter på vindkraftsområdet.

I nyhetsbevakningen var forskningsfrågor ett tema som förekom i en femtedel av de studerade artiklarna i Utgrunden-studien, vilket kan förklaras med att forskning bedrevs i Kalmarsund kring vindkraftsprojekten. Forskningsverksamheten skapade relativt positiva rubriker som ”Vindsnurror till havs gynnar marint liv” (Danielsson 2004-02-11), eller ”Flyttfåglar väjer för vindkraftverken” (Klintö/TT 2001-05-10). Forskningens höga närvaro i rapporteringen kan ha bidragit till att kunskapsuppbyggnaden framstod som konkret, och att osäkerhetsfaktorerna togs på allvar och utreddes. De större visionerna kring ett forsningscentrum i regionen lyftes också fram, liksom påtryckningar från de berörda kommunerna mot regeringsnivån om forskningsmedel till regionen.

Vikten av att företrädare för kommuner och regionala myndigheter har tillräcklig kunskap om vindkraften och dess roll som miljöpolitisk åtgärd (Myndighetrepresentant, regional nivå). Kunskapen kring vindkraft har ökat betydligt i de två kommunerna det senaste årtiondet genom erfarenhet av projekten. Trots det menade en regional myndighetsrepresentant att det fortfarande finns ett utbildningsbehov både bland allmänheten och inom de kommunala verksamheterna. Uppfattningen bland de intervjuade från samtliga aktörsgrupper var dock att vindkraftsbranschen inte kan ta något omfattande ansvar för informationsspridningen om vindkraften och dess roll i samhället. De ansågs inte vara trovärdiga eftersom deras verksamhet bygger på ekonomiska intressen. Intervjupersonernas tydliga slutsats var att övergripande information måste komma från oberoende källor, för att uppfattas som trovärdig och legitim. Här nämndes både statliga myndigheter som Energimyndigheten och Naturvårdsverket såväl som regionala myndigheter. En intervjuperson från Torsås kommun sa:

> Jag tror faktisk att Energimyndigheten till exempel har en viktig roll när det gäller just att ge människor information om varför vi måste skapa en energiomställning och vad är det för fördelar med vindkraft jämfört med andra energislag, så att folk förstår vilka utmaningar vi står inför. […] Man måste se till så att allmänheten - många människor - verkligen känner att det är viktigt (Myndighetsrepresentant, Torsås kommun).

Skurups kommun - från vindkraftsprojekt till folkomröstning

Det studerade så kallade ”Abbekåsprojektet” aktualiserades i Skurups kommun i Skåne i kommunens havsområde år 2001 (se karta i figur 7, samt tabell 2). Förankringsprocessen utvecklades här på ett helt annat sätt. Projektörens inledande kontakt och kommunikation med kommunen kritiserades hårt av alla, inklusive dem själva. Projektet utlöste samtidigt också ett slumrande tvisteämne om vindkraftens möjligheter inom kommunens område. Här fanns olika uppfattningar om vindkraftens potential som energikälla och dess lokala landskapspåverkan (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun). Den intensiva och tudelade samhällsdebatt som tog fart landade i att det hölls en folkomröstning angående om vindkraft i kommunens havsområde skulle tillåtas eller ej vid det allmänna valet hösten 2002. Efter att medborgarna med en knapp marginal röstade nej till havsbaserad vindkraft i kommunen lades projektet ner. Projektören hann dock genomföra informationsmöten och tidiga samråd. Förankringsprocessen kring Abbekåsprojektet kan på det hela taget betecknas som intensiv och polariserad, men även som otydlig till följd av att den kom att ske parallellt med diskussionerna inför folkomröstningen.

Vindkraftsprojekt i område med negativ erfarenhet och inställning

Fallstudien i Skurups kommun visar tydligt att förankringsprocessen kan präglas starkt av tidigare erfarenheter och vändningar inom den kommunala planeringen. Skurups kommun hade, vid tiden då Abbekåsprojektet presenterades 2001, aktuella upplevelser av vindkraftsärenden från sent 1990-tal. Dessa hade gett upphov till omfattande motstånd och överklaganden från allmänheten. Bakgrunden var, enligt intervjuade myndighetsrepresentanter i Skurups kommun, att vindkraftsärendena hade varit förenade med upplevelser av otydligheter och maktutnyttjande såväl som oro för en negativ landskapspåverkan. En myndighetsrepresentant (Skurups kommun) beskrev exempelvis hur en tidigare projektör hade delat ut inbjudningar kvällen före samrådsmöte, medan en annan inför beslut försökte fördubbla antalet verk mot det antal som angivits i tillståndsprocessen. Under andra halvan av 1990-talet ökade antalet tillståndsansökningar avseende vindkraftsetableringar i Skurups kommun. En myndighetsrepresentant (Skurups kommun) beskrev allmänhetens gensvar som ”en enorm opinion mot vindkraft” och menade att: ”Så fort man nämner ordet vindkraft i Skurups kommun så har man en folkstorm näst intill” (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun). En rikstäckande undersökning av SOM-institutet visade också att människor i Skåne hade den mest skeptiska inställningen till vindkraft samtidigt som de var bland de minst negativa till ökad kärnkraftsanvändning (Hedberg 2004). En politisk koppling framgick också i det studerade materialet. Medan socialdemokraterna i princip ställde sig positiva till vindkraft uttalade sig moderaterna negativt samtidigt som de förordade kärnkraften (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun).

Låg tillit efter brister i initial förankring

Intervjuade vindkraftsrepresentanter (Abbekåsprojektet) uppgav att de inledde kontakterna i ett tidigt skede av planeringen, för att tillsammans med lokalsamhället komma fram till en lämplig utformning av projektet. Här påtalade de dock att de gjorde ett avgörande misstag genom att inte sätta sig in i det lokala stämningsläget och erfarenheterna kring vindkraft och därmed inte anpassade förankringsprocessen därefter.

Myndighetsrepresentanterna (Skurups kommun) återkom till tre misstag som de upplevde då företaget introducerade sig själva och projektet. För det första att kommunföreträdarna inte blev inbjudna till möte samtidigt som angränsande kommuner, något som framställdes som en näst intill oförlåtlig nonchalans. En ”PR-blunder”, som en myndighetsrepresentant (Skurups kommun) uttryckte det. Att projektören inte noterat Skurups kommun på kartan tolkades som att de inte satt sig in i det lokala sammanhanget tillräckligt ingående. Upplevelsen uppgavs ha satt stark prägel på

myndighetens inställning och agerande i frågan. Dessutom hann nyheten ut via lokaltidningarna innan alla berörda inom den kommunala organisationen hunnit ta del av projektförslaget, vilket försämrade utgångsläget ytterligare. I en inledande brevväxling gav kommunstyrelseordförande i Skurups kommun uttryck för sin upplevelse i ett brev till vindkraftsprojektören:

> Jag vill också påminna er om den nonchalans som ni visade i det inledande arbetet med att presentera projektet. Överhuvudtaget visste ni inte att Skurups kommun fanns och ni presenterade projektet som ett Ystad-Trelleborgsprojekt (Skurups kommun 2002-09-03).

Vid tiden för Abbekåsprojektet fanns inga gällande planeringsdokument för vindkraft i kommunen, mycket på grund av en väl utbredd skepsis mot vindkraft (se avsnitt: Vindkraftsplanering präglad av osäkerhet om kunskap och viljeriktning). De preliminära planerna som framställdes initialt för Abbekåsprojektet omfattade 73 verk som även sträckte sig in i de båda grannkommunerna Trelleborg och Ystad. Efter omedelbara protester begränsades antalet till 28 verk på en betydligt mindre yta, ca 8 km från Skurups kommuns kust. Detta uppfattades som ett sätt att försöka mildra kritiken. Men vindkraftsprojektören uppgav istället att syftet varit att presentera ett första projektförslag som kunde anpassas utifrån frågeställningar, synpunkter och kommunala planer (Airicole AB 2001-10-08). En politisk företrädare i kommunen uttryckte dock en vidare farhåga om att en annan projektör kunde söka ytterligare tillstånd senare:

> Vem kan tro på uppgifterna att man nöjer sig med 28 verk när de ursprungliga planerna låg på 73 stycken. Redan 28 verk är 28 för många. Även om Airicole försäkrar att de inte tänker bygga fler än dessa 28 verk så finns det andra vindkraftsexploatörer som också kan tänkas bygga fler (Olsson - Moderata samlingspartiet i Skurup 2001-12-12).

I det här skedet beslutade kommunen att genomföra en folkomröstning om havsbaserad vindkraft längs kusten. Ytterligare ett misstag, som framgick under intervjuerna, var att entreprenören inte lyssnade på råd från kommunens företrädare innan de påbörjade sitt projekt. En kommunrepresentant drog sig till minnes ett samtal inför det första mötet med allmänheten i december 2001:

> Jag minns att jag sa till dem att ni kommer få en hiskelig massa människor och ni kommer inte få plats där […] De lyssnade inte så två tredjedelar av mötesdeltagarna fick inte plats i lokalen (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Förutom att mötet fick skjutas upp, menade myndighetsföreträdarna att händelsen bidrog till kommunföreträdarnas och allmänhetens syn på företaget som oseriöst och ignorant. Slutsatsen beträffande den initiala förankringsprocessen uttrycktes av en myndighetsrepresentant (Skurups kommun): ”genom sitt sätt att agera så bröt man sitt

förtroendekapital fullständigt". Detta påverkade tilliten kraftigt negativt. Vindkraftsrepresentanterna (Abbekåsprojektet) menade att de gick in med målsättningen att vara lyhörda och skapa en dialog med allmänheten, för utbyte av kunskaper om vindkraft respektive lokala synpunkter och förväntningar. De konstaterade dock själva att de hade misslyckats med den intentionen. Mötet upplevdes som väldigt hätskt. Vindkraftsrepresentanterna (Abbekåsprojektet) var också kritiska i sin självanalys och en intervjuperson sammanfattade erfarenheterna, vilket citaten visar:

> Felet med projektet var att vi hade för bråttom, vi hade inte informerat i tid, vi hade inte tagit det successivt. Politikerna var inte informerade, eller dåligt informerade […] Projektet havererade på grund av att informationen inte hade fungerat från vår sida (Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet).

> Vi fick aldrig fram budskapet. Det gick aldrig att komma igen efter det (Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet).

Strax efter projektörens första möte med allmänheten bildades en lokal avdelning inom organisationen Föreningen för Svenskt Landskapsskydd, under namnet Rädda Sydkusten. I ett av deras många informationsblad skrevs: "Föreningens ändamål är att genom information, opinionsbildning och liknande åtgärder skydda Skånes sydkust från etablering av miljöförstörande havsbaserade vindkraftverk" (Rädda Sydkusten, Odaterat informationsblad 1).

Legitimiteten i samrådsprocessen ifrågasätts

Vid flera tillfällen protesterade lokalbefolkningen mot hur projektören arbetade med samrådsprocessen. En fråga som fick stort utrymme under tillståndsprocessen gällde vad som skulle definieras som samråd eller ej. Frågan uppstod vid ett samråd då företrädare för en lokal grupp menade att detta möte inte uppfyllde kraven för tidigt samråd, eftersom "exploatören före samrådet skall lämna information om projektet till enskilda berörda samt att informationen vid större verksamheter bör lämnas vid särskilda informationsmöten" (Protokoll från informationsmöte beträffande planerad vindkraftspark i havsområdet utanför Abbekås – Smygehamn 2002-02, s. 2). En annan person vid mötet menade enligt samma protokoll att en anledning till att de ville att mötet skulle klassas som ett informationsmöte var att entreprenören "skulle få tillfälle att behandla våra frågeställningar". Misstänksamheten mot entreprenören märktes bland annat genom en fråga ur publiken:

> Kan ni förklara för mig varför Ni under nästan en hel timme höll på för att försöka förhindra att detta möte skulle kallas för informationsmöte? Varför var det så oerhört viktigt för Er att kalla detta informationsmöte för ett tidigt samrådsmöte? (Protokoll från

> informationsmöte beträffande planerad vindkraftspark i havsområdet utanför Abbekås – Smygehamn 2002-02, s. 13).

Uttalandet kan tolkas som ett önskemål om ett lokalt inflytande i upplägget för tillståndsprocessen. En myndighetsrepresentant i Skurups kommun sade sig också ha upplevt att vindkraftsprojektören ”pratade för mycket om den juridiska möjligheten att kunna bygga även om de andra inte ville” och fastslog att ”De ska ha en försäljare där och inte någon jurist”.

Ett starkt motiv till engagemanget mot vindkraftsprojektet var enligt kommunrepresentanterna upplevelsen av en oproffsig aktör som agerar ointresserat, arrogant, över huvudet på folk, med ”storbolagsfasoner” och som ”översittartyper”. Sammanfattningsvis förklarade en myndighetsrepresentant upplevelsen:

> … man mästrade människor... ungefär […] säger till folk att det här begriper du inte, och det ska man inte göra. Man måste ta människor på allvar, människor märker liksom när de inte blir tagna på allvar, och då blir man helt enkelt arg (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Hela denna diskussion kan tolkas som en misstroendeförklaring gentemot hur entreprenören bedrev processen, och därmed ett underkännande av legitimiteten. Exempelvis utkrävdes att representanter för lokalbefolkningen skulle ges möjlighet att justera mötesprotokollet, för att på så sätt ha kontroll över att deras synpunkter kom med.

Det går också att notera en maktaspekt i argumenten mot entreprenörens ägarstruktur. Bolaget ägdes indirekt av franska staten, vilket inte ansågs kunna garantera förståelse och intresse för det lokala sammanhanget. En kommunpolitiker uttryckte sin upplevelse:

> ’här kommer vi och franska staten som står bakom, och kom inte här och stoppa oss’ (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Myndighetsrepresentanterna vid kommunen lyfte fram vad vindkraftsentreprenören hade kunnat göra annorlunda för att skapa ett större förtroende. Förslag som framkom var att projektören borde ha ”pratat med människor, ganska förutsättningslöst” (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun) och borde ha haft en mer ödmjuk hållning.

En myndighetsrepresentant (Skurups kommun) menade att olika parter frekvent beskyllde varandra för oärlighet, vilket även framkom genom det övriga empiriska materialet. Detta kan ses som ett uttryck för oförmågan att mötas i kommunikationen, och möjligen även för den maktkamp som försiggick. Vindkraftsprojektörens misslyckanden i Skurup i det initiala arbetet och kommunikationen, genom att inte vara

tillräcklig tydlig med sina avsikter och att inte lära sig om det lokala sammanhanget på ett tillfredställande sätt, fanns med som ett återkommande tema genom hela det studerade materialet. Det användes också som argument för att projektören, och i förlängningen även branschen, ansågs ha förbrukat sitt förtroende.

Frustration över enkelriktad information och begränsat inflytande

En person, som i ett debattinlägg kritiserade vindkraftsprojektören för att ”diktera villkoren” och för att de ”vägrar att hålla ett ordentligt samrådsmöte” dit alla berörda kallades, menade också att:

> Där är det inte fråga om att göra några ändringar i planerna efter att man lyssnat på inkomna synpunkter, där är det inga överläggningar mellan jämbördiga parter. […] Istället koncentrerar sig företaget på enkelriktad ’information’, det ord som nu allt mer börjat användas då någon vill tvinga på människor någonting, med undermeningen att de som har invändningar egentligen inte vet vad de talar om (Larsson 2002-08).

Frustrationen över det begränsade lokala inflytandet och misstro mot projektören framgick i flera sammanhang. Tidningarna i Abbekås-studien återkom genom ett flertal artiklar och insändare till samrådsprocessens genomförande. I en artikel citerades en privatperson som ska ha sagt: ”Det är ren business för er men diktatur om ingen bryr sig om vad vi som drabbas tycker” (Johansson 2002-01-11). Detta kan tolkas som starka protestyttringar ur ett demokratiskt perspektiv. Ett uttalat missnöje med hantering och tillförlitlighet i informationen kring vindkraftsprojektet kunde också noteras i Abbekås-studien. 14 av de 86 analyserade artiklarna uttalade någon slags missnöje med informationen.

Försök att ändra kommunikationsstrategi

En av vindkraftsrepresentanterna reflekterade över händelseutvecklingen:

> Sedan försökte vi att ta två steg tillbaka och reparera skadan, vara öppna, vara närvarande. […] Men vi hade inget stöd från politikerna, så det var egentligen en ganska dödfödd situation (Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet).

Det framgick tydligt genom intervjuerna att företrädarna för vindkraftsentreprenören lärde sig mycket genom sitt arbete med Abbekåsprojektet. Centrala nyckelord var ”lyssna” och ”öppenhet”. En vindkraftsrepresentant menade också att ”det var väldigt viktigt att vi försökte förstå de motstående intressena, förstå argumenten och inte bygga upp ett försvar utan mera en förklaring” (Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet). När entreprenören upplevde att stormöten inte fungerade övergick de till andra mötesformer som skulle göra det möjligt för alla att komma till tals, vilket citatet visar:

> Man kan inte ha möte med 300 personer och tro att man ska kunna föra en diskussion, det går liksom inte, inte i den stämningen som var då (Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet).

De intervjuade vindkraftsrepresentanterna uppgav att de började arbeta med att skapa tillfällen för möten genom att vara tillgängliga för dialog med allmänheten i Skurup på många olika sätt. Förutom två bussresor till Bergkvara med utflykt till Utgrunden I, så anordnades två skärmutställningar som var bemannade under vissa tider som en del av samrådsprocessen. Där kunde besökare även lämna frågor och kommentarer i en brevlåda som besvarades av projektören. Kontakt kunde också tas via e-post, varefter svar presenterades på företagets hemsida. Vindkraftsrepresentanterna upplevde att den bemannade skärmutställningen som del i samrådsprocessen var ett bra sätt att nå ut med information om projektet. Då gavs möjlighet att informera om planer, samt att föra en direkt kommunikation med de besökande. Denna samrådsform stötte dock också på protester (Rädda Sydkusten 2002-07-26).

Vindkraftsplanering präglad av osäkerhet om kunskap och viljeriktning

I kommunens gällande plandokument framgick att kommunen i stort dragit slutsatsen att vindkraften kolliderar med många intressen och att förutsättningarna i kommunen framstod som mycket begränsade. År 1998 hade kommunen gett en extern konsult i uppdrag att utarbeta ett förslag till en kommunal vindkraftspolicy (Skurups kommun 1998-08-19). Det förslag som presenterades (Uddenberg 1998) visade dock på en rad oklarheter kring vindkraften på nationell nivå, enligt en myndighetsrepresentant i Skurups kommun. Förslaget resulterade i omfattande protester från allmänheten, exempelvis genom ett gemensamt yttrande från 110 personer (Andersson m.fl. 1999-01-24). Ett påtagligt avståndstagande märks också i ett dokument med rubriken ”Förslag till riktlinjer för uppförande av Vindkraftverk i Skurups kommun” (Fastighetsägare och boende i Skurups kommun 1999). Detta bidrog till att kommunen valde att inte anta policyn. Istället beslutades att vindkraftsplaneringen skulle avvakta den statliga utredning som var på väg, liksom energimyndighetens beslut om riksintressen för vindkraft. Den statliga utredningen ”Rätt plats för vindkraft” (SOU 1999:75) beskrevs dock som en besvikelse:

> När den kom så konstaterade vi kapitel efter kapitel att ’det måste utredas vidare’, och ’det är inte klarlagt’. Och det var då man helt konkret beslutade från kommunfullmäktige att ’kan inte staten reda ut vad som är problemet så kan inte kommunen göra det’ (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Även genom offentliga uttalanden i lokaltidningarna gjordes det tydligt att kommunen intog en inväntande position utan något tydligt stöd för vindkraften. Exempelvis

citerades kommunstyrelsens ordförande i Skurups kommun med orden: ”vi vill ha klara statliga beslut innan något byggs. Därför har kommunen intagit en avvaktande hållning” (Johansson 2001-11-09). I väntan på tydligare besked från statligt håll fattade kommunen istället två beslut i tät följd, som i princip innebar att vindkraftetableringar inom kommunens markområde inte skulle ges tillstånd (Skurups kommun 1999-11-22; Skurups kommun 2000-04-10). Denna händelseutveckling präglade även mottagandet av det havsbaserade projektet.

Inte heller på regional nivå fanns någon vindkraftsplanering för havsområdena. I dokumentet *Lokalisering av vindkraftverk och radiomaster i Skåne* från Länsstyrelserna i Malmöhus och Kristianstads län (1996), formulerades syftet som att ”gynna utvecklingen av vindkraft i Skåne samtidigt som bevarandevärdena i landskapet tillgodoses” (s. 1). Här klassades den sydskånska kusten som ”områden med starka konflikter” med avseende på natur- och kulturmiljövärden samt försvarsintressen (bilaga 3 i samma dokument). Om kuststräckan i Skurup gjordes dock bedömningen att den ”tillhör ett av de mest vindrika områdena i Sverige och är därför mycket intressant för vindkraftsetablering. En etablering synes också möjlig inom delar av området” (Länsstyrelserna i Malmöhus och Kristianstads län 1996, s. 30). I såväl Skurups Miljöskyddsplan (Skurups kommun 1995) som gällande översiktsplan (Skurups kommun 1991) reflekterades över en risk att kommunens stora vindenergipotential inte kunde utnyttjas med hänsyn till motstående intressen. Även i lokaltidningarna framstod havsbaserad vindkraft närmast som ett hot mot den lokala utvecklingen. Exempelvis framkom en oro för att yrkesfisket skulle påverkas negativt (Jönsson 2001-12-11).

Vid tiden kring Abbekåsprojektet fanns alltså ett uttalat behov av bättre kunskaper och nationella ramar för vindkraftsplanering i Skurups kommun. Tillståndsprocessen för Abbekåsprojektet präglades också av osäkerhet kring viktiga frågor som inte ansågs vara tillräckligt klarlagda. Inte minst framställdes farhågor kring motstående intressen, som vindkraftens (befarade) påverkan på landskap, natur, turistattraktivitet, ljudupplevelse, skattemedelsanvändning, samt negativa ekonomiska effekter på yrkesfiske och fastighetspriser. Behovet av opartisk och tillförlitlig information från en neutral part blev uppenbart under processen. En informationsbroschyr från Energimyndigheten (2002) delades ut. Denna betraktades dock varken av kommunledningen eller av motståndarsidan som neutral och tillförlitlig, eftersom Energimyndighetens uppdrag är att främja utvecklingen av bland annat elkraft, och därmed även vindkraft.

Beslutande folkomröstning och oklart ledarskap

Frågan om vindkraftsplaneringen ställdes på sin spets i och med Abbekåsprojektet (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun). I enlighet med kommunens aktuella målsättning att stärka medborgarinflytandet, fattades beslutet att låta medborgarna avgöra i frågan, genom en beslutande kommunal folkomröstning (Skurups kommun 2002-01-16), vid det allmänna valet den 15 september 2002 (Skurups kommun 2002-03-11). Motiveringen hänvisade till informationsmötet som hölls den 10 januari 2002 om Abbekåsprojektet:

> I samband med informationsmötet uppstod en diskussion om vilka som var berörda av planerna. Från företaget antyddes att det begränsades av boendet längs kusten. Jag kan inte dela denna uppfattning. Stranden är allemansrättsligt område och människor besöker den för bad och rekreation och blir på så vis berörda. Frågan om hur människor som blir berörda av planerna på utbyggnad av vindkraften till havs skall kunna (få möjlighet) att påverka besluten. Givetvis kan alla som vill yttra sig över förslaget i samband med myndighetshandläggning. […] Jag menar att Skurups kommuns ställningstagande bör utgå från kommuninvånarnas uppfattning i frågan. […] Utifrån ovan föreslår jag att Skurups kommunfullmäktige beslutar om en kommunal folkomröstning om havsbaserad vindkraft inom Skurups kommuns område (Skurups kommun, Kommunstyrelsens ordförande 2002-01-15).

Här framgick tydligt kommunens ambition om ett brett medbestämmande från allmänheten. Frågan som ställdes i folkomröstningen var ”Vill du att havsbaserad vindkraft skall få etableras inom kommunens område?” (Skurups kommun 2002-05-13). Debatten och beslutet om vindkraft i havet lämnades därmed i hög grad över till allmänheten. Även arbetet med informationsspridning överlämnades i princip åt allmänheten och organisationerna (Rädda sydkusten och Vindens vänner). Kommunen fördelade 10 000 kronor till informationskampanjernas ja- respektive nej-företrädare, samt producerade en informationsskrift inför valet (Skurups kommun 2005-05-13; Skurups kommun, Odaterad Informationsbroschyr). Nej-kampanjen inför folkomröstningen drevs mycket aktivt av föreningen Rädda Sydkusten. De gick ut med informationsblad där en vindkraftsutveckling i havet beskrevs som ett experiment fyllt av osäkerhet (Rädda Sydkusten, Odaterat informationsblad 2). Inför folkomröstningen delade de ut ett eget, starkt vindkraftskritiskt, informationsblad med titeln ”Blåsningen” till alla hushåll i kommunen. Ja-kampanjen leddes av en liten grupp som kallade sig Vindens vänner som fokuserade starkt på vindkraftens roll ur ett miljöperspektiv. Förutom att själva delta i debatten engagerade de även olika organisationer att delta (som Greenpeace och Naturskyddsföreningen) (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Här framträdde ett dilemma i den tvetydiga avsiktsförklaringen för folkomröstningen, som påpekades från flera håll. Kommunfullmäktiges beslut gällde en folkomröstning

som syftade till att fatta ett beslut av generell karaktär. I kommunens informationsbroschyr framgick senare två avsikter med genomförandet av folkomröstningen. Den ena avsikten uppgavs vara att ”förstärka den lokala demokratin och uppnå ett brett beslutsunderlag” (Skurups kommun. Odaterad informationsbroschyr). Den andra avsikten tog fasta på det specifika planerade projektet utanför Abbekås:

> Resultatet från Folkomröstningen avses ligga till grund för kommunfullmäktiges yttrande i den prövning enligt miljöbalken som har inletts med anledning av att ett företag anmält sina avsikter att bygga en vindkraftpark i havet utanför Skurups kustområde (Skurups kommun. Odaterad informationsbroschyr).

Vindkraftsentreprenören reagerade mot att deras projekt togs upp i folkomröstningen samtidigt som tillståndsprocessen fortfarande befann sig i ett tidigt skede. De påstod sig också ha nekats möjlighet att delta i Ja-sidans kampanj, med motiveringen att de var en partsinlaga. Utifrån detta såg de sig tvungna att delta i den offentliga debatten inför valet för att försvara sig och sitt projekt (Vindkraftsrepresentanter, Abbekåsprojektet). Detta agerande skapade i sin tur reaktioner utifrån argumentet att företaget inte skulle lägga sig i folkomröstningen, vilken betraktades som en lokal angelägenhet. Även i medieanalysen märktes att Abbekåsprojektet och kommunens folkomröstning om havsbaserad vindkraft i hög grad diskuterades som ett gemensamt avgörande, vilket kan ha bidragit till den allmänna tvetydigheten i debatten.

Det ytterst jämna valresultatet, som först slutade med 18 rösters övervikt för Ja-sidan, blev tvunget att räknas om och slutade då med 27 röster övervikt för Nej-sidan. Det vill säga 3 628 personer (50,19%) av de som röstade i frågan var emot och 3 601 personer (49,81%) var för etablering av vindkraft i havet utanför Skurups kommun.[22] I Skurup fanns visserligen ganska starka röster för vindkraft, men resultatet överraskade ändå hörda intervjupersoner med ett så tydligt stöd för vindkraft i havet.

Liksom i Kalmarsundssammanhanget påtalades behovet av att upprätta en mellankommunal planering för havsbaserad vindkraft (Skurups kommun, 2002-01-16; Jönsson 2002-01-03). Frågan hamnade dock i skymundan vid arbetet med folkomröstningen, men behovet framkom bland annat genom förfrågningar från människor i grannkommunerna om att få delta i folkomröstningen (t.ex. Ohlin 2002-07-09).

[22] Valdeltagandet var ca 600 röster mindre än i kommunalvalet (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Maktaspekten var påtagligt närvarande i olika former under processen. Både uttalanden från myndighetspersoner i kommunen, såväl som inkomna yttranden från allmänheten, speglade upplevelsen av att en utomstående aktör försökte ta kontrollen över den redan splittrande vindkraftsfrågan.

Avståndstagande och polarisering i kommunikationen

Kommunikationen kring Abbekåsprojektet kan närmast karaktäriseras som misstänkliggörande och distanserad. Detta kan kopplas till den låga tilliten till projektören som grundades i en bristande förberedelser och kommunikation i det initiala skedet. Negativa erfarenheter av kommunikation och maktrelationer från tidigare vindkraftsprojekt i kommunen verkade också påverka förutsättningarna för förankringsprocessen i stort. Kommunledningens relativt tillbakadragna hållning innebar en avsaknad av politiskt ledarskap i debatten, när de i stort överlämnade kommunikation och informationsspridande insatser åt allmänheten, den aktuella vindkraftsentreprenören och olika organisationer. Grupperingarnas engagemang föreföll inriktad mot att argumentera för egna specifika perspektiv och intressen, snarare än att skapa dialog och ömsesidig förståelse för varandras kunskaper och perspektiv. Kunskapsbyggandet präglades på samma sätt av att olika grupperingar utgick från olika källor, där kommunikationen utvecklade sig mer som en polariserad debatt än som respektfull dialog med mål om ömsesidig kunskapsbyggnad. Försök från vindkraftsentreprenörens sida att erbjuda tillfälle för egna upplevelser genom studiebesök, verkade inte intressera kritiska grupper. Att det fanns en avsaknad av politiskt ledarskap märks också genom att nya ledargestalter skapades, exempelvis genom att kända namn och organisationer användes i debatten. ”Nej-sidan” engagerade företrädare för politiken på nationell nivå (Kristdemokraternas partiordförande Alf Svensson) och kultureliten (genom författarna Henning Mankell och Jan Troell). Jan Troell uttryckte till exempel att Skurupsborna användes som ”offerlamm” för vindkraften (Jönsson 2002-07-23). På liknande sätt engagerade ”Ja-sidan” Greenpeace, Energimyndigheten och FoI i egenskap av etablerade organisationer i debatten. Dessa olika företrädare kom med starka uttalanden som bidrog till ytterligare låsningar och polariseringar samtidigt som debatten blev mer opersonlig och icke-lokal.

Även inför folkomröstningen antog informationsspridningen en polariserande ton, både till innehåll och presentationsform. I kommunens informationsskrift, där ja- respektive Nej-sidan gavs utrymme att framföra sina argument gick Rädda Sydkusten exempelvis ut med påståenden om vindkraftens effekter som mötte reaktioner från flera håll. Vindkraftsprojektören reagerade i ett brev till Kommunstyrelsens ordförande

med hänvisning till aktuell forskning och menade att påståendena om påverkan på exempelvis havsströmmar, fågel och djurliv var ogrundade (Airicole AB 2002-08-30). Nej-sida" visade också ett tydligt ointresse av att möta Ja-sidan och vindkraftsentreprenören för att utbyta perspektiv och kunskaper. Vid två tillfällen uteblev Nej-sidan i sista stund (inför en paneldebatt och en bussresa till en vindkraftspark). Istället skedde en stor del av debatten i distanserad form via lokaltidningarna. En möjlig tolkning är därför att avsaknaden av politiskt ledarskap kan ha bidragit till ytterligare polarisering och distansering i debatten.

Media blev kommunikationskanal i debatten

De två mediestudierna uppvisade stora olikheter kan antas spegla den allmänna stämningen i lokalsamhället kring aktuella vindkraftsprojekt. Medan Utgrunden-studien kan karaktäriseras som nyhets- och informationspräglad, uppvisade materialet i Abbekås-studien en mer känsloladdad debattkaraktär, vilket inte minst stödjs av den höga närvaron av enskilda personer på insändarsidorna. I sin helhet visar studien att Utgrunden-studien förmedlar en mer positiv ton än Abbekås-studien.

Intensiteten i debatten i Skurup märks även i den omfattande mängden publicerade insändare som kunde konstateras i Abbekås-studien. Insändare, från privatpersoner, intresseorganisationer och vindkraftsbolag, utgjorde hela 42% av de studerade artiklarna (i Ystads Allehanda och Skånska Dagbladet). Detta kan jämföras med 14% i Utgrunden-studien (Barometern och Östran). Den påfallande stora andelen insändare i Skurups-studien kan även tolkas som att tidningarna utvecklades till ett viktigt debattforum. I Skurupsammanhanget bidrog möjligen tidningarna till polariseringen i debatten, genom att rubricera artiklar som "Vindens vänner och fiender" (Ledare i Ystads Allehanda 2002-07-18), "Skärmarnas krig om vindkraftsprojekt" (Jönsson 2002-07-06), "Informationskriget inför folkomröstningen trappas upp" (Andersson 2002-07-30). I medieanalysen märktes även att andelen artiklar som uttalade en "konflikt", i termer av starkt bristande tillit till vindkraft eller centrala aktörer, också tydligt speglar det omvittnade stämningsläget. Medan drygt 5% av artiklarna i Utgrunden-studien belyste någon form av konflikt, var samma andel i Abbekås-studien i storleksordningen 20%.

Mediala skillnader angående vindkraften som planeringsfråga

Media har i studien urskilts, inte bara som en kommunikationskanal och debattforum, utan även som en viktig aktör i de lokala förankringsprocesserna genom hur lokaltidningarna har arbetat med att belysa vindkraftsfrågan.

Under medieanalysen framkom ett 30-tal olika ämnen som återkom i artiklarna (se bilaga 3: Kodschema för medieanalys). I de två sammanhangen framträdde olika fokus i artikelmaterialet. Skillnaderna återspeglar i hög grad vindkraftssammanhangens olika förutsättningar, samt olika faser i projektutvecklingen. I Abbekås-studien märktes ett starkt fokus på frågor kring tillståndsprocessens genomförande (som plats för och status på möten, samt kommunikationsstrategier), och även på lokala konsekvenser av en vindkraftsetablering. Landskapspåverkan och befarad negativ ljudupplevelse är några av de mest frekventa argumenten som förekom i tidningarna mot vindkraftsplanerna i Abbekås-studien. Meningsskiljaktigheter kring vindkraftens roll i energiframställningen och hur vindkraft skulle planeras var andra frekventa teman. Kommunikationen var en fråga som återkom i nära på samtliga artiklar i Abbekås-studien, framför allt med avseende på informationsinnehåll och genomförande.

I Skurup, såväl som i Kalmarsundsområdet, fanns planeringsperspektivet kring vindkraften starkt närvarande som nyhets- och debattämne i de studerade lokaltidningarna. Delvis diskuterades det med olika fokus i de två studerade sammanhangen. De två planeringsinriktningarna fysisk- och utvecklingsplanering, fick mycket olika utrymme och behandlades också helt olika. Generellt kan sägas att medan utvecklingsplaneringens fokus på strategier och möjligheter var ett framträdande tema i Utgrunden-studien så låg betoningen i Abbekås-studien på den fysiska planeringen med frågor om användning av mark och vattenområden och lokaliseringsfrågor. Beslut i Skurups kommun att göra detta till en fråga för folkomröstning bör ha bidragit till denna orientering i mediedebatten. Folkomröstningen var som sagt inte avsedd att handla om Abbekåsprojektet. Trots det åtföljde frågorna varandra och ofta framställdes folkomröstningen och projektet som ett gemensamt avgörande. I båda studierna diskuterades befarade negativa konsekvenser och inte minst behovet av mer kunskap i ämnet.

Utgrunden-studien uppvisade även en tydlig och företrädesvis optimistiskt präglade kopplingar till utvecklingsplanering, inte minst med anknytning till Torsås kommun och det regionala sammanhanget. En annan skillnad som märktes var att politikerna var tydliga med sin positiva inställning till vindkraft i Utgrunden-studien, vilket stämmer väl med de övriga empiriska resultaten. Detta märktes dels genom uttalanden men även genom engagemang gällande planeringsförutsättningarna på nationell nivå. I Abbekås-studien däremot var det politiska ledarskapet otydligt i debatten. Ytterligare en övergripande skillnad som knyter an till detta var att medan media främst fungerade som nyhetsförmedlare i Kalmarsundssammanhanget, så framträdde lokaltidningarna i påfallande hög grad som ett debattforum i Abbekås-studien.

Tidningarnas egen röst märktes också i båda studierna genom några inlägg på ledarsidorna. Innehållsmässigt verkade dessa syfta till att balansera debatten och bilden kring vindkraften. I Utgrunden-studien, som i stort uppvisade en positivt hållen rapportering, framfördes exempelvis även kritiska synpunkter på Barometerns ledarsida, exempelvis under rubriken ”Vindkraft kan aldrig bli ett fungerande huvudalternativ” (Ledare i Barometern 2005-07-26). Ledarskribenten menade här att ”det finns flera skäl till att vindkraften inte kan stå för mer än en försumbar del av landets energiförsörjning” och anförde argument som höga kostnader och osäker elleverans. Avslutningsvis riktades kritik mot det politiska arbetet. ”Det är trist att vårt län ska hänga upp så mycket av sin framtidstro på en verksamhet som är så skadlig för svensk samhällsekonomi” (Ledare i Barometern 2005-07-26). På ledarsidan i Ystads Allehanda gjordes en insats till synes för att styra upp debatten i media. Här kritiserades den starka betoningen på känslomässiga och upplevelsebetonade argument, varpå resonemang kring ekonomiska förutsättningar och energipolitik efterlystes (Ledare i Ystads Allehanda 2002-07-18).

Sammanfattning

De tre studerade områdena visar hur de lokala förankringsprocesserna kan utvecklas på mycket olika sätt, både till följd av olika platsrelaterade kontexter och till följd av projektörernas sätt att jobba med förankringen.

Torsås och Mörbylånga kommuner i Kalmar län, som är belägna på var sin sida av Kalmarsund och med utsikt mot samma studerade vindkraftsprojekt, präglades av en regional samordning och helhetssyn och ett tydligt drivande politiskt ledarskap i vindkraftsplaneringen. Hantering av motstående intressen och orosfrågor skedde i stort genom ömsesidigt lärande och platsrelaterat kunskapsbyggande, medan de lokala dagstidningarnas rapportering framstod som riklig och informativ. Även om inte alla var överens så var diskussionerna sakliga, vilket kan förstå som ett uttryck för en grundläggande tillit som underlättade hanteringen av orosfrågor. Under förankringsprocesserna uppvisade fallstudierna även skillnader. I Torsås kommun välkomnades vindkraftverksamheten och förankringen utmärker sig av ett ömsesidigt tillväxtintresse, men också av ett medborgerligt deltagande och en frekvent och saklig rapportering i lokala dagstidningar. I Mörbylånga kommun låg fokus istället på vindkraftens roll i en hållbar utveckling, samtidigt som vindkraftsetablerades till havs istället för på land betraktades som en önskvärd utveckling.

Skurups kommun hade istället negativa erfarenheter av tidigare vindkraftprojektörer och motsättningar i vindkraftsplaneringen. Förankringsprocessen utmärktes av upple-

velsen att bli förbisedd och arrogant bemött av projektören i det tidiga skedet, samt av att tillstånd för vindkraft i havet lyftes till en mer allmän fråga genom en kommunal folkomröstning. Förankringen präglades av en polarisering där kommunikationen i stor utsträckning präglades av debatt i lokala dagstidningar och experter utifrån.

7. Förankring av vindkraft - deltagande och rättvisa på plats?

Inledning

I det här kapitlet analyserar jag resultaten av fallstudierna utifrån studiens teoretiska ramverk, för att få insikt i hur olika sätt att arbeta med lokal förankring kan påverka det lokala mottagandet av vindkraftsetableringar. I kapitel 3 diskuterades förankringsbegreppet utifrån ett teoretiskt perspektiv i förhållande till demokrati och deltagande, samt rättvisa ur ett geografiskt skalperspektiv. Den komplexa frågan om olika tillämpningar i arbetet med lokala förankringsprocesser behandlades i sin tur i kapitel 5. Genom olika teman återkommer centrala teoretiska resonemang kring olika roller och intressen, deltagande, kommunikation, rättvisa och kunskapssyn. Slutsatserna relateras även till annan vindkraftsforskning.

Förankringens roll i en planeringskontext

Den lokala förankringens roll vid vindkraftsetableringar kan, utifrån dess demokratiska planeringskontext, förstås ur två perspektiv. Ur ett platsrelaterat perspektiv tolkas syftet med förankring som att skapa förståelse och acceptans för ett specifikt förslag. Havsbaserad vindkraft inom synhåll från kusten är en företeelse som, likt landbaserade etableringar, påverkar omgivningarna. Därför handlar förankringen i stort om ett möte mellan intressenter i lokalsamhället, vilket förutsätter någon form av kommunikation med aktörer i lokalsamhället. Ur ett samhällsövergripande perspektiv fyller förankringsprocessen samtidigt en roll i upprätthållandet av ett aktivt medborgerligt engagemang i det demokratiska systemet som sådant (se kap. 3). Entusiasmen hos en myndighetsrepresentants i Skurup över medborgarnas engagemang inför folkomröstningen om havsbaserad vindkraft vittnar om det:

> Det var nog en upprörd stämning, det var känslor och det var smockfullt och kaotiskt. Tur att brandkåren inte kom dit… […] Argumenten haglade, det var mycket roligt. Det kommer jag aldrig glömma; att se människor så engagerade! (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Tolkningen att lokal förankring fyller en viktig roll grundas bland annat i att den svenska planeringen ses som ett uttryck för deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter i Demokratiutredningen (SOU 2000:1). Därmed betonas vikten av en bred kunskapsbyggnad som bygger på medborgarnas aktiva deltagande i planeringsfrågor. Det

projektrelaterade förankringsperspektivet som står i fokus i den här studien kan ses i ljuset av dessa mer övergripande principer om deltagande och kunskapsbyggande.

Legitimitet och Tillit

Förankringens roll i det demokratiska systemet handlar ytterst om legitimitet och tillit. Fallstudierna ger också rikligt med exempel på hur olika sätt att arbeta med lokal förankring leder till att legitimitet och tillit antingen skapas, upprätthålls, eller utmanas. Jag ser Beethams (1991) teori kring legitimitet som centralt i förståelsen av förankring. Legitimitet i ett demokratiskt system förutsätter enligt honom inte bara maktutövning enligt uppsatta regler, utan även ett medvetet samtycke bland medborgarna till de styrande och deras beslut. Utifrån det kan lokal förankring i hög grad förstås som en fråga om förtroende och upplevelse av respekt bland människor på den berörda platsen. Samtycke tolkas här som någon grad av acceptans. Enligt Weiler (1999) handlar formell legitimitet om att regelverket följs, vilket är avgörande för legitimiteten i förankringsprocessen. Även om fallstudierna i sin helhet ger underlag för en sådan övergripande slutsats, kommer några centrala aspekter som rör förtroende och legitimitet att belysas närmare genom kapitlet. En rad forskningsresultat på vindkraftsområdet pekar indirekt på hur legitimitet i processen utgör en grund för acceptans för vindkraftsprojekt (se t.ex. Gross 2007; Thygesen & Agarwal 2014; Wolsink 2000, 2007).

I ett demokratiskt planeringssammanhang, som inte minst handlar om att balansera olika intressen och maktförhållanden, anses även tillit mellan olika parter vara centralt (jfr. Bellaby 2010, Healey 1996). Rothstein (2004) betonar att tillit i planeringsprocesser förutsätter respekt och förtroende mellan inblandade parter. Reaktionerna på förankringsprocessen i Skurup visar detta på ett nästan övertydligt sätt. Projektörens sena kontakt med kommunen gjorde att projektören inte ansågs arbeta seriöst med platsspecifika förutsättningar. Vidare upplevdes en bristande respekt för de lokala företrädarnas roll och lokalkännedom genom att deras råd och kunskaper förbisågs. Den låga tilliten i Skurup bidrog till att grupper inom lokalsamhället valde att ignorera projektörens fortsatta försök att kommunicera. Istället kom kommunikationen att präglas av insändare och egna möten, samt att olika experter engagerades som talade emot projektörens intresse (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun). Situationen ger exempel på att legitimitet och tillit är avgörande förutsättningar för att berörda ska vilja samverka i processen, vilket tidigare konstaterats av Hallgren & Ljung (2005).

Fallstudierna i Kalmarsund bekräftar också att en väl uppbyggd tillit ofta medför en så kallad ”elasticitet”, genom en relativ tålighet för negativa upplevelser. Att en positiv

tillit tar tid att bygga upp men lätt kan förstöras framgår också, något som i teorin betecknas som att tillit är asymmetris (jfr. Boholm & Löfstedt 2004). Fallstudierna visar vidare att tillit kan ”ärvas” mellan vindkraftsprojekt (jfr. Boholm & Löfstedt 2004). Detta gäller inte bara en låg tillit. En hög grad av tillit kan på samma sätt gynna framtida liknande projekt (se t.ex. Walker m.fl. 2010). Sådana exempel framkom i Skurup där bristande engagemang och respekt för lokalsamhället bland tidigare vindkraftsprojektörer uppgavs som en förklaring till en låg tillit till branschen i sin helhet (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun). Det omvända kunde iakttas i Torsås där de positiva erfarenheterna förde med sig en positiv syn på branschen och en hög grad av tillit (Myndighetsrepresentanter, Torsås kommun).

Annan forskning påtalar att tillit till entreprenörer är särskilt viktigt när det gäller ny teknologi, då den allmänna kunskapen och kännedomen inte är så stor i samhället (Huijst m.fl. 2007). Walker m.fl. (2010) har också diskuterat tillitsskapandet vid utbyggnad av förnybar energi. De menar att tillitsfulla sociala relationer stödjer och möjliggör samarbete, kommunikation och överenskommelser kring etableringsprojekt, vilket gör att de kan anpassas och eventuellt även bidra positivt till det lokala sammanhanget (jfr. även Hammarlund 1997). Resultaten i den här studien stödjer andra studier som kommit fram till att tillit till en projektör innebär en större benägenhet att stödja projektet och processen (se t.ex. Aitken, 2010; Walker m.fl. 2010; Wolsink, 2007). Utifrån det är min slutsats att tillit är en avgörande aspekt i förankringsprocessen som påverkar den lokala acceptansen för projekt. En intervjuperson i studien belyser den slutsatsen på ett talande sätt:

> Det är klart att vindkraftsbolagens uppträdanden är viktigt för trovärdigheten […] Om något företag kommer och bär sig illa åt i en kommun, så tycker man ju illa om vindkraft. Så att bolagens roll tror jag är ganska viktig (Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet).

Aitken (2010) menar i sin tur att tillit är relaterat till rättvisa, vilket är något jag återkommer till i slutet av kapitlet.

Förankringsprocessernas inneboende spännvidd

I planeringssammanhang finns en stark koppling mellan demokrati och förankring. Kapitel 3 visade hur syftet med medborgarnas deltagande under förankring kan spegla olika förhållningssätt, vilket i sin tur kan relateras till olika demokratisyner. Utifrån grunddefinitionerna och de teoretiska resonemangen urskilde jag därför att förankringsbegreppet tycks sträcka sig mellan formell och öppen förankring, samt en tillväxtorienterad förankring som förefaller placera sig något diffust i relation till denna skala.

För att kort återge resonemangen i kapitel 3 och 5 syftar en *formell förankring* till en regelrätt genomförd process, med betoning på målsättningar och expertkunskaper bortom det lokala sammanhanget och med ett starkt fokus på det allmännas bästa. Detta kan sägas återspegla ambitionsnivån att ”fästa” ett förslag lokalt. Därmed kan en formell förankring betraktas som ett uttryck för en utpräglat representativ demokratisyn, där planerarna och experterna antas vara de bäst lämpade att ge underlag till beslut. Medborgarnas insyn och inflytande begränsas enligt ett strikt förhållningssätt till regelverket och präglas starkt av ett mottagande av information, enligt en transmissionssyn på kommunikation. Förankring av det här slaget passar väl inom ramen för den så kallade rationella planeringsteorin som växte fram under efterkrigstiden.

Det som urskiljdes som en *öppen förankring* fokuserar istället på medborgerlig insyn och deltagande genom ett mer flexibelt demokratiskt genomförande. Förankringen präglas då i hög grad av målsättningen att undersöka förutsättningarna och utforma detaljerna i ett projektförslag i samspel med det lokala sammanhanget. Här är dialog och ett ömsesidigt lärande en viktig del i förankringen, där lokala intressen och kunskaper förväntas vara en del av projekt- och beslutsunderlaget. En sådan förankring innebär även en viss anpassbarhet beträffande tillståndsprocessens utformning. Den öppna förankringen förknippades därmed med tankegången inom kommunikativ planeringsteori och en meningsskapande syn på kommunikation, och associerades med ett aktivt ”stöd” för ett förslag. Med utgångspunkt i såväl Demokratiutredningen (SOU 2000:1) som den av Sverige undertecknade Europeiska landskapskonventionen (2007) och Århuskonventionen (Proposition2004/05:65), uttolkas att dagens demokratiska ambition i stor utsträckning står nära det som här karaktäriseras som en öppen förankringsprocess. Även om den formella och den öppna förankringen karaktäriseras av en ganska radikalt olika syn på medborgarnas deltagande, bör påpekas att de delar en grundläggande likhet genom att betona allmänna intressen och att eftersträva en rättvis fördelning av resurser och makt mellan olika intressen.

Innebörden av en förankring som präglas av en nyliberal demokratisyn har också diskuterats. Detta synsätt som kan karaktäriseras som en *tillväxtorienterad förankring*, framstod som svår att relatera till skalan mellan formell och öppen förankring, vilket kan förklaras med en betoning på individuell frihet, privatisering, avreglering och marknadskrafternas roll i samhället och planeringen, snarare än det allmännas bästa (jfr. Khakee 2006) (vilket urskiljdes som en gemensam nämnare i formell och öppen förankring). En annan viktig skillnad är betoningen på tillväxt under konkurrens, där rättviseaspekten i fördelningen av nytta och börda, samt jämlikhet i demokratiska samtalet och deltagandet inte framstår som lika angelägna frågor (jfr. Healey 2003;

Nyström & Tonell 2012). När konkurrens får en tydlig roll i samhällsbygget framstår det som logiskt att förankringen får en annan prägel, genom större fokus på sådant som offentlig-privat samverkan, informella överenskommelser och lokalt varumärkesbyggande (jfr. Heldt-Cassel 2008; Khakee 2006; Nyström & Tonell 2012; Sager 2009). Syftet med deltagandet och utrymmet för lokala perspektiv under en tillväxtorienterad förankring tycks alltså skilja sig ganska påtagligt från den formella och den öppna förankringen. Detta grundas i ett antagande om att marknaden och samhällets vinstintressen hamnar i centrum, snarare än experternas kunskap (formell förankring), eller allmänhetens demokratiska röst (öppen förankring).

Den teoretiska särskiljningen mellan olika karaktärer på lokala förankringsprocesser stödjs av de empiriska resultaten. I exempelvis Skurup fanns tydliga tendenser i projektörens agerande till en formell förankring, i synnerhet inledningsvis. Här låg betoningen till synes på ett tidsmässigt och ekonomiskt ”effektivt” genomförande, där regelverket användes ungefär som en manual för att söka tillstånd för ett projekt med stöd i politiska målsättningar. Det initiala förhållningssättet kan karaktäriseras som ett relativt projektorienterat och hierarkiskt. Kontakten med lokalsamhället präglades inledningsvis av ett delgivande om det planerade projektet med hjälp av informationsspridning och formaliserade möten, snarare än genom dialog och aktivt kunskapsutbyte. Projektörens tidiga förankringsarbete formades i sett som ett försök att ”fästa” sitt projektförslag lokalt, utan närmare lyhördhet för platsens specifika kontext, och påminner om en viss grundläggande förståelse av förankring som ett arbete för att driva igenom ett projekt. De lokala diskussionerna om upplägget av processen och projektet tyder dock på en förväntan om lyhördhet, flexibilitet och medborgardialog (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun). Projektören kritiserades exempelvis för att försöka hålla fast vid benämningen samrådsmöte, medan lokalbefolkningen uppfattade mötet i fråga som ett informationsmöte. Detta bidrog till att projektören uppfattades som kompromisslös och att de inte arbetade på ett trovärdigt och respektfullt sätt. Intervjuade vindkraftsrepresentanter, hävdade att de tog med sig lärdomarna in i förankringarbetet med Utgrunden II-projekt, vilket innebar ett ganska radikalt ändrat förhållningssätt. Tolkningen är att de tog fasta på den flexibilitet som regelverket ger (se kap. 4), och utvecklade en tydligare ambition om att föra dialog med såväl lokala företrädare som lokala näringslivsaktörer och medborgare. Här går det att skönja en svängning mot en mer öppen karaktär i förankringsprocessen med en mer respektfullt inlyssnande och flexibel hållning. En ”stel” tolkning av regelverket, som i en formell förankring, förefaller alltså utmana de berördas tillit, medan flexibilitet gentemot lokalsamhällets behov genom anpassningar i processens genomförande har större chans att bygga upp en tillit. Betydelsen av flexibilitet ska samtidigt inte dras för långt.

Det framstår fortfarande som viktigt ur ett legitimitetsperspektiv att processen är tydlig. Det vill säga att motiveringarna till ett genomförande beslut är tydliga och att de uppgörelser som görs sedan följs.

Resultaten visar också hur olika förankringsprocesser kan förekomma parallellt. I Torsås kommun fanns exempelvis påtagliga uttryck för en öppen förankring genom att projektörer uppvisade en målsättning om ett aktivt lokalt stöd genom tät dialog, anpassbarhet och lyhördhet för lokala intressen och kunskaper. Samtidigt passade vindkraftsutbyggnaden kommunens behov av utveckling och inkomsttillfällen ytterst väl vilket ledde till uttryck för en tillväxtorienterad förankringsprocess. Detta innebar i sin tur till att förankringen bitvis blev informell och nätverksorienterad under kommunens och projektörens starka fokusering på målet om en vindkraftsutbyggnad och lokal tillväxt. Sammanhanget präglades dock av att kommunen inte var involverad i tillståndsprövningen för flera av projekten som var belägna utanför kommunens havsområden. Här framgår även att förankringen påverkas av förutsättningar på platsen, vilket är en viktig aspekt som jag återkommer till.

Vindkraft möter andra intressen genom samhällsplaneringen

Förankring av vindkraft som del i ett demokratiskt planeringssammanhang innebär att intresset av vindkraftsutbyggnad möter en rad andra enskilda såväl som allmänna värden och intressen. Här återfinns exempelvis bevarandeintressen, landskapsvärden, privata intressen, rekreationsvärden, ekologiska värden, samt lokala näringslivs- och utvecklingsintressen. Vid etablering i havsområden utmärker sig yrkesfiske och kust- och havsrelaterade rekreationsintressen (se kap. 4). I vilken mån projektörens och lokalsamhällets intressen upplevs som förenliga är en del av förklaringen till ett välkomnande eller avvisande lokalt förhållningssätt till projektet (jfr. Devine-Wright 2005). Att frågan om *vilka intressen* som beaktas och *hur de hanteras* utgör grundläggande skillnader i olika förankringsprocesser är alltså svårt att komma runt. Utgångspunkten är att förankringen påverkas av planering och policys, vilket belyses i det här avsnittet.

Den fysiska planeringens roll i lokal förankring

En övergripande slutsats är att gällande planer på alla skalnivåer utgör en viktig grund i mötet mellan ett vindkraftsprojekt och andra intressen, eftersom de är centrala vid tillståndsgivningen (se t.ex. Cullingworth & Caves 2003). Förutsättningarna i det lokala förankringsarbetet påverkas därför av *om* och *hur* vindkraft har behandlats kommunens planläggning, liksom av hur uppdaterade planerna är. Detta kan i sin tur

påverka det lokala mottagandet i olika riktningar. I omvänd ordning drar jag också slutsatsen att projektörens förhållningssätt till samhällsplaneringen är av avgörande betydelse för den formella legitimiteten. Dessa aspekter behandlas här var för sig.

Planernas aktualitet påverkar förankringen

Betydelsen av en aktuell kommunal planering som utgångspunkt i förankringsprocessen märks på flera olika sätt i studiens resultat. Enligt regelverket (i Miljöbalken och PBL) ska den lokala översiktsplanen ge stöd i tillståndsprocessen, genom att skapa klarhet i planerna för mark- och vattenanvändningen (se kapitel 4). I ett förankringssammanhang tycks översiktsplanen även ha en roll genom att myndigheternas ställningstaganden kan legitimeras utifrån den. Ur projektörernas synvinkel kan gällande planer skapa en eftertraktad ram att förhålla sig till i projektutformningen (t.ex. Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II), liksom en vägledning i lokaliseringen av projekt. Resultaten uppvisar en rad exempel på att en planering som är obefintlig, inaktuell eller för snäv (t.ex. genom att endast omfatta ett kommunalt perspektiv), tycks lägga grund för oro och osäkerhet hos lokalbefolkningen inför vindkraftsprojekt. Inte minst kan det kopplas till att grundliga avvägningar och utredningar gentemot andra intressen, samt val av de mest lämpliga platserna är, om inte obefintliga så åtminstone bristfälliga. I sådana lägen visar fallstudierna att förankringsprocessen och förutsättningarna för en lokal acceptans kan påverkas påtagligt negativt. När en så stor förändring som en vindkraftsutbyggnad inte behandlats i planeringen förefaller det logiskt att ett projekt kan komma att ifrågasättas.

En annan viktig aspekt som framkom genom fallstudien i Skurup, var att en ofärdig kommunal planering för vindkraft kan skapa en förvirrad sammanblandning mellan den övergripande planeringsfrågan om förutsättningarna för vindkraft i lokalsamhället och det specifika tillståndsbeslutet gällande ett visst projekt. I materialet kring Abbekåsprojektet syns exempel på att en sådan osäkerhet ledde till en upplevelse av att projektören, i egenskap av utomstående aktör, delvis uppfattades ta över planeringsinitiativet, det vill säga ”om” och i så fall ”var” och ”i vilken omfattning” vindkraften skulle ta plats i kommunen. I samma anda föreföll en stor del av debatten handla om att ta tillbaka detta initiativ. En sådan otydlighet kan ses som ett demokratiskt problem. Frågan föreföll inte bli lättare och mer balanserad av att kommunpolitikerna överlät beslutet om huruvida havsbaserad vindkraft skulle tillåtas till en allmän folkomröstning. I Kalmarsundsregionen genomfördes vindkraftsplaneringen visserligen också som svar på ett uppkommet behov, men i ett relativt tidigt skede och med tydligt ledarskap från kommunala och regionala myndigheter. Ändå visar resultaten på att det

uppstod oro under förankringsprocessen utifrån vissa kunskapsluckor, som inverkan på fisket (Nilsson m.fl. 2002-02-17) och den samlade visuella effekten mellan olika etableringsområden i Kalmarsund (Ettarp 2005-01-17).

De empiriska resultaten visar också samstämmigt på behovet av en mellankommunal, eller regional planering för vindkraft i havet. Särskilt uttalade motiveringar var att vindkraftsparker syns på långt håll över vatten och att olika parker kan komma att upplevas som en oharmonisk helhet. Därmed kan etableringar ha en omfattande påverkan på landskapsupplevelsen i flera kommuner, särskilt när olika projekt är placerade väl synligt och relativt nära land, som fallet i de studerade områdena. Ur ett myndighetsperspektiv framgick också att det är fördelaktigt att samordna kabeldragning och olika utredningar. En kommunal planberedskap räcker alltså inte alltid, vilket innebär att även myndigheter på regional nivå blir involverade i planeringen och i förlängningen även i någon mån i förankringen. Detta behov som i den här studien avser ett vindkraftssammanhang, stödjs också i mer övergripande diskussion om styrningen av mark och vatten i planering (se Emmelin & Lerman 2006). Motiveringarna är bland andra ett behov av att samordna, värdera och väga olika intressen som formuleras på olika myndighetsnivåer i en delvis decentraliserad planering.

Kunskapsbyggande och tydlighet i planering på högre skalnivåer

Studien visar alltså att när målsättningarna och konsekvenserna av vindkraftssatsningen uppfattas som ovissa så undergrävs legitimiteten i planer för utbyggnad. I både Kalmarsundssammanhanget och i Skurup fanns ett uttalat behov av tydliga ambitioner och planering för vindkraft på nationell nivå. En annan utmaning som redan lyfts fram är ett bristande kunskapsunderlag. Detta kan exemplifieras genom osäkerhet kring vindkraftens mer generella effekter på sådant som landskapspåverkan, ljudupplevelsen, havsmiljön och fisket, vilket är teman som återfinns i fallstudierna. I Skurup framstod sådan osäkerheten kring dylika effekter av vindkraftsetableringar som en mycket viktig orsak till det starka motståndet (jämte det kritiserade förfarandet). (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun).

Här är det värt att påpeka att de vindkraftprojekt som ingår i studien berördes av olika skeden i det politiska arbetet. Under 1990-talets andra hälft, då de första vindkraftsparkerna projekterades, hade de politiska satsningarna precis börjat märkas. Ser man istället till perioden några år in på 2000-talet, då de senare projekten drevs, så var det politiska läget annorlunda (jfr. kap. 4). Exempelvis hade riksintresseområden för vindkraft kartlagts, samt klargörande regeringspropositioner och utredningar tillkommit (t.ex. Proposition 2001/02:143, 2005/06:143, 2008/09:162, 2008/09:163; samt

SOU 1988:32, 1998:152, 1999:75). Sådana centrala och nationsövergripande politiska ställningstaganden i planeringen kan i ett lokalt förankringssammanhang påverka legitimiteten och inställningen till en vindkraftsetablering. I Skurup poängterades till exempel att inte ens regeringen hade lyckats få klarhet i frågan om vindkraftens lokala konsekvenser och det pekades på behovet av ytterligare utredningar (Myndighetsrepresentant, Skurups kommun). En förutsättning är förstås att dessa centrala planeringsdokument och policys uppfattas som trovärdiga och legitima.

Vindkraftsprojektens förhållande till befintlig fysisk planering

Om ett aktuellt planeringsunderlag är en viktig förutsättning som påverkar förankringen, så visar sig projektörernas förhållningssätt till de befintliga lokala planerna minst lika viktigt. Detta blev allra tydligast i Kalmarsundssammanhanget när ansökan för Trollebodaprojektet avsåg 30 verk inom ett område som enligt det regionala planeringsdokumentet Samordnad policy, som mest kunde rymma 15 verk (Länsstyrelserna i Kalmar län m.fl. 2003). Utmaningen av den gällande policyn kommenterades av både representanter vid regionala och kommunala myndigheter i negativa ordalag (Torsås kommun, resp. regional nivå). Min tolkning är att ett tillstånd för ett projekt som överskrider gällande planer riskerar att skada förtroendet inte bara för projektören, utan även för myndigheterna. Jag återkommer strax till myndigheternas hantering av vindkraften i planeringen, men först vill jag belysa utvecklingsplaneringens roll i lokala förankringsprocesser.

Utvecklingsplaneringens roll i lokal förankring

Att den fysiska planeringen är viktig under förankringsprocessen står alltså klart. Men även utvecklingsplaneringen kan spela en avgörande roll i och med kommunernas ökade ansvar för den lokala utvecklingen (se kap. 5). Det här är helt i linje med uppfattningen om att samhällsplaneringen allt mer präglas av ett nyliberalt synsätt, med stor tilltro till marknadsintressenas förmåga att gynna den lokala utvecklingen och ett decentraliserat ansvar för samhällets utveckling (se kap. 3; jfr. Purcell 2009; Sager 2009; Heldt Cassel 2008; Larsson 1998). Som jag har belyst uppvisar fallstudierna påtagliga skillnader i det politiska intresset för vindkraft beroende på om en utbyggnad behandlas som ett möjligt tillskott eller ej ur ett utvecklingsplaneringsperspektiv. Torsås kommun och dess regionala sammanhang utgör ett tydligt exempel där ett lokalt behov av tillväxtmöjligheter och ett drivande politiskt ledarskap underlättade förankringsprocessen påtagligt. Där utvecklades en tät samverkan med vindkraftsentreprenörerna som präglades av anpassbarhet i syfte att få igång en ny aktivitet i Bergkvara hamn för nya arbetstillfällen och skatteintäkter. Ett nyliberalt tankesätt kunde

även märkas genom att myndighetsrepresentanter (Torsås kommun, resp. regional nivå) talade i ordalag av att vindkraften användes som ett varumärke för kommunen i konkurrensen om ekonomiska investeringar och inkomster (se t.ex. Purcell 2009). Exempelvis uttrycktes förhoppningen att kommunen skulle ”synas på kartan”, och därmed attrahera fler företag, turister och inkomster (myndighetsrepresentanter, Torsås kommun, resp. regional nivå). Lokaltidningarnas övervägande positiva rapporteringar om vindkraftens lokala bidrag förstärkte också bilden av att vindkraften bidrog till att kommunen syntes på ett positivt sätt (t.ex. Danielsson 2004-02-11). Den kritiska diskussion som förts kring varumärkesskapande utifrån att vissa intressen premieras framför andra (se Heldt Cassel 2008) kunde urskiljas vagt i Torsås där yrkesfiskarna uttryckte oro för att deras intressen utmanades. Det utvecklingsorienterade synsättet ifrågasattes också av motståndare bland allmänheten. I en debattartikel uttrycktes till exempel att Mörbylånga kommun agerar med en ”okritisk positiv inställning” utifrån förväntan om att det ”skulle kunna bidra till länets utveckling” (Ettarp 2005-01-17). Betydelsen av ett ömsesidigt intresse kan även belysas genom ett exempel i Skurups kommun, som utmärkte sig med en relativt hög arbetslöshet. Här framgick inga uttalade kopplingar till vindkraftsverksamhet som en möjlighet för kommunens sysselsättning. Snarare uttrycktes farhågor om att en vindkraftetablering skulle kunna utgöra ett hot mot den lokala utvecklingen, exempelvis yrkesfiske och turistnäringen.

Politiskt ledarskap och lokalmedias roll

En representativ demokrati vilar i stor utsträckning på ett politiskt ledarskap som har i uppdrag att hantera olika intressen i samhället. Här har det också framkommit att myndigheter betraktas som den mest legitima aktören för att lyfta fram det övergripande hållbarhetsperspektivet i vindkraftssammanhang. I det här avsnittet belyser jag hur det politiska ledarskapet kan ha direkt eller indirekt betydelse för lokala förankringsprocesser, både genom olika agerande i förhållande till den övergripande planeringen och i direkt relation till konkret projektutveckling lokalt. Även medias roll diskuteras. Samtidigt framgår att vindkraftsprojektörernas eget förhållningssätt till de lokala myndigheterna spelar en viktig roll för ställningstaganden och ageranden hos det politiska ledarskapet. Det finns dock anledning till försiktighet i slutsatserna, eftersom det är känt att politiker också i hög grad lyssnar in stämningsläget bland sina väljare.

Politiskt ledarskap i förhållande till nationella målsättningar

Övergripande ställningstaganden och planer gällande vindkraft kan påverka de lokala förankringsprocesserna. Inte bara genom att ge en ram för vindkraftsutbyggnaden, utan även genom att ange en politisk viljeriktning. Politiska ambitioner och satsningar på olika nivåer i samhället kan på så sätt antas påverka den lokal acceptansen, samt övergripande förståelse för innebörden av en specifik etablering.

I Kalmarsundssammanhanget märktes ett tydligt politiskt ledarskap genom ett engagerat arbete med att ta fram planeringsunderlag. Utöver den kommunala och regionala samordningen i planeringen, bedrevs ett aktivt arbete gentemot den nationella nivån med målsättningen att påskynda och underlätta en nationell planering. Detta engagemang signalerade en tilltro till vindkraftens roll i samhället, något som inte minst märktes i media (se nästa avsnitt). Men det kan även antas ha gett en grund för tillit till att myndigheterna bedrev ett seriöst arbete för att etableringar skulle vara väl underbyggda ur ett planeringsperspektiv. Satsningar gjordes även för att reda ut oklarheter genom olika verksamheter för informationsspridning och för kunskapsuppbyggnad. Till exempel Vindkrafts Expo och den nationella vindkraftskonferensen i Kalmar, samt stöd till forskning i Kalmarsundsregionen om påverkan på sjöfågel (Pettersson 2005), fisk (Hansson 2006) och socioekonomiska effekter (Mels 2003). På så sätt förmedlades också en enighet i det politiska ledarskapet, vilket ordförande för Regionförbundet i Kalmar län fastslog med orden: ”Det är full uppslutning i länet för en utbyggnad av vindkraften” (Lundqvist 2004-05-08). I Skurups kommun intogs istället ett mer invänta nde förhållningssätt. Utifrån konstaterandet att den nationella planeringen inte var färdig ansågs det inte heller möjligt att planera lokalt. Det blir alltså tydligt hur det politiska ledarskapet förmedlade olika engagemang i frågan om de konkreta planeringsförutsättningarna, något som inte minst framgick genom den mediala rapporteringen.

Politiskt ledarskap i förhållande till en lokal vindkraftsutbyggnad

Fallstudierna visar hur legitimiteten i vindkraftsutbyggnaden i förlängningen påverkades av de myndighetsföreträdarnas sätt att handskas med sin representativa och opinionsbildande roll under förankringsprocessen. Eftersom lokalbefolkningen inte hörts i den här studien är det svårt att dra några tydliga slutsatser om i vilken grad det politiska ledarskapet påverkar medborgarnas uppfattningar. Det går dock att se en tydlig tendens till att motståndet inte blev lika starkt i sammanhang där vindkraftsprojekt fick ett uttalat och aktivt politiskt stöd, och vice versa. Exempel på politiskt ledarskap som framkommit är uttalade ställningstaganden om vindkraftens roll och potential, förhåll-

ningssätt i planeringen samt hur myndighetsrepresentanter framträtt i lokala dagstidningarnas rapportering. Här kan nämnas att de studerade kommunerna som rymmer olika politiskt ledarskap, inte visade på några påtagliga skillnader i förhållningssätt utifrån ett partipolitiskt perspektiv. Även i Skurup där den moderatledda oppositionen var uttalat kritisk till vindkraften som energislag märktes ingen påtaglig skillnad i uttalanden från styrande socialdemokrater. Detta kan bero på att uppfattningen om projektörens agerande ledde till en delad syn på Abbekåsprojektet, samt politikernas tillbakadragna position inför folkomröstningen.

En viktig närliggande fråga som framkom i det empiriska materialet, är vem som egentligen bör ha ansvaret för att förmedla övergripande information om vindkraften och dess roll i samhället. Vindkraftsprojektörerna var överens om att det ingår i deras arbete att relatera projekten till det övergripande nationella målet om att bygga ut vindkraften, samt att informera om ett projekts förväntade påverkan enligt MKB-bedömningen. Motiveringen var att de i egenskap av vinstdrivande företag, inte uppfattas som en trovärdig part att sprida omfattande information om vindkraftens roll i miljöarbetet (t.ex. Vindkraftsentreprenörer, Utgrunden I, resp. Utgrunden II). Från både myndighetspersoner och vindkraftsrepresentanter påtalades behovet av en ”oberoende” myndighet som står för generell informationsspridning om vindkraft. Media ansågs också fungera som en viktig kanal för rapportering kring övergripande vindkraftsfrågor som energipolitik och forskningsresultat.

Politiskt ledarskap i media

Offentliga uttalanden i de lokala dagstidningarna utgör en del i det politiska ledarskapet (jfr. Nord & Strömbäck 2012; SOU 1995). Även här märktes stora skillnader mellan de studerade områdena. I Utgrunden-studien förmedlades en tydlig bild av att myndighetspersonerna i de berörda kommunerna och i regionen stod för en gemensam, framtidsorienterad och positiv uppslutning kring den havsbaserade vindkraften. Utvecklingschefens uttalande i Torsås kommun, strax efter det att Utgrunden I och Yttre Stengrund tagits i drift ger ett talande exempel:

> Det är nu kommunens och ett antal vindkraftsföretags målsättning att ta vara på möjligheten att utveckla en positiv opinion för en förnyelsebar och miljövänlig energi (Pettersson 2001-02-27).

Ett av de första uttalandena från kommunfullmäktiges ordförande i Skurups kommun om Abbekåsprojektet var istället starkt negativt:

> Det här är ett gigantiskt ingrepp i miljön. Jag betraktar tanken på att ha vindmöllor på hela sträckan från Smygehuk till Abbekås som absurd och jag kan knappast tänka mig att Skurups kommun kommer att säga ja till planerna (Jönsson 2001-10-23).

Trots starka initiala uttalanden från kommunpolitiker i Skurup, var kommunens företrädare sedan på det hela taget relativt frånvarande i debatten efter beslutet om att anordna en folkomröstning. I såväl Skurup som Kalmarsundssammanhanget gjorde dock rikspolitiker tydliga uttalanden i media. Dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsminister Mona Sahlin (S) som besökte vindkraftverken och forskningsstationen i Kalmarsund från Bergkvara i Torsås kommun, ska då ha sagt:

> Det här var jättespännande att få se havsbaserade vindkraftverk på nära håll för första gången. Jag är ännu mer positivt inställd till vindkraften efter det här besöket (Lundqvist 2005-06-09).

Uttalanden från regeringsrepresentanter i Abbekås-studien var mindre entusiastiska. Alf Svensson (dåvarande partiledare för Kd) uttalade sig exempelvis negativt om upplevelsemässig påverkan, i sin egenskap av både fritidsboende och politiker. Han fick dock hård kritik från flera håll, för att ha frångått det nationella partiets linje att verka för en vindkraftsutbyggnad och talat i eget intresse (Ledare i Ystads Allahanda 2002-01-25). Frågan om vilket inflytande olika aktörer kan ha över medias framställning av vindkraftsfrågan är alltså komplex.

Medias roll genom återspegling av vindkraftsfrågan

En övergripande slutsats är att de lokala dagstidningarna kan spela en viktig roll i hur förankringen av vindkraftsprojekt utvecklar sig, antingen som informationsförmedlare eller som debattforum. Att vindkraften fått en tydlig plats i dagstidningarnas ”agenda” kan konstateras. De studerade tidningarna tycks alltså ha tagit sin demokratiska roll som informationsförmedlare i vindkraftsfrågan, i och med att den ges ett tydligt utrymme i båda delstudierna (jfr. Nord & Strömbäck 2012; SOU 1995:37). Det är svårare att avgöra i vilken grad tidningarna intog en roll som aktiv ”agendaskapare” enligt dagordningsteorin (jfr. Cohen 1963; Shehata 2012). Detta eftersom studien inte har undersökt vindkraft som ett urval bland andra möjliga nyhetsfrågor. Några tendenser kan ändå påpekas. På ett övergripande plan finns det grund för att säga att dagstidningarna i de två studerade sammanhangen i någon mening tycks ha anpassat mediebilden och utrymmet efter de rådande situationerna. De lokala dagstidningarna i Utgrunden-studien förefaller i huvudsak ha antagit en sakgestaltning, genom att de återgav den faktiska utvecklingen. I Abbekås-studien finns viss grund för att ana en viss spelgestaltning genom att de studerade tidningarna förstärkte uttryck för konflikt

och polarisering (jfr. Strömbäck 2012). Betydelsen för den lokala acceptansen av att media ger en bred och informativ bild av vindkraften och dess roll i samhället (vilket särskilt tydligt var fallet i Utgrunden-studien), går även att utläsa i en liknande medie-studie (se Thompson 2005).

En del av slutsatsen är att vindkraftsprojektörer och myndighetsrepresentanter kan påverka medias framställning. När det gäller lokaltidningarnas engagemang i förhållande till den lokala utvecklingen, så märkts också tendenser till att media valde att inta rollen som ”agent för lokalsamhällets välgång” (se Larsson 1998). Inte minst i Utgrunden-studien ligger det nära till hands att uttolka att medias återgivning färgades av den politiska tilltron till att vindkraftens potentiella bidrag till den lokala och regionala utvecklingen. På det hela taget tycks de lokala dagstidningarna ha intagit rollen som en medpart till de lokala myndigheterna i vindkraftsfrågan (jfr. Larsson 1998). Detta kan exemplifieras med rubriker som ”Framtidstro för vindkraften” (Lundqvist 2006-09-11) och ”Utgrunden – en imponerande skapelse mitt i Kalmarsund (Näslund 2004-05-08), samt Bergkvara blir centrum för svensk vindkraft” (Lundqvist 2005-07-02). I Utgrunden-studien märktes på det hela taget inte någon omfattande kritik av utvecklingen, även om sådana inslag inte helt saknades, vilket märks i artiklar som Yrkesfiskare säger nej till Airicoles vindkraftspark (Pettersson 2003-03-20) och ”Vindkraftsprojekt vid Utgrunden får bullernivå över gällande norm” (Svensson 2005-02-01). I Abbekås-studien kan i sin tur konstateras att artikelmaterialet i stor utsträckning framställde sammanhanget som en plankontrovers genom påtagligt tillspetsade och polariserade rubriker (jfr. Henecke 2006). Ett medialt intresse för hotfrågor kring den lokala utvecklingen kunde anas genom säljande rubriker som ”Vindens vänner och fiender” (Ledare i Ystads Allehanda 2002-07-18), ”Skärmarnas krig om vindkraftsprojekt” (Jönsson 2002-07-06), ”Informationskriget inför folkomröstningen trappas upp” (Andersson 2002-07-30). På det följde även ett frikostigt utrymme för debatt genom insändare och opinionsbildning (jfr. Larsson 1998). Även om resultaten visade på vissa försök att styra upp och vidga den lokala på tidningarnas ledarsidor, så kan en sådan här hantering antas ha ett inflytande på den offentliga debatten.

Här är det relevant att knyta an till frågan om ett demokratiskt underskott (Bell m.fl. 2005) som avser sammanhang där vissa starka röster får stort genomslag trots att de inte representerar majoritetens intressen. Med kännedom om det ytterst jämna utfallet i folkomröstningen om havsbaserad vindkraft i Skurups kommun finns det möjligen anledning att fundera på om mediebilden speglar att ett sådant demokratiskt underskott förelåg i den mediala debatten. Även om studien visar att de lokala dagstidningarna

återspeglade stämningsläget och diskussionsfrågorna, förefaller de inte ha återspeglat den rådande opinionen.

Ur förankringsperspektiv går det alltså att dra paralleller mellan de drivande aktörernas agerande och karaktären på mediebilden. Den mindre dialogorienterade och mer konfliktbetonade situationen i Skurups kommun följdes av en debattfokuserad medieåtergivning. Där var även bristande tillit till projektören och legitimitet i projektgenomförandet återkommande grundteman, till exempel genom ifrågasättande av anpassbarhet, samrådsgenomförande, informationshantering samt deltagande i den kommunala planeringsdebatten. Det mer konstruktiva och målinriktade agerandet bland företrädare i Torsås och Mörbylånga kommuner, tillsammans med ett öppet och engagerat agerande från vindkraftsprojektörer möttes av en riklig och saklig rapportering av nyhetskaraktär av såväl politiska som projektrelaterade frågor kring vindkraften. Även om några långtgående slutsatser om medias inverkan på den lokala förankringen inte är möjliga att göra här, så kan dock konstateras att intervjupersonerna på olika sätt bekräftade att lokaltidningarna hade stor betydelse för hur den lokala förståelsen och acceptansen formades.

Projektörernas inverkan på det politiska ledarskapet

Slutligen bör nämnas att resultaten även visar att projektörernas eget förhållningssätt kan påverka myndighetspersonernas agerande. Detta yttrade sig genom en förväntan om att de i egenskap av politiskt valda representanter för medborgarna i kommunen skulle inneha en central roll i rådgivning och informationsförmedling. Inte minst i Skurup märktes detta, då upplevelser bland myndighetsrepresentanter av att deras roll förbisågs ledde till öppet avvisande och en kritisk inställning till projektören. Samma logik framkom i Torsås och Mörbylånga kommuner där företrädare i positiva ordalag påtalade lyhördheten hos projektörerna för deras roll och lokalkunskaper. Projektörernas agerande gentemot myndigheterna kan därmed påverka hur det politiska ledarskapet formas. Detta bekräftar i hög grad slutsatsen som Toke (2004) gör i sin forskning. Han menar att vindkraftsprojektörens offentliga lokala relationer under projekteringen är avgörande för hur mottagandet gestaltar sig, och i förlängningen för om projektet får tillstånd eller ej. Projektörer som möttes av en positiv attityd i det berörda sammanhanget visade sig ha haft kontakt med lokala myndigheter under projekteringsprocessens alla steg, samt ett stort antal projektmedarbetare vilket underlättade hög närvaro och tillgänglighet. I sin studie konstaterar han också att "uppmärksamhet för den lokala politiken tycks inte bara öka chanserna att vinna målet hos lokala myndigheter, det minskar också motståndets omfattning" (Toke 2004, s. 1537, min

översättning). Han poängterar att detta är extra viktigt för vindkraftsprojektörer, som i de flesta fall kan betraktas som ”outsiders” i det lokal sammanhanget.

Deltagandets utformning och frågan om processrättvisa

Det här avsnittet belyser en rad slutsatser kring deltagandets utformning i lokalsamhället genom hanteringen av inflytande, kommunikation och hur kunskaper hanteras, samt betydelsen av det initiala skedet. Utifrån olika särdrag i förankringen, lyfts de tre nyckelorden ”formellt informerande”, ”deltagande” respektive ”ömsesidigt tillväxtintresse”. Dessa är hämtade i diskussionen i kapitel 3 och 5 och har sin utgångspunkt i olika demokratisyner och de tre teoribildningarna rationell planering, kommunikativ planering och förhandlingsplanering. Men först några reflektioner kring deltagandets betydelse i den lokala förankringsprocessen.

Möjligheten till deltagande och inflytande i processen, vilket inte minst handlar om rättvisa och tillit, är intimt förknippad med graden av legitimitet (jfr. Agarwal 2014; Jami & Walsh 2014; Thygesen & Ottinger m.fl. 2014; Young 2000). Begreppet processrättvisa, som diskuteras inom miljörättvisedebatten, sätter fokus på maktfördelning och rättvisa i de institutionella processerna. Här betonas deltagandets utformning och hur kunskap hanteras (se kap. 3, samt Schlosberg 2007; Fraser 2009). Anledningen är att deltagande är nyckeln till insyn och möjlighet att påverka. Som delaktighetsstegen (se SKL 2009 och Arnstein 1969) belyser finns olika sätt att utforma deltagandet, som innebär olika möjlighet för medborgare att påverka. Frågan om vem som tilltalas och bjuds in i planeringsprocesser är central i ett förankringsperspektiv och kan kopplas till begreppet rättvisa som erkännande. Den övergripande trenden att allmänhetens intresse har ökat för att delta i samråd kring enskilda frågor, som en vindkraftsetablering utgör, bekräftas i den här studien. Trenden kan skönjas både genom fler deltagare på samråden, och genom uttryck för missnöje när samrådskretsen upplevdes för snäv. Förväntan att bli inbjuden kan delvis förklaras utifrån ökade krav i och med införandet av miljöbalken samt den allmänna samhällstrenden som betonar medborgardeltagande (se kap. 4). Sverige har dessutom förbundit sig till att lokala värden och kunskaper ska användas och vägas in i beslutsfattandet genom undertecknandet av Århuskonventionen (Proposition 2004/05:65) och den Europeiska landskapskonventionen (2007).

Vindkraftsutbyggnaden får fortfarande betraktas som en relativt ung företeelse i samhället. Såväl branschen som handhavande myndigheter, planerare och politiker kan därför delvis sägas vara inne i en lärprocess där olika processer och avvägningar testas (jfr. Gradén 2011). Det innebär bland annat, som föregående kapitel visade, att dri-

vande aktörer prövar och omprövar olika sätt att arbeta med förankringen bland annat utifrån lokala reaktioner.

I det initiala skedet grundläggs tillit och förankring

Projektörens förberedelser och hantering av de första mötena i lokalsamhället utmärker sig som det skede då legitimitet och tillit grundläggs. Viktiga aspekter här är hur projektören handskas med lokalt inflytande och kunskaper. I enlighet med den vindkraftsspecifika forskningen visade sig hanteringen i det initiala skedet också avgörande för hur mottagandet och den fortsatta processen formade sig (se t.ex. Huber m.fl. 2012; Waldo & Klintman 2010; Wolsink 2007). Konsekvenser av projektörens misslyckande i Skurup med att skapa tillit under de första kontakterna är ett tydligt exempel på detta. Genom de första kontakterna läggs inte minst grunden för i vilken grad lokala aktörer och allmänhet upplever sig som delaktiga i processen eller som ohörda objekt för information (jfr. Habermas 1996; Hallgren & Ljung 2005). Tilliten i det initiala skedet handlar alltså i hög grad om att aktörer i lokalsamhället uppfattar att de respekteras enligt demokratiska principer om deltagande och hänsyn till såväl enskilda som allmänna intressen och perspektiv.

Ett undersökande förhållningssätt signalerar deltagande och respekt

Att ta del av olika kommunala plandokument är ett sätt att undersöka förutsättningarna för ett vindkraftsprojekt i en kommun. Ur ett tillitsperspektiv förväntas dock projektörens arbete rymma mycket mer. Studien visar på värdet av att projektören även lyssnar in stämningsläget genom att ta del av lokala erfarenheter av tidigare projekt, att sätta sig in i hur debatten ser ut i till exempel media, samt att skaffa sig kunskap om vilka intressen och intressenter som bör bjudas in. På det sättet signalerar projektören respekt och ett verkligt intresse av att möta och förstå det lokala sammanhanget. Detta bäddar även för vad Hallgren & Ljung (2005) kallar en symmetrisk kommunikation där de inblandade inte bara lyssnar, utan även är beredda att ompröva sina egna argument och avsikter. Andra studier har visat att om dialog etablerats som kommunikationsform, finns goda förutsättningarna för olika parter att föra fram sina egna och lyssna in andras synpunkter och frågor under en respektfull och fortsatt ömsesidig lärprocess (se t.ex. Wolsink 2007). Resultaten här visar också att legitimiteten i processen stärks när det tydligt framgår att projektören är ute efter en tvåvägskommunikation. Förberedelserna kan på det sättet skapa en bas för ett ömsesidigt förtroende och kunskapsutbyte, men även inflytande över processen, vilket exemplifieras i citatet nedan:

> Vid det här första mötet då ska man fråga dem ”Hur vill ni göra? Vad är bra för er? Vill ni träffas fler gånger eller ska vi ta det skriftligt och hur ska vi jobba vidare?” (Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet).

Uttalandet belyser vikten att mötet handlar om att projektören undersöker möjligheterna till etablering utifrån förutsättningar och respons i lokalsamhället. Projektören introducerar sin projektidé som just en idé. Arbetssättet utgår från en meningsskapande syn på kommunikation och passar in en öppen förankringsprocess.

I vilket skede och på vilket sätt?

En central och känslig fråga beträffande den initiala förankringen handlar om *i vilket skede* i projektets utveckling, och *på vilket sätt*, en projektör ska involvera lokalsamhället för att skapa förutsättningar för en bra dialog. Ett tidigt involverade av allmänheten i processen är viktigt för att processen ska uppfattas som rättvis, menar Wolsink (2007), då det fortfarande finns en reell möjlighet att påverka projektförslaget. Enligt en sådan deltagandestrategi ges allmänheten möjlighet att föra fram perspektiv, frågor och värden som de anser är viktiga inför avvägning av ett vindkraftsprojekt. En sen inbjudan utan reell möjlighet att påverka kan sätta igång en motståndsrörelse bland allmänheten, snarare än att leda till en diskussion om möjligheter och begränsningar för projektet (Wolsink 2007). En myndighetsperson i min studie belyste dock ett centralt dilemma:

> Om man informerar i ett tidigt skede och inte har så mycket konkret material, då kan det ju bli mycket frågor från allmänheten. Å andra sida så kan man ju hoppas att de upplever det som att ingenting är bestämt och ni har möjlighet att påverka. Kommer man i ett senare skede när man har tagit fram mer utredningsmaterial och visat att här är det tänkt och här är det tänkt, då kan allmänheten känna att ”herregud, de har redan bestämt sig. Vi har ingenting att säga emot de där stora jättarna, det är kört”, och då är inte heller det bra (Myndighetsrepresentant, regional nivå).

Att hålla ett inledande möte inför samrådsprocessen är inte ett lagstadgat krav enligt regelverket. Ur ett förankringsperspektiv anger mina resultat att ett sådant ”första möte” trots allt kan utgöra ett viktigt moment. Just därför att det betonar att processen befinner sig i ett påverkbart skede, som möjliggör demokratiskt inflytande och möjlighet att sätta sig in i planerna.

Formellt informerande lokal förankring utmanar lokalsamhället

Det finns god grund för att dra slutsatsen att en lokal förankringsprocess som präglas av en formell, informerande förankring innebär svårigheter att nå legitimitet i processen och acceptans för ett projekt. Det centrala problemet förefaller ligga i en margina-

lisering av platsspecifika intressen och kunskaper, till följd av en betoning på enkelriktad informationsöverföring och expertkunskaper. En sådan process innebär också starka begränsningar i kunskapsutbytet och det gemensamma kunskapsbyggandet. På så sätt betonas lokalsamhällets förståelse av innebörden i ett projekt, medan projektören inte nödvändigtvis förstår projektets innebörd ur ett platsperspektiv. Kunskapssynen knyter delvis också an till vilka som involveras i processen. Här kan en parallell dras till en betoning på det juridiska regelverket, exempelvis angående processutformningen och vilka som definieras som berörda och sakägare och som därmed bjuds in till samråd. Genom fallstudien i Skurup framgick att en snäv tolkning av regelverket bidrog till en låg tillit till projektören.

Betoning på expertkunskaper riskerar missa platsspecifika kunskaper

Flera exempel i studien visar på att en betoning på generella expertkunskaper kan ge upphov till en oro för att platsbundna sammanhang, intressen och perspektiv kan hotas i och med att de riskerar att förbises. En debattör i Skurups-sammanhanget belyste frågan om vems och vilka perspektiv och erfarenheter som ska betraktas som de ”rätta” och påtalade en spänning mellan experternas och allmänhetens kunskaper:

> I samma anda agerar den politiska grupp som stöder projektet – man kallar in vindkraftsindustrins främste lobbyist tillsammans med ’expertis’ från olika myndigheter för att föra fram ’fakta’ som motvikt till berörda privatpersoners ’känslomässiga’ – det vill säga mänskliga – invändningar (Larsson 2002-08).

Citatet fångar en genomgående frustration i artikelmaterialet i Abbekås-studien över en kunskapshantering som innebär att makten lyfts från de berörda i det lokala sammanhanget till en utanför stående maktsfär. Här förekom reaktioner som kan tolkas som att de upplevde sig inte bara ignorerade, utan även orättvist behandlade utifrån att platsrelaterade kunskaper inte hanterades respektfullt. Bell m.fl. (2005) uttrycker sig i klartext över den slags hantering:

> However, ‘lived experience’, ‘common sense’, ‘local knowledge’ and tacit or ‘practical knowledge’ will all play an important role (alongside ‘technical knowledge’) in how people respond to information provided by proponents of wind energy developments. If the perspectives of the particular communities are not understood by policy makers and developers, their ‘information provision’ will be a waste of time (and may even alienate communities). Therefore, direct engagement with communities to encourage them to come forward with their concerns and understandings of the issues would seem to be an essential part of a successful development process. (Bell m.fl. 2005, s. 470)

Att projektörens förståelse för projektets innebörd i ett brett lokalt perspektiv bör betraktas som en viktig del i förankringen råder alltså ingen tvekan om. Ottinger m.fl.

(2014) drar en snarlik slutsats utifrån sin studie om beslutsprocesser för vindkraft. En teknokratisk, topp-styrd process kan inte ta hänsyn till exempelvis lokala landskapsupplevelser. Därmed missar man en central platsrelaterad fråga, vid kustnära vindkraftsetableringar såväl som på land (se Mels och Mels 2014; Wolsink 2010).

Polarisering och expertkunskaper som maktkamp

Hallgren & Ljungs (2005) resonemang, om att avsaknaden av ett gemensamt språk och ett ömsesidigt intresse kan påverka tilliten till den grad att intresset av att kommunicera försvinner, bekräftas genom den här studien. Den påtagliga polariseringen i Skurup märktes genom en intensiv argumentation som involverade utomstående företrädare för makt och kunskap. Kommunikationen skulle delvis kunna karaktäriseras som en maktkamp om vem som stod för den mest tillförlitliga, objektiva expertkunskapen. Fokuseringen på expertkunskaper accelererade genom olika kända personer och expertorganisationer som bjöds i in för att tala för och emot vindkraft. Kommunikationens inslag av transmissionssynen stärktes samtidigt, och höll sig en god bit ifrån ömsesidigt lärande genom dialog. Försök från projektörens sida att ändra kommunikationsstrategi gav inga avgörande resultat utan stämningen var fortsatt konfrontativ.

I den totala mängden artiklar som samlades in så var andelen insändare från lokala representanter, som privatpersoner och intresseorganisationer, tio gånger större i Abbekås-studien (ca 20%) än i Utgrunden-studien (ca 2%). Det bekräftar att en kommunikation som präglas av bristande tillit och polarisering tenderar att förflyttas till media (jfr. Henecke 2006). Omkring 50% av artiklarna i Abbekås-studien behandlade också åsikter eller opinionsbildande verksamhet som drevs av lokala organisationer och enskilda. Detta kan jämföras med knappt 10% i Utgrunden-studien. Debatten i både Abbekås- och Utgrunden-studien innehöll dock både positiva och negativa synpunkter på vindkraft. På det hela taget kan konstateras att en kommunikation som präglas av att olika aktörer fokuserar på att argumentera för sina egna olika perspektiv, utan att sätta sig in i och förstå andras perspektiv, har svårt att nå samförstånd och acceptans. Sammanhanget bekräftar också att enkelriktade informationsinsatser i syfte att omvända kritiska människor i deras uppfattningar över lag har dålig effekt i vindkraftssammanhang såväl som i andra sammanhang (se kap. 5; jfr. Palm 2006; Wolsink 2007). Här kan en koppling göras till delaktighetsstegens lägsta steg ”övertyganden”, som Arnstein (1969) klassade som icke delaktighet, och som SKL valde att utesluta i sin bearbetade version. Informationsinsatser med syfte att övertyga har också betecknats som misslyckad kommunikation eftersom de ofta upplevs som en provocerande, auktoritär övertalning (jfr. Falkheimer & Heide 2003; Lidskog 1997; Nord 2000).

Den generella informationens nödvändighet

I vindkraftsforskningen kritiseras en ensidig föreställning om att acceptansen för vindkraft kan stärkas genom att informera om dess miljöfördelar (se t.ex. Bell m.fl. 2005, 2013). Samtidigt ska inte glömmas bort att expertkunskaper och idealet om sakliga argument, vilket betonas i den rationella planeringen, har en tydlig och välkommen roll i kunskapsbyggandet (jfr. Hallgren & Ljung 2005). Annan forskning visar också att rena informationsinsatser inte ska underskattas, då människor behöver kunskaper om innebörden och utvecklingen av ett projektförslag (Hammarlund 1997; Jobert m.fl. 2007; Waldo & Klintman 2010). I mina fallstudier framgick att berörda inte sällan efterfrågar expertkunskaper, som exempelvis yrkesfiskarna i Torsås och Mörbylånga. Men resultaten anger att informationsinsatser främst värdesätts som grund i ett mer kommunikativt sammanhang, vilket Torsås kommun är ett exempel på. Att en formell, informerande förankring framstår som provocerande handlar alltså inte om expertkunskapen som sådan, utan om hur den används i relation till den lokala platsspecifika kunskapen. Att det kan bli problematiskt om expertkunskaperna framställs som neutrala och allenarådande, jämte mer subjektiva kunskaper som landskapsupplevelser och identitetsaspekter, har framkommit i fler vindkraftsstudier (jfr. Mels & Mels 2014).

Lokalt deltagande bjuder in platsrelaterade perspektiv

Studien visar unisont på uttalade förväntningar om tidiga och breda möjligheter till deltagande där lokala kunskaper och intressen får utrymme och inflytande i processen. Detta hänger samman med förväntningar om respekt för det lokala självbestämmandet, och är kanske särskilt viktigt där det finns en negativ opinion som bottnar i en oro för oönskade konsekvenser. Det leder till tolkningen att en öppen förankring, som bygger på en kommunikations- och kunskapssyn som betonar bred dialog, rättvisa och ett ömsesidigt lärande kan bidra till såväl tillit mellan parterna och legitimitet genom hela processen. Detta känns igen bland idealen inom kommunikativ planering och en deltagardemokrati. Ottinger m.fl. (2014) har också argumenterat för att tillståndsprocesser som bygger på ett brett lokalt deltagande och ett ömsesidigt lärande med fokus på det allmänna bästa, i högre grad uppfattas som rättvisa än processer som fokuserar på privata intressen utan mål om att nå gemensam förståelse. Medborgarnas deltagande som en fråga om rättvisa har även framförts av Khekee (2006). Han har också formulerat detta som att det handlar om att få en helhetssyn i planeringsfrågor.

Brett deltagande för brett kunskapsunderlag

Tidigare forskning har visat att det oftare utvecklas ett positivt mottagande i de fall vindkraftsentreprenören involverat en bred skara av såväl medborgare som myndigheter i processen (Hammarlund 1997; Klintman & Waldo 2008; Wüstenhagen m.fl. 2007). Portman (2009) som undersökt MKB-processer vid kustnära etableringar i vatten, understryker att ett brett deltagande är lika viktigt där som vid landetableringar. Ett brett inbjudande signalerar att projektören värdesätter olika lokala intressen och kunskaper (Schlosberg 2007; jfr. Forester 1989; Healey 2003). Jag har tidigare belyst frustrationen bland kommunala myndighetsföreträdare som upplevt en begränsad möjlighet att delta i förankringsprocessen. Exemplet i Skurup visar tydligt att ett sådant förbiseende är ett effektivt sätt att underminera legitimitet och tillit i processen.

Inom forskningen hävdas också att ett brett deltagande i den så kallade ”sociala lärandeprocessen” (bl.a. genom kommunikation och beslutsprocesser) kring införande av ny teknik för hållbar utveckling ökar förutsättningarna för att lösningen också blir mer hållbar socialt (Ornetzeder & Rohracher 2005, s. 148). Detta kan tolkas som att processer där olika platsrelaterade perspektiv i lokalsamhället inkluderas, innebär att lokala intressen och värden kan beaktas och möjligen även påverka projektet i fråga (se kap. 3; jfr. Fraser 2009; Schlosberg 2007). Thygesen och Agarwal (2014, s. 1015) lyfter också en intressant poäng. De menar att när utrymme ges för kritiska synpunkter i vindkraftsplaneringen innebär det att de ges möjlighet att testas i ett demokratiskt och informerat forum. Samtidigt är det värt att återvända till diskussionen om risken för ett demokratiskt underskott i vindkraftsplaneringen (se Bell m.fl. 2005). En sådan risk stärker argumentet att aktivt bjuda in brett till samråd för att undvika risken att en röststark grupp överröstar majoriteten eller andra intressen. Jami och Walsh (2014) belyser andra utmaningar som följer med allmänhetens deltagande i planeringen. Främst pekar de på bristande teknisk kunskap och förståelse för frågan i sitt sammanhang, men även olika riskuppfattningar, värderingar och motiv, vilket leder till en mer tidskrävande process.

Ömsesidigt lärande ökar chanserna att lösa problem

Resultaten visar entydigt på vikten av att uttryck för oro och motstående intressen eller perspektiv hanteras respektfullt, seriöst, och omgående. Då inte bara ökar förtroendet för drivande aktör, utan även legitimiteten i processen i sin helhet. I omvänd ordning leder en upplevd arrogans vid sådana frågor till att tilliten och legitimiteten påverkas negativt. Detta bekräftas av Jay (2008, s. 4) som i sin studie kring havsbaserad vindkraft även drar slutsatsen att sådana situationer i förlängningen kan leda till en avvak-

tande inställning. Att en bred kunskapssyn, som innebär att drivande parter också är lyhörda för lokala perspektiv ökar chanserna för ett ömsesidigt lärande, märktes tydligt i sammanhanget i Torsås. En vilja till ömsesidigt lärande handlar i hög om grad om att visa respekt och en vilja att ta till sig andras argument (Hallgren & Ljung 2005). En av de konkreta poängerna med ömsesidigt lärande är att det möjliggör en hantering av orosfrågor genom att exempelvis ta fram kunskap som är relevant för platsen, det vill säga kunskap som är platsspecifik eller tydligt överförbar till det lokala sammanhanget. I Torsås kommun där kommunikationen präglades av ett ömsesidigt lärande, fanns uttryck för tillit och en upplevelse av lokalt inflytande och kontroll. Även om inga bevis finns i den här studien för att tveksamma grupper ändrade åsikt (t.ex. yrkesfiskare), så höll sig argumentationen på en saklig nivå och projektörer tycks på det sättet ha upprätthållit en legitimitet i processen. Genom ömsesidigt lärande kan även behov av justeringar i processen uppmärksammas, vilket också förekom i fallstudierna. Framtagande och delgivande av generella kunskaper ingår med andra ord som ett naturligt inslag i sådana sammanhang, vid sidan av konsultation och dialog (jfr. delaktighetstrappan, SKL 2009).

Respekt och trovärdighet

Vikten av att vindkraftsprojektörerna visar respekt, öppenhet och trovärdighet i förankringen visas tydligt i min empiri:

> Vi har fått en bekräftelse på att det är viktigt att hantera saken med öppenhet och att man är ute tidigt. Att man är rak i kommunikationen och är ärlig och att inte ha en dold agenda. Man ska veta att om vi säger någonting så menar vi det (Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II).

Uttalandena pekar, som jag tolkar det, på att ett sådant förhållningssätt skapar och upprätthåller lokalsamhällets tillit och legitimiteten i processen (jfr. Hallgren & Ljung 2005). Detta knyter an till idealet om ett kommunikativt förnuft, som utifrån Habermas tankegångar kan leda till en ömsesidig och gemensam förståelse istället för missförstånd, varigenom även värdefulla insikter kring sin egen förståelse kan uppnås (se Habermas 1996).

Förankring utifrån ett ömsesidigt tillväxtintresse

Enligt resonemangen i kapitel 3 och 5 utmärker sig tillämpningen av en tillväxtorienterad förankring genom drag av en förhandlingsplanering och en betydligt mer resultatorienterad kommunikation ofta genom nätverkande. Studien ger exempel på att en sådan förankring gärna knyter an till kommunens utvecklingsplanering. En förankringspro-

cess kring vindkraftsutbyggnad i ett lokalsamhälle kan på det sättet präglas av ett ömsesidigt tillväxtintresse. Här involveras ofta inte bara kommunföreträdare utan även vissa näringsidkare som berörs av vindkraftsverksamheten. Detta knyter an till en nyliberalt präglad offentlig-privat samverkan där marknadsaktörerna får en roll i kommunernas ekonomiska tillväxt. Tillståndsprocesser och kommunens utvecklingsplanering är visserligen två skilda delar, men överenskommelser i utvecklingsplaneringen kan indirekt påverka utfallet i tillståndsprocessen (jfr. Falkheimer & Heide 2003; Khakee 2005).

Torsås utgjorde i sammanhanget ett exempel på en förankring av vindkraftsverksamheten som präglades tydligt av ett ömsesidigt tillväxtintresse. Detta kan förklaras med att vindkraftsverksamheten passade behoven som urskilts inom utvecklingsplaneringen om att utveckla hamnen och skapa sysselsättning. Här fanns också rikligt med exempel på att det ömsesidiga intresset bidrog till en nära relation vilket skapade en viss slags lokal acceptans. I enlighet med teorierna kring offentlig-privat samverkan fanns en betoning på informell kommunikation mellan projektörer och kommunföreträdare i syfte att samordna sina intressen (Nyström & Tonell 2012). Informellt nätverkande i offentlig-privat samverkan framstår som ganska diffust ur ett regelperspektiv, och delvis exkluderande ur ett deltagarperspektiv (jfr. Nyström & Tonell 2012). Forsberg och Lindgrens (2010) resonemang om skuggstrukturer som karaktäriseras av dold maktutövning i egenintresse genom personliga nätverk och informella kontakter bland samhällets ledande skikt är alltså en potentiell risk som följer av sådana förhandlingar i planeringen. Medborgarna i kommunen blev dock involverade och informerade om utvecklingen på både formella och informella sätt. Dels genom projektörers lokala närvaro och informella nätverk som innebar omfattande och personlig direktkontakt med lokalsamhället. Dels genom politikernas agerande i planeringen som fick avtryck genom både konkreta satsningar i hamnens utveckling, och även genom deras pådrivande roll i den fysiska planeringen på nationell nivå. Allmänheten i Torsås kommun fick tillfällen till information och kommunikation om vindkraftsutvecklingen genom samråden i de senare tillståndsprocesserna och översiktsplaneringen. En aktiv kontakt med media från både myndigheter och projektörer och en omfattande och saklig nyhetsrapportering bidrog till att medborgarna informerades. Under byggnationsperioden för Utgrunden I och Yttre Stengrund återfanns exempelvis ett 50-tal artiklar med sökorden Utgrunden och vindkraft i de studerade lokaltidningarna (se figur 8 i kap. 6). Här kan det också vara värt att påpeka att forskningen har visat att det inte är självklart att allmänheten och företrädare för lokala myndigheter har samma inställning till aktuella vindkraftsprojekt (Klintman & Waldo 2008, s. 27). Det stärker tesen om att en lokal dialog med berörd allmänhet kan vara avgörande i förankringen. För att

återkomma till sammanhanget i Torsås kommun tycks aktörerna ha lyckats skapa en balans mellan nätverkande i en slags förhandlingsplanering och ett brett deltagande med karaktär av informella evenemang och kontakter i lokalsamhället.

Ekonomiska intressen har här diskuterats i egenskap av ett ömsesidigt intresse. Samtidigt har flera studier konstaterat att vindkraftsprojekt som på något sätt innebär en ekonomisk delaktighet på platsen tenderar att mötas med en större acceptans, utifrån att det uppfattas som mer rättvist att lokalsamhället inte bara gör uppoffringar utan även får nytta av en etablering (Aitken 2010a; Breukers & Wolsink 2007; Huber m.fl. 2012; Waldo & Klintman 2010). Upham och Pérez (2015) för dock ett intressant resonemang som tangerar detta. De menar att ekonomiska kompensationsåtgärder kan minska stödet i ett sammanhang där vindkraftsetableringar redan accepteras utifrån att det är bra för människor ur ett övergripande perspektiv. Argumentet bygger på att det innebär att ett privat intresse ställs mot ett allmänt intresse. Eftersom fallstudierna inte rymmer något sådant exempel är det svårt att direkt relatera det till studien. Däremot bidrar det med ett perspektiv på kompensationsåtgärder till närmast berörda som att allmänna intressen ställs mot privata intressen.

Förankringens olika arenor och diskussionens räckvidd och stil

Det är även värt att belysa att deltagandet inte bara handlar om att bli inbjuden och om att utbyta kunskaper och perspektiv, utan även om formen för mötet, vilket påverkar kommunikationen och kunskapsbyggandet på olika sätt. Fallstudierna visar att det finns fördelar med att använda en kombination av olika samrådsformer. Utrymme för att påverka upplägget i processen och att välja lämpliga möteslokaler som ligger nära de berörda och som är tillräckligt stora, är också viktigt. Detta skapar bättre förutsättningar för diskussion och deltagande och knyter an till frågan om att skapa ”arenor för diskussion” och medvetenhet om ”räckvidd och stil” (jfr. Healeys 2003 resonemang i anknytning till den kommunikativa planeringen, se kap. 5). Förutom traditionella samrådsmöten var bemannade utställningar en mötesform som också beskrevs som givande genom att det underlättar en personlig dialog och ett utbyte av kunskap och perspektiv. Det ansågs även ge fler människor möjlighet att delta i samrådsprocessen än vid enstaka mötestillfällen. En annan mötesform som uppgavs vara givande i Torsås var studiebesök till vindkraftsparker, då det ger egna upplevelser samt underlättar vid konkreta överläggningar om bästa parkutformning avseende perspektiv på landskapsupplevelsen. En annan slutsats är att olika mötesformer fungerar olika i olika sammanhang och förankringskontexter.

> Jag tycker att kaffepauserna i de här samrådsmötena oftast ger mer för då kommer någon fram och pratar direkt, de pratar två eller tre och de kan våga fråga någon fråga som kanske är lite jobbig att ställa inför alla och sedan så kommer man lite på samma nivå (Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet).

Uttalandet kan tolkas som att nedtonade maktförhållanden underlättar att viktiga frågor tas upp. På många sätt ger fallstudierna, såväl som de teoretiska resonemangen, grund för att informella och täta kontakter mellan projektören och människor lokalsamhället underlättar kommunikation och utbyte av olika perspektiv och kunskaper. I den teoretiska diskussionen framgick att informell kommunikation i hög grad förknippas med ett nyliberalt, utvecklingsorienterat planeringssammanhang som bygger på nätverkande. Men även i teorin om kommunikativ planering betonas att kommunikationens stil är en viktig faktor för en meningsfull dialog. De empiriska resultaten visar också att mer informella och avslappnade möten bidrar till att de viktiga frågorna kommer fram. Studien visar vidare att informella kontakter förenklas genom lokal närvaro. I Torsås uppgavs exempelvis närvaron av en projektör ha bidragit till ett ömsesidigt lärande och en ömsesidig förståelse, men även platsspecifika lösningar. Fördelarna med en lokal närvaro är att vindkraftsprojektören blir en del av det lokala sammanhanget, vilket kan stärka tilliten mellan aktörerna och underlätta hantering av konkreta sakfrågor som kommer upp.

Effektivitet versus demokrati

Balansgången mellan effektivitet och demokratiska ambitioner om deltagande i vindkraftsplanering har belysts i annan forskning. Där har konstaterats att legitimiteten påverkas positivt genom att avsätta generöst med tid för deltagande och kommunikation under tillståndsprocesserna (se t.ex. Liljenfeldt 2014). Önskemålet om att regelverket för tillståndsprocessen ska förenklas och bli mindre omfattande är ett återkommande inslag, vilket också hörsammades i och med att dubbelprövningen togs bort vid större vindkraftsprojekt (SOU 2008:86). Ottinger m.fl. (2014) har dock funnit att i de fall man prövat att förenkla processen på bekostnad av möjlighet till deltagande så ökar motståndet påtagligt. Av detta drar de slutsatsen att en rättvis process ska betraktas som en hörnpelare och inte ett hinder i en tidseffektiv och legitim process. I svensk lagstiftning ingår dock att samråd ska ske med såväl myndigheter som olika intressenter och allmänheten på den plats som berörs. Det kommunala vetot tillkom också för att fortsatt ge kommunen sista ordet vid beslut.

Deltagande handlar dock om att åstadkomma, inte bara en rättvis maktfördelning i beslutsfattande, utan ytterst om en rättvis fördelning av resurser (se Schlosberg 2007), vilket diskuteras vidare i nästa avsnitt.

Distributiv rättvisa och lokal förankring ur ett skalperspektiv

Förankring har i avhandlingens andra del främst diskuterats som en lokal platsrelaterad företeelse. Här avser jag att återknyta till det mer övergripande perspektivet som restes i inledningen, om att lokal förankring av vindkraft även inkluderar långt fler perspektiv än de lokala. Förankring av vindkraft kan på ett övergripande plan sägas rymma två tydligt skalrelaterade dimensioner. För det första den globalt och nationellt formulerade målsättningen om en omställning mot förnybara energislag, som vindkraft, för att undvika problemen som en global uppvärmning antas innebära. För det andra förankring av en konkret vindkraftsutbyggnad på en plats som rymmer en mängd andra intressen och behov. Utifrån detta sammanhang kan vissa frågor förstås i ljuset av distributiv rättvisa (d.v.s. frågor som berör fördelning) mellan olika intressen. Även projektörens eget vinstintresse bör beaktas bland de intressen som möts genom förankringen. I det följande lyfter jag tre perspektiv som kan relateras till distributiv rättvisa genom den övergripande frågan om intressen på olika skalnivåer, skilda kunskapsfokus och frågan om fördelning av nytta.

Rättvisa mellan intressen på olika geografiska skalnivåer

Motstånd mot etableringar av vindkraft i lokala sammanhang framstår många gånger som en konflikt mellan olika intressen (jfr. kap. 4). Lidskog (1997) har belyst att konflikter ofta bottnar i att olika människor ser ett förslag från olika rumsliga nivåer (lokalt, regionalt, nationellt, globalt) eller ur olika intresseperspektiv. Konflikter kan alltså utgå från en meningsskiljaktighet mellan någon som ser något fördelaktigt (en möjlighet) och någon som ser något ofördelaktigt (en risk) ur olika perspektiv. Medan vindkraftssatsningen på global nivå motiveras utifrån ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv, så framstår redan på nationell nivå att satsningen på vindkraft och dess konkreta närvaro inte är så endimensionell (se kap. 4). Jämte hållbarhetsaspekten förväntas vindkraftsutbyggnaden även bidra till en inhemsk energiförsörjning.

Studien visar exempel på uppfattningen att det lokala perspektivet kan riskera att komma i kläm mellan de nationella målsättningarna och projektörernas intressen. I mediestudien om Abbekåsprojektet framträdde en sådan maktaspekt när människor uppmanades att gå på vindkraftsföretagets samrådsmöte:

> Vi uppfattar det så att frågan har sådan tyngd att kommunen har svårt att stå emot. Det är beslutsfattarna i Stockholm som tycks bestämma allt som rör vindkraftsetableringen. Men vindkraften berör alla, i synnerhet havsbaserad vindkraft som mer markant än landbaserad vindkraft ändrar landskapsbilden (Möller 2001-12-06).

Att rättviseaspekter går i varandra ur process-, respektive fördelningsperspektiv, märktes också i fallstudierna. Ett sådant exempel var när kommunrepresentanter i Skurup uppfattade att projektören talade om den juridiska möjligheten att få igenom sitt projekt även om de inte fick stöd lokalt, samt att om de inte får bygga så gör någon annan det. Indirekt uppfattades anspelningar på ett maktövertag utifrån det juridiska systemet och nationella målsättningar om ökad vindkraftsproduktion. Bland intervjupersonerna märktes en frustration över vad de uppfattade som ett försök till framtvingat samtycke genom anspelningar på att det lokala perspektivet betraktades som underordnat (Myndighetsrepresentanter, Skurups kommun). Sådana maktanspelningar får med andra ord förankringen att framstå som en ren formalitet med syfte att informera lokalsamhället under övertalning. Detta känns igen i de lägre stegen i Arnsteins (1969) delaktighetsstege. I det lokala sammanhanget förekom alltså en upplevelse av att platsrelaterade intressen kunde få en underordnad maktposition, vilket på ett tydligt sätt framstår som en fråga om rättvisa mellan intressen i det lokala sammanhanget å den ena sidan, och det globalt formulerade intresset och projektörens intresse å den andra. Utifrån den betoning på lokalt självbestämmande som finns i Sverige är det inte långsökt att sådana upplevelser kan uppfattas som provocerande och illegitima. I det här sammanhanget går det att dra vissa kopplingar till de teoriska resonemangen om skuggstrukturer (Forsberg & Lindgren 2010). Inom Skurups kommun bildades lokala sammanslutningar med anledning av frågan om en havsbaserad vindskraftsutbyggnad inom kommunen. Detta skulle kunna betecknas som reaktiva nätverk mot överordnade intressen och maktstrukturer. Här framfördes både argument mot att projektören som avsåg exploatera lokala resurser var uppbackad av (utländska) statliga och marknadsaktörers intressen, liksom kritik mot maktfördelningen mellan olika intressen i själva processen.

Även om miljöperspektivet här främst lyfts i relation till globala perspektiv är lokala miljöaspekter också vanliga frågor vid vindkraftsprojektering (se kap. 4), även om det inte har framträtt tydligt i fallstudierna. Ett relevant begrepp som belyser detta i diskussionerna kring acceptans av vindkraft är ”green on green” (Warren m.fl. 2005). Begreppet avser en motsättning mellan intresset av att motverka globala klimatförändringar och andra lokala miljöintressen, som bevarande och skydd av vissa arter, biotoper och även landskap. Ur ett geografiskt perspektiv belyses hur intressen som identifierats på olika skalnivåer kan skapa en konflikt, även när de utgår från samma målsättning om ett hållbart samhälle. Att de globala motiveringarna även inkluderar den lokala nivån är på ett plan uppenbart. Sambandet försvåras dock av att det är förknippat med en annan tidshorisont och inte tydligt märks lokalt ”här och nu”. Ett lokalt upplevelsevärde är till exempel i hög grad kopplat till nutid, medan de klimatföränd-

ringar man vill undvika är mer förknippat med framtid. Med skalperspektivet följer därmed ett visst tidsperspektiv vilket tillsammans belyser komplexiteten i förankringen, i synnerhet när fokus i allt högre grad dras mot enskilda intressen.

Olika hållbarhetsperspektiv representeras av olika kunskapsperspektiv

Kopplat till dessa olika skalrelaterade intresseperspektiv aktualiseras också olika slags kunskaper. Detta kan innebära en utmaning för platsbundna intressen när olika intressen ges olika tyngd i planeringssammanhang. Som tidigare har diskuterats backas vindkraftsutbyggnaden upp av det starka globala politiska intresset av att motverka klimatförändringar, och motiveras samtidigt utifrån ett förhärskande expertperspektiv med tyngdpunkt på generella kunskaper och allmänmänskliga ekologiska värden (se kapitel 4 och 5). De värden som relaterar till en social och ekonomisk hållbarhet framträder i hög grad först på lokal nivå, genom inverkan på sådant som människors livsmiljö och inkomstmöjligheter, men även genom möjligheten att delta och föra fram sina perspektiv i den demokratiska processen (jfr. t.ex. Emmelin m.fl. 2010; Larsson 2014). En av utmaningarna i lokala förankringssammanhang uppstår när de tre hållbarhetsperspektiven möts i processen. Det handlar inte bara om uppbackningen från olika geografiska skalnivåer, utan även om vilka slags kunskaper de bygger på och vilket genomslag de har i processen. När vindkraftsetablering betraktas utifrån olika skalnivåer innebär det också per automatik olika betoning på allmänna och enskilda intressen (jfr. Larsson 2014).

En problematik som framkommit i resultaten belyser relationen mellan mätbara värden och mer svårbedömda upplevelsevärden. I en tidigare citerad debattartikel beskriver en boende i Mörbylånga kommun en oro för påverkan på människor genom ljud- och synintryck samt upplevelsen av kulturmiljöer och landskapet i stort, och menar att ”regeringen och ansvariga myndigheter, till exempel Naturvårdsverket, liksom de traditionella miljöorganisationerna idag bryr sig mer om vindkraftens konsekvenser för fåglar och fiskar än för de människor som drabbas” (Ettarp 2005-01-17). Citatet kan tolkas som en viss frustration över det starka stöd som de ekologiska värdena får genom vetenskapliga, mätbara och tydliga bedömningar i planeringen, medan den lokala mänskligt upplevda påverkan inte får samma erkännande. Detta har diskuterats som en spänning mellan expertkunskap och vardagskunskap som möts i planeringen, där de senare har svårt att få genomslag tillståndsprocessen (se Larsson & Emmelin 2014). Detta sammanhang har bland annat fått Batel och Devine-Wright (2015) att betona vikten av att platsrelaterade faktorer i upplevelsen av vindkraftsetableringar

behöver beaktas och utrustas med utvärderingsmetoder i planeringen på nationell nivå. På så sätt lyfts platsrelaterade perspektiv till en övergripande, allmän fråga.

Rättvisa mellan olika (tillväxt)intressen

I fallstudierna märks tydlig hur det lokala mottagandet av vindkraftsprojekt påverkades av i vilken grad olika intressen antingen ställdes emot varandra eller betraktades som ett gemensamt intresse. Det vill säga om lokalsamhället ser några fördelar och inte bara baksidor av en vindkraftsutbyggnad. Tydliga skillnader märktes i förankringsprocessens utveckling när ett projektförslag knöts an till ett lokalt behov av sysselsättning och tillväxt (lokalt/regionalt intresse), eller till frågan om att motverka klimatförändringar (globalt definierat intresse), i jämförelse med när projektören fokuserade starkt på projektet som sådant (projektörsintresse). Hänsyn till olika intressen handlar på ett plan om kommunikationens utformning och på ett annat om distributiv rättvisa. Enligt regelverket ska olika intressen som berörs av ett projekt beaktas och bemötas i tillståndsprocessen (se kap. 4). Som fallstudierna har visat kan olika intressen behandlas och bemötas på olika sätt (även utöver vad som krävs i regelverket) genom den bredare förankringsprocessen. Detta kan i sin tur påverka förutsättningarna för lokal acceptans av vindkraftsetableringar.

Att en projektör i grunden drivs av ett projektfokus genom målsättningen att etablera vindkraft och oftast även generera vinst är logiskt. Projektörens vinstintresse är visserligen inte något som på ett tydligt sätt kan relateras till en viss geografisk skalnivå. Däremot framgår det att deras verksamhet kan uppfattas antingen som ett hot eller en möjlighet ur ett lokalt perspektiv. Det finns ett tydligt samband mellan att lokalsamhället ser fördelar av ett vindkraftsprojekt och lokal acceptans (se t.ex. Walker m.fl. 2014; Waldo & Klintman 2010). Jobert m.fl. (2007) har i en studie i Tyskland och Frankrike dragit slutsatsen att en projektör som upplevs som allt för fokuserad på sitt eget vinstintresse och förhåller sig oengagerad i det lokala sammanhanget kan uppfattas som en ”profitsökande främling” som vill utnyttja lokala resurser (i det här fallet vindenergi och utrymme i landskapet), något som i förlängning kan skapa ett lokalt avståndstagande. Argumentet hänger också samman med en stark skepsis mot vindkraftens lönsamhet och potential i energisystemet i stort tillsammans med en hög tilltro till kärnkraft. Min tolkning är också att en förankringsprocess som präglas av ensidigt projektfokus tenderar att anta en formell förankring varigenom de lokala värderingarna och behoven lätt förbises, vilket sammanhanget i Skurup gav exempel på. Där fanns ett talande citat i en av dagtidningarna som gick så långt som att likna det vid diktatur när en vinstdrivande projektör inte upplevs bry sig om uppfattningen bland berörda (Jo-

hansson 2002-01-11). De empiriska resultaten visar, i samstämmighet med en ganska omfattande forskning (se kapitel 4 och 5) att en vindkraftsprojektör också kan möta upp både allmänna och enskilda lokala intressen. Här handlar det om respekt och lyhördhet för lokala värden och intressen, genom att exempelvis undersöka möjlighet till lokal nytta av ett vindkraftsprojekt, samt anpassningar utifrån lokal intressen.

Situationen i Torsås kan ses som ett intressant exempel på hur ett projekt i viss utsträckning kan ”göras lokalt” genom en förankringsprocess som knyter an till det lokala sammanhanget och dess intressen. I Mörbylånga där vindkraftsverksamheten visserligen inte gav några direkta fördelar, antydde kommunföreträdare att det som är bra för regionen betraktades som bra för dem indirekt. Men här fanns också ett tydligt stöd inom organisationen för vindkraft utifrån globala och nationella miljöargument, vilket enligt myndighetsrepresentanterna backades upp av huvuddelen av kommuninvånarna. Därmed betraktades vindkraftsetableringarnas för- och nackdelar i stor utsträckning ur ett distributivt rättviseperspektiv. I Skurup däremot fanns tydliga uttryck för missnöje bland en stor del av befolkningen, som kan förstås utifrån resonemangen bakom distributiv rättvisa liksom en brist på erkännande och lokal representation i debatten om vindkraft. Distributiva problem kan alltså delvis förklaras som en oenighet om vilka som bör erkännas som berörda och som därför ska bjudas in. Upplevelse av en rättvis fördelning av för- och nackdelar av projektet var med andra ord central i diskussionen.

I vindkraftsforskningen har bland andra Cowell m.fl. (2011) diskuterat det distributiva rättviseperspektivet utifrån frågan om lokala samhällsvinster (*community benefits*) i relation till lokalt motstånd mot vindkraft. Trots att, som författarna påpekar, vindkraften enligt mångas åsikt redan bidrar med ett tillskott av förnybar el i energisystemet, efterfrågas även tydliga lokala samhällsvinster som kompensation för den lokala påverkan som vindkraften orsakar. Betydelsen av att vindkraftsetablering även ger lokala fördelar har tolkats som ett sätt att motverka att det uppfattas som ett kolonialt utnyttjande av lokala naturresurser utan större hänsyn till det lokala samhället (Cowell m.fl. 2011). Ur ett förankringsperspektiv pekar detta alltså på ett behov av att lokalsamhället uppfattar att det finns lokala fördelar av en etablering, även om sådana kan vara indirekta (jfr. Walker m.fl. 2014). Jobert m.fl. (2007) har kommit fram till att när projektören engagerar sig i det lokala samhället så påverkar det mottagandet i en mer positiva riktning. Sådant engagemang kan exempelvis ske genom nätverk med såväl allmänhet och näringsliv som myndigheter och media, eller genom att ta del av lokala kunskaper, och genom att möjliggöra lokalt ekonomiskt deltagande.

Resultaten i den här studien visar också att vindkraftens miljöfördelar även är ett vanligt argument ur ett lokalt perspektiv som del i ett större sammanhang, vilket märktes i alla studerade kommunala sammanhangen. Inte minst genom fallstudien i Skurup framträdde att den sida som stödde vindkraften inför folkomröstningen argumenterade utifrån ett allmänmänskligt perspektiv och nyttofokus utifrån vindkraftens miljöfördelar. Bidwell (2013) har i en undersökning i Michigan också visat att altruistiska värden underlättar ett positivt mottagande, medan mer traditionella värderingar minskar stödet för vindkraft.

Individuella intressen och protestmedborgaren

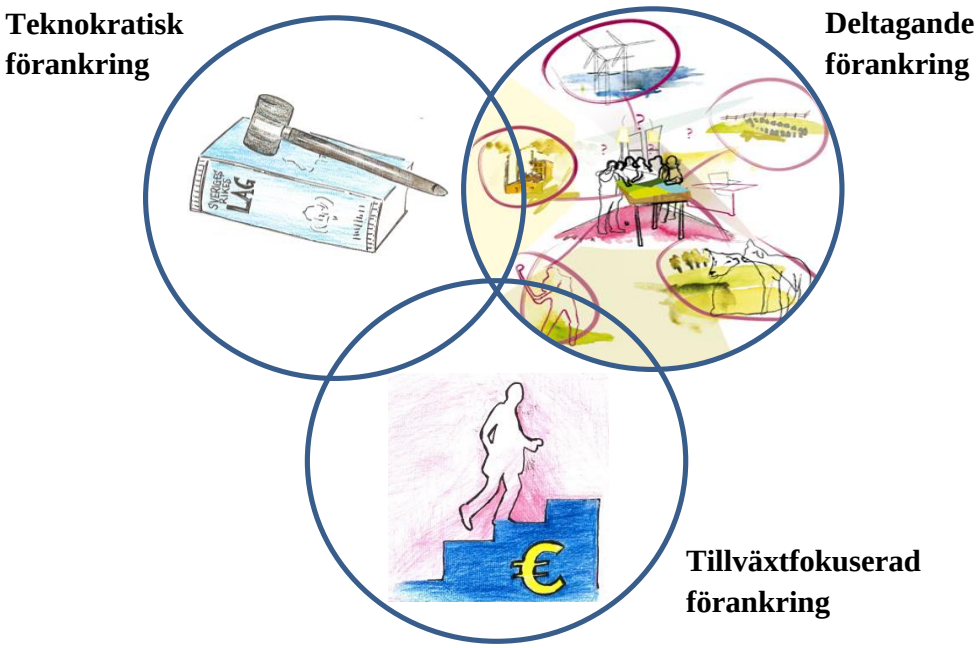
Parallellt med att medborgarna och olika intressen har beretts större möjligheter att delta i planeringssammanhang, har bland andra SKL (2009) och Khakee (2006) noterat en allmän dragning bland medborgarna bort från övergripande frågor mot enskilda perspektiv. Som en del i detta har det vuxit fram en diskussion om fenomenet ”protestmedborgare” som belyser att människor i högre grad agerar med fokus på egna intressen (se SKL 2009). Ur ett demokratiskt perspektiv kan det betraktas som en utmaning, då tidigare forskning har visat att resursstarka personer som är emot en viss fråga ofta tar ett stort utrymme i debatten. Det kan innebära att det riskerar att skapas ett demokratiskt underskott för den tysta majoriteten som litar på det representativa styret, om de som protesterar får stort utrymme i processen.

Sammanfattning

I det här kapitlet har jag diskuterat studiens slutsatser kring innebörden och olika uttryck i lokala förankringsprocesser av havsbaserad vindkraft. De tre fallstudierna visar hur vindkraftsprojektörernas sätt att arbeta med deltagande, kunskaper och olika intressen i den lokala förankringsprocessen är av central betydelse. Utifrån det resulterar förankringen i olika slags förståelse och acceptans som betonar olika intressen och aktörer. Sammantaget visar fallstudierna att förankring inte bara handlar om ett korrekt genomförande enligt det juridiska regelverket, utan även om en respektfull lyhördhet för den lokalt berörda platsen och de intressen, behov och kunskaper som finns där. Här framgår att legitimitet och tillit är avgörande förutsättningar för att berörda alls ska vilja samverka i processen. Samtidigt framträder att det politiska ledarskapet, jämte platsspecifika förutsättningar och erfarenheter spelar en central roll för hur förankringsprocessen utvecklas i olika riktningar.

8. Tre förankringsmodeller - en analytisk generalisering

I avhandlingens sista frågeställning ryms en målsättning om att urskilja olika modeller för lokala förankringsprocesser. I föreliggande kapitel görs därför en övergripande analytisk generalisering utifrån slutsatserna om förankring av havsbaserade vindkraftsprojekt. Studiens kontextbaserade resultat stödjer tre olika förankringsmodeller, vilka här benämns som *teknokratisk*, *deltagande* och *tillväxtfokuserad* förankring (se figur 9 nedan). Avsikten med dessa koncentrerade och därför något tillspetsade förankringsmodeller, är att försöka renodla karaktärsdrag i olika förankringsprocesser. Förhoppningen är att på så sätt bidra till en övergripande förståelse för olika lokala reaktioner och mottagande.



Källa: Bild till deltagande förankring hämtad från Boverket (2009b), illustrerad av Anneli Idnert. Använd med tillstånd. Övriga illustrationer är egna.

Figur 9. Tre förankringsmodeller.

De tre modellerna utgår alltså från studiens teoretiska ramverk och empiriska resultat. Därmed ligger utgångspunkten i de olika demokratiska synsätt och planeringsteoretiska perspektiv som diskuterats, samt studiens slutsatser kring förankringsprocessernas praktiska tillämpningar i lokala sammanhang. De teoretiska infallsvinklarna kopplas samman på följande sätt: 1. utpräglat representativ demokratisyn - rationell

planering; 2. deltagardemokratisk syn - kommunikativ planering; samt 3. nyliberal demokratisyn - förhandlingsplanering.

I tabell 3 (på följande sida) ges en översikt för de utmärkande dragen i de tre förankringsmodellerna, som är tänkt att vara till stöd när resonemangen bakom modellernas utformning presenteras. Tabellens gråmarkerade fält anger de olika förankringsmodellernas relation till de olika demokratisynerna och planeringsteorierna, samt olika karaktärsdrag som urskiljdes i kapitel 3 och 5. I tabellen framgår att den teknokratiska förankringsmodellen förknippats med en formell karaktär på förankring och ett rationalistiskt förhållningssätt till regler, styrning och kunskaper. Den deltagande förankringsmodellen länkas i sin tur till en öppen förankringskaraktär. Det som här benämns som tillväxtfokuserad förankring har länkats till ett tillväxtorienterat, nyliberalt förhållningssätt. Enligt tidigare resonemang kan denna förankringsmodell framstå som mer diffus i sin praktiska tillämpning, eftersom fokus ligger på ekonomisk tillväxt snarare än det demokratiska genomförandet. Med stöd i studiens resultat och teoretiska ramverk vill jag hävda att de tre förankringsmodellerna utgår från parallella ideal och metoder som är högst närvarande i dagens samhälle; så väl i politiken, myndighetsutövandet och människors förväntningar på det demokratiska planeringutövandet.

På ett grundläggande plan finns en gemensam demokratisk utgångspunkt mellan den teknokratiska och den deltagande förankringsmodellen, vilken skiljer dem från den tillväxtfokuserade. Denna utgångspunkt ligger i ett fokus på gemensamma intressen och det allmännas bästa. Däremot skiljer tillvägagångssätten dem åt, inte minst genom synen på vilket utrymme som ska ges åt lokala intressen och kunskaper i processen. Den tillväxtfokuserade förankringsmodellen innebär i det sammanhanget en annan betoning, genom att lägga fokus på enskilda intressen och målet att generera ekonomisk vinst. Här ska dock tilläggas att detta synsätt vilar på grundantagandet om att ett sådant (ekonomiskt fokuserat) samhällssystem ytterst är till samhällets bästa. Skillnaderna i den demokratiska målsättningen mellan förankringsmodellerna kan utifrån det sammanfattas i grova drag. Medan en teknokratisk förankringsprocess fokuserar på rättvisa beslut med en stark betoning på det övergripande allmänna bästa, så är syftet i en deltagande förankring dessutom att platsrelaterade intressen och kunskaper ges ett tydligt utrymme. En tillväxtfokuserad förankring slutligen, bygger på att ett betydande utrymme ges till individuella intressen genom ett fokus på tillväxt. En sådan här karaktärisering kan möjligen framstå som väl hårddragen, då verkligheten oftast är mer komplex och olika synsätt och motiv flätas samman. Att renodla olika tendenser och ställa dem mot varandra kan dock ses som ett sätt att uppmärksamma kärnvärdena och deras innebörd och konsekvenser i ett förankringssammanhang. Indelningen innebär i

förlängningen att de olika förankringsmodellerna bygger på olika betoningar på vad som skapar legitimitet i den demokratiska processen, men även olika idéer om hur intressen, värden och kunskaper som ryms på den berörda lokala platsen ska hanteras.

Tabell 3. Tre förankringsmodeller och deras karaktärdrag

Förankrings-modell:	Teknokratisk	Deltagande	Tillväxtfokuserad
Karaktär på förankring	Formell	Öppen	Tillväxtorienterad
Demokratisyn	Representativ	Deltagande	Nyliberal
Demokratiskt fokus	Det allmänna bästa	Det allmänna bästa, men inkludera det lokala perspektivet	Individuella intressen och ekonomisk tillväxt
Planerings-teoretisk prägel	Rationell planering	Kommunikativ planering	Förhandlings-planering
Syn på kommunikation	Transmissionssyn	Meningsskapande syn	Informell kommunikation
Kunskapssyn	Expertbetonad	Bred kunskapssyn & ömsesidig förståelse	Situationsanpassad
Skalfokus	Nationell & global nivå	Samtliga nivåer	Lokal, regional nivå
Lokal maktposition	Mottagare	Deltagare	Förhandlingspartner
Lokalt deltagande	Enligt regelverket	Utvidgad inkludering	Nätverkande
Kommunikativt fokus	Överföring av information	Ömsesidigt utbyte av kunskap & perspektiv	Utbyte av intresse-perspektiv
Hantering av motstående intressen	Hänvisning till fastlagda planer & policys	Beaktning och avvägning	Förhandling & kompensation
Bemötande av platsspecifik kunskap	Möts med generell expertkunskap	Efterfrågas & beaktas	Efterfrågas utifrån tillväxtfokus

Tabellens vita fält anger praktiska tillämningar som kan kopplas till de tre förankringsmodellerna i bemötandet av platsspecifika intressen, kunskaper och behov. Utformningen har bäring i tolkningarna av studiens empiriska resultat, men är samtidigt länkade till förankringsmodellernas teoretiska ramverk. Innan jag går in närmare i de tre modellerna vill jag kort förklara de angivna förankringsspecifika kategorierna (i tabellens vita fält). Den första kategorin *skalfokus* är en generalisering som utgår från den prioriterade skalnivån för argument kring vindkraftsutbyggnad. Även om sådana skalfokus inte kan antas vara helt låsta till olika förankringsmodeller har de angivna betoningarna kunnat skönjas i såväl det studerade materialet som annan forskning. Med *lokal maktposition* avses vilken roll aktörer i lokalsamhället ges genom förankringsprocessens praktik. Kategorin *lokalt deltagande* belyser i sin tur vad som prioriteras i möten med olika aktörer i lokalsamhället. *Kommunikativt fokus* belyser syftet med kommunikationen. Olika strategier för *hantering av motstående intressen* belyses har märkts vilka även kan kopplas till demokratisk grundsyn. *Bemötande av platsspecifik kunskap* länkar till perspektiv på olika kunskapssyn det som urskilts i studien.

Jag vill samtidigt betona att modellerna inte ska förstås som en sammanställning av de studerade fallstudierna. Av empirin framgår att vindkraftsprojektörerna och myndigheterna exempelvis mycket väl kan blanda förhållningssätt eller byta karaktär på förankringen under arbetets gång. Exempelvis är tolkningen att projektören som studerades i Skurup inledningsvis jobbade enligt en strategi som i hög grad passar in i den teknokratiska förankringsmodellen. Med utgångspunkt i lokalsamhällets reaktioner försökte de byta strategi och började arbetade i riktning mot vad jag här har valt att kalla för en deltagande förankringsmodell. För att ta ett exempel till är tolkningen att de mest framträdande projektörerna som var verksamma i Torsås använde metoder som faller inom både en tillväxtfokuserad och deltagande förankringsmodell. Tolkningen bygger på att vid sidan av att förhandla och kompensera mellan intressen utifrån ett starkt tillväxtorienterat fokus, så lades ett omfattande arbete på ett brett kunskapsbyggande genom ett öppet inkluderande och tät dialog i enlighet med den deltagande förankringsmodellen. Med det sagt är det dags att presentera och gå in på innebörderna i de tre förankringsmodellerna.

Den teknokratiska förankringsmodellen

Den teknokratiska förankringsmodellen kan härledas till en utpräglat representativ demokratisyn och rationell planering med fokus på formell legitimitet utifrån ett demokratiskt genomförande. Förankringen präglas därför av en strikt relation till regelverken och en hierarki, där expertkunskaper och rationella argument och uppifrån

komna målsättningar står i centrum. På det sättet kan rättvisesynen sägas ha en övergripande karaktär, snarare än något ingående engagemang i individbaserade och platsspecifika sammanhang. Förankringen har på det hela taget en stark orientering mot de vidare sammanhangen snarare än det lokala, exempelvis genom att betona nationella målsättningar och generella kunskaper framför platsspecifika. Sådana perspektiv kan också användas som argument mot de lokala. Utifrån det utmärker sig kommunikationen av ett tydligt uppifrån-perspektiv med en delgivande karaktär genom en hög grad av enkelriktad överföring av information mot lokalsamhället enligt transmissionssynen. Mot den bakgrunden är det rimligt att förankringen karaktäriseras som ett sätt att ”fästa” ett projektförslag på en plats. Lokalt deltagande sker enligt det som krävs i regelverket, med låg lyhördhet och anpassbarhet till lokala behov. Vid eventuella motstående intressen hänvisas till övergripande planer och policys som stödjer vindkraftsutbyggnad. Därmed ges inte heller utrymme för fler eller andra samråds- och kunskapsformer än det som anges i regelverket. Intresset för lokala perspektiv är på det hela taget lågt. Lokala platsspecifika kunskaper efterfrågas alltså inte aktivt men bemöts med kunskap av generell karaktär.

Med stöd i såväl det empiriska materialet som studiens teoriska ramverk, kan denna förankringsmodell kritiseras för att nedvärdera eller ignorera platsrelaterade kunskaper, perspektiv och intressen. Med utgångspunkt i de förväntningar som finns i Sverige idag på det demokratiska systemet, kan den här formen för lokalt deltagande lätt uppfattas som en slags ”teater utan mening”, vilket leder till bristande tillit och ett lokalt avståndstagande. En förankringsprocess som på det här sättet står nära Weilers (1999) innebörd av formell legitimitet genom att betona genomförandet enligt den det juridiska regelverket, är alltså relativt okänslig för de berördas acceptans för ett aktuellt beslut.

Samtidigt kan en fördel med denna förankringsmodell bestå i dess ”rigida” karaktär. Genom sin utgångspunkt i regelverk, expertkunskaper och formulerade politiska målsättningar ger den en tydlighet i processen som skapar stabilitet och transparens.

Den deltagande förankringsmodellen

Det som här benämns som en deltagande förankringsmodell delar samma demokratiska grundstomme som den rationella förankringen, med expertkunskaper och rationella argument, samt fokus på det allmänna bästa. En åtskillnad är att den deltagande förankringen betonar en inkludering av platsbundna kunskaper, vilket återspeglar karaktärsdragen i en öppen förankring. Det är också ett synsätt som uppvisar tydliga

kopplingar till vår nutida svenska ”deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter”, så som den diskuterades i Demokratiutredningen (SOU 2000:1). Förankringens syfte är alltså inte endast att informera om ett projektförslag, utan i hög grad att upprätthålla ett demokratiskt samhälle, som bygger på ett aktivt deltagande bland medborgarna i samhällsutvecklingen. Här märks ett fokus på legitimitet utifrån ett brett lokalt deltagande för att ta del av olika platsspecifika behov, intressen och perspektiv. Detta vilar i grunden på en rättvisesyn som bygger på tanken att såväl makt som resurser ska fördelas mellan alla grupper i samhället för det allmännas bästa, och inte bli ett privilegium för eliten. Det vill säga ambitionen är att lösa gemensamma behov och problem utan att samtidigt ignorera de som berörs lokalt på plats. Här antyds ett brett skalperspektiv där såväl enskilda och lokala intressen som de globala och nationella ges utrymme under förankringen. Detta bygger vidare på en bred kunskapssyn med mål om ömsesidig förståelse mellan olika intressen och perspektiv. I ett förankringssammanhang yttrar sig detta genom att engagera medborgare och andra berörda parter i lokalsamhället för att få ett beslutsunderlag där även platsspecifika kunskaper och eventuellt motstående intressen beaktas och vägs in. Sådant platsspecifikt underlag är menat som ett komplement till myndigheternas planeringsunderlag, expertkunskaper och generellt formulerade allmänintressen. För att komma åt dessa lokala perspektiv och kunskaper värdesätts en hög grad av deltagande och dialog, inte bara angående planeringsfrågan som sådan, utan även om samrådsprocessens utformning. Det vill säga att förankringen inte bara präglas av en inkluderande attityd, utan även att vara situationsanpassad. En deltagande förankring utmärks därför av att drivande parter utnyttjar den relativt stora flexibilitet som tillståndsprocessen rymmer enligt regelverket, för att åstadkomma ett deltagande som gynnar ett ömsesidigt lärande. Den här förankringsmodellen har därför till synes stor potential att bidra till såväl legitimiteten för systemet och de politiska besluten (om i det här fallet en vindkraftutbyggnad), som den formella legitimiteten i beslutsprocessen. En fördel med den här sortens förankring, vilken kan härledas till tankegångarna om en kommunikativ planering, är att engagemang i platsrelaterade perspektiv ökar chanserna för ett mer övervägt beslut som även uppfattas som rättvist ur ett lokalt perspektiv. Utifrån kritiken mot den kommunikativa planeringen rymmer den deltagande förankringsmodellen därmed samtidigt två risker. För det första kan det framstå som en kostsam process, men som tidigare studier har visat är det inte nödvändigtvis mer effektivt att försöka skynda förbi engagemang i lokala perspektiv. För det andra riskerar enskilda gruppers perspektiv att få oproportionerligt stort inflytande om vissa röststarka intresseföreträdare ges ett stort utrymme.

Den tillväxtfokuserade förankringsmodellen

Den tillväxtfokuserade förankringsmodellen karaktäriseras av en offentlig-privat samverkan mellan kommunala och regionala aktörer och det privata näringslivet. Under det att ömsesidiga tillväxtintressen söks och anpassas för att gynna de ingående parterna får den tillväxtfokuserade förankringen karaktär av förhandlingsplanering, gärna med kopplingar till den kommunala utvecklingsplaneringen. I fall där intressena är förenliga präglas förankringen av tät, informell kommunikation genom nätverkande, som kan pågå intensivt jämte en eventuell tillståndsprocess. På det sättet hamnar den här sortens förankringsprocess delvis utanför det regelverk som reglerar tillståndsprocessen. En konsekvens är att den transparens och det inflytande som tillståndsprocessen syftar till i någon mån begränsas. Ur ett vidare perspektiv kan hela planeringsprocessen uppfattas som diffus och möjligen orättvis, med avseende på vilka som får utrymme att höras och vilka (näringslivs)intressen som gynnas. För att minimera kostsamma utdragna diskussioner och överklaganden används gärna ett proaktivt förhållningssätt som innebär en målsättning att tidigt ringa in och förebygga eventuella orosfaktorer och motstående intressen. Intressen som inte sammanfaller med projektet utan istället kan klassas som motstående hanteras genom förhandling och kompensation i form av åtgärder eller ekonomiska medel. Som en konsekvens av den påtagliga målinriktningen mot tillväxt, kan tillämpningen inom den här förankringsmodellen mycket väl blanda olika kommunikationsmetoder, beroende på vilket slags kunskapsbyggande som passar bäst. Rättviseperspektivet, som ur ett mer traditionellt synsätt syftar till avvägning mellan olika intressen, får en delvis annan vinkling i denna förhandlings- och konkurrenspräglade förankringsmodell. Snarare handlar det här om de individuella intressenas rätt att hävda sig.

Ur ett legitimitetsperspektiv finns en utmaning för den här förankringsformen som består i att den är relativt beroende av ett gemensamt intresse och en uppfattning om att projektet i fråga kan bidra till en lokal utveckling. På en plats som saknar tillväxtintressen som passar ihop med vindkraftsverksamhet tycks den här förankringsmodellen därför ha svårt att ge legitimitet. På det sättet kan den tillväxtfokuserade förankringen även betecknas som tillväxtberoende. I sammanhang där ett ömsesidigt intresse föreligger underlättas visserligen ett ömsesidigt lärande, anpassningar och förståelse. Ur ett demokratiskt perspektiv finns dock ett ”men” här. Teorin pekar nämligen på inneboende risker med ett sådant här tillvägagångssätt. För det första finns en risk att nätverkande och informella kontakter minskar transparansen och därmed kan processen uppfattas som otydlig, och för det andra föreligger en risk för övertalningsförsök.

Dessutom kan vissa (ekonomiska) intressen hamna i skuggan bredvid de med bättre (ekonomiska) förutsättningar i förhandlingarna och konkurrensen.

Reflektioner över modellernas bidrag i praktiken

Som tidigare nämnts visar de empiriska fallstudierna att karaktärsdragen i de tre modellerna sällan förekommer i renodlad form, utan olika uttryck kan kombineras och bytas under processen. Utifrån det finns anledning att reflektera över styrkorna och svagheterna i de tre modellerna utifrån ett tillits- och legitimitetsperspektiv. Studien har visat på vikten av att projektörer lyssnar in och öppnar för dialog med såväl myndighetsföreträdare och berörda i det initiala skedet. Detta pekar på att den deltagande förankringsmodellen har särskilt stor potential för att skapa tillit och legitimitet under processens inledning. På så sätt ges förutsättningar för utveckling av en ömsesidig förståelse för det föreslagna projektets innebörd i det platsspecifika sammanhanget. Vidare möjliggör det anpassningar av projektet och processen efter lokala behov. För att detta inte ska uppfattas som en falsk ingång förutsätts dock att en inbjudande och inlyssnande inställning till medborgarnas kunskaper och intressen även märks i praktiken.

I senare skeden förefaller den platsbundna kontexten spela stor roll för vilken förankringsmodell som har störst chans att skapa legitimitet. I vissa fall, där det finns lokala intressen som är förenliga med en vindkraftsutbyggnad, är det troligt att den tillväxtfokuserade förankringsmodellen uppfattas som legitim och kan bidra till acceptans för projektet. Insikterna kring att tillit är känsligt och lätt kan försvinna antyder dock att förväntningar om öppenhet för lokala kunskaper och intressen, samt utrymme för ett aktivt lokalt deltagande behöver upprätthållas genom hela processen för att tilliten ska bestå.

Enligt resultaten i den här studien förefaller den teknokratiska förankringsmodellen i sin rena form inte ha någon större potential att bygga acceptans och ömsesidig förståelse ur ett lokalt perspektiv. Det går dock att resonera kring dess potential när det handlar om diskussionen och ställningstaganden om vindkraftens roll i samhället. Studien har visat värdet av vetenskapligt välgrundad och övervägda planeringsramar på nationell nivå. Allmänorienterade, expertbetonade undersökningar och avvägningar fyller alltså en funktion genom att innefatta intressen som identifieras på alla skalnivåer inom samhällsplaneringen. En viktig kritik riktas snarast mot ett planeringssystem som utgår från skilda planeringsparadigm och fokus på olika skalnivåer, där platsspecifika och mindre mätbara kvaliteter utelämnats på högre, mer generell nivå. På så sätt

kan platsbundna och mer kvalitativa värden hamna i en problematiskt undanskymd position vid beslut om konkreta förändringar (jfr. Emmelin m.fl. 2010). Den motsättningen ser ut att delvis kunna mattas av om den expertbetonade nationella planeringen kompletteras genom mer deltagande lokala förankringsprocesser.

Ett av studiens tydliga resultat visar på behovet av anpassbarhet i processen. Detta har sin huvudsakliga förklaring i komplexiteten och diversiteten i de lokala, platsbundna sammanhangen som innebär olika behov, kunskaper och önskemål. Detta styrker slutsatsen att det inte går att ge någon allomfattande, definitiv regel för hur den lokala förankringen ska utformas.

9. Sammanfattande slutsatser

I den här avhandlingen har jag öppnat upp för att det finns andra ambitioner med förankringsprocesserna än, så som ofta framförs, att det handlar om att övertala människor att acceptera ett redan fattat beslut. Det innebär att jag med utgångspunkt i avhandlingens övergripande syfte, *att analysera olika innebörder och tillämpningar i lokala förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft*, har diskuterat förankringens mer mångfasetterade och platsberoende innebörd. Studiens tre fallstudier har gett rikligt med exempel på hur olika förhållningssätt och praktiska tillämpningar under förankringen har påverkat det lokala mottagandet av aktuella projekt och projektörer. Att förankra som ett sätt att driva igenom ett projekt genom övertalning framstod inte som en given utgångspunkt. I dagens samhälle, med höga förväntningar om utrymme och respekt för medborgarnas perspektiv och intressen, hade detta kunnat betraktas som anmärkningsvärt.

Avsikten är här att ge en kortfattad sammanfattning av slutsatserna utifrån det övergripande syftet och studiens tre frågeställningar. Slutsatserna ska ses utifrån den kvalitativ, förståelseinriktad horisont som avhandlingen fokuserat på.[23] Här görs även reflektioner kring generaliserbarhet och vissa problematiseringar av slutsatserna, samt utblickar till fortsatt forskning.

Lokala förankringsprocesser i en planeringskontext

Det finns vid det här laget en hel del forskning om delaktighet och acceptans i relation till vindkraftsetablering. Däremot är analyser som gör kopplingar till olika demokratisyner inte något framträdande i diskussionen. Inom samhällsvetenskaplig forskning har det också identifierats som ett problem att innebörden i demokratibegreppet allt för ofta tas för given och förblir outtalad. Studiens första frågeställning löd: *Vilken roll har förankringsprocessen i den lokala planeringskontexten i ett demokratiskt hänseende?* Frågan återspeglar ambitionen i den här avhandlingen, att undersöka och analysera lokala förankringsprocesser vid vindkraftsetablering utifrån ett platsrelaterat planeringsperspektiv och framträdande demokratisyner. Denna relativt teoretiska fråga har också i första hand besvarats genom en diskussion utifrån teoretisk litteratur och centrala myndighetsdokument.

[23] Några statistiska generaliseringar är det alltså inte frågan om här.

Den övergripande slutsatsen är att förankringsprocessens roll i ett svenskt planeringssammanhang ytterst handlar om att skapa legitimitet, inte bara i ett aktuellt etableringsbeslut utan även i det demokratiska systemet i stort. Mer specifikt dras slutsatsen att förankringsprocessen syftar till någon form av förståelse och lokal acceptans för ett visst projekt. Genom studien framgår att det förekommer avgörande skillnader i vad som avses med förståelse och acceptans, till exempel *vem* som ska förstå och acceptera *vad*. Ur ett geografiskt perspektiv innebär olika demokratiska synsätt i förankringen att platsbundna intressen och kunskaper kan betraktas och hanteras på olika sätt. En slutsats är därför att förankringsprocessen rymmer en spännvidd, med utgångspunkt i olika grundbetydelser i förankringsbegreppet om att antingen ”fästa” eller ”få stöd” för ett förslag i det lokalt berörda sammanhanget. Dessa ytterligheter har jag benämnt som *formell* respektive *öppen* karaktär på förankringen. Ytterligare en förankringskaraktär diskuterades, vilken jag benämnde som en *tillväxtorienterad* förankring.

Tre övergripande förankringsmodeller

De tre förankringsmodellerna som presenterades i kapitel 8, utgör ett svar på frågeställningen: *Kan övergripande förankringsmodeller urskiljas för lokal förankring av vindkraft?* Slutsatsen är alltså att det går att identifiera tre förankringsmodeller, vilka benämnts som teknokratisk, deltagande, respektive tillväxtfokuserad förankringsmodell. Dessa bygger på de förankringskaraktärer som diskuterades i den teoretiska referensramen – formell, öppen och tillväxtorienterad förankring – samt på studiens empiriska resultat och angränsande vindkraftsforskning. Förankringsmodellerna är alltså en analytisk generalisering av studiens slutsatser med en direkt relevans för ett förankringssammanhang kring den vindkraftsempiri som jag har studerat. Modellerna belyser hur sådant som deltagande, kunskaper och intressen kan hanteras på olika sätt genom förankringsprocesserna, utifrån övergripande demokratiska perspektiv på deltagande i ett lokalt planeringssammanhang. Jag vill dock betona att det i verkligheten sällan finns sådana knivskarpa gränser mellan olika sätt att förankra projekt. I det empiriska materialet framgår att uttryck för olika förankringsmodeller kan förekomma parallellt. En projektör kan också försöka byta utgångspunkt i förankringen under pågående process, något som inte nödvändigtvis ökar trovärdigheten i lokalsamhället. Modellerna ska därför snarast ses som renodlade tendenser.

I det följande ges en kort summering av de tre förankringsmodellerna med fokus på den teoretiska ramen.[24] Med utgångspunkt i detta presenteras, i nästa avsnitt, slutsatserna kring mer empiriska och konkreta tillämpningar.

Den *teknokratiska förankringsmodellen* grundas i en formell förankringskaraktär som grundas i föreställningen att rättvisa och legitimitet nås genom att följa det formella regelverket. Förankringsprocessens utformning tenderar alltså att ligga nära minimikraven i den reglerande lagstiftningen. Vidare finns en stor tilltro generella expertkunskaper och förankringen präglas därför i hög grad av en informerande karaktär. Målsättningen är att det är de berörda i lokalsamhället som ska ges möjlighet att förstå innebörden i projektet, vilket leder till ett relativt distanserat förhållande och ett lågt engagemang i platsrelaterade perspektiv på det aktuella projektet. På så sätt kan processen karaktäriseras som ett ”fäste” på den lokala platsen, där en formellt legitim process antas ligga till grund för acceptansen. En sådan karaktär på förankringsprocessen kopplades till en utpräglat representativ demokratisyn och rationell planeringsteori.

Den *deltagande förankringsmodellen* bygger på karaktärsdragen i en öppen förankringsprocess vilken har länkats till ett deltagardemokratiskt synsätt och tankegångar inom kommunikativ planeringsteori. Öppen förankring identifierades som en motpol till den formella förankringen, då olika kunskaper och perspektiv bjuds in genom flexibilitet i processutformningen och ett brett deltagande. Här märktes en ambition om att såväl processen som beslutet uppfattas som rättvist och väl anpassat till förutsättningarna på platsen. Betoningen ligger på ett ömsesidigt kunskapsutbyte genom såväl dialog och konsultation som informerande insatser. På så sätt ryms platsspecifika kunskaper och perspektiv bredvid de generella kunskaperna. Till skillnad från i en teknokratisk förankring förutsätts därmed projektören skaffa sig en förståelse för innebörden av sitt projekt ur ett lokalt platsrelaterat perspektiv. En gemensam nämnare i den teknokratiska och den deltagande förankringsmodellen är dock att processen präglas av ett fokus på det allmänna bästa.

Den *tillväxtfokuserade förankringsmodellen* kopplades till en nyliberal demokratisyn, som bland annat utmärker sig genom att marknadsaktörerna får en uttalad roll i tillväxtorienterat planeringssammanhang. En sådan karaktär på förankringen innebär att den lätt präglas av ett informellt nätverkande under en offentlig-privat samverkan och fokus på ömsesidiga (vinst)intressen. Utifrån en tillväxtorientering i förankringen

[24] Tabell 3 och kapitel 8 i sin helhet ger en mer ingående förklaring av modellerna.

aktualiseras kopplingar till den lokala utvecklingsplaneringen, och inte bara till fysisk planering. När det kommer till praktiskt genomförande framstår den tillväxtfokuserade förankringsmodellen som situationsanpassad och därför något diffus. Även om det finns vissa paralleller till en deltagande förankring, genom lyhördhet för lokala värden och intressen, så framstår den tillväxtfokuserade förankringen som mer selektiv genom sitt fokus på ekonomiska intressen.

Förankringsmodellerna tydliggör skilda betoningar på allmänna och enskilda intressen och perspektiv, vilket medför olika bemötande av platsbundna perspektiv. Dragning mot en viss förankringsmodell i genomförandet av en förankringsprocess tycks därför oundvikligen innebära en betoning på vissa intressen, vare sig det sker medvetet eller omedvetet. Mot bakgrund av att demokratiska system är komplexa blir det logiskt att vad som uppfattas som legitimt inte är helt entydigt eller statiskt. Snarare råder en viss dynamik mellan olika (lokala) kontexter. I den fortsatta framställningen förtydligas de tre övergripande förankringsmodellerna med avseende på olika tillämpningar i det praktiska genomförandet.

Praktiskt genomförande, olika intressen och lokal acceptans

Studiens sista och mest omfattande frågeställning tar utgångspunkt i att olika slags deltagande och kommunikation under vindkraftsprojektering har visat sig kunna påverka den lokala acceptansen i olika riktningar. Frågan som ställdes var: *Hur formas lokala förankringsprocesser i praktiken och vilken relation har de till platsrelaterade intressen, förståelse och lokal acceptans?* De tre förankringsmodellerna visar hur praktiska tillämpningar och avvägningar i förankringsprocesserna kan härledas till olika demokratiska och planeringsteoretiska synsätt.

Legitimitet i processen utifrån olika förhållningssätt till den berörda platsen

De tre förankringsmodellerna kan länkas till olika förutsättningar för legitimiteten processen så väl som hanteringen av platsperspektivet. På ett övergripande plan kan detta förstås utifrån ganska olika lokala maktpositioner i förankringsporcessen, enligt generaliseringen i förankringsmodellerna. Medan det lokala sammanhanget genom en teknokratisk förankring får rollen som mottagare av information och ett konkret vindkraftsprojekt, innebär en deltagande förankring istället att aktörer i lokalsamhället ges en roll som aktiva deltagare med ett visst mått av insyn och inflytande i processen. I en tillväxtfokuserad förankring kan den lokala maktpositionen karaktäriseras som förhandlingspartner i procesen.

Den teknokratiska förankringsmodellen kunde i studien på ett tydligt sätt kopplas till bristande legitimitet, tillit och acceptans i lokalsamhället. Detta förklaras med att en utpräglat representativ och rationell praktik står längst ifrån dagens demokratiska ambitioner och förväntningar om den lokala platsens roll i planeringsbeslut. I andra änden kunde konstateras att en deltagande förankringsprocess, som bygger på en öppen förankringskaraktär och ett lokalt engagemang i ett ömsesidigt lärande om platsrelaterade perspektiv, i hög grad framstod som legitim och tillitsskapande. Eftersom studien inte rymmer någon statistisk acceptansstudie kan dessa samband inte säkerställas kvantitativt, men fallstudiernas resultat är tydliga ur ett kvalitativt perspektiv. Förankring enligt den tillväxtfokuserade förankringsmodellen som bygger på att ett vindkraftsprojekt knyts an till platsrelaterade intressen, kan i vissa sammanhang öka chanserna till en lokal acceptans. Legitimiteten i en sådan process bygger dock på att det går att identifiera ett ömsesidigt intresse i en vindkraftsetablering på en plats. Eftersom tillväxtintressen ofta är kopplade till en konkurrenssituation, där överenskommelser ofta sker genom en offentlig-privat samverkan i informella nätverk, finns en risk att vissa intressen upplevs vara förbisedda i processen till förmån för de som passar in. Det kan leda till att rättvisan mellan olika intressen komma att ifrågasättas.

Olika förhållningssätt till kunskap och förståelse

Det praktiska arbetet med förankringen genom olika former av deltagande, kommunikation och kunskapshantering påverkar tilliten mellan aktörerna, såväl som uppfattningarna i lokalsamhället om legitimiteten i processen. De inledande kontakterna, under det som här kallas den initiala förankringen, är avgörande för tilliten hos lokalsamhällets företrädare, berörd allmänhet och lokala intressenter. Detta eftersom det ger ett första intryck av om projektören hyser respekt för de platsrelaterade intressena och kunskaperna. Betydelsen av detta skede har även belagts i tidigare forskning.

Under den fortsatta processen kan den upplevda legitimiteten och acceptansen påverkas genom möjligheten till och upplägget för ett lokalt deltagande, samt av kunskapshanteringen. Lyhördhet för önskemål om anpassningar i samrådsprocessens utformning har också framträtt som en viktig aspekt i medborgarnas deltagande och inflytande, vilket ytterst förstås som frågor om processrättvisa. Slutsatsen i stort avseende en teknokratisk förankring är att den kan väcka oro och frustration över att de platsspecifika intressena och kunskaperna inte får det utrymme de förväntas få i kunskapsuppbyggandet inför en vindkraftsetablering. Detta har kopplats till betoningen på generella expertkunskaper och övergripande nationella och globala målsättningar (som den om en omställning mot förnybar energi), samt en informerande hållning gentemot det

berörda lokalsamhället. Genom ett strikt förhållningssätt till regelverket framstår en teknokratisk förankring varken som följsam eller flexibel i förhållande till lokala kunskapsbehov.

En deltagande förankring däremot, som antar en mer undersökande, flexibel karaktär, betonar ett brett deltagande och en bred kunskapssyn i syfte att beakta såväl nationella och globala som lokala perspektiv. Därmed skapas grund för en ömsesidig förståelse liksom för berörda att påverka processen. Ett brett deltagande och dialog underlättar även identifiering av osäkra frågor som behöver utredas, liksom eventuella gemensamma intressen. Resultaten visar att ett respektfullt inlyssnande förhållningssätt gentemot platsrelaterade intressen, frågor och kunskaper har stor betydelse för tilliten och legitimiteten, även om beslutet sen vilar på ett bredare underlag.

Den tillväxtfokuserade förankringen slutligen, betonar gärna nätverkande i sin kontakt med lokalsamhället. I den nätverkande karaktären ligger informella relationer och kommunikation kring ömsesidiga intressen nära till hands. Den tillväxtfokuserade förankringen kan på det sättet skapa förtroende och tillit hos lokala aktörer i kunskapsbyggandet, och i synnerhet de som ser någon form av ekonomisk vinning i en etablering. Den lokala acceptansen kopplas då i högre grad till en ömsesidig uppfattning om att projektet bidrar positivt i det lokala sammanhanget. En risk som identifierats i tidigare forskning och som anats i fallstudierna, är att en informell nätverkande kontakt lätt åtföljs av misstro och bristande legitimitet då den är mindre transparent.

Mötet mellan intressen på olika skalnivåer

Lokal förankring är, till skillnad från vad begreppet intuitivt antyder, en process som inkluderar en mängd intressen. Detta är inte minst utmärkande för förankring av vindkraft, som ingår i en politiskt angelägen och prioriterad satsning, bland annat för att motverka en global uppvärmning. Komplexiteten i den lokala förankringen av vindkraft kan således i hög grad förstås i ljuset av att flera geografiska skalnivåer griper in i varandra. Internationella konventioner, nationella planeringsmål och policys liksom lokala planer är planeringsförutsättningar som varken kan eller bör bortses ifrån. Med det följer också frågan om en distributiv rättvisa av fördelar och uppoffringar av en vindkraftsutbyggnad som kan finnas närvarande i förankringsprocessen. I den här studien, liksom tidigare, konstateras att en vindkraftsetablering i viss utsträckning kan komma att betraktas som en uppoffring av aktuella, platsbundna värden och intressen (som möjlighet för yrkesfiske och landskapets attraktivitet för turism och rekreation). Detta kontraterar då mot en ekologiskt hållbar utveckling som främst syftar till livsbetingelser i avlägsna sammanhang i tid och rum. Den teoretiska diskuss-

ionen pekar på att globalt definierade miljöargumenten också riskerar att hamna i skymundan i en offentlig diskussion där allmänheten är mindre engagerad i övergripande planering och i högre grad fokuserar på privata intressen. Studien visar samtidigt att allmänintresset utifrån ett övergripande ekologiska perspektiv kan bidra till legitimitet och en lokal acceptans för vindkraftetablering. Däremot uppfattas inte vindkraftsprojektörer, med sina tydliga egenintressen, som en legitim part att informera om vindkraftens roll i samhället. Istället anses vissa oberoende myndigheter och organisationer vara trovärdiga informationsförmedlare. Lokala dagstidningar kan också utgöra en viktig informationskanal för övergripande information om vindkraften och dess roll i samhället utifrån politik och forskning, liksom om händelseutvecklingen kring ett vindkraftprojekt.

Slutsatsen är att rättviseperspektivet är centralt för legitimiteten i processen. Detta grundas i ett lokalt önskemål om en rättvis fördelning av fördelar och baksidor av en vindkraftsetablering, något som är svårt att nå utan adekvat deltagande och kommunikation.

Planeringens roll i förankringen

Förankringsprocessen cirkulerar i ett vindkraftssammanhang i stor utsträckning kring tillståndsprocessen. En slutsats är att projektörens respekt för den kommunala planeringen där lokala intressen vägts samman, i spelar stor roll för legitimiteten i projektet. Ett verkligt dilemma som märktes genom studien, uppstår när den kommunala beredskapen för vindkraftsetablering i planeringen av olika skäl inte är färdig vid vindkraftsprojektering. Slutsaten visade hur förankringen får en mer trevande prägel när grundliga diskussioner och överväganden i den översiktliga fysiska planeringen saknas i lokalsamhället. Det kan exempelvis röra sig om hur vindkraftsutbyggnad står i relation till andra intressen, samt i vilken omfattning och var den möjligen kan bli aktuell. Ur projektörens synvinkel försvåras förankringsarbetet när sådan planläggning inte finns. På samma sätt utgör riktlinjer, planering och policys på en övergripande nationell nivå en viktig och tydliggörande ram i förankringsarbetet.

Förankring som växelverkande process

Studien visar att den lokala förankringen i stor utsträckning formas som en växelverkande process, snarare än att den berörda platsen och dess aktörer endast utgör passiva mottagare där en aktör driver igenom sitt projekt. Detta märks genom att förutsättningarna på platsen (som erfarenheter, behov och intressen) har en tydlig roll i hur processen utvecklas, jämte ställningstaganden och agerande bland olika lokala aktörer (t.ex.

det politiska ledarskapet, intressenter, media och medborgare). Två tydliga exempel som har lyfts är sammanhanget i Torsås, som utmärktes sig genom kommunens behov av näringslivsutveckling och ökad hamnverksamhet, medan tidigare erfarenheter av vindkraftprojekt i Skurup bidrog till en avvaktande inställning. Även mer konkreta förutsättningar på en plats, som befintliga och efterfrågade verksamheter och tillväxtmöjligheter, samt landskaps-, rekreations-, natur- och kulturhistoriska värden, är alltså faktorer som påverkar förutsättningarna för förankringsprocessen och lokal acceptans.

En viktig slutsats är alltså att förankringsprocessens lokala kontext är en central faktor i förankringen som kan påverka processen såväl som acceptansen för ett specifikt vindkraftsprojekt i olika riktningar. Det vill säga förankringen påverkas också av de förväntningar, intressen och behov som finns i lokalsamhället, avseende såväl markanvändning och verksamheter som demokratiskt deltagande i planeringen. Jämte slutsatsen att det går att urskilja olika sätt att arbeta med den lokala förankringen, så som de olika modellerna visar, är alltså att den drivande aktören (i det här fallet vindkraftsprojektören), inte är den enda aktören som påverkar hur förankringsprocessen formas i ett specifikt lokalt sammanhang. Ett exempel är hur hanteringen av vindkraftsplaneringen påverkar förutsättningarna under förankringsarbetet, inte minst i det kommunala sammanhanget men även på regional och nationell nivå. Studien visar också betydelsen av ett tydligt ledarskap från lokala, och ibland regionala myndigheter. Ett representativt ledarskap som hanterar planeringsfrågor på ett engagerat sätt och förmedlar en tydlig politisk viljeriktning i den offentliga debatten tycks skapa ett klimat av lokal kontroll i frågan. Avsaknad av detta kan istället komma att fyllas genom ett självpåtaget ledarskap bland grupperingar i samhället, vilket kan leda till en polarisering och distansering i processen. Studien visar också att lokala dagstidningar ofta återspeglar och förstärker den stämning som byggs upp kring ett vindkraftsprojekt. I sammanhang som utvecklas mot en konflikt kan lokaltidningarna bli ett forum för polariserande debatt som förstärker avståndet och konflikten. Eftersom lokala tidningar tenderar att inta en beskyddande roll i förhållande till lokalsamhället, kan uppfattningar om vindkraftsetableringar som en hotfråga eller möjlighet förstärkas av lokalmedia. Samtidigt märks också att dagstidningarna kan bidra till att nyansera bilden av vindkraftsutvecklingen, utifrån sitt uppdrag att ge en mångsidig bild av samhällsfrågor.

Reflektioner kring lokal förankring som lärprocess och demokratiskt dilemma

Avslutningsvis vill jag ge ett par reflektioner över studiens resultat. För det första att förankringsprocessen vid vindkraftsprojekt präglas av en lärprocess, och för det andra möjliga dilemman i en ökad betoning på den lokala förankringsprocessen.

Förankringen som del i en större lärprocess

Den empiriska undersökningen täcker in vindkraftsprojekt som drevs under perioden 1998-2008. Detta får sägas representera ett relativt tidigt skede i den storskaliga vindkraftsutvecklingen i Sverige generellt, men alldeles särskilt när det kommer till havsbaserade vindkraftsutbyggnad (jfr. Gradén 2011). Arbete bedrevs då intensivt kring såväl nationella planeringsramar och kunskapsunderlag, som genom kommunernas planering. Att det förekom en rad oklarheter i vindkraftsplaneringen verkar också ha bidragit till att motståndet växte. Under den här perioden var medvetenheten inte heller lika stor om allmänhetens lägre acceptans för faktiska etableringar, än till den allmänna idén om att bygga ut vindkraften i egenskap av förnybar energikälla. Det innebar att projektörerna, liksom många andra, överraskades av intensiteten i det motstånd som uppstod. Studien belyser därmed även en lärprocess, som inte bara innefattar kunskap om människors acceptans för vindkraftsutbyggnaden, utan även sådant som utveckling av vindkraftstekniken och olika undersökningar och avvägningar i planeringen.

Lokal förankring och hållbar utveckling - demokratiska dilemman?

Studiens resultat och teoretiska ramverk pekar sammantaget på att betydelsen av lokal förankring kan medföra nya dilemman. Detta bottnar i ett faktum att medborgardeltagande tydligt accentueras i vårt nuvarande demokratiska system, samtidigt som medborgarnas engagemang delvis förflyttats från de övergripande planeringsdiskussionerna till frågor som rör dem personligen. Den offentliga diskussionen om ”protestmedborgare” utgör ett exempel på att detta redan är ett identifierat problem i planeringssammanhang.

Ur ett förankringsperspektiv kan två dilemman lyftas fram. För det första kan den beskrivan trenden leda till ett snävare perspektiv hos allmänheten som innebär en lägre förståelse för de övergripande resonemangen, avvägningarna och ställningstaganden om resursfördelning och utveckling som omgärdar ett enskilt beslut. Detta kan dels leda till mer komplicerade förankringsprocesser i enskilda projekt, och dels kan det

öka den orosrelaterade oppositionen utifrån okunskap. Ett begränsat engagemang från allmänhetens sida att delta i de övergripande diskussionerna, förefaller även kunna bidra till en upplevelse av att besluten fattas ”ovanifrån”. Att det samtidigt finns ett ökat stöd för vindkraft i politiken (som vi såg i kapitel 4) kan även späda på allmänhetens misstänksamhet om att en uppgörelse redan är gjord på ett högre politiskt plan, och att förankringen därför kan uppfattas som en teater som genomförs bara för att det krävs enligt gällande lagstiftning. Det ser alltså ut att finnas flera anledningar att se över samrådsprocessernas utformning i kommunernas planering, för att medborgarna i större utsträckning ska ges möjlighet engagera sig i det skedet. För det andra skulle den beskrivna utvecklingen beträffande ökad betoning på den lokala förankringsprocessen, kunna leda till att enskilda synpunkter och intressen får ett påtagligt utrymme och sedermera gehör i lokala planeringsbeslut. En utveckling mot stark betoning på lokala perspektiv och särintressen har även kritiserats utifrån diskussionen om den lokala fällan (”the local trap”). Kritiken riktas mot uppfattningen att beslut med stor lokal betoning med självklarhet är mer demokratiska. I ett lokalt förankringssammanhang är det därför relevant att ställa frågan om en allt för stark betoning på platsrelaterade perspektiv riskerar att undergräva legitimiteten i det demokratiska systemet. En avgörande farhåga är att vissa starka, välartikulerade röster driver sin egen linje medan andra intressen och perspektiv kan överröstas, vilket bland annat har diskuterats i termer av ett demokratiskt underskott. Med en sådan utveckling följer också risk att de stora frågorna och övergripande allmänintressena ges lägre prioritet vid planeringsbeslut, vilket i sig (redan) ses som ett demokratiskt dilemma. De (oftast) tysta ”medhållarna” som är nöjda med utvecklingen eller har förtroende för beslutsfattarna kan till exempel i vissa fall riskera att hamna i skymundan. Dessa perspektiv representerar en ständigt aktuell fråga om demokratins uppdrag att väga olika intressen mot varandra på ett rättvist sätt.

Studiens resultat anger att förankringen avspecifika vindkraftsetableringar och chansen att mötas av ett lokalt välkomnande påverkas om verksamheten passar in bland de lokala tillväxtintressena. Omställningen mot förnybar energi ser ur det perspektivet ut att kunna bli en sekundär fråga, liksom effektiviteten i nyttjandet av vindresurserna.

Diskussionen om förankringsprocessen pekar på två centrala frågor som har uppmärksammats kring arbetet med hållbar utveckling. Den första frågan handlar om den svåra balansgången att beakta och tillgodose lokala särintressen och platsbundna kontexter, samtidigt som generella, globala ambitioner uppfylls. Den andra frågan handlar om avvägningen mellan ekonomiska, ekologiska och sociala (rättvise)aspekter. Detta bör

vara viktiga koordinater i arbetet med förankringsprocesser om vindkraft ska ses som en del i hållbar utveckling.

Utblickar

Den här studiens främsta bidrag är att analysera lokala förankringsprocesser som en helhet med en egen, övergripande funktion att skapa förståelse och acceptans inför havsbaserade vindkraftsetableringar. Att placera in det i ett demokratiskt planeringssammanhang har bidragit till förståelse för olika uttryck och lokala reaktioner. De tre förankringsmodellerna är även ett sätt att förtydliga sambanden. Avslutningsvis ges några tankar om generaliserbarheten i studiens slutsatser och förslag på fortsatt forskning.

Generaliserbarheten i resultaten

På goda grunder kan antas att slutsatserna i den här studien är användbara även för landbaserade vindkraftsetableringar, eftersom sammanhangen framstår som likartade till stora delar. Att slutsatserna i närliggande vindkraftsstudier överensstämmer med de som dras här stärker den uppfattningen. Ur ett övergripande samhällsperspektiv kan resultaten också bidra med insikter kring den allmänna trenden mot ökad betoning på individuella intressen och medborgarnas deltagande i planeringen. Möjligen kan även belysta skalrelaterade kopplingar till hållbarhetsarbetet ses som ett inlägg i den mer generella diskussionen, bortom den specifika vindkraftsdebatten. Vindkraftens relativt snabba och omfattande spridning i landet på senare tid utgör samtidigt en relativt unik utveckling, om man ser till mängden människor och platsrelaterade intressen som berörts. Den lärprocess som så här långt har karaktäriserat förankringsprocesserna kring vindkraftsutbyggnaden innebär därför särskilda krav på kunskapsbyggandet, olika aktörer i planeringen.

Nya forskningsfrågor i relation till förankringsprocesser

Avslutningsvis vill jag lyfta några nya forskningsfrågor som växte fram under studiens gång.

Social hållbarhet vid vindkraftsetableringar i utvecklingsländer

En fråga som rests i samhället är att utvecklingsländer som är på väg att investera i nya energiförsörjningsanläggningar ska ges stöd och incitament för att hoppa över de fossila teknikerna och satsa direkt på förnybar energi (se t.ex. Kaygusuz 2013). I

många områden är det småskaliga anläggningar som solpaneler som föreslås, men även vindkraftsanläggningar har stor potential eftersom de i huvudsak inte kräver mer än vindresurser och ett lokalt elnät. I områden utan eller med stark begränsad tillgång till el anses acceptansen sällan vara en central fråga vid etableringsförslag. När jag pratar om acceptansperspektivet ur ett demokrati- och planeringsperspektiv med internationella studenter på masternivå har jag märkt att de inte sällan är oförstående. Reflektioner från studenter från utvecklingsländer kan sammanfattas ungefär så här: ”Acceptans är inte en särskilt aktuell fråga. Att fattiga människor på landsbygden får tillgång till el är däremot en viktig demokratifråga”.

Det här är en reflektion som ger perspektiv. Inte bara på vilken slags problem vi brottas med i västvärlden, utan det antyder även något om hur utveckling genomförs där behoven är som störst. Ett samhälle som investerar i grundläggande energiförsörjning och som samtidigt gör anspråk på demokrati och mänsklig jämlikhet kan antas ha mycket att vinna på att bygga in ett demokratiskt deltagande i utvecklingsarbetet. I metaforiska ordalag är det viktigt att den trebenta pallen i hållbarhetsarbetet inte vinglar på två ben genom ekonomiska och ekologiska argument. Även det demokratiska perspektivet behöver finnas där för att stödja en social hållbarhet för att skapa en långsiktigt stabil grund (jfr. O’Brien 2010). Detta skulle kunna kritiseras för att vara ett normativt ställningstagande om den demokratiska modellens överlägsenhet. Samtidigt har vi sett många exempel på dammbyggen runt om i världen där sociala hållbarhetsaspekter aspekter blivit åsidosatta med förödande konsekvenser för de närmast berörda. Även om småskaliga vindkraftetableringar inte kan likställas med gigantiska dammprojekt där hela byar tvingas flytta, så är det ingen vågad gissning att etableringar av vindkraft och den lokala tillgången till energi och en jämlik utveckling kan stärkas genom ett lokalt demokratiskt deltagande i planeringen.

Eftersom forskning på det här området i princip saknas idag, vilket också uppmärksammats (se t.ex. Huber m.fl. 2012), ser jag det som högaktuellt. En möjlig frågeställning i en sådan studie skulle alltså kunna vara vilka perspektiv och kunskaper, liksom vems intressen som beaktas på en plats där en vindkraftsetablering aktualiseras. Vilka som faktiskt får del av den nyinstallerade energin på landsbygden kan också vara en angelägen fråga. Resultaten i den här studien skulle, genom de tre förankringsmodellerna, kunna vara en utgångspunkt för en sådan studie.

Mediestudie av de digitala mediernas roll

Mediernas centrala roll i informationsförmedlingen av politik och händelser och utveckling i samhället innebär att de har ett väsentligt inflytande i samhället, och inte

minst i ett förankringssammanhang. Det finns anledning att undersöka utvecklingen av de digitala medierna, men även sociala medieforum (t.ex. Facebook och olika bloggar), både hur de används av vindkraftsprojektörer och medborgare. Här är det relevant att undersöka vilken roll sådana forum fyller, hur argumentationen utvecklas, samt vilka grupper och intressen som deltar där och vilka som är frånvarande. Frågorna är viktiga inte minst ur ett demokratiskt perspektiv i termer av inflytande och rättvisa. En annan intressant fråga är hur kommunikationen fungerar i sådana, ofta mer interaktiva forum. Förstärker de tendenser till enkelriktade informationsinsatser och polarisering, eller bidrar de i högre grad till ett ömsesidigt lärande än traditionella möten till exempel? Jag anser alltså att frågorna som kan ställas här är många och relevanta, för att förstå samtidens demokratiska sammanhang.

Uppföljning av teknikutvecklingen kring vindkraften

Avslutningsvis kan även två aspekter av den fortsatta utvecklingen på vindkraftsområdet generera relevanta forskningsfrågor. Det ena som håller på att utvecklas är flytande, mobila vindkraftsparker långt ut till havs, som ett sätt att både komma utom blickhåll från land, men också för att minska anläggningskostnaderna. En sådan utveckling kan innebära nya krav på förankringsprocesser på högre skalnivå exempelvis kopplat till internationell sjöfart. Den andra trenden som reser nya frågor är utvecklingen att även enskilda privatpersoner kan bli elproducenter och leverera ut på marknaden i smart-grid system, från exempelvis egna små vindkraftverk och solceller. Möjligen kan sådana lösningar på sikt komma att stå inför liknande utmaningar avseende förankring hos kringboende, vilket då sannolikt kommer att behöva undersökas. En relevant fråga är exempelvis hur maktfördelningen ser ut mellan privatpersoner, nätägare, myndigheter och andra berörda? Man kan ana att detta nya fenomen kommer att medföra behov av anpassningar i regelverk och policys.

En fortsatt fördjupning av kunskaperna på forskningsområdet kring lokal förankring av vindkraft rymmer således flera frågor som behöver belysas.

English summary

When faced with a complex, place-bound reality, the development of wind power is increasingly being met with negative attitudes. This happens even though the expansion of wind power is warranted by a global need to switch to renewable energy sources to reduce climate impacts, and despite the fact that citizens generally are positively disposed towards wind power. During local consultation processes, wind power developments are pitted against other needs and interests which are to be met by the place in question. In conjunction with, for example, experience-related aspects and various conservation values, negative attitudes towards wind power development are often been explained as rooted in dissatisfaction over the democratic process. Although the development of offshore wind power has been advocated as a way of avoiding such conflicts of interest, the problem remains.

The aim of this study is to analyse different meanings attached to and practices adopted in local consultation processes on offshore wind power. In Sweden, local consultation processes are specifically understood to involve participation, and to lead to some form of acceptance of and understanding for the project. In the context of planning, therefore, the concept of *local consultation processes* is frequently used in relation to local acceptance of projects. Today citizens tend to have higher expectations of local consultation. This is attributable to a general shift in people's participation, from advocating the common good (associated with holistic and collective interests), towards focussing on questions that affect them as individuals or stakeholders. At the same time, the different ways in which local consultation processes can be understood remain relatively unexplored, and these understandings also depend on users and context.

Firstly, the role played by local consultation processes in the context of local planning is investigated from a democratic perspective. Hereby the conceptualisation of local wind power consultation processes is problematised in a locally-situated, Swedish context as they relate to democratic aspirations and planning perspectives. Local consultation about wind power projects by and large take place parallel to the permit process, and are to a certain degree facilitated by municipal planning. Therefore the consultation process is partially shaped by the minimum legal requirements regarding information and consultation, and may in the worst case merely become an information campaign. The legal regulations are nevertheless highly flexible, and project planners are free to engage in more thoroughgoing participation in local communities. Accord-

ingly, the implications of consultation processes are easily experienced as vague. Secondly, the study examines how local consultation processes are carried out in practice through different forms of participation and knowledge generation. In this context the design of consultation processes is related to interests, understanding and acceptance in the local context. Finally, based on the results, different overarching local consultation models are proposed. The study is thus clearly qualitative in its aim of examining the goals, implementation and consequences of local consultation processes, and it draws both on planning theory and empirical material.

The qualitative focus entailed that materials were collected and analysed using qualitative methods, and the study is the result of an abductive, interactive research process. The study is based on three case studies and the analysis draws on various theoretical and methodological approaches. The empirical material comprises semi-structured interviews, document analysis, and a media analysis of local newspapers. The focus is on central actors in the local consultation processes. These include wind power contractors, authorities (especially local, but in some cases also regional), as well as local newspapers. Local consultation processes for offshore wind power are investigated in case studies done in three rural municipalities in southern Sweden (Torsås, Mörbylånga, and Skurup) between 1998 and 2008. Torsås municipality, situated in Kalmar County on the southeast coast, had no previous experience of wind power developments, but saw the project as a way of countering the municipality's declining port operations and diminished work opportunities. Mörbylånga municipality, also in Kalmar County, but located across the Kalmar Strait from Torsås on the island of Öland, has a long history of onshore wind power development. The positive environmental attitude of this municipality was remarkable, but it openly hoped to invest in offshore developments to avoid conflicts of interest onshore. On the other hand, Skurup municipality, situated in Skåne County on the south coast, has had some negative experiences with earlier wind power projects. During the planning process this municipality therefore adopted a cautious approach.

The study takes its theoretical approach from planning geography, and is also informed by theories on democracy, planning, participation, and communication, as well as media theory. Research on wind power is also central in the analysis and discussion. On an overarching level, the discussion of the role of consultation processes and their practical implementation is based on three parallel conceptualisations of democracy, namely a view of democracy as chiefly representative (emphasising general knowledge and a strict adherence to regulations); democracy as participatory (focussing on citizen participation and dialogue); and a market-oriented, neoliberal view of democracy.

Different ways of implementing the consultation process are related to three theories of planning: the rational planning model; communicative planning theory; and negotiation planning. This focus on the various conceptions of democracy and planning, each representing different views of roles and knowledge generation in the planning process, contributes to understanding different ways of handling consultation processes, as well as local reactions. The argument is in part developed with perspectives from the theoretical discussion of environmental justice. This not only sheds light on the different components of the consultation process, but also illuminates views of the roles that can be played by local communities during such processes. The discussion also touches on democratic issues, such as the fair distribution of advantages and disadvantages on different geographical scales.

The study reaches a number of conclusions, thus pointing to the complex dynamics of local consultation processes for offshore wind power. An analysis of the different accepted definitions of local consultation processes shows that, in the context of Swedish planning, these processes are used to confer legitimacy on decisions to develop new wind power plants. More specifically, local consultation processes aim to create a degree of understanding and local acceptance for a project. On another level the consultation processes can ultimately be connected to reinforcing the legitimacy of the democratic process as a whole.

In the study, the implications of local consultation processes are located on a continuum, ranging between the extremes here called *formal* and *open consultation*. Different attitudes to stakeholders, knowledge, and citizen participation result in very different conceptions of understanding for and acceptance of projects. Earlier views, often restricting the consultation process to a one-way, informational activity, are thus in part challenged by the breadth of this span. In addition, a possibly parallel, more growth-orientated type of consultation is discussed that has not been addressed in existing definitions of consultation processes. More concretely: local resistance can result from different expectations of how place-specific interests and knowledge are to be met and handled during consultation processes.

The study concludes in three schematic consultation models that broadly summarise its results. The models are based on the theoretical framework used and the empirical results of the study and are entitled *technocratic*, *participatory* and *growth-oriented consultation models*. The goal is for models to contribute to an understanding for overarching patterns in the different ways of implementing local consultation processes, as well as their relation to the local reception of projects.

The technocratic consultation model is based on a formal consultation that emphasises the relationship between formal regulation on the one hand, and fairness and legitimacy on the other. This type of consultation process tends to be shaped by current legislative requirements, which may be viewed as minimum requirements. Furthermore, great store is generally put by expert knowledge, and the consultation therefore principally takes on an informational character. The goal is to give affected local communities the opportunity to understand the implications of a project. This in turn leads to a relatively distant relationship between project planners and stakeholders, with a low level of interest for place-related perspectives on the project in question. The process may therefore be characterised as a "top-down" approach to the local place, and a formally legitimate process is assumed to confer acceptance. This type of consultation process has been associated with a view of democracy as principally representative, as well as with the theory of rational planning.

The participatory model of consultation builds on a characteristically open consultation process that has been linked both to a participatory conception of democracy and to communicative planning theory. Open consultation is identified as the opposite of the formal consultation process, since the flexible nature of the process and broad participation enable the involvement of different types of knowledge and perspectives. Here the goal is to create an understanding of both the process and the decision as fair and appropriate for local conditions. The emphasis is on mutual exchange of knowledge through dialogue and consultation, as well as through information campaigns. Thus place-specific knowledge and perspectives are accommodated alongside general knowledge. Contrary to the technocratic consultation model, project planners therefore need to develop an understanding for the impact of their project from a locally situated perspective. Both the technocratic and participatory models are characterised by a focus on the common good.

The growth-oriented consultation model is connected to a neoliberal conceptualisation of democracy. Contrary to earlier views of democracy, it is characterised by the fact that market operators are involved in planning contexts. In the context of consultation, cooperation between the private and public spheres is of course important, but often individual interests weigh heavier than the common good in this model. Such a growth-oriented consultation process typically involves informal networking and a focus on mutual interests. Due to its focus on economic growth, associations with local development plans (not restricted to physical planning) become more important. In practice, the relationship between the growth-oriented model and both formal and open consultation is somewhat nebulous. Although there are certain parallels with participa-

tory consultation, through its responsiveness to local values and interests, the growth-oriented consultation model appears more selective in its emphasis on economic interests.

The results show that a participatory consultation process, to a large degree, is seen as legitimate and generative of trust. This is due to participation in mutual learning processes about locally-situated perspectives. Consultation according to the growth-oriented model, which builds on a focus on connecting wind power projects to place-related development, can in some contexts lead to local acceptance. In such a process, however, legitimacy rests on the fact that it is possible to identify a certain mutual interest in the development of a local wind power plant. In the study, the technocratic consultation model is associated with the lowest degree of legitimacy, trust, and acceptance by the local community. This could be explained by the fact that a representative, rational planning practice is far removed from current political aspirations and also from expectations about the role of local communities in planning decisions. Additionally, the empirical case studies show that different consultation models frequently occur simultaneously, or that they sometimes replace each other.

The type of knowledge that is taken into consideration is central in attaining legitimacy during consultation processes, and is here discussed in terms of different perspectives on fair process. The rational, expert-oriented practice (characteristic of technocratic consultation) leaves less space for local interests, since experts are presumed to possess the necessary objective knowledge on which decisions are based. Participatory consultation, on the contrary, typically affords space to local perspectives and knowledge, and therefore largely corresponds to current democratic aspirations. Due to its focus on mutual development interests, however, benefits of the growth-oriented consultation process appears more unevenly divided in favour of those who somehow manage to become party to the negotiations. Particularly as far as this model is concerned, further research on the democratic processes involving local perspectives should be done in view of the anticipated wind power expansion in developing countries. This is warranted by the goal of achieving a sustainable society, both as regards socio-economic and ecological sustainability.

As the development of wind power is justified through the formulation of problems and solutions by and large identified on global and national levels, local consultation processes also include a perspective of geographical scale. Accordingly the question of fair distribution of advantages and disadvantages related to the development of wind power is ever-present during local consultation processes. It becomes particularly clear

when the building of a wind power plant is seen as nothing but the sacrifice of place-bound values and interests – a sacrifice chiefly made to achieve sustainable ecological development elsewhere. This is one of the reasons why growth-oriented consultation processes may be viewed positively from local perspectives. Yet, the study shows that an overarching ecological perspective also contributes to legitimacy and local acceptance of wind power projects.

The three case studies supply abundant insights into the different attitudes and implementations of consultation processes, and show how these may influence the local reception of projects and project planners. In the municipalities of Mörbylånga and Torsås in Kalmar County, wind power planning is characterised by regional coordination and a holistic perspective, as well as by clear political leadership in the wind power question. Opposing interests and concerns were mainly addressed through mutual learning and place-based knowledge generation, while reporting in the local newspapers appeared both detailed and factual. In Torsås municipality, the need to create opportunities for growth, as well as planners' experience of previous projects, contributed to an atmosphere of dialogue, networking, and mutual perceptiveness between project planners and different actors in the municipality. This formed the basis for trust that streamlined the handling of concerns. In Skurup municipality the consultation process as a whole was influenced by mistakes made by the project planners in its initial phase. Further, the establishment of an offshore wind power plant was made into a more general concern, eventually subject to a municipal referendum. The consultation process led to polarisation, with communication largely informed by distrust, oppositional debates in the local newspapers, and the involvement of outside experts. The case studies provide examples of how political leadership on the part of local and regional officials, through their statements and participation in the planning on local and global level, may engender trust in and enthusiasm for the role that wind power is to play in society. Conversely, political leadership can also find expression as cautious anticipation of clearer plans and policies. In this way, the legitimacy of the establishment of wind power plants may be strengthened or weakened. The media analysis shows that local newspapers can increase polarisation by emphasising divided opinion in discussions and reporting, or may, on the other hand, contribute to an informed debate through informative articles.

The contexts show that local consultation on wind power may, to a considerable extent, be seen as an interactive process where local conditions (for example experience, needs and interests) and the adoption of positions as well as actions of different local actors (e.g. political leaders, stakeholders, media, and citizens), play a decisive

role in the way the process develops. Therefore the study cannot provide simple answers about the connections between different consultation models and local acceptance of projects. In addition, the respect shown by project planners for municipal planning that combines all local interests, is central in attaining legitimacy for a project. The study makes a real dilemma apparent: problems arise when municipal preparation for the establishment of wind power plants is not yet finished by the time a project is launched. The locally-situated context and the degree of trust between the actors involved are both factors that play a big role in whether the consultation process is seen as legitimate.

This study shows that there are often different motives with consultation processes than their frequently stated goal of convincing people to accept a decision that has already been taken. A central contribution is therefore a new perspective on how local consultation processes can take shape and how differently they can be experienced during the establishment of wind power plants, depending on the attitudes towards place-bound interests and knowledge implicit in various views of democracy and planning. Hereby this study has sought to avoid a trap that has been identified in social science research, namely taking the implications of a democratic system for granted and thus leaving them unarticulated. Through its categorisation of different local consultation processes, this study could contribute to awareness about the implications of different ways of working with largescale projects from local perspectives – a type of awareness that may be useful both for project planners and officials.

Referenser

Litteratur

Agterbosch, Susanne & Breukers, Sylvia (2008). Socio-political embedding of onshore wind power in the Netherlands and North Rhine-Westphalia. *Technology Analysis & Strategic Management,* 20(5), 633-648.

Aitken, Mhairi (2009). Wind power planning controversies and the construction of 'expert' and 'lay' knowledges. *Science as Culture,* 18(1), 47-64.

Aitken, Mhairi (2010a). Wind power and community benefits: challenges and opportunities. *Energy Policy*, 38, 6066–6075.

Aitken, Mhairi (2010b). A three-dimensional view of public participation in Scottish land-use planning: empowerment or social control? *Planning Theory,* 9(3), 248-264.

Allmendinger, Philip (2009). *Planning theory: planning, environment, cities* (2. uppl.). Palgrave: MacMillan.

Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Bailey, Cathy; White, Catherine & Pain, Rachel (1999). Evaluating qualitative research: dealing with the tension between 'science' and 'creativity'. *Area*, 31(2), 169-183.

Batel, Susana & Devine-Wright, Patrick (2015). A critical and empirical analysis of the national-local 'gap' in public responses to large-scale energy infrastructures. *Journal of Environmental Planning and Management,* 58(6), 1976-1095.

Baxter, Jamie & Eyles, John (1997). Evaluating qualitative research in social geography: establishing 'rigour' in interview analysis. *Transactions of the Institute of British Geographers,* 22(4), 505-525.

Beetham, David (1991). *The legitimation of power.* Basingstoke: Macmillan.

Bengtsson Ryberg, Johanna (red.) (2012). *Vindkraftens påverkan på människors intressen: en syntesrapport.* Stockholm: Naturvårdsverket.

Bell, Derek; Gray, Tim & Haggett, Claire (2005). The 'social gap' in wind farm siting decisions: explanations and policy responses. *Environmental Politics,* 14(4), 460-477.

Bell, Derek; Gray, Tim; Haggett, Claire & Swaffield, Joanne (2013). Re-visiting the 'social gap': public opinion and relations of power in the local politics of wind energy. *Environmental Politics,* 22(1), 115–135.

Bellaby, Paul (2010). Theme 1: Concepts of trust and methods for investigating it. *Energy Policy,* 38, 2615-2616.

Bergek, Anna (2010). Levelling the playing field? : the influence of national wind power planning instruments on conflicts of interests in a Swedish county. *Energy Policy,* 38, 2357-2369.

Bidwell, David (2013). The role of values in public beliefs and attitudes towards commercial wind power. *Energy Policy,* 58, 189-199.

Boholm, Åsa & Löfstedt, Ragnar (red.) (2004). *Facility siting: risk, power and identity in land use planning.* London: Earthscan.

Brante, Thomas; Andersen, Heine & Korsnes, Olav (red.) (1998). *Sociologiskt lexikon.* Stockholm: Universitetsförl.

Breukers, Sylvia & Wolsink, Maarten (2007). Wind power implementation in changing institutional landscapes: an international comparison. *Energy Policy,* 35, 2737-2750.

Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (2003). Introduction. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory* (2. uppl., ss. 1-16). Oxford: Blackwell.

Carlman, Inga (1990). *Blåsningen: svensk vindkraft 1973 till 1990*. Diss. Uppsala Universitet.

Christoferson, Inger (2000). Kommunal samhällsplanering. I: Berger, Sune (red.) *Det nya samhällets geografi* (ss. 358-380). Uppsala: Uppsala Publishing House.

Cohen, Bernard C. (red.) (1963). *The press and foreign policy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cox, Robert (2006). *Environmental communication and the public sphere.* Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Cowell, Richard; Bristow, Gill & Munday, Max (2011). Acceptance, acceptability and community benefits. *Journal of environmental planning and management,* 54(4), 539-557.

Crang, Mike (2002). Qualitative methods: the new orthodoxy? *Progress in Human Geography,* 26(5), 647-655.

Crang, Mike (2005). Analyzing qualitative materials. I: Flowerdew, Robin & David M. Martin (red.) *Methods in Human Geography: a guide for students doing a research project* (ss. 218-232). Harlow: Prentice Hall.

Cullingworth, Barry & Caves, Roger W. (2003). *Planning in the USA.* London: Routledge.

Devine-Wright, Patrick (2005). Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy, *Wind Energy* 8(2), 125–139.

Devine-Wright, Patrick (2009). Rethinking NIMBYism: the role of place attachment and place identity in explaining place-protective action. *Journal of Community & Applied Social Psychology,* 19, 426-441.

Devine-Wright, Patrick & Howes, Yuko (2010). Disruption to place attachment and the protection of restorative environments: a wind energy case study. *Journal of Environmental Psychology,* 30(3), 271-280.

Dowling, Robyn (2005). Power, subjectivity and ethics in qualitative research. I: Hay, Ian (red.) *Qualitative research methods in human geography* (3. uppl., ss. 19-29). Oxford: Oxford University Press.

Dunn, Kevin (2005). Interviewing: Qualitative research methods in human geography. I: Hay, Ian (red.) *Qualitative research methods in human geography.* (3. uppl., ss. 79-105).Oxford: Oxford University Press.

Dwyer, Claire & Limb, Melanie (2001). Introduction to doing qualitative research in geography. I: Limb, Melanie & Dwyer, Claire (red.) *Qualitative Methods for Geographers: issues and Debates* (ss. 1-20). London: Arnold.

Ek, Kristina (2005). Public and private attitudes towards "green" electricity: the case of Swedish wind power. *Energy Policy*, 33(13), 1677–1689.

Ekecrantz, Jan & Olsson, Tom (1994). *Det redigerade samhället.* Stockholm: Carlsson.

Ellis, Geraint; Ellis, Charles; Strachan, Peter; Szarka, Joseph; Hadwin, Richard; Miner, Paul; Wolsink, Maarten & NadaÏ, Alain (2009). Wind power: is there a "planning problem"? Expanding wind power: a problem of planning, or of perception? *Planning Theory & Practice*,10(4), 521-547.

Elwood, Sarah A. & Martin, Deborah G. (2000) "Placing" interviews: location and scales of power in qualitative research. *The Professional Geographer,* 52(4), 649-657.

Emmelin, Lars; Fredman, Peter; Jensen Lisberg, Ebba & Sandell, Klas (2010). *Planera för friluftsliv: natur, samhälle, upplevelser.* Stockholm: Carlsson bokförlag.

Emmelin, Lars & Lerman, Peggy (2006). *Styrning av markanvändning och miljö.* Stockholm: Ansvarskommittén.

Esaiasson, Peter & Rothstein, Bo (red.) (1995). *Demokrati som dialog.* (1. uppl.) Stockholm: SNS [Studieförb. Näringsliv och samhälle]

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael & Persson, Mikael (2011). Medborgarnas demokratiuppfattningar. I: Sören Holmberg, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson (red.) *Lycksalighetens ö.* Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Falkheimer, Jesper (2012). Medierna och kampen om innehållet. I: Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.) *Medierna och demokratin* (2. uppl., ss.149-173). Lund: Studentlitteratur.

Falkheimer, Jesper & Heide, Mats (2003). *Reflexiv kommunikation: nya tankar för strategiska kommunikatörer.* Malmö: Liber.

Firestone, Jeremy; Kempton, Willett; Blaydes Lilley, Meredith & Samoteskul, Kateryna (2012). Public acceptance of offshore wind power across regions and through time. *Journal of Environmental Planning and Management,* 55(10) 1369-1386.

Fischer, Frank (2003). Risk assessment and environmental crisis: towards an integration of science and participation. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory* (2. uppl., ss. 418-434). Oxford: Blackwell.

Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and power: democracy in practice.* Chicago: The University of Chicago Press.

Flyvbjerg, Bent (2006). Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

Forsberg, Gunnel (2005). Ett demokratiskt förhållningssätt till planeringsuppdraget. I: Forsberg, Gunnel (red.) *Planeringens utmaningar och tillämningar* (ss. 304-305). Uppsala: Uppsala Publishing House.

Forsberg, Gunnel & Lindgren, Gerd (2010). Vad kan vi då dra för slutsatser av dessa genomgångar? I: Forsberg, Gunnel & Lindgren, Gerd (red.) *Nätverk och skuggstrukturer i regionalpolitiken.* Karlstad: Karlstad University press.

Fraser, Nancy (2009). *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world.* New York: Columbia University Press.

Frisk, Maria (2008). Om planering för hållbar utveckling och tunnelbanebygget genom Hallandsåsen. I: Andersson, Frida; Ek, Richard & Molina, Irene (red.) *Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik* (1. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Forester, John (1989). *Planning in the face of power.* London: University of California Press.

Forester, John (1999). *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Gardikiotis, Antonis; Martin, Robin & Hewstone, Miles (2005). Group consensus in social influence: type of consensus information as a moderator of majority and minority influence. *Personality and Social Psychology Bulletin,* 31, 1163-1176.

Gee, Kira (2010). Offshore wind power development as affected by seascape values on the German North Sea coast. *Land Use Policy,* 27(2), 185–194.

Gibson, Emma & Howsam, Peter (2010). The legal framework for offshore wind farms: A critical analysis of the consents process. *Energy policy,* 38, 4692-4702.

Gradén, Mattias (2011). *Vindkraft i Dalarna: från acceptans och lokalisering till planering och eftertanke.* Lic.-avh. Uppsala: Uppsala universitet.

Grip, Lena (2004). Annanhet: en påverkansfaktor i den kvalitativa forskningsprocessen. I: Schough, Katarina & Andersson, Lennart (red.) *Om geometodologier: kartvärldar, världskartor och rumsliga kunskapspraktiker.* Karlstad: Institutionen för samhällsvetenskap, Avdelningen för geografi och turism, Univ.

Gross, Cathrine (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: the application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy,* 35, 2727-2736.

Grønmo, Sigmund (2006). *Metoder i samhällsvetenskap.* Malmö: Liber.

Habermas, Jürgen (1996). *Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet och samhälle* (2. uppl.). Göteborg: Daidalos.

Haggett, Claire (2011). Understanding public responses to offshore wind power. *Energy Policy,* 39, 503-510.

Hallgren, Lars & Ljung, Magnus (2005). *Miljökommunikation.* Lund: Studentlitteratur.

Hammarlund, Karin (1997). *Attityder till vindkraft.* Occasional papers 1997:2, Kulturgeografiska institutionen. Handelshögskolan Göteborgs Universitet.

Hansson, Sture (2006). *Effekter på fisk av marina vindkraftsparker: en rapport från kunskapsprogrammet Vindval.* Stockholm: Naturvårdsverket.

Head, Lesley; Trigger, David & Mulcock, Jane (2005). Culture as concept and influence in environmental research and management. *Conservation and Society,* 3(2), 251-264.

Healey, Patsy (1996). Consensus-building across difficult divisions: new approaches to collaborative strategy making, *Planning Practice and Research*, 11, 207–216.

Healey, Patsy (2003). The communicative turn in planning theory and its implications for a spatial strategy formation. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory* (2. uppl., ss. 237-255). Oxford: Blackwell.

Hedberg, Per (2004). Kärnavfall och vindkraft i den egna kommunen. I: Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Det nya samhället.* Göteborg: SOM-institutet.

Hedberg, Per & Holmberg, Sören (2014). *Svenska folkets åsikter om olika energikällor 1999 – 2013.* SOM-institutet, Energimyndigheten, Göteborgs Universitet.

Heldt Cassel, Susanna (2008). Platsmarknadsföring, regional image och jakten på attraktivitet. I: Andersson, Frida; Ek, Richard & Molina, Irene (red.) *Regionalpolitikens geograf: regional tillväxt i teori och praktik* (1. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Henecke, Birgitta (2006). *Plan och protest: en sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen.* Diss. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.

Hermelin, Brita (2005a). Regional ekonomisk utveckling. I: Forsberg, Gunnel (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (ss. 266-283). Uppsala: Uppsala Publishing House.

Hermelin, Brita (2005b). Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring. I: Forsberg, Gunnel (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (ss. 306-316). Uppsala: Uppsala Publishing House.

van der Horst, Dan (2007). NIMBY or not? : exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy Policy*, 35, 2705-2714.

Huber, Stefanie; Hobarty, Robert & Ellis, Geraint (2012). Social acceptance of wind power projects: learning from trans-national experience. I: Szarka, Joseph; Cowell, Richard; Ellis, Geraint; Strachan, Peter A. & Warren, Charles. (red.) (2012). *Learning from wind power: governance, societal and policy perspectives on sustainable energy* (ss. 215-234). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hughes, Donald (2005). Global environmental history: the long view. *Globalizations*, 2, 293-308.

Huijst, Nicole M.A.; Midden, Cees J.H. & Meijnders, Anneloes L. (2007). Social acceptance of carbon dioxide storage. *Energy Policy*, 35, 2780-2789.

Hulme, Mike (2008). Geographical work at the boundaries of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 33, 5-11.

Hyams, Melissa (2004). Hearing girls' silences: thoughts on the politics and practices of a feminist method of group discussion. *Gender, Place & Culture*, 11(1), 105-119.

Isaksson, Karolina (2006). Fernissa eller förändring? : om hållbar utveckling i svensk planering. I: Blucher, Gösta & Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar.* Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Jansson, André & Falkheimer, Jesper (2006). Towards a geography of communication. I: Falkheimer, Jesper & Jansson, André (red.) *Geographies of communication: the spatial turn in media studies* (ss. 9-25). Göteborg, Nordicom.

Jagers, Sverker C. (2005). Hållbar utveckling som politik. I: Jagers, Sverker C. (red.) *Hållbar utveckling som politik: om miljöpolitikens grundproblem* (ss. 5-25). Malmö: Liber AB.

Jay, Stephen A. (2008). *At the margins of planning: offshore wind farms in the United Kingdom.* Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.

Jegen, Maya & Audet, Gabriel (2011). Advocacy coalitons and wind power development: insights from Quebec. *Energy Policy,* 39, 7439-7447.

Jobert, Arthur; Laborgne, Pia & Mimler, Solveig (2007). Local acceptance of wind energy: factors of success identified in French and German case studies. *Energy Policy,* 35, 2751-2760.

Jones, Christopher R. & Eiser, J. Richard (2009). Identifying predictors of attitudes towards local onshore wind development with reference to an English case study. *Energy Policy,* 37, 4604-4614.

Jones, Christopher R. & Eiser, J. Richard (2010). Understanding 'local' opposition to wind development in the UK: how big is a backyard? *Energy Policy,* 38, 3106-3117.

Karlsson, Martin (2011). Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin? I: Hellberg, Ann-Sofie; Karlsson, Martin; Larsson, Hannu; Lundberg, Erik & Persson, Monika (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*, Örebro: Örebro University.

Kaygusuz, Kamil (2012). Energy for sustainable development: a case of developing countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews,* 16, 1116–1126.

Kempton, Willett; Firestone, Jeremy; Lilley, Jonathan; Rouleau, Tracy, & Whitaker, Phillip (2005). The offshore wind power debate: views from Cape Cod. *Coastal Management,* 33, 119–149.

Khakee, Abdul (2005). *Samhällsplanering: nya mål, perspektiv och förutsättningar.* Lund: Studentlitteratur.

Khakee, Abdul (2006). Medborgardeltagande i samhällsplanering. I: Blucher, Gösta & Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar.* Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Khan, Jamil (2000). *Acceptansforskning och ny energiteknik: reflektioner från arbete med förnybar energi.* Avdelningen för miljö- och energisystem. Institutionen för teknik och samhälle. Lunds tekniska högskola, Lunds Universitet.

Khan, Jamil (2004a). *Local politics of renewable energy: project planning, siting conflicts and citizen participation.* Diss. Institutionen för miljö- och energisystem, Lund universitet.

Khan, Jamil (2004b). The importance of local context in the planning of environmental projects: examples from two biogas cases. I: *Local politics of renewable energy: project planning, siting conflicts and citizen participation.* Working paper, July 2004. Diss. Institutionen för miljö- och energisystem, Lunds universitet.

Khan, Jamil (2004c). Public consultation in planning: Experiences from wind power planning in Sweden. I: *Local politics of renewable energy: project planning, siting conflicts and citizen participation.* Working paper, July 2004. Diss. Institutionen för miljö- och energisystem, Lund universitet.

Khan, Jamil (2004d). Wind power planning in three Swedish municipalities. I: *Local politics of renewable energy: project planning, siting conflicts and citizen participation.* Diss. Institutionen för miljö- och energisystem, Lund universitet.

Klintman, Mikael & Waldo, Åsa (2008). *Erfarenheter av vindkraftsetablering: förankring, acceptans och motstånd.* Rapport 5866, September 2008. Stockholm: Naturvårdsverket.

Knigge, LaDona & Cope, Meghan (2006). Grounded visualization: integrating the analysis of qualitative and quantitative data through grounded theory and visualization. *Environment and Planning A,* 38(11), 2021-2037.

Krumholz, Norman (2003). Equitable approaches to local economic development. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory.* Second edition (ss. 224-236). Oxford: Blackwell.

Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (1. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Ladenburg, Jacob (2010). Attitudes towards offshore wind farms: the role of beach visits on attitude and demographic and attitude relations. *Energy Policy,* 38(3), 1297-1304.

Larsson, Larsåke (1998). *Nyheter i samspel: studier i kommunjournalistik.* Diss. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

Larsson, Larsåke (2008). *Tillämpad kommunikationsvetenska*p (3. uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Stefan (2014). *Law and spatial planning: socio-legal perspectives on the development of wind power and 3G mobile infrastructures in Sweden.* Diss. Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola.

Larsson, Stefan & Emmelin, Lars (2014) Objectively best or most acceptable? : expert and lay knowledge in Swedish wind power permit processes. I: Larsson, Stefan (2014). *Law and spatial planning: socio-legal perspectives on the development of wind power and 3G mobile infrastructures in Sweden.* Diss. Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola.

Lethonen, Markku (2004). The environmental: social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, 49, 199-214.

Lidskog, Rolf, Sandstedt, Eva & Sundqvist, Göran (1997). Samhälle, risk och miljö: sociologiska perspektiv på det moderna samhällets miljöproblem. Lund: Studentlitteratur.

Liljenfeldt, Johanna (2014). Legitimacy and efficiency in planning processes: (how) does wind power change the situation? *European Planning studies*, 23(4), 811-827.

Malmström, Sten; Iréne Györki & Sjögren, Peter A. (2006). ”Förankra”. *Bonniers Svenska Ordbok* (9. [rev.] uppl.). Stockholm: Bonnier.

Mansvelt, Juliana & Berg, Lawrence D. (2005). Writing qualitative geographies, constructing geographical knowledge. I: Hay, Ian (red.) *Qualitative research methods in human geography* (3. uppl., ss. 248-265). Oxford: Oxford University Press.

McLaren Loring, Joyce (2007). Wind energy planning in England, Wales and Denmark: factors influencing project success. *Energy Policy*, 35(4), 2648–2660.

Mels, Sanna (2003). *Havsbaserad vindkraft och socioekonomiska konsekvenser: en studie i Torsås kommun.* Uppdrag åt: Energimyndigheten, Regionförbundet i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Torsås kommun.

Mels, Sanna & Aronsson, Lars (2010). Planering och kommunikation kring vindkraft i havet: en studie av lokala förankringsprocesser. Rapport 6350, April 2010. Stockholm: Naturvårdsverket.

Mels, Tom & Mels, Sanna (2014). *Deltagande landskapsanalys för vindkraft: principer, erfarenheter och tillvägagångssätt.* Stockholm: Naturvårdsverket.

Tom, Mels (2014) Globalism, particularism and the greening of neoliberal energy landscapes. I: Bradley, Karin & Hedrén, Johan (red.) *Green utopianism: perspectives, politics and micro-practices* (ss. 165-182). New York: Routledge.

Miller, Tina & Boulton, Mary (2007). Changing constructions of informed consent: qualitative research and complex social worlds. *Social Science & Medicine,* 65, 2199-2211.

Nitz, Michael (2000). The media as a tool for communication on the environment and sustainability. I: Leal Filho, Walter (red.) *Communicating sustainability* (ss. 45-68). Frankfurt am Main: Lang.

Nord, Lars (2000). *Mediernas roller i demokratin.* Rapport nr 1:2000. Stockholm, Stiftelsen för mediestudier.

Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (2012). Demokrati, medier och journalistik. I: Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.) *Medierna och demokratin* (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Nyström, Jan & Tonell, Lennart (2012). *Planeringens grunder.* Studentlitteratur: Lund.

O’Brien, Karen (2010). Responding to environmental change: a new age for human geography? *Progress in Human Geography*, 35(4), 542-549.

Ornetzeder, Michael & Rohracher, Harald (2005). Social learning, innovation and sustainable technology. I: Leal Filho, Walter (red.) *Handbook of sustainablity research* (ss. 147-176). Frankfurt am Main: Lang.

Ots, Mart (2012). Mediernas ekonomiska villkor. I: Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.) *Medierna och demokratin* (2. uppl., ss. 117-147). Lund: Studentlitteratur.

Ottinger, Gwen; Hargrave, Timothy J. & Hopson, Eric (2014). Procedural justice in wind facility siting: recommendations for state-led siting processes. *Energy policy*, 65, 662-669.

Palm, Lars (2006). *Kommunikationsplanering: en handbok på vetenskaplig grund.* Studentlitteratur.

Perry, David C. (2003). Making space: planning as a mode of thought. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory* (2. uppl., ss. 142-165). Oxford: Blackwell.

Pettersson, Jan (2005). *Havsbaserade vindkraftverks inverkan på fågellivet i södra Kalmarsund: en slutrapport baserad på studier 1999-2003.* Stockholm: Statens Energimyndighet.

Philip, Lorna Jennifer (1998). Combining quantitative and qualitative approaches to social research in human geography - an impossible mixture? *Environment and Planning A*, 30(2), 261-276.

Portman, Michelle (2009). Involving the public in the impact assessment of offshore renewable energy facilities. *Marine Policy*, 33, 332-338.

Purcell, Mark (2007). City-regions, neoliberal globalization and democracy: a research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), 197-206.

Purcell, Mark (2009). Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning theory*, 8,140-165.

Rothstein, Bo (2004). Social trust and honesty in government: a casual mechanisms approach. I: Kornai, János; Bo Rothstein and Susan Rose-Ackerman (red.) *Creating social trust in post-socialist transition* (ss. 13-30). New York: Palgrave Macmillan.

Sager, Tore (2009). Planners´ role: torn between dialogical ideals and neoliberal realities. *European Planning Studies*,17, 65-84. RoutledgeTaylor and Francis group.

Schlosberg, David (2007). *Defining environmental justice. theories, movements and nature.* Oxford University press; Oxford.

Shehata, Adam (2012). Medierna och makten över publiken. I: Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.) *Medierna och demokratin* (2. uppl., ss. 317-344). Lund: Studentlitteratur.

Shehata, Adam & Strömbäck, Jesper (2014). Mediation of political realities: media as crucial sources of information. I: Esser, Frank & Strömbäck, Jesper (red.) *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies* (ss. 93-112). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sidén, Göran (2015) *Förnybar energi.* Lund: Studentlitteratur.

Strachan, Peter A.; Lal, David & von Malmborg, Fredrik (2006). The evolving UK wind energy industry: critical policy and management aspects of the emerging research agenda. *European Environment,* 16(1), 1-18.

Strachan, Peter & Lal, David (2004). Wind energy policy, planning and management practice in the UK: hot air or a gathering storm? *Regional Studies*, 38(5), 551-571.

Strömbäck, Jesper (2000). *Makt och medier: en bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna.* Lund: Studentlitteratur.

Strömbäck, Jesper (2012). Journalistiken och politiken. I: Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.) *Medierna och demokratin* (2. uppl., ss. 163-289). Lund: Studentlitteratur.

Svenska akademiens ordlista över svenska språket (13. uppl.) (2006). Stockholm: Svenska akademien.

Swedenborg, Lillemor (red.) (2001). ”Förankra”. *Svenska synonymordboken.* [Ny utg.] Stockholm: Norstedts ordbok

Swofford, Jeffrey & Slattery, Michael (2010). Public attitudes of wind energy in Texas: local communities in close proximity to wind farms and their effect on decision-making. *Energy Policy*, 38, 2508-2519.

Szrubka, Wojciech (2008). *Empowering the state: support for state intervention in the Baltic States and Poland.* Diss. Linköpings universitet.

Söderholm, Patrik; Ek, Kristina & Pettersson, Maria (2007). Wind power development in Sweden: global policies and local obstacles. *Renewable and Sustainable Energy Reviews,* 11(3), 365–400.

Thorell, Kristina (2005). *Bevarandeplanering i landsbygdens landskap: vägar mot förankring i det lokala*. Lic.-avh. Göteborgs universitet, 2005. Göteborg.

Thorell, Kristina (2008). *Naturvårdsplanering med förankring i det lokala: villkor för delaktighet och underifrånperspektiv i vården av värden i odlingslandskapet*. Diss. Göteborgs universitet.

Thompson, Robert (2005). Reporting offshore wind power: are newspapers facilitating informed debate? *Coastal Management*, 33, 247-262.

Thune Hedström, R & Lundström, J. M. (2013). Swedish land-use planning legislation. I: Lundström, Mats Johan; Fredriksson, Charlotta & Witzell, Jacob (red.) *Planning and sustainable development in Sweden*. Stockholm: Föreningen för samhällsplanering.

Thygesen, Janne & Agarwal, Abhishek (2014) Key criteria for sustainable wind energy planning: lessons from an institutional perspective on the impact assessment literature. R*enewable and Sustainable Energy Reviews*, 39, 1012-1023.

Toke, Dave (2004). Explaining wind power planning outcomes: some findings from a study in England and Wales. *Energy Policy*, 33, 1527-1539.

Upham, Paul & Pérez, Jezús, García (2015). A cognitive mapping approach to understanding public objection to energy infrastructure: the case of wind power in Galicia, Spain. *Renewable Energy*, 83, 587-596.

Valentine, Gill (2005). Tell me about...: using interviews as a research methodology. I: Flowerdew R. & D. Prentice, Martin (red.) *Methods in human geography: a guide for students doing a research project* (ss. 110-126). London: Pearson Prentice Hall.

Velásquez A., Juan (2005). *Förankring och dialog: kraftspelet mellan planering och demokrati.* Diss. Stockholms universitet.

Waldo, Åsa (2012). Offshore wind power in Sweden: a qualitative analysis of attitudes with particular focus on opponents. *Energy Policy,* 41, 692-702.

Waldo, Åsa & Klintman, Mikael (2010). *Attityder och delaktighet vid etablering av vindkraft till havs.* Rapport 6351, April 2010. Stockholm: Naturvårdsverket.

Walker, Gordon (1995). Renewable energy and the public: renewable energy, land use and planning issue, *Land Use Policy,* 12(1), 49-59.

Walker, Benjamin J.A.; Wiersma, Bouke & Bailey, Etienne (2014). Community benefits, framing and the social acceptance of offshore wind farms: an experimental study in England. *Energy Research & Social Science,* 3, 46-54.

Walker, Gordon; Devine-Wright, Patrick; Hunter, Sue; High, Helen & Evans, Bob (2010). Trust and community: exploring the meanings, contexts and dynamics of community renewable energy. *Energy Policy,* 38, 2655-2663.

Warren, Charles R. & McFadyen, Malcolm (2010). Does community ownership affect public attitudes to wind energy? : a case study from south-west Scotland. *Land Use Policy,* 27, 204-213.

Warren, Charles; Lumsden, Carolyn; O'Dowd, Simone & Birnie, Richard V. (2005). 'Green on green': public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management,* 48(6), 853-875.

Weber, Max (1979). *Economy and society: an outline of interpretive sociology.* Berkeley: University of California Press.

Weiler, Joseph H. H. (1999). The transformation of Europe. I: *The constitution of Europe* (ss.10-101), Cambridge: Cambridge University Press.

West, Jodie; Bailey, Ian; Winter, Michael (2010). Renewable energy policy and public perceptions of renewable energy: a cultural theory approach. *Energy Policy,* 38, 5739-5748.

Willis, Katie D. & Kumar, M. Satish (2009). "Development 1". I: Thrift, N. & Kitchin, R. (red.) *International encyclopedia of human geography* (ss. 111-116). Amsterdam: Elsevier.

Wolsink, Maarten (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable energy,* 21, 49-64.

Wolsink, Maarten (2007). Wind power implementation: the nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews,* 11, 1188–120.

Wolsink, Maarten (2010). Near-shore wind power: protected seascapes, environmentalists attitudes, and the technocratic planning perspective. *Land Use Policy,* 27(2), 195-203.

Wolsink, Marteen (2012). Undesired reinforcement of harmful 'self-evident truths' concerning the implementation of wind power. *Energy Policy*, 48, 83-87.
Wüstenhagen, Rolf; Wolsink, Maarten & Bürer, Mary Jean (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: an introduction to the concept. *Energy Policy*, 35, 2780-2789.
Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford university press.
Young, Iris Marion (2006). *Responsibility and global justice: a social connection model*. Cambridge University Press; Cambridge.

Offentligt material

Myndighetspublikationer

Boverket (2003). *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar.* Karlskrona: Boverket.
Boverket (2009a). *Vindkraftshandboken: planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden.* Karlskrona: Boverket, januari 2009.
Boverket (2009b) *Vindkraften och landskapet: att analysera förutsättningar och utforma anläggningar*. Karlskrona: Boverket.
Energimyndigheten (2002*). Framtidens vingslag: en informationsbroschyr om vindkraftens roll och egenskaper.* ET 12:2002 / 3000. Juni 2002
Energimyndigheten (2008). *Riksintresse vindbruk 2008.* ER 2008:17.
Eskeröd, Carita; Melchert, Daniel & Borg, Henrik (2014). *Fritidens landskap vid kusten.* Malmö: Länsstyrelsen i Skåne län.
Europeiska landskapskonventionen (2007). Kalmar, Riksantikvarieämbetet.
Justitiedepartementet (2014-07-17) *Kommittédirektiv 2014:111*, om Demokratiutredningens tillsättande och uppdrag från regeringen.
Länsstyrelserna i Kalmar och Karlskrona län, samt Mörbylånga, Kalmar, Torsås och Karlskrona kommuner (2003). *Samordnad policy för lokalisering av havsbaserad vindkraft i Södra Kalmarsund.* Gemensamt planeringsdokument.
Länsstyrelserna i Malmöhus och Kristianstads län (1996). *Lokalisering av vindkraftverk och radiomaster i Skåne.* Gemensamt planeringsdokument.
Länsstyrelserna i Västra Götaland, Halland, Skåne, Blekinge och Kalmar län (2006). *Sydhavsvind.* Gemensamt planeringsdokument.
Mörbylånga kommun (1991). *Mörbylånga kommun Översiktsplan – vatten.* Antagandehandling. K-konsult sydost AB, Kalmar. (upprättad 881228, rev. 910210, 910531). Mörbylånga kommun.
Mörbylånga kommun (2000). *Översiktsplan Öland: En vision av Öland 2015* Samrådshandling FH-kopia (upprättad 990522, rev 000301, 000315). Ölands kommunalförbund, Borgholms kommun och Mörbylånga kommun.
Mörbylånga kommun (2007). *Översiktsplan: Mörbylånga kommun.* Antagen i Kommunfullmäktige i Mörbylånga kommun 2007-06-20.

Naturvårdsverket (2003). *Lokal förankring av naturvård genom deltagande och dialog.* Rapport 5264-0, Januari 2003. Stockholm: Naturvårdsverket.
Proposition 1996/1997:84. *En uthållig energiförsörjning.* Stockholm: Regeringskansliet.
Proposition 2001/02:143. *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning.* Stockholm: Regeringskansliet.
Proposition 2004/05:65. *Århuskonventionen.* Stockholm: Regeringskansliet.
Proposition 2005/06:143. *Miljövänlig el med vindkraft: åtgärder för ett livskraftigt vindbruk.* Stockholm: Regeringskansliet.
Proposition 2008/09:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik: klimat.* Stockholm: Regeringskansliet.
Proposition 2008/09:163. *En sammanhållen klimat och energipolitik: energi.* Stockholm: Regeringskansliet.
Regionförbundet i Kalmar län (2006). *Vindkraftsboken: av barn för barn.* Skriven av: Klass Solen 4-6, Bergkvara skola, Torsås kommun, med projektledare: Gyllerfeldt, Carina & Fransén Kristina. Kalmar: Regionförbundet i Kalmar län
SKL [Sveriges kommuner och landsting] (2009). *11 tankar om medborgardialog i styrning.* Stockholm.
Skurups kommun (1995). *Miljöskyddsplan Skurups kommun.* Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Antagen av Kommunfullmäktige, Skurups kommun 1995-01-30.
Skurups kommun (1991). *Översiktsplan för Skurups kommun.*
SOU 1995:37 *Pressutredningen -94 (1995). Vårt dagliga blad: stöd till svensk dagspress: betänkande.* Stockholm: Fritze.
SOU 1988:32. *Läge för vindkraft. Betänkande av Vindkraftsutredningen.* Stockholm: Allmänna förl.
SOU 1998:152. *Vindkraften: en ren energikälla tar plats. Lägesrapport december 1998 från Vindkraftutredningen.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
SOU 1999:75. *Rätt plats för vindkraft: Slutbetänkande från Vindkraftsberedningen.* Stockholm: Fakta info direkt.
SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyre på 2000-talet.* Demokratiutredningens betänkande. Statens offentliga utredningar.
SOU 2008:86. *Prövning av vindkraft.* Statens offentliga utredningar.
Torsås kommun (1998). *Framtidsplan – Översiktsplan. Torsås kommun* Antagandehandling, Torsås kommun.
Torsås kommun (1999). *Handlingsplan 2000-2005.* Framställd av kommunfullmäktige den 29 september 1999. Producerad av kommunledningskontoret vintern 2000.
Torsås kommun (2001). *Framtidsplan – Översiktsplan: lokalisering av vindkraftverk.* Samrådshandling. Tillägg till ÖP Torsås kommun, Kalmar län, 2001-11-09.
Torsås kommun (2003a). *Energiplan Torsås kommun.* Antagen av Kommunfullmäktige i Torsås kommun, 2003-06-18, §53.
Torsås kommun (2003b). *Miljöplan Torsås kommun.* Antagen av Kommunfullmäktige i Torsås kommun, 2003-06-18, §55.

Torsås kommun (2003c). *Agenda 21 Torsås kommun.* Antagen av Kommunfullmäktige i Torsås kommun, 2003-06-18, §54.

Uddenberg, Eva (1998). *Vindkraft i Skurups kommun.* December 1998. Konsultuppdrag åt Skurups kommun.

United States Declaration of independence (1776). Den enhälliga förklaringen av Amerikas tretton förenta stater, 4 juli 1776.

United Nations Conference on Environment and Development (1993). *Agenda 21: programme of action for sustainable development : Rio declaration on environment and development*; Statement of forest principles : the final text of agreements negotiated by governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil. New York: United Nations Department of Public Information.

World Commission on Environment and Development (1987). *Our common future.* Nairobi: United Nations Environment Programme. Oxford: Oxford Univ. Press.

Projektdokument, myndighetsdokument & juridiskt källmaterial

Andersson, Bo m.fl. (1999-01-24). *Kommunala riktlinjer för vindkraftutbyggnad.* Gemensamt brev till kommunstyrelsen i Skurups kommun, från sammanlagt 100 personer i Skurups kommun och 10 ”gränsboende”.

Arnemo, Rolf; Persson, Torsten; Svensson, Hans & 94 fastighetsägare (2003-07-02). *Hemställan om gemensam prövning av ansökta vindkraftanläggningar vid Utgrunden II och Bredaviks udde (Karlskrona Vindkraft Offshore) i södra Kalmarsund.* Gemensamt yttrande från totalt 94 personer boende på Öland. Växjö Tingsrätt, Miljödomstolen (Akt: M 344-02 och M 247-02. Aktbil. 41, rot 11, Ink. 2003-07-04)

Arnemo, Rolf; Persson, Torsten; Svensson, Hans & 94 fastighetsägare (2004-10-15). *Synpunkter på MKB för vindkraftsanläggning. Utgrunden II, i Kalmarsund samt villkor.* Sökande Airicole AB. Växjö Tingsrätt, Miljödomstolen (Akt: M 344-02. Aktbil. 69, rot 11, Ink. 2004-10-18)

Airicole AB (2001-10-08). *Information om möjlig etablering av havsbaserad vindkraft utanför Skånes sydkust.* Brev ställt till kommundirektörerna i Trelleborg, Skurups och Ystads kommuner. Undertecknat: ”För Airicole AB, Folke Plejmark”.

Airicole AB (2002-09-06). *Miljökonsekvensbeskrivning för Utgrunden II.*
Bilaga 18:4: Informations- och samrådsmöte med allmänhet och enskilt berörda för planerad utbyggnad av vindkraftsparken vid Utgrunden (Utgrunden II) i södra Kalmarsund, 2001-11-15.
Bilaga 18:17: Utökat samråd beträffande Airicoles planer på utbyggnad av vindkraftparken vid Utgrunden (Utgrunden II) i södra Kalmarsund, 2002-05-29.

Fastighetsägare och boende i Skurups kommun (1999). *Förslag till riktlinjer för uppförande av Vindkraftverk i Skurups kommun.* Inkommit till Skurups kommun. Januari 1999.

Kammarkollegiet (1999). *Överklagad dom,* Växjö tingsrätts, vattendomstolen, dom 1998-12-23 i mål VA 9/98 (domsnamn saknas). Inkommit till Miljödomstolen i Växjö 1999-01-25. Dnr. 22-2831-98.

Länsstyrelsen i Blekingen län (2000-07-05). *Beslut. Tillstånd enligt Miljöskyddslagen.* Dnr 245-6029-98, MPD 11-00.

Länsstyrelsen i Kalmar län (1999-03-04). *Beslut. Tillstånd enligt tidigare gällande miljöskyddslagen (1969:387) till grupp om sju vindkraftverk inom allmänt vattenområde vid Utgrunden i Kalmarsund, Mörbylånga kommun.* Länsstyrelsen i Kalmar län, Miljöprövningsdelegationen. Dnr 245-2322-98 /40-1013.

Miljödomstolen Växjö Tingsrätt (2005-01-28). *Domslut. Utgrunden II.* Mål nr M 344-02, aktbil. 85.

Miljödomstolen Växjö Tingsrätt (2008-04-17). *Domslut. Trollebodaprojektet.* Mål nr M2415-06.

Mörbylånga kommun (1998-06-24). *Sammanträdesprotokoll. Utgrunden i Kalmarsund: Tillstånd enligt miljöskyddslagen till lokalisering av 13 havsbaserade vindkraftverk.* Remiss. (LSt Dnr 245-2322-98). Mörbylånga kommun, Miljö- och byggnadsnämnden. Dnr MI 98/241.

Nilsson, Ove; Olsson, Verner; Lindberg, Leif; Nilsson, Roy; Olsson, Tomas & Lindberg, Pontus (2001-10-01). *Betr. Planläggningen för 5 st vindkraftverk i södra Kalmarsund.* (Angående ”Karlskronaprojektet”) Brev ställt till Vattenfall med kopia till Torsås kommuns Miljönämnd.

Nilsson, Ove; Olsson, Verner; Lindberg, Leif; Nilsson, Roy; Olsson, Tomas & Lindberg, Pontus (2002-02-17). *Översiktsplanen för Torsås kommun – vindkraftslokalisering – samrådsyttrande.* Yttrande till Torsås kommun.

Nilsson, Ove; Olsson, Verner; Lindberg, Leif; Nilsson, Roy; Olsson, Tomas & Lindberg, Pontus (2004-10-10). *Yttrande i mål M-344-02. Vindkraftspark 2 Utgrunden.* Yttrande ställt till Växjö Tingsrätt, Miljödomstolen (Växjö Tingsrätt, Miljödomstolen. Akt M 344-02, Aktbilaga:68, rot. 11, inkommen 2004-10-14).

Ohlin, Enock & Ohlin, May (2002-07-09). *Beträffande planerad anläggning för vindkraft mln Smygehuk och Abbekås i Skurups kommun men som även berör Trelleborgs kommun.* Brev till Kommunstyrelsen i Skurups kommun. Dnr 2002.15.

Regeringen Miljödepartementet (2003-03-09). *Regeringsbeslut 33. Överklagande i fråga om tillstånd enligt vattenlagen att uppföra en vindkraftsanläggning vid Utgrunden i södra Kalmarsund, Mörbylånga kommun.* Dnr M2000/424/Na.

Regeringskansliet (2010). *Sveriges nationella handlingsplan för främjande av förnybar energi enligt Direktiv 2009/28/EG och Kommissionens beslut av den 30.6.2009.* Bilaga till regeringsbeslut 2010-06-23, I27, Dnr 2010/742/E (delvis) 2009/7789/E.

Rädda Sydkusten (2002-07-26). *Information enligt 6 kap. 4§ miljöbalken (& 6:4 MB) angående vindkraftprojekt om 28 havsbaserade vindkraftverk vid kuststräckan Smygehamn – Abbekås.* Skrivelse till Elisabeth Hellmo vid Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö.

Skurups kommun (1998-08-19). *Förslag till vindkraftsutredning.* Byggnadsnämnden, sammanträdesprotokoll.
Skurups kommun (1999-11-22). *Vindkraftsetablering i Skurups kommun.* Kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll.
Skurups kommun (2000-04-10). *Förbud mot vindkraftetablering norr om E 65.* Kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll.
Skurups kommun (2002-01-15). *Angående folkomröstning om havsbaserad vindkraft.* Motion från Kommunstyrelsens ordförande, Torbjörn Thorsson.
Skurups kommun (2002-01-16). *Vindkraftverk till havs längs sydkusten.* Kommunstyrelsen, sammanträdesprotokoll. Dnr: 2001.410.
Skurups kommun (2002-03-11). Motion av Torbjörn Thorsson (s) om kommunal folkomröstning om etablering av havsbaserad vindkraft. Kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll, Dnr 2002.15.
Skurups kommun (2002-05-13). *Frågeställning mm vid kommunal folkomröstning om havsbaserade vindkraftverk.* Sammanträdesprotokoll, Dnr 2002.15. Kommunfullmäktige.
Skurups kommun (2002-09-03). Brev ställt till Airicole AB's VD. Från kommunstyrelsens ordförande, Skurups kommun.
Skurups kommun, Odaterad Informationsbroschyr. *Skurups kommun informerar inför den lokala folkomröstningen söndagen den 15 september 2002 om etablering av havsbaserad vindkraft inom kommunens område.* Utskick till hushållen inför folkomröstningen om vindkraft. Skurups kommun.
SFS 1987:10. *Plan och Bygglagen.*
SFS 1995:1197. *Översiktsplanering*. kap. 4 §6.
SFS 1998:808. *Miljöbalken.*
SFS 2003:113. *Lagen om elcertifikat.* Stockholm, Näringsdepartementet.
Torsås kommun (2003-04-25). *Angående Karlskrona kommuns bygglov för 5 vindkraftverk i Kalmarsund.* Miljödomstolens mål nr 247/02. Skrivelse till Miljödomstolen: Ledningskontoret, Torsås kommun.
Vattenfall AB (2002-06-14). *Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Karlskrona Vindkraft Offshore.* Förvaras: Miljödomstolen Växjö Tingsrätt. Akt. M247-02. Bilaga 4:25: Utökat samråd med myndigheter och organisationer. Brev från Mörbylånga. Vattenfall AB.
Vattenfall Power Consultant (2006-09-15). *Vindbruk vid Trolleboda. Miljökonsekvensbeskrivning.*
Bilaga 01:A3: Minnesanteckningar från fortsatt samråd med länsstyrelser och kommuner angående vindkraftpark vid Trolleboda (2006-03-17).
Bilaga 01:A4: Program för bussresa den 23 maj 2006, fortsatt samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken.
Bilaga 01:D: Minnesanteckningar från inledande samrådsmöte med Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) angående vindkraftspark vid Trolleboda, 2006-06-01.

Vindkompaniet i Hemse AB (1998-04-16). *Ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen för uppförande av vindkraftsanläggning på allmänt vatten vid Utgrunden i Kalmarsund, Mörbylånga kommun, Kalmar län.* Länsstyrelsen i Kalmar läns Dnr 245-2322-98.

Vindkompaniet i Hemse AB (1998-11-18*). Ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen för uppförande av vindkraftsanläggning på allmänt vatten vid Yttre Stengrund, Karlskrona kommun, Blekinge län.* Länsstyrelsen i Blekinge län Dnr 245-6029-98.

Vindkompaniet (2000-05-23). *Yttre Stengrund, Vindkraft till havs.* Dnr 245-6029-98. Yttrande över inkomna synpunkter. Karlskrona kommun.

Opublicerat material

Material från projektör.

Airicole AB (2002). *Mötesanteckningar från tidigt informationsmöte beträffande planerad vindkraftspark i havsområdet utanför Abbekås – Smygehamn.* Airicole ABs arkiv.

Airicole AB (2002-08-30). Brev ställt till kommunstyrelsens ordförande Torbjörn Thorsson Skurups kommun. Airicole ABs arkiv.

Protokoll från informationsmöte beträffande planerad vindkraftspark i havsområdet utanför Abbekås – Smygehamn. (2002-02). Dokument upprättat efter informationsmöte med allmänheten 2002-01-10. Justerat av företrädare för lokalbefolkningen, men ej påskrivet och slutgiltigt daterat. Dokument ur Airicole ABs arkiv.

Rädda Sydkusten, Odaterat Informationsblad 1: *Säg NEJ till kustnära vindkraftverk mellan Abbekås och Smygehamn!* Airicole ABs arkiv.

Rädda Sydkusten, Odaterat informationsblad 2: *Rädda Sydkusten från vindkraftindustrin.* Airicole ABs arkiv.

Internetkällor

Arbetsförmedlingen (2015). ”Öppen arbetslöshet”. Tillgänglig: http://www.arbetsformedlingen.se (2015-10-28)

Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation. JAIP*, 35(1969:4), 216-224. Tillgänglig: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizenparticipation.html (2014-11-16)

E.ON (2009). *Utgrunden II.* Tillgänglig: http://www.eon.se (2009-08-14)

Energimyndigheten (2011). *Driftuppföljning av vindkraftverk. Årsrapport 2011.* Tillgänglig: http://www.vindstat.nu (2015-01-24)

Energimyndigheten (2012). *Driftuppföljning av vindkraftverk. Årsrapport 2012.* Tillgänglig: http://www.vindstat.nu (2015-01-24)

Energimyndigheten (2013a). *Driftuppföljning av vindkraftverk. Årsrapport 2013.* Tillgänglig: http://www.vindstat.nu (2015-01-24)

Energimyndigheten (2013b). *Beslut om Riksintressen för vindbruk 2013.* Tillgänglig: http://www.energimyndigheten.se (2015-12-16)
Energimyndigheten (2014). *Vindkraftstatistik 2014 Tema: Marknadsstatistik och trender.* ES 2015:02. Tillgänglig: http://www.energimyndigheten.se (2015-01-24)
Regeringen (2013). ”Vindkraft”. Tillgänglig: http://www.regeringen.se (2013-04-14)
Regeringskansliet (2014). *Grundläggande fri- och rättigheter* Tillgänglig: www.regeringe.se (2014-12-14)
Regionförbundet i Kalmar län (2015). ”Om regionförbundet”. Tillgänglig: http://www.rfkl.se (2015-11-29)
Riksantikvarieämbetet (2015). ”Europeiska landskapskonventionen”. Tillgänglig: http://www.raa.se (2015-09-16)
Skurups kommun (2015). ”Skurups kommun”. Tillgänglig: www.skurup.se (2015-11-23)
Statistiska centralbyrån (2016). ”Allmänna val”. Tillgänglig: http://www.scb.se (2016-01-06)
Statistiska centralbyrån (2015). ”Befolkningsstatistik”. Tillgänglig: http://www.scb.se (2015-10-28)
Statistiska centralbyrån (2015). ”Medianinkomst”, Hushållens ekonomi. Tillgänglig: http://www.scb.se (2015-10-28)
Strömbäck, Jesper (2015). *Demokratin och det förändrade medielandskapet: Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor?* Stockholm: Demokratitutredningen. Tillgänglig: http://urn.kb.se (2015-12-16)
Svenska akademiens ordbok (1997-). ”Förankra”. Göteborg: OSA-projektet. Tillgänglig: http://g3.spraakdata.gu.se/saob/ (2013-08-14)
Synonymer.se (2013). ”Förankring”. Tillgänglig: http://www.synonymer.se (2013-08-14)
Vattenfall (2009). *Trolleboda.* Tillgänglig: http://www.vattenfall.se (2009-08-14)
Vattenfall (2008). *Utgrunden I.* Tillgänglig: http://www.vattenfall.se (2008-09-17)
Vattenfall (2013a). *Utgrunden I.* Tillgänglig: http://www.vattenfall.se (2013-08-15)
Vattenfall (2013b). *Yttre Stengrund.* Tillgänglig: http://www.vattenfall.se (2013-08-15)
Vattenfall (2014). *Yttre Stengrund får ny kostym* Tillgänglig: http://corporate.vattenfall.se/press-och-media (2014-12-11)
Vattenfall (2016). *Världens första rivning av en havsbaserad vindkraftpark nu slutförd.* Pressmeddelande 2016-01-25. Tillgänglig: http://corporate.vattenfall.se/press-och-media (2016-01-30)

Artiklar i lokala dagstidningar

Andersson, Klas (2002-07-30). Informationskriget inför folkomröstningen trappas upp. *Ystads Allehanda*.
Blank, Anders (2004-07-12). Bullernivån oroar husägare. *Barometern OT*.

Danielsson, Jörgen (2004-02-11). Vindsnurror till havs gynnar marint liv. *Barometern OT*.
Ettarp, Lars (2005-01-17). Varför går länets och Ölands politiker i Sydkrafts ledband? *Barometern OT*.
Gravestam, Marie-Louise (2007-09-05). Festliga vindkraftsdagar. *Barometern OT*.
Johansson, Ingemar (2001-11-09). Ingrepp av gigantiska mått. *Skånska Dagbladet.*
Johansson, Ingemar (2002-01-11). Massivt motstånd på mötet. *Skånska Dagbladet.*
Jönsson, Matz (2001-10-23). Vindkraftspark längs sydkusten föreslås. *Ystads Allehanda.*
Jönsson, Matz (2001-12-11). Folkstorm mötte planer på vindkraftspark till havs. *Ystads Allehanda.*
Jönsson, Matz (2002-01-03). Vill ha gemensam plan för vindkraften. *Ystads Allehanda.*
Jönsson, Matz (2002-07-06). Skärmarnas krig om vindkraftsprojekt. *Ystads Allehanda.*
Jönsson, Matz (2002-07-23). Troell rädd skurupsborna blir offerlam. *Ystads Allehanda.*
Klintö/TT, Cecilia (2001-05-10). Flyttfåglar väjer för vindkraftverken. *Östra Smålands tidningar*.
Larsson, Mats G. (2002-08). Nej till industrialiseringen av kusten. *Ystads Allehanda.*
Ledare i Barometern (2005-07-26). Vindkraft kan aldrig bli ett fungerande huvudalternativ. *Barometern OT.*
Ledare i Ystads Allahanda (2002-01-25). Alf Svensson snurrar på. *Ystads Allahanda.*
Ledare i Ystads Allehanda (2002-07-18). Vindens vänner och fiender. *Ystads Allehanda.*
Lundqvist, Bo (2004-05-08). Vindkraften genomlyses på tvådagarsseminarium. *Barometern OT*.
Lundqvist, Bo (2005-06-09). Mona Sahlin vill satsa på vindkraft till havs. *Barometern OT*.
Lundqvist, Bo (2005-07-02). Bergkvara blir centrum för svensk vindkraft. *Barometern OT*.
Lundqvist, Bo (2006-09-11). Framtidstro för vindkraften. *Barometern OT*.
Möller, Leif (2001-12-06). Byalaget slår på stora trumman inför möte om vindkraftsbygge. *Ystads Allehanda.*
Nilsson, Bertil (1999-02-04). Inget positivt svar från ministern om vindkraften. *Östra Smålands tidningar*.
Nilsson, Bertil (1999-02-20). Vädjar förgäves för att kraftverken ska få byggas. *Östra Smålands tidningar*.
Nilsson, Bertil (2000-03-10). Klart för att bygga en vindkraftpark i sundet. *Östra Smålands tidningar*.
Nilsson, Bertil (2003-02-01). Björneberg kräver att Utgrunden prövas igen. *Östra Smålands tidningar*.
Nilsson, Gun (2003-11-29). Vill stoppa de 20 vindkraftverken. *Östra Smålands tidningar*.

Näslund, Niklas Nick (2004-05-08). Vill skynda på regeringsbeslutet om vindkraften. *Östra Smålands tidningar*.
Olsson, Kent - Moderata samlingspartiet i Skurup (2001-12-12). Vindkraft i Skurup – Nej tack! *Ystads Allehanda.*
Pettersson, Leif (2000-09-06). Det stora lyftet i Bergkvara. *Östra Smålands tidningar*.
Pettersson, Leif (2000-09-25). Folkfest i Bergkvara när alla ville se vindkraften. *Östra Smålands tidningar*.
Pettersson, Leif (2001-02-27). Torsås får 40 000 kr till utställning om vindkraft. *Östra Smålands tidningar*.
Pettersson, Leif (2003-03-20). Yrkesfiskare säger nej till Airicoles vindkraftspark. *Östra Smålands tidningar*.
Svensson, Hans (2005-02-01). Vindkraftprojekt vid Utgrunden får bullernivå över gällande norm. *Barometern OT*.
Åkesson, Anders (2006-05-15). Viktigt vindbruk. *Barometern OT*.

Intervjupersoner

Vindkraftsrepresentant, Utgrunden II (3 pers.)
Vindkraftsrepresentant, Trollebodaprojektet (4 pers.)
Vindkraftsrepresentant, Utgrunden I (1 pers.)
Vindkraftsrepresentant, Utgrunden I och Yttre Stengrund (1 pers.)
Vindkraftsrepresentant, Abbekåsprojektet (3 pers.)
Myndighetsrepresentant, Torsås kommun (3 pers.: politiker och tjänstemän)
Myndighetsrepresentant, Mörbylånga kommun (2 pers.: politiker och tjänstemän)
Myndighetsrepresentant, Skurups kommun (4 pers.: politiker och tjänstemän)
Myndighetsrepresentant, regional nivå (3 pers.: Länsstyrelsen i Kalmar län och Regionförbundet i Kalmar län)

Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguider

Intervjuguide: Vindkraftsrepresentanter

1) Skulle du kunna ge din syn på vindkraftens för- och nackdelar?
2) Hållbar utveckling är ju ett stort och komplext begrepp. Vad anser du att det betyder?
3) Hur skulle du vilja beskriva projektet?
4) Hur upplever du att projektet mottagits av olika aktörer?
5) Vad hade du för förväntningar på mottagandet? Vilka faktorer tror du är mest avgörande för att mottagandet blivit som det blev? Hur får ni reda på olika aktörers inställning till projektet?
6) Upplever du att inställningen till projektet förändrats under processens gång? Hur tror du att detta kommer att utvecklas framöver?
7) Upplever du att projektet innebär någon möjlighet för kommunen eller lokalsamhället?
8) När ni bedömer ett vindkraftsprojekts potential, vad värderar ni då som viktiga förutsättningar i det lokala samhället?
9) Ser du några risker med projektet?
10) Hur arbetar ni för att nå ut med information om projektet? När i processen valde ni att gå ut med information?
11) När ni har förmedlat projektets innebörd till allmänhet och politiker och tjänstemän; vad har ni då fokuserat på? (inverkan på samhälle, näringsliv, hållbar utveckling?)
12) Hur skulle du beskriva era möten med olika aktörer? Vem har ansvar för möten och deltagande? Vilka former har ni valt vid informationstillfällen och samråd?
13) Upplever du att det funnits intresse hos olika aktörer av att vara delaktiga i projektet?
14) Har olika aktörer kunnat påverka projektet? Vilka möjligheter har ni haft att anpassa projektet/planen till synpunkter från andra aktörer? Hur tror du att ett mer aktivt deltagande av befolkningen, beslutsfattare eller andra intressenter hade inverkat på projektet? Hur har ni förebyggt och/eller hanterat motstående intressen och eventuell konfliktsituation?
15) Har ni även arbetat med informella kontakter med allmänhet, näringsliv och beslutsfattare lokalt?
16) Har ni vid något tillfälle övervägt att erbjuda befolkningen att köpa andelar eller liknande i projektet? Ekonomisk kompensation? Tror du att någon av de ekonomiska åtgärderna har haft/ skulle ha någon inverkan på mottagandet eller processen?
17) Vid sidan av ert vindkraftprojekt kan vi även notera statens tydligare målformuleringar och direktiv för vindkraftsbranschen. Tror du att det har betydelse för allmänhetens, politikers och tjänstemäns syn på vindkraft?
18) Har ni informerat den lokala pressen om ert projekt och dess innebörd?
19) Om vi ser till den lokala pressens återgivning: Vad anser du att de har fokuserat på? Återger de sammanhanget korrekt enligt din mening? Hur upplever du att ni som aktör och era projektplaner har framstått? Upplever du att pressens bevakning har påverkat allmänhetens och politikers och tjänstemäns inställning till ert aktuella projekt och till er som aktör?
20) Vad har ni lärt er under processens gång? Vad har fungerat bra eller mindre bra? Tror du att den strategi ni har valt för att förankra och informera om projektet har haft betydelse för det lokala mottagandet? Finns det något som ni skulle vilja ha gjort annorlunda?
21) Har du några tankar om hur myndigheter skulle kunna förbättra sina insatser gentemot er verksamhet?

Intervjuguide: Myndighetsrepresentanter - politiker/tjänstemän

1) Skulle du kunna ge din syn på vindkraftens för- och nackdelar?
2) Hållbar utveckling är ju ett stort och komplext begrepp. Vad skulle du vilja säga att det betyder? På vilket sätt aktualiseras hållbar utveckling för dig i ditt arbete?
3) Skulle du kunna återge er kommuns vindkraftshistorik fram till idag – både inom organisationen och i samhället i stort?
4) Hur skulle du vilja beskriva projektet?
5) Hur har projektet tagits emot av er politiker/tjänstemän?
6) Hur upplever du att projektet tagits emot av olika aktörer? Hur förväntade du dig att projektet skulle tas emot? Vilka faktorer tror du är mest avgörande för att mottagandet blivit som det blev?
7) Upplever du att olika aktörers inställning till projektet förändrats under processens gång?
8) Hur tror du att processen kommer att utvecklas?
9) Ser du några risker med projektet?
10) Upplever du att projektet innebär någon möjlighet för kommunen eller lokalsamhället?
11) Hur upplever du att vindkraftsbolaget introducerat och drivit projektet?
12) Vilken roll har du som politiker/tjänsteman i denna process? Känner du något ansvar för att befolkningen informeras? Försöker ni ta reda på vad befolkningen tycker? Har ni som beslutsfattare kunnat påverka projektet?
13) Hur arbetar ni på kommunal (/regional) nivå kring satsningar på förnybar energi och i synnerhet vindkraft? Har kommunens strategi vid vindkraftsprojekt förändrats under projektets gång? Finns det någon som har specifikt vindkraftansvar i er organisation?
14) Har ni från kommunens sida vid något tillfälle övervägt att försöka gå in som delägare i projektet? Har ni övervägt att arbeta för att göra det möjligt för befolkningen att köpa andelar? Har ni efterfrågat någon form av ekonomisk kompensation till lokalsamhället? Tror du att någon av de ekonomiska åtgärderna skulle ha någon inverkan på mottagandet eller processen?
15) Har ni deltagit i möten om projektet? Hur ser din roll ut vid dessa möten? Hur har du upplevt mötena?
16) Upplever du att befolkningen har velat vara delaktig? Har de kunnat påverka? Hur tror du att ett mer aktivt deltagande av befolkningen, beslutsfattare eller andra intressenter hade inverkat på projektet?
17) Har kunskapen om vindkraft förändrats?
18) I vilken mån har det funnits utrymme för er att ändra er ståndpunkt?
19) När vindkraftbolagen har förmedlat projektets innebörd till er och till allmänheten; vad har de då fokuserat på? Har de gjort kopplingar till hållbar utveckling vid informations- och samrådstillfällen? Tycker du att miljöaspekterna är viktiga argument för en vindkraftsetablering?
20) Om vi ser till den lokala pressens återgivning: Vad anser du att de har fokuserat på? Återger de sammanhanget korrekt enligt Din mening? Hur anser du att beslutsfattarnas arbete har framstått?
21) Sammantaget, hur har du upplevt kontakterna med vindkraftbolagen? Kunde de ha gjort något annorlunda för att underlätta kommunikationen och ärendet?
22) Vad är din uppfattning om hur vindkraftsbolagen har agerat gentemot allmänheten?
23) Har du några tankar om hur ärendegången som berör vindkraftverksamhet hos myndigheter skulle kunna förbättras?

Bilaga 2: Kodscheman för medieanalys

Kvalitativ del i kodschema för medieanalys

UPPGIFTER OM ARTIKLARNA OCH AKTÖRERNAS ROLLER:	
Rubrik:	Förklaring:
Datum	
Journalist	Journalist / Artikelförfattare
Kön	Journalistens/författarens kön
Källa	Vem står för artikeln?
Artikelstorlek	Notis/ Mellanstor artikel/ Helsida
Artikelplacering	Under vilken rubrik är artikeln placerad?
Puff	Artikeln har en "puff" på förstasidan.
Rubrik Förstas.	Öppen: Rubrik på förstasidan?
Aktör1	Vilken aktör har en egen röst i artikeln (och hörs i första hand)?
Aktör2	Vilken aktör hörs mer i artikeln (i andra hand)?
Annan Aktör	Öppen: Fler aktörer som hörs?
Pol. Tillhörighet	Om en politisk tillhörighet framgår så anges denna här.
Huvudämne	Utgör Utgrunden I alternativt II huvudämnet i artikeln?
Park	Vilken vindkraftspark står i fokus?
Geografiskt Fokus	Vilket geografiskt fokus har artikeln? 1: vindkraftsparken; 2. närliggande kommuner; 3. större sammanhang t.ex. länet; 4. nationell nivå
Projektfas	Vilken fas står i fokus? (speglar "före", "under", "efter" etablering)
ÄMNEN:	
Projektgenomförande	Ämne: Aktör i fokus: Vindkraftsentreprenör: fokus på entreprenörens konkreta arbete med planer / tillståndsproc./ etablering/ andra projekt.
Politik	Ämne: Aktör i fokus: Politiker: politiska beslut och ställningstaganden som berör vindkraft (planer, policys).
Planering	Ämne: Aktör i fokus: Myndighet: arbete med konkret planering och policys kring vindkraft (kommun, länsstyrelse, nationell nivå).
Tillstånd	Ämne: Aktör i fokus: Myndighet: tillståndsprocess hos kommunal, regional eller nationell myndighet kring vindkraftsprojekt.
Domstolsbeslut	Ämne: Aktör i fokus: Domstol: domstolsbeslut som inväntas eller som har meddelats (T.ex. Miljödomstolen, Vattendomstolen).
Allmänhet	Ämne: Aktör i fokus: Intresseorganisation/ Privatperson: åsikter/ opinionsbildning verksamhet som drivs av organisation eller enskild.
Möte	Ämne: Kommunikation: möte mellan vindkraftsbolaget och allmänhet, intresseorganisationer, företag eller politiker, tjänstemän, myndigheter (ex. informationstillfälle, samrådsmöte, domstolsförhandlingar).
Evenemang	Ämne: Kommunikation: evenemang kring ett vindkraftsprojekt (Ex. uppvisning, invigning, turismutflykter).
Information	Ämne: Kommunikation: informationsspridning och kommunikation i allmänhet, inget missnöje framträder. Neutral / positiv ton.
Missnöje Info.	Ämne: Kommunikation: missnöje med information
Deltagande	Ämne: Kommunikation: möjlighet till deltagande
Trovärdighet	Ämne: Kommunikation: trovärdigheten hos en aktör ifrågasätts.
Ifrågasatt aktör	Ämne: Kommunikation: Följdfråga: Vilken aktör ifrågasätts?
Intressemotsättning	Ämne: Projektet: motsättning mellan vindkraftsbolagets önskan att bygga vindkraft och andra intressen
Förseningar	Ämne: Projektet: förseningar av projekt

Placering	Ämne: Påverkan: Visuellt: vindkraftsparkens placering och utbredning
Synintryck	Ämne: Påverkan: Visuellt: vindkraftsparkens utformning och utseende
Landskap	Ämne: Påverkan: Visuellt: inverkan på landskapsbilden
Ljud	Ämne: Påverkan: Ljud: ljud från vindkraft
Psykologi	Ämne: Påverkan: Psykologi: aspekter som hänvisar till en psykologisk påverkan av vindkraft.
Fastighetsvärden	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på fastighetsvärden
Sysselsättning	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på sysselsättning
Inkomster	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: ink. från vindkraftsverksamhet
Fiske	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på yrkesfiske.
Kabeldragning	Ämne: Påverkan: frågor kring kabeldragning
Miljöpåverkan neutral	Ämne: Påverkan: Miljö: miljöpåverkan diskuteras men det framgår ej av artikeln om det innebär en positiv eller negativ miljöpåverkan.
Negativ Miljöpåver-kan	Ämne: Påverkan: Miljö: negativ miljöpåverkan av vindkraft diskuteras (flora, fauna, strömnings- och bottenförhållanden o.dyl.)
Positiv Miljöpåver-kan	Ämne: Påverkan: Miljö: positiv miljöpåverkan av vindkraft diskuteras (minskade koldioxidutsläpp/växthuseffekt, inhemsk energi o.dyl.)
Teknik	Ämne: Vindkraft: tekniska aspekter kring vindkraft
Energi-försörjning	Ämne: Vindkraft: aspekter på vindkraft som del i energiförsörjningen
Ekonomi	Ämne: Vindkraft: ekonomiska aspekter på vindkraft
Forskning	Ämne: Vindkraft: forskning eller undersökning om vindkraft och dess effekter
Folk-omröstning	Ämne: Folkomröstningen i Skurup
Övriga ämnen	Ämne: Öppen: andra centrala ämnen (huvudsaksfrågor) som behandlas
LADDNING:	
Konflikt	Artikeln uttalar en konflikt kring vindkraft och mellan centrala vindkraftsaktörer
Laddning	Vilken inställning till havsbaserad vindkraft förmedlas i rubrik, nedryckare och in-gress/första stycket. ”Ingen uppgift”= om vindkraft inte alls tas upp.
Liknelser/ Metafo-rer	Öppen: Liknelser/ metaforer som används i artikeln. Skriv in!

Förklaring: Öppen betyder att frågan besvarades med text. Övriga frågor besvarades med givna svarsalternativ. Ämneskategorierna (”ämne”) besvarades med ett av svarsalternativen 1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion.

Kvantitativ del i kodschema för medieanalys, forts.

A. Studerade Vindkraftsparker: Utgrunden I & II

Tidning: Barometern OT (”Baromentern”), Östra Smålands och Nyheterna (”Östran”)

1	Vr	Verifikationsnummer	
2	Datum	År-Månad-Dag	
3	Journalist	Journalist / Artikelförfattare. Fyll på nya namn!	Ingen uppgift; 2. XX; 3. XX
4	Kön	Journalistens/författarens kön	1. Kvinna; 2. Man; 3. Ingen uppgift
5	Källa	Vem står för artikeln?	1. Tidningen; 2. TT; 3. Privatperson; 4. Intresseorganisation; 5. Vindkraftsbolag; 5. Annan; 6. Ingen uppgift
6	Artikelstorlek	Notis= artikel i sidokolumn utan ingress och ofta osignerade (max 20 spaltcentimeter). Mellanstor artikel= mellan notis och helsidesartikel. Helsidesartikel= Helsida eller större	1. Notis; 2. Mellanstor artikel; 3. Helsidesartikel; 4. Ingen uppgift
7	Artikelplacering	Under vilken rubrik är artikeln placerad?	1. Förstasidan; 2. Ledare; 3. Opinion; 4. Kalmar; 5. Öland; 6. Torsås; 7. Länet; 8. Inrikes; 9. Utrikes; 10. Insändare; 11. Debatt; 12. Annan; 13. Ingen uppgift
8	Puff	Artikeln har en "puff" på förstasidan, d.v.s. en liten text som talar om vad som finns att läsa längre in i tidningen	1. Ja; 2. Nej; 3. Ingen uppgift
9	Rubrik Förstasidan Ö	Öppen: Rubrik på förstasidan. Skriv in!	
10	Aktör1	Vilken aktör har en egen röst i artikeln (och hörs i första hand)?	1. Vindkraftsbolag; 2. Kommunpolitiker; 3. Rikspolitiker; 4. Kommun; 5. Länsstyrelse; 6. Central (statlig) myndighet; 7. Domstol; 8. Regionförbund; 9. Intresseorganisation; 10. Allmänhet; 11. Företag; 12. Kommunalt bolag; 13. Annan; 14. Ingen uppgift
11	Aktör2	Vilken aktör hörs mer i artikeln (i andra hand)?	1. Vindkraftsbolag; 2. Kommunpolitiker; 3. Rikspolitiker; 4. Kommun; 5. Länsstyrelse; 6. Central (statlig) myndighet; 7.Domstol; 8. Regionförbund; 9. Intresseorganisation; 10. Allmänhet; 11. Företag; 12. Kommunalt bolag; 13. Annan; 14. Ingen uppgift
12	Annan Aktör Ö	Här anges aktörer när det är fler än två som hörs. Flera kan skrivas in, samt andra aktörer än de som anges ovan.	
13	Politisk Tillhörighet	Om den politisk tillhörighet framgår så anges denna här.	1. Ingen uppgift; 2. Moderaterna; 3. Folkpartiet; 4. Kristdemokraterna ; 5. Centerpartiet; 6. Miljöpartiet; 7. Socialdemokrafterna; 8. Vänsterpartiet; 9. Ledare; 10. Annan; 11. Flera partier
14	Huvudämne	Utgör Utgrunden I alternativt II huvudämnet i artikeln?	1. Ja; 2. Nej; 3. Ingen uppgift
15	Park	Vilken vindkraftspark står i fokus?	1. Utgrunden I; 2. Utgrunden II; 3. Utgrunden I & II; 4. Flera vindkraftsparker; 5. Annan / Annat än Utgrunden I eller II; 6. Ingen uppgift
16	Geografiskt Fokus	Vilket geografiskt fokus har artikeln? 1: vindkraftsparken (OBS. välj i första hand efterföljande alternativ); 2. närliggande kommuner; 3. större sammanhang t.ex. länet; 4. nationell nivå	1. Vindkraftsparken; 2. Lokalt sammanhang; 3. Regionalt sammanhang; 4. Nationell nivå; 5. Internationell nivå; 6. Ingen uppgift

17	Projektfas	Vilken fas står i fokus? (speglar "före", "under", "efter" etablering)	1. Planer på etablering; 2. Tillståndsprocessen; 3. Etablering; 4. Drift; 5. Generell diskussion; 6. Ingen uppgift
18	Projektgenomförande	Ämne: Aktör i fokus: Vindkraftsbolag: fokus på vindkraftsbolagets konkreta arbete med tillståndsprocess/ etablering / andra projekt	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
19	Politik	Ämne: Aktör i fokus: Politiker: politiska beslut och ställningstaganden som berör vindkraft (planer, policys)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
20	Planering	Ämne: Aktör i fokus: Myndighet: arbete med konkret planering och policys kring vindkraft (kommun, länsstyrelse, nationell nivå)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln.
21	Tillstånd	Ämne: Aktör i fokus: Myndighet: tillståndsprocess hos kommunala och regionala myndigheter samt Regeringen kring vindkraftsprojekt	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
22	Domstolsbeslut	Ämne: Aktör i fokus: Domstol: domstolsbeslut som inväntas eller som har meddelats (t.ex. Miljödomstolen, Vattendomstolen)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
23	Allmänhet	Ämne: Aktör i fokus: Intresseorganisation/ Privatperson: åsikter/ opinionsbildning verksamhet som drivs av organisation eller enskild	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
24	Möte	Ämne: Kommunikation: möte mellan vindkraftsbolaget och allmänhet, intresseorganisationer, företag eller politiker, tjänstemän, myndigheter (ex. informationstillfälle, samrådsmöte, domstolsförhandlingar)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
25	Evenemang	Ämne: Kommunikation: evenemang kring ett vindkraftsprojekt (Ex. uppvisning, invigning, turismutflykter…)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln.
26	Information	Ämne: Kommunikation: informationsspridning och kommunikation i allmänhet, inget missnöje framträder. Neutral / positiv ton.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
27	Missnöje Information	Ämne: Kommunikation: missnöje med information (för lite, för sent, fel sammanhang, fel form, ifrågasätter riktighet eller saklighet i information)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
28	Deltagande	Ämne: Kommunikation: möjlighet till deltagande	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
29	Trovärdighet	Ämne: Kommunikation: trovärdigheten hos en aktör ifrågasätts. Mot bakgrund av vad denne gör, säger, eller står för.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
30	Ifrågasatt aktör	Ämne: Kommunikation: Följdfråga: Vilken aktör ifrågasätts?	1. Vindkraftsbolag; 2. Politiker; 3. Tjänsteman; 4. Myndighet; 5. Intresseorganisation; 6. Annan; 7. Ingen
31	Intressemotsättning	Ämne: Projektet: motsättning mellan vindkraftsbolagets önskan att bygga vindkraft och andra intressen	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
32	Förseningar	Ämne: Projektet: förseningar av projekt	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park /

			energiproduktion
33	Placering	Ämne: Påverkan: Visuellt: vindkraftsparkens geografiska placering och utbredning	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
34	Synintryck	Ämne: Påverkan: Visuellt: T.ex. vindkraftsparkens utformning, utseende på verken, storlek, rotationshastighet, färg	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
35	Landskap	Ämne: Påverkan: Visuellt: inverkan på kusten, havsutsikten, kulturmiljön, rekreationsmiljö	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
36	Ljud	Ämne: Påverkan: Ljud: ljud från vindkraft	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
37	Psykologi	Ämne: Påverkan: Psykologi: aspekter som hänvisar till en psykologisk påverkan av vindkraft. Ofta handlar det om stress, vindkraft som störande moment i ett lugnt eller rekreativa landskap, eller traditionella värden som ger lugn och trygghet	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
38	Fastighets-värden	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: vindkraftsetableringens inverkan på fastighetsvärden	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
39	Sysselsättning	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på sysselsättning av vindkraftsverksamheten	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
40	Inkomster	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inkomster från vindkraftsverksamheten, turism tillverkning av vindkraftsdelar, mm	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
41	Fiske	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på yrkesfiske. T.ex. fiskförekomst och tillgång till fiskevatten som i sin tur påverkar inkomster	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
42	Kabeldragning	Ämne: Påverkan: frågor kring kabeldragning (mark, ersättning, magnetfält, mm)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
43	Miljöpåverkan neutral	Ämne: Påverkan: Miljö: miljöpåverkan diskuteras men det framgår ej av artikeln om det innebär en positiv eller negativ miljöpåverkan.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
44	Negativ Miljöpåverkan	Ämne: Påverkan: Miljö: negativ miljöpåverkan av vindkraft (flora, fauna, strömnings- och bottenförhållanden o.dyl.)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
45	Positiv Miljöpåverkan	Ämne: Påverkan: Miljö: positiv miljöpåverkan av vindkraft (minskade koldioxidutsläpp/växthuseffekt, inhemsk energi o.dyl)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
46	Teknik	Ämne: Vindkraft: tekniska aspekter kring vindkraft	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
47	Energiförsörjning	Ämne: Vindkraft: aspekter på vindkraft som del i energiförsörjningen (t.ex. effektivitet, tillförlitlighet, energibidrag)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
48	Ekonomi	Ämne: Vindkraft: ekonomiska aspekter på vindkraft (t.ex. elpris,	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park /

		subventioner, avskrivningstid)	energiproduktion
49	Forskning	Ämne: Vindkraft: forskning eller undersökning om vindkraft och dess effekter	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
50	Folkomröst-ning	Ämne: Folkomröstningen i Skurup	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
51	Övriga ämnen Ö	Ämne: Öppen: andra centrala ämnen (huvudsaksfrågor) som behandlas	
52	Konflikt	Artikeln uttalar en konflikt (avsak-nad av eller mycket låg tillit) kring vindkraft och mellan centrala vindkraftsaktörer (vindkraftsbolag, allmänhet, markägare, organisat-ion, kommunala och regionala tjänstemän och politiker)	1. Ja; 2. Nej; 3. Ingen uppgift
53	Laddning	Vilken inställning till havsbaserad vindkraft förmedlas i rubrik, nedryckare och ingress/första stycket. Neutral ton= balanserad, d.v.s. både negativa och positiva aspekter behandlas. Om vindkraft inte alls tas upp, välj ”Ingen uppgift”.	1. Ingen grund för att bedöma värdering; 2. Positiv; 3. Neutral. 4. Negativ; 5. Ingen uppgift
54	Liknelser / Metaforer Ö	Öppen: Liknelser/ metaforer som används i artikeln (t.ex. krig, slag, vindmölla, blåsning, järnskellet osv.) Skriv in dessa!	

B. Studerad Vindkraftspark: Abbekås

Tidning: Ystads Allehanda, Skånska Dagbladet

1	Vr.	Verifikationsnummer	
2	Datum	År-Månad-Dag	
3	Journalist	Journalist / Artikelförfattare. Fyll på nya namn!	Ingen uppgift; 2. XX; 3. XX
4	Kön	Journalistens/författarens kön	1. Kvinna; 2. Man; 3. Ingen uppgift
5	Källa	Vem står för artikeln?	1. Tidningen; 2. TT; 3. Privatperson; 4. Intresseorganisation; 5. Vindkraftsbolag; 5. Annan; 6. Ingen uppgift
6	Artikel-storlek	Notis= artikel i sidokolumn utan ingress och ofta osignerade (max 20 spaltcentimeter). Mellanstor artikel= mellan notis och helsidesartikel. Helsidesartikel= Helsida eller större	1. Notis; 2. Mellanstor artikel; 3. Helsidesartikel; 4. Ingen uppgift
7	Artikel-placering	Under vilken rubrik är artikeln placerad?	1. Förstasidan; 2. Ledare; 3. Opinion; 4. Skurup; 5. Ystad; 6. Sjöbo; 7. Länet; 8. Inrikes; 9. Utrikes; 10. Insändare; 11. Debatt; 12. Annan; 13. Ingen uppgift; 14 Trelleborg
8	Puff	Artikeln har en "puff" på förstasidan, d.v.s. en liten text som talar om vad som finns att läsa längre in i tidningen	1. Ja; 2. Nej; 3. Ingen uppgift
9	Rubrik Förstasidan Ö	Öppen: Rubrik på förstasidan. Skriv in!	
10	Aktör1	Vilken aktör har en egen röst i artikeln (och hörs i första hand)?	1. Vindkraftsbolag; 2. Kommunpolitiker; 3. Rikspolitiker; 4. Kommun; 5. Länsstyrelse; 6. Central (statlig) myndighet; 7. Domstol; 8. Regionförbund; 9. Intresseorganisation; 10. Allmänhet; 11. Företag; 12. Kommunalt bolag; 13. Annan; 14. Ingen uppgift
11	Aktör2	Vilken aktör hörs mer i artikeln (i andra hand)?	1. Vindkraftsbolag; 2. Kommunpolitiker; 3. Rikspolitiker; 4. Kommun; 5. Länsstyrelse; 6. Central (statlig) myndighet; 7.Domstol; 8. Regionförbund; 9. Intresseorganisation; 10. Allmänhet; 11. Företag; 12. Kommunalt bolag; 13. Annan; 14. Ingen uppgift
12	Annan Aktör Ö	Här anges aktörer när det är fler än två som hörs. Flera kan skrivas in, samt andra aktörer än de som anges ovan.	
13	Politisk Tillhörighet	Om den politisk tillhörighet framgår så anges denna här.	1. Ingen uppgift; 2. Moderaterna; 3. Folkpartiet; 4. Kristdemokraterna ; 5. Centerpartiet; 6. Miljöpartiet; 7. Socialdemokrafterna; 8. Vänsterpartiet; 9. Ledare; 10. Annan; 11. Flera partier
14	Huvudämne	Utgör Abbekåsprojektet huvudämnet i artikeln?	1. Ja; 2. Nej; 3. Ingen uppgift
15	Park	Vilken vindkraftspark står i fokus?	1. Abbekås; 2. Flera vindkraftsparker; 3. Annan / Annat än Abbekås eller II; 4. Ingen uppgift
16	Geografiskt Fokus	Vilket geografiskt fokus har artikeln? 1: vindkraftsparken (OBS. välj i första hand efterföljande alternativ); 2. närliggande kommuner; 3. större sammanhang t.ex. länet; 4. nationell nivå	1. Vindkraftsparken; 2. Lokalt sammanhang; 3. Regionalt sammanhang; 4. Nationell nivå; 5. Internationell nivå; 6. Ingen uppgift
17	Projektfas	Vilken fas står i fokus? (speglar "före", "under", "efter" etablering)	1. Planer på etablering; 2. Tillståndsprocessen; 3. Etablering; 4. Drift; 5. Generell diskussion; 6. Ingen uppgift

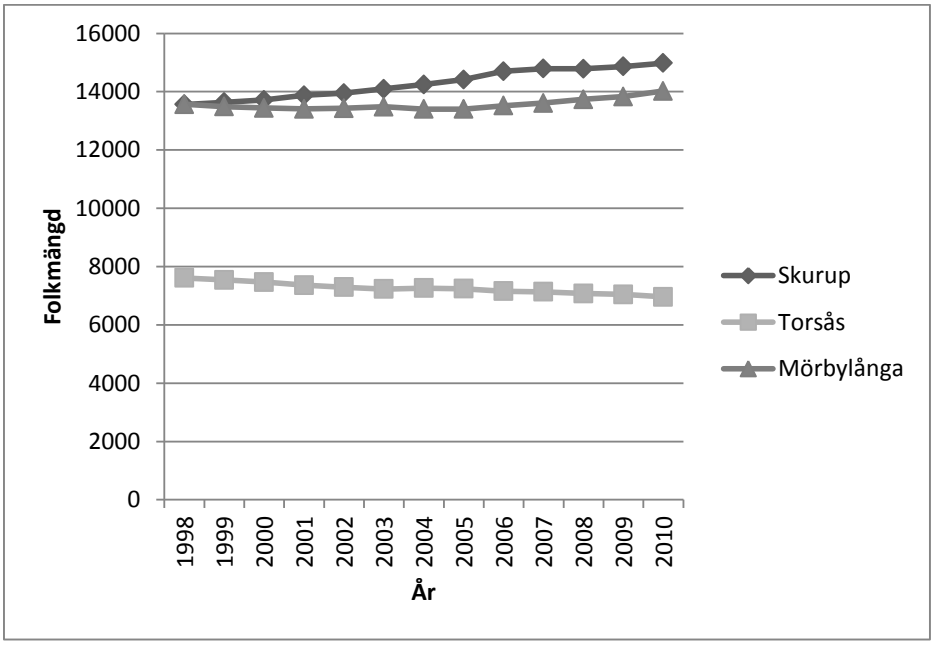
18	Projektgenomförande	Ämne: Aktör i fokus: Vindkraftsbolag: fokus på vindkraftsbolagets konkreta arbete – eller det sätt bolaget bedriver arbetet - med planer / tillståndsprocess/ etablering / andra projekt	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
19	Politik	Ämne: Aktör i fokus: Politiker: politiska beslut och ställningstaganden som berör vindkraft (t.ex. planer, policys)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
20	Planering	Ämne: Aktör i fokus: Myndighet: arbete med konkret planering och policys kring vindkraft (kommun, länsstyrelse, nationell nivå)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln.
21	Tillstånd	Ämne: Aktör i fokus: Myndighet: tillståndsprocess hos kommunala och regionala myndigheter samt Regeringen kring vindkraftsprojekt	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
22	Domstolsbeslut	Ämne: Aktör i fokus: Domstol: domstolsbeslut som inväntas eller som har meddelats (Miljödomstolen, Vattendomstolen, ...)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
23	Allmänhet	Ämne: Aktör i fokus: Intresseorganisation/ Privatperson: åsikter/ opinionsbildning verksamhet som drivs av organisation eller enskild	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
24	Möte	Ämne: Kommunikation: möte mellan vindkraftsbolaget och allmänhet, intresseorganisationer, företag eller politiker, tjänstemän, myndigheter (ex. informationstillfälle, samrådsmöte, domstolsförhandlingar)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
25	Evenemang	Ämne: Kommunikation: evenemang kring ett vindkraftsprojekt (Ex. uppvisning, invigning, turismutflykter…)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln.
26	Information	Ämne: Kommunikation: informationsspridning och kommunikation i allmänhet, inget missnöje framträder. Neutral / positiv ton.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
27	Missnöje Information	Ämne: Kommunikation: missnöje med information (för lite, för sent, fel sammanhang, fel form, ifrågasätter riktighet eller saklighet i information)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
28	Deltagande	Ämne: Kommunikation: möjlighet till deltagande (vilka som bjudits in, vilka definierats som berörda, möjlighet att framföra synpunkter, mötesplats, mötestidpunkt.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
29	Trovärdighet	Ämne: Kommunikation: trovärdigheten hos en aktör ifrågasätts. Mot bakgrund av vad denne gör, säger, eller står för.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
30	Ifrågasatt aktör	Ämne: Kommunikation: Följdfråga: Vilken aktör ifrågasätts?	1. Vindkraftsbolag; 2. Politiker; 3. Tjänsteman; 4. Myndighet; 5. Intresseorganisation; 6. Annan; 7. Ingen
31	Intressemotsättning	Ämne: Projektet: motsättning mellan vindkraftsbolagets önskan att bygga vindkraft och andra intressen	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
32	Förseningar	Ämne: Projektet: förseningar av	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs

		projekt	i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
33	Placering	Ämne: Påverkan: Visuellt: vindkraftsparkens geografiska placering och utbredning	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
34	Synintryck	Ämne: Påverkan: Visuellt: T.ex. vindkraftsparkens utformning, utseende på verken, storlek, rotationshastighet, färg	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
35	Landskap	Ämne: Påverkan: Visuellt: inverkan på kusten, havsutsikten, kulturmiljön, rekreationsmiljö	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
36	Ljud	Ämne: Påverkan: Ljud: ljud från vindkraft	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
37	Psykologi	Ämne: Påverkan: Psykologi: aspekter som hänvisar till en psykologisk påverkan av vindkraft. Ofta handlar det om stress, vindkraft som störande moment i ett lugnt eller rekreativa landskap, eller traditionella värden som ger lugn och trygghet	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
38	Fastighets-värden	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: vindkraftsetableringens inverkan på fastighetsvärden	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
39	Sysselsättning	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på sysselsättning av vindkraftsverksamheten	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
40	Inkomster	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inkomster från vindkrafts-verksamheten, turism tillverkning av vindkraftsdelar, mm	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
41	Fiske	Ämne: Påverkan: Socioekonomiskt: inverkan på yrkesfiske. T.ex. fiskförekomst och tillgång till fiskevatten som i sin tur påverkar inkomster	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
42	Kabeldragning	Ämne: Påverkan: frågor kring kabeldragning (mark, ersättning, magnetfält, mm)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
43	Miljöpåverkan neutral	Ämne: Påverkan: Miljö: miljöpåverkan diskuteras men det framgår ej av artikeln om det innebär en positiv eller negativ miljöpåverkan.	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
44	Negativ Miljöpåverkan	Ämne: Påverkan: Miljö: negativ miljöpåverkan av vindkraft (flora, fauna, strömnings- och bottenförhållanden o.dyl.)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
45	Positiv Miljöpåverkan	Ämne: Påverkan: Miljö: positiv miljöpåverkan av vindkraft (minskade koldioxidutsläpp/växthuseffekt, inhemsk energi o.dyl.)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
46	Teknik	Ämne: Vindkraft: tekniska aspekter kring vindkraft	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
47	Energiförsörjning	Ämne: Vindkraft: aspekter på vindkraft som del i energiförsörjningen (t.ex. effektivitet, tillförlitlighet, energibidrag)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion

48	Ekonomi	Ämne: Vindkraft: ekonomiska aspekter på vindkraft (t.ex. elpris, subventioner, avskrivningstid)	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
49	Forskning	Ämne: Vindkraft: forskning eller undersökning om vindkraft och dess effekter	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
50	Folkomröst-ning	Ämne: Folkomröstningen i Skurup	1. Huvudsaksfråga; 2. Viktig aspekt i artikeln; 3. Berörs i artikeln; 4. Berörs inte alls i artikeln; 5. Annan park / energiproduktion
51	Övriga ämnen Ö	Ämne: Öppen: andra centrala ämnen (huvudsaksfrågor) som behandlas	
52	Konflikt	Artikeln uttalar en konflikt (avsak-nad av eller mycket låg tillit) kring vindkraft och mellan centrala vindkraftsaktörer (vindkraftsbolag, allmänhet, markägare, organisat-ion, kommunala och regionala tjänstemän och politiker)	1. Ja; 2. Nej; 3. Ingen uppgift
53	Laddning	Vilken inställning till havsbaserad vindkraft förmedlas i rubrik, nedryckare och ingress/första stycket. Neutral ton= balanserad, d.v.s. både negativa och positiva aspekter behandlas. Om vindkraft inte alls tas upp, välj ”Ingen uppgift”.	1. Ingen grund för att bedöma värdering; 2. Positiv; 3. Neutral. 4. Negativ; 5. Ingen uppgift
54	Liknelser / Metaforer Ö	Öppen: Liknelser/ metaforer som används i artikeln (t.ex. krig, slag, vindmölla, blåsning, järnskellet osv.) Skriv in dessa!	

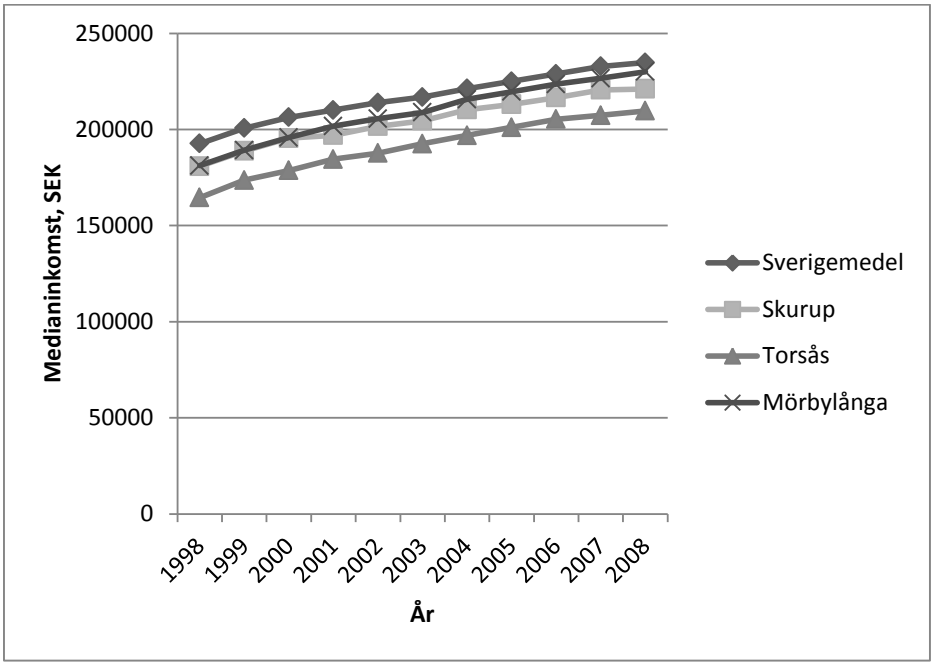
Bilaga 3: Kommunstatistik

Tabell 4. Folkmängd i de studerade kommunerna åren 1998-2008



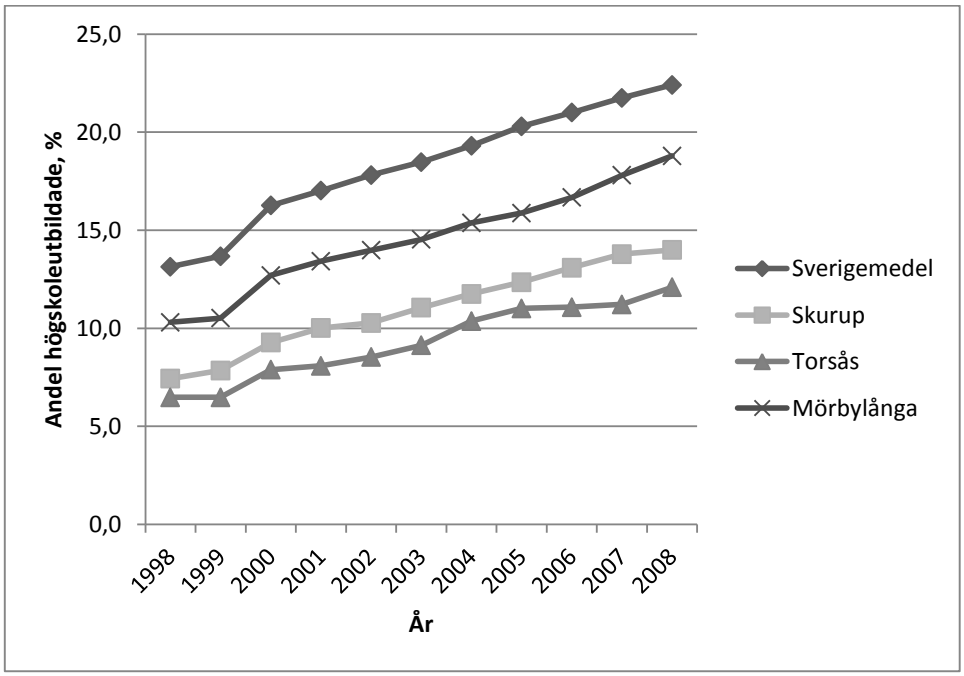
Källa: Statistiska centralbyrån (Befolkningsstatistik) 2015.

Tabell 5. Medianinkomst i de studerade kommunerna åren 1998-2008



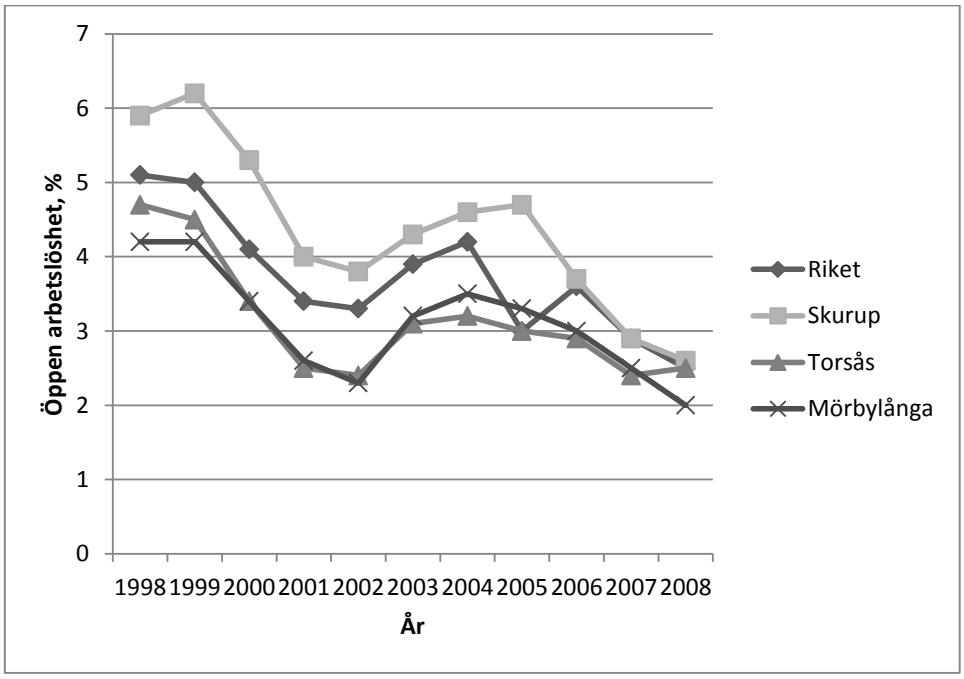
Källa: Statistiska centralbyrån (Hushållens ekonomi) 2016.

Tabell 6. Andel högskoleutbildade i de studerade kommunerna åren 1998-2008



Källa: Statistiska centralbyrån (Befolkningsstatistik) 2015.

Tabell 7. Öppen arbetslöshet i de i de studerade kommunerna åren 1998-2008



Källa: Arbetsförmedlingen 2015.

Vindkraft och lokala förankringsprocesser

I den här avhandlingen undersöks lokala förankringsprocesser med havsbaserade vindkraftsprojekt i fokus. Diskussionen uppehåller sig vid frågor om förankringsprocessens roll i en svensk planeringskontext, samt hur olika utformningar av processen kan påverka det lokala mottagandet.

Studien visar att förankringsprocesser ytterst handlar om legitimitet och tillit. I praktiken förekommer en stor variation, komplexitet och dynamik i de lokala processerna. Det yttrar sig bland annat genom olika former av deltagande, kunskapsbyggande och kommunikation. Centralt i resonemangen är demokratiska och planeringsmässiga förhållningssätt till platsbundna intressen och kunskaper. På så sätt tydliggörs skillnader i synen på förståelse och acceptans avseende ett vindkraftsprojekt. I studien presenteras också tre schematiska förankringsmodeller som belyser sådana skillnader. Studien visar betydelsen av hur den lokala förankringsprocessen genomförs, inte minst avseende storskaliga projekt.

ISBN 978-91-7063-686-8

ISSN 1403-8099

DOKTORSAVHANDLING | Karlstad University Studies | 2016:8