

Gør spillepladen

tydelig

Center for Landdistriktsforskning

– Et inspirationskatalog til at fremme gode borgerinddragelsesprocesser i vedvarende energiprojekter

sdu.dk/cif

Forord	3
Introduktion og fokus	5
Baggrund	8
1. Felt: Formål – hvorfor overhovedet deltage?	10
Indflydelsesgrad	14
Refleksionsspørgsmål	15
2. Felt: Repræsentation – hvem deltager i spillet?	16
”Lokalområdernes talerør”: repræsentation i Haderslev Kommune	17
Borger eller bruger?	18
Refleksionsspørgsmål	19
3. Felt: Interesser – at bekende kulør	20
Divergerende interesser i Haderslev	20
Håndter interessekonflikter	22
Refleksionsspørgsmål	23
4. Felt: Roller – hvilke muligheder har den enkelte spiller?	24
Udfordringer når handlemulighederne ikke er tydelige	24
Kan man være neutral?	25
Refleksionsspørgsmål	27
Få alle brikker hjem: en opsamling med anbefalinger	28
Borgerinddragelsesprocesser til dialogmøderne	29
1. Formålet: hvorfor overhovedet deltage?	29
2. Repræsentation: hvem deltager i spillet?	29
3. Interesser: at bekende kulør	29
4. Roller: hvilke muligheder har den enkelte spiller?	29
Referencer	30

Kolofon

Center for Landdistriktsforskning
CLF REPORT 89/2025

Forfattere:

Tobias Gandrup
Center for Landdistriktsforskning,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet,
Degnevej 14, DK-6700 Esbjerg

✉ togan@sam.sdu.dk
☎ 6550 3081

ISBN til digital udgave: 978-87-85268-95-2

Foto:

Forside: Colourbox.com
Colourbox.com og Tobias Gandrup

Grafisk layout og print:

Grafisk Center, SDU, Campusvej 55, DK-5230 Odense

Forord

For Center for Landdistriktsforskning (CLF) er det en del af vores kerne-DNA at forske i, hvordan lokale menneskelige, tekniske og naturressourcer kan mobiliseres til at skabe nye løsninger og udviklingsmuligheder. Det gør sig ikke mindst gældende i forbindelse med den grønne omstilling, der for landdistrikterne rummer store muligheder for områdernes fremtid, men også store udfordringer. Mange oplever, at de langsomt mister både økonomisk og mentalt ejerskab til deres eget område, fordi beslutninger træffes ud fra nationale hensyn. Hvis vi ikke tager denne udfordring alvorligt, risikerer vi at forstærke de i forvejen voksende skel mellem center og periferi. Skel, som vi allerede ser true sammenhængskraften i andre vestlige lande.

Udbygningen af vedvarende energianlæg er med til at sætte spot på netop denne problematik. Gang på gang har konflikter fået både kommuner og projektudviklere til at opgive planlagte projekter. Men i Danmark har vi en stærk tradition for at udvikle fælles løsninger og nye idéer. Tænk bare på vindmølleindustrien, der havde sin vugge i mindre smedeværksteder i det vestjyske. Eller på Samsø, der er verdenskendt som forgangs-ø for gennem lokalt engement at blive selvforsynende med vedvarende energi. Det er vi også vidne til nu i forbindelse med udbygningen af vedvarende energianlæg. Der er mange eksempler på initiativer, der prøver at tænke anderledes, og hvor man involverer de lokale borgere i at finde gode løsninger til fælles bedste. Men det kræver, at reglerne er tydelige, hvis alle skal kunne være med.

Vi er derfor særligt glade for, at Haderslev Kommune både økonomisk og samarbejdsmæssigt har givet Center for Landdistriktsforskning mulighed for at undersøge, hvordan borgerinddragelse kan styrke udviklingen af vedvarende energi. At forske *for* og *med* dem, vores forskning handler om, er vores adelsmærke, og vi lægger vægt på, at vores arbejde både har internationalt format og samtidig er direkte relevant for de partnere, vi samarbejder med.

Dette inspirationskatalog henvender sig til alle de aktører, der ønsker at bidrage til en konstruktiv dialog om udviklingen af den grønne omstilling. Ud over at takke Haderslev Kommune og Landdistriktsstyrelsen for den økonomiske støtte, vil vi gerne takke alle de mennesker, der undervejs i projektet har bidraget til vores forskning.

Med håbet om, at spillet ikke ender som i *Matador*, hvor vinderen sejrer sig selv ihjel, men i stedet fortsætter som et fælles spil om udviklingen af landdistrikterne, til gavn for alle.

Egon Noe, centerleder ved
Center for Landdistriktsforskning
Esbjerg, 2025





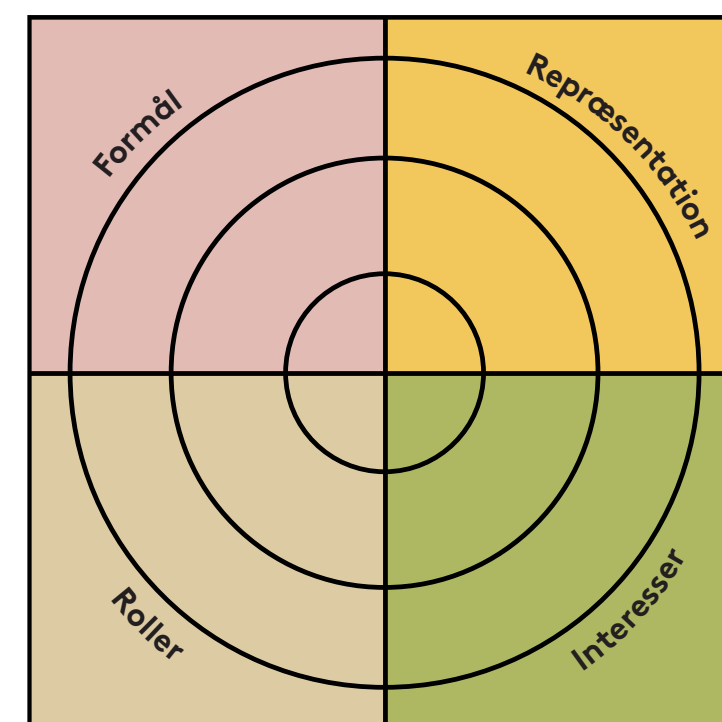
Introduktion og fokus

Formålet med dette katalog er at inspirere aktører, der er involveret i borgerinddragelsesprocesser, til hvordan man kan arbejde med disse komplekse processer. Det gør vi ved at fremhæve en række centrale udfordringer, som kræver særlig opmærksomhed, og som kan anspore de involverede aktører til i fællesskab at stille de svære spørgsmål, der skal besvares for at afklare, hvordan borgerinddragelsen bedst gribes an. Omdrejningspunktet er borgerinddragelse i planlægning for vedvarende energianlæg, men katalogets budskaber og redskaber kan også være relevante i andre sammenhænge.

Kataloget bygger på en præmis om, at vi skal se borgerinddragelse i vedvarende energi som en forhandling mellem flere aktører, der ikke nødvendigvis er enige om for eksempel projektarealets størrelse, placering, teknologien, hvem der skal involveres, hvad formålet med projektet er eller hvordan de potentielle gevinster skal fordeles og bruges. Metaforisk sagt er borgerinddragelse som et spil, hvor deltagerne har forskellige mål. Men i modsætning til mange spil er det i borgerinddragelsesprocesser uklart, hvem der kan og bør være med i spillet. Desuden er reglerne uklare og kan ændre sig undervejs. Mere grundlæggende er formålet i borgerinddragelsesprocesser ikke at finde vindere og tabere, som det er i de fleste spil, men derimod at finde løsninger i fællesskab.

Hovedbudskabet er således, at det er afgørende at gøre spillepladen tydelig for at skabe en god borgerinddragelsesproces. For at inspirere til netop dette bruger vi gennem kataloget en spilleplademetafor. Her fremhæver vi fire felter på pladen, som kan være særligt udfordrende i spillet om borgerinddragelse, og vi forsøger at beskrive, hvordan man kan arbejde med dem. De fire felter er 1) formål; 2) repræsentation; 3) interesser; 4) roller.

Kataloget udfolder udfordringer for hvert af de fire felter og indeholder både teoretiske perspektiver og konkrete eksempler på, hvordan man kan arbejde med dem. Undervejs præsenteres en række refleksionsspørgsmål, som har til formål at gøre de involverede aktører skarpere på, hvordan de sikrer, at de involverede spillere har de grundlæggende forudsætninger for at deltage i spillet. Spillepladen og refleksionsspørgsmålene kan således bringes ind i borgerinddragelsesprocesser og anvendes ved bordene til dialogmøderne.



Figur 1: visualisering af spillepladen

Metodisk bygger kataloget på en kombination af en sammenfatning af den eksisterende litteratur om borgerinddragelse, med særligt fokus på dette i den grønne omstilling, samt indsamlet data fra et forskningssamarbejde mellem Center for Landdistriktsforskning (CLF) og Haderslev Kommune angående borgerinddragelse i solcelleprojekter. Data fra sidstnævnte blev indsamlet i 2024 af forfatteren til dette katalog gennem deltagelse i løbende møder mellem kommune, projektudvikler og borgere, uformelle samtaler før og efter disse møder og gennem 7 kvalitative interviews med de samme aktører. Derudover blev der indsamlet data gennem et fokusgruppeinterview med dele af kommunalbestyrelsen i Haderslev Kommune og gennem en evalueringsworkshop med borgere, der deltog i aktionsgrupperne.

Hvad er en aktionsgruppe?

En aktionsgruppe er en sammenslutning af borgere, der repræsenterer et lokalsamfund i en borgerinddragelsesproces. Aktionsgrupperne er ofte organiseret for at arbejde med et afgrænset tema eller projekt, i dette tilfælde planlægning for vedvarende energi. De fungerer derved som bindeled mellem borgere, myndigheder og projektudviklere. Typisk har grupperne til formål at udvikle idéer, skabe konkrete forslag eller iværksætte handlinger. Borgere kan altså have forskellige grader af indflydelse på det givne projekt. Idéen er ofte, at dette skal ske ved åbne, dialogbaserede og handlingsorienterede processer, så lokale perspektiver bliver repræsenteret gennem aktionsgrupperne og inddrages i de konkrete projekter.

Info om forskningsprojektet

Omdrejningspunktet for forskningsprojektet er Haderslev Kommunes fire pilotprojekter under arbejdstitlen: ”Ny Energi: Vedvarende energianlæg som dynamo for klimatilpasning og lokal udvikling i Haderslev Kommune”. De fire pilotprojekter er alle solcelleprojekter med planlagt placering ved 1) Skrydstrup (herfra kaldet Solpark Skrydstrup), 2) Strandelhjørn, 3) Gram (mindre anlæg i erhvervsområde) og 4) ved Simmersted og Kastvå. Forskningsprojektet fulgte særligt Solpark Skrydstrup. Kommunen ville undersøge nye tiltag for borgerinddragelsesprocesser med større fokus på lokal udvikling og tidlig dialog. CLF deltog som sparringspartner, evaluerede processerne og indsamlede data.

Efter introduktionen følger en kort baggrund, der forklarer behovet for at gentænke borgerinddragelsesprocesser i planlægningen af vedvarende energianlæg. Derefter præsenteres de fire felter – de grundlæggende udfordringer – sammen med forslag og perspektiver til, hvordan man kan arbejde med dem. Hvert felt afsluttes med fire refleksionsspørgsmål, som kan hjælpe med at tydeliggøre spillepladen for de involverede aktører. Spørgsmålene kan ses som brikker i spillet, og for at bringe brikkerne i mål skal der findes svar på alle 16 spørgsmål. Til sidst opsummeres katalogets hovedpointer, og der formuleres et afsluttende refleksionsspørgsmål for hvert felt.



Baggrund

De seneste års accelerering af udbygningen af vedvarende energi har nogle steder skabt lokal modstand. En modstand, der har været med til at bremse den vigtige omstilling til en grønnere energiproduktion. Men modstanden er også et udtryk for den stigende skævvridning mellem land og by, der opleves på tværs af landet.

For mens størstedelen af energiforbruget ligger i de større byer og økonomiske centre, ”udvindes” energien fra solcelle- og vindmølle anlæg placeret i landområder, hvor lokalbefolkningen må leve med de medfølgende gener. Samtidig tilfalder de økonomiske gevinster, der kan være ved at investere i VE- anlæg, eksterne aktører og i meget lille grad lokalbefolkningen. Vi ved fra den internationale litteratur, at det for eksempel er meget begrænset, hvad omstillingen genererer af nye jobs lokalt, og vi har heller ikke set, at potentialet for vedvarende energi til at skabe lokal erhvervsudvikling er blevet forløst (f.eks. ECA 2018; Sørensen og Jørgensen 2022; Salonen og Tomrén 2023; Fabra m.fl. 2024).

Denne dynamik skal forstås i en større kontekst af mange års centraliseringer og forringelser af sundhed og offentlige services, som i særlig grad har ramt landdistrikterne. Udbygningen af VE rammer altså ned i en i forvejen voksende utilfredshed med stigende ulighed mellem land og by. Modstanden er derfor ikke blot en klimaudfordring, men også en udfordring for sammenhængskraften i Danmark. Skrækscenariet fra andre Europæiske lande er, at den grønne omstilling er med til at forøge uligheder og skaber polarisering (Franquesa 2018; Sovacool m.fl. 2021), hvilket kan lede til populisme (Dreszer-Smalec og Athela 2019; Mamonova og Franquesa 2020).

Der er derfor stort politisk fokus på at forsøge at både accelerere udbygningen, blandt andet ved at lette sagsbehandlingen og ved at gøre det lettere for kommunerne at opsætte solceller på offentlige bygninger fra 2026 (dr.dk), og samtidig reducere modstanden. I 2020 blev der sat en række ordninger i værk for skabe lokal accept, herunder værditabsordningen, salgstabsordningen, VE-bonusordningen og en grøn pulje (ens.dk). Dette giver kommunerne rammer for kompensationsordninger, men de står stadig med udfordringer i forhold til, hvordan borgerinddragelsesprocesserne skal gribes an, særlig set i lyset af den stigende utilfredshed.

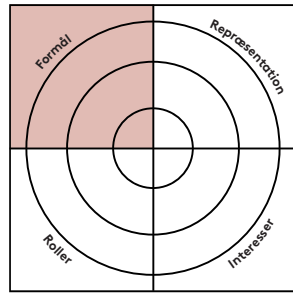
Så selvom kommunerne eksperimenterer med nye tiltag til borgerinddragelsesprocesser, oplever de mange steder stadig udfordringer med at skabe opbakning til vedvarende energi. Samtidig står kommunerne med et stigende pres for at finde arealer, der kan anvendes til den grønne omstilling, herunder til naturfredning, skovrejsning, nationalparker, til udtagning af lavbundslande og landbrugsjord og altså også til vedvarende energianlæg.

Der findes da også et væld af værktøjer og anbefalinger til, hvordan man kan skabe bedre borgerinddragelsesprocesser (Agger og Hoffmann 2008; Tortzen og Agger 2023; Landdistrikternes Fællesråd 2024; Tønder 2024). Men selvom disse anbefalinger og værktøjer er både gode og relevante, kan de være svære at omstille til konkret handling. På baggrund af indsigter fra forskningsprojektet i Haderslev Kommune har vi hos CLF identificeret, at en af de grundlæggende udfordringer er, at det i borgerinddragelsesprocesser kan være uklart, hvem der kan og børe være med i spillet. Desuden er reglerne uklare, de kan ændre sig undervejs og defineres ofte at de mest magtfulde aktører.

De følgende sider forsøger at hjælpe de involverede aktører med disse udfordringer ved *at gøre spillepladen tydelig*.



1. Felt: Formål – hvorfor overhovedet deltage?



En grundlæggende forudsætning for en god borgerinddragelsesproces er, at det er tydeligt, hvad formålet med inddragelsen er. Hvis det ikke kommunikeres tydeligt, kan der selvsagt opstå uklarheder blandt borgerne om, hvad der skal foregå, men der kan også opstå divergerende forventninger blandt borgere, kommune og projektudviklere. Med andre ord, de involverede spillere kan have forskellige forventninger til, hvad formålet med at deltage i spillet er.

Det kan være problematisk, for når formålet ikke er tydeligt, kan der opstå en uoverensstemmelse mellem borgernes forventninger til, hvad de skal have indflydelse på og deres rent faktiske indflydelsesgrad. Et sådant ”forventnings-gap” kan have store negative konsekvenser for borgernes tillid til forvaltningen, projektudviklerne og politikerne. Hvis borgerne for eksempel får indtryk af, at de kan påvirke grundlæggende beslutninger, som allerede er truffet, men i virkeligheden blot inddrages for at informere beslutningstagerne om deres holdning til projektet, kan processen opleves som manipulerende. Det er ikke nødvendigvis fordi der er et ønske om at manipulere, men snarere fordi det kan være svært at formulere ét klart og tydeligt formål, når der er forskellige aktører involveret. Disse aktører – kommuner, borgere og projektudviklere – er heller ikke homogene grupper, men består også af mennesker med forskellige holdninger, meninger og idéer.

Dette kommer klart til udtryk i forskningsprojektet i Haderslev Kommune. Ved et indledende informerende borgermøde i Solpark Skrydstrup blev følgende formål med inddragelsesprocessen præsenteret for borgerne:

- ”Undersøge bekymringer og muligheder ved projektet inden en politisk beslutning om at gå videre med projektet
- Undersøge behov og muligheder for tilpasninger af projektområdet
- Undersøge mulighederne for at give værdi til lokalsamfundet”¹

Det er tre forskelligt rettede formål. Gennem samtaler udenfor borgerdialogen lagde ansatte i kommunen vægt på forskellige formål med processen. Nogle mente, at borgerinddragelsen havde til formål at skabe merværdi og derved forløse et potentiale for at udvikle lokalområderne, altså det sidste af de tre formål. Andre lagde vægt på, at borgerne skulle ”føle sig lyttet til” og inddraget, mens andre igen lagde vægt på, at borgerne skulle inddrages for at udvikle projektet i samarbejde med projektudviklerne.

¹ Feltnote 7/3/2024





Politikere fra kommunalbestyrelsen lagde også vægt på forskellige formål. Måske ikke så overraskende lagde flere politikere størst vægt på, at borgerinddragelse skulle informere politikerne om borgernes holdninger til projektet, og derved give bedst muligt grundlag for at træffe en beslutning om, hvorvidt projektet skulle stemmes igennem hos kommunalbestyrelsen: *”Vi har haft mulighed for at lytte med, og det gør en mere tryk i at træffe den rigtige beslutning”*², som en politiker formulerede det i en evalueringsworkshop. En anden forklarede i forlængelse heraf; *”vi ved nu mere om, hvad vi vil, og hvor vi vil noget.”*³ Både politikere og ansatte i forvaltningen lagde større vægt på, at processerne var til for at mindske modstanden. En politiker forklarede, at *”der kan være stor modstand nogle steder, og det er netop også derfor, vi afprøver de her måder.”*⁴

Pointen her er ikke, at nogle af disse formål nødvendigvis er mere legitime end andre, men snarere at det kan være svært – hvis ikke umuligt – at inddrage med forskelligt rettede formål. For kan man både undersøge, om folk kan lide et projekt, mens de samtidig skal samskabe projektet med henblik på at udvikle deres lokalområde?

² Politiker 1, 7/10, 2024

³ Politiker 2, 7/10, 2024

⁴ Politiker 3, 7/10, 2024

Selvom dette aldrig var grundlag for en egentlig konflikt i Solpark Skrydstrup, var ”manglende indflydelse” alligevel noget flere borgere var utilfredse med. I evalueringen anerkendte borgerne forvaltningens og projektudviklernes vilje til at indarbejde stisystemer, hegn, skiltning og andre fremsatte forslag fra borgerne, men gav samtidig udtryk for at have haft lille eller ingen indflydelse på de grundlæggende beslutninger om projektet. I stedet oplevede de, at inddragelsen var en mulighed for at justere projektet og *”få noget ud af det”*⁵, som en formulerer det, mens andre mente, at de nærmere blot blev informeret om et projekt.

At opnå tydelighed omkring formålet med at inddrage er derfor en dobbeltrettet proces, hvor der både skal opnås en intern enighed hos aktørerne og en fælles enighed om formålet. Tortzen og Agger (2023: 70) fremstiller tre typer argumenter for at inddrage, som kan anvendes til at blive skarp på, hvorfor der inddrages:

- **Instrumentelle argumenter:** Borgerne inddrages for at øge projektets legitimitet og dermed sandsynlighed for, at det kan gennemføres
- **Substantielle argumenter:** Borgerne inddrages, fordi de er eksperter i lokale forhold og kan bringe værdifuld viden ind i planprocessen
- **Normative argumenter:** Borgerne inddrages, fordi de har ret til indflydelse på beslutninger, der påvirker dem.

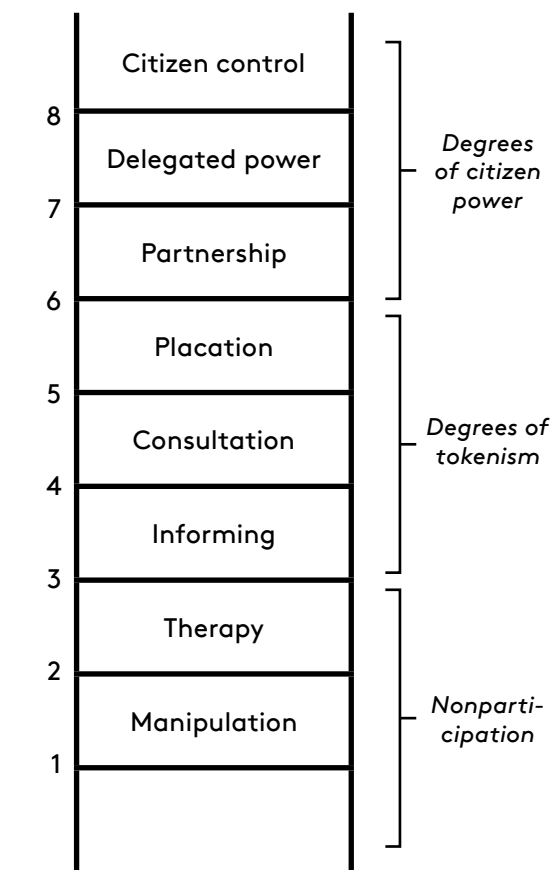
Selvom det kan være fristende at anvende det sidste ”normative argument” til at begrunde formålet med inddragelsen, er det vigtigt, at det følger de faktiske praksisser og den reelle indflydelsesgrad, der er i inddragelsesprocessen. Som nævnt indledningsvis er det afgørende at undgå, at der opstår uoverensstemmelse mellem det formulerede formål og det, der faktisk sker i processerne.

⁵ Borger 1, 28/10, 2024



Indflydelsesgrad

En klassiske model, der kan anvendes til at blive klar over, hvilken grad af indflydelse borgerne skal have i processen, er Sherry Arnsteins (1969: 217) deltagelsesstige.



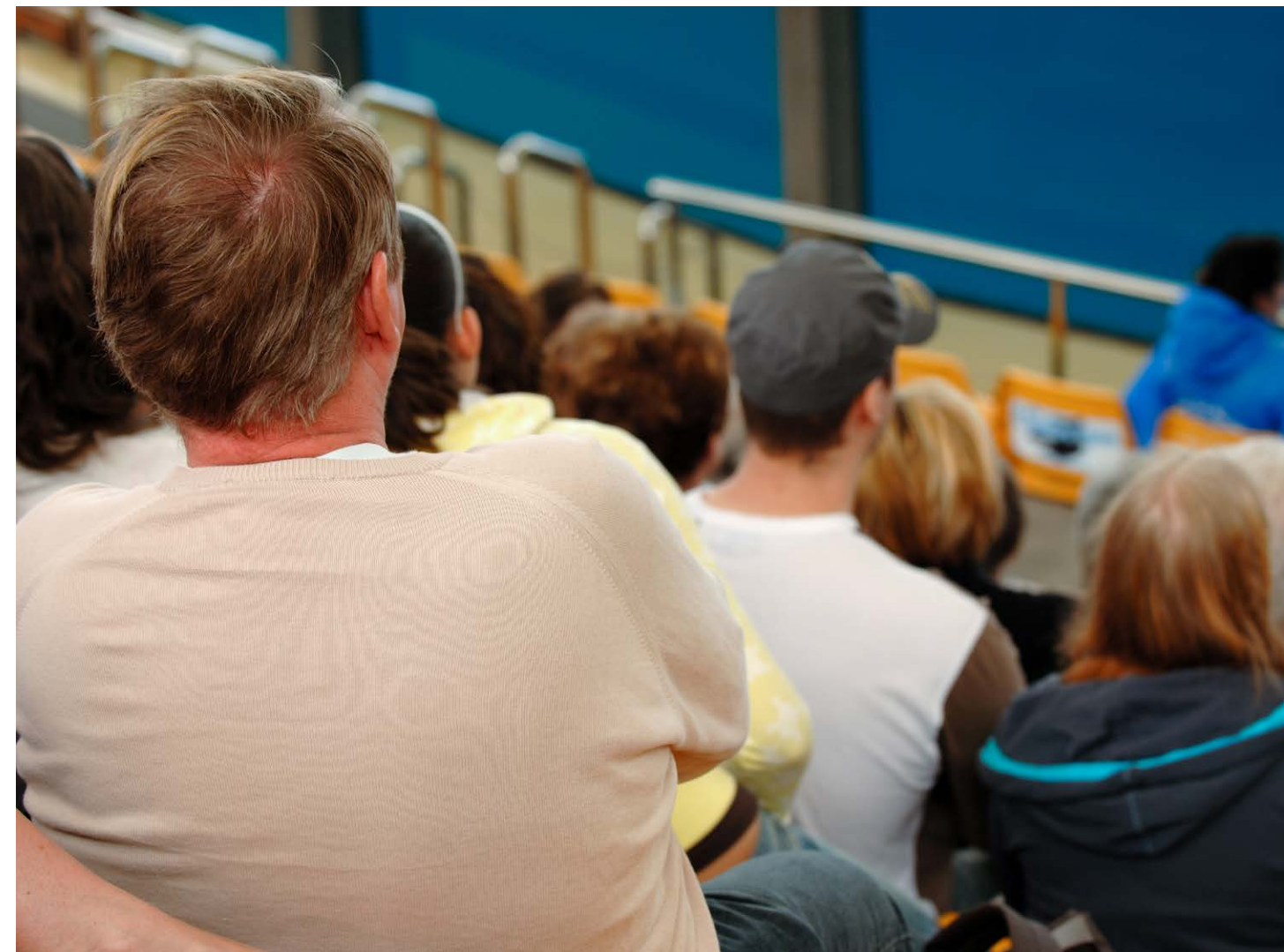
Figur 2: Deltagelsesstige

De forskellige trin på stigen repræsenterer indflydelsesgrad. Jo højere vi kommer op ad stigen, desto mere indflydelse har borgerne. Mindst grad af indflydelse er *manipulation*, som er en form for *nonparticipation* – eller ikke-deltagelse på dansk – som angivet længst mod højre. Og størst grad af indflydelse er *citizen control* – som kan oversættes til borgerkontrol – hvilket er en grad af borgermagt eller *degree of citizen power*.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at større grad af deltagelse ikke er ensbetydende med bedre processer (Fung 2006), som Arnsteins deltagelsesstige ellers lægger op til. Pointen er, at kommune og projektudviklere skal sikre tydelig sammenhæng mellem den grad af indflydelse, der kommunikeres, og de reelle muligheder borgerne faktisk har for at få indflydelse i møderne og dialogen. Deltagelse betyder nemlig ikke nødvendigvis indflydelse eller adgang til magt. Det er derfor afgørende, at aktørerne stiller sig selv nogle grundlæggende spørgsmål om, hvad formålet med borgerinddragelsesprocesserne er: Hvorfor skal borgerne deltage i processerne? Er det for at give dem information? For at konsultere dem? For indgå i et partnerskab med dem? Måske for at give borgerne kontrol over processen? Eller er det noget helt andet?

Svarene er afgørende for, hvordan inddragelsesprocessen skal tilrettelægges, og hvilken grad af indflydelse borgerne – eller andre aktører – skal have, eller med rimelighed kan forvente at få. Hvis borgerne for eksempel inddrages for at give dem information, er der ingen grund til at organisere aktionsgrupper. Sådanne grupper er mere relevante, hvis borgerne skal have større grad af indflydelse. Og i de tilfælde hvor borgerne skal arbejde sammen med hinanden og med kommune og projektudviklere om at udvikle projektet, kan mere workshoplignende formater, som mange kender det fra udvikling af lokale udviklingsplaner, være mere gavnlige.

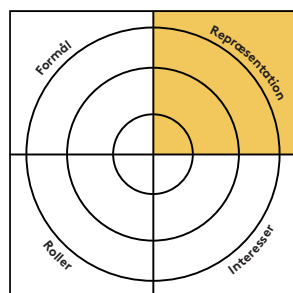
Når formålet kommunikeres tydeligt og ensartet, og alle dermed kender spillereglerne, kan forventningerne til, hvilken indflydelse man kan få også afstemmes.



Refleksionsspørgsmål

- Hvad er formålet med borgerinddragelsesprocessen?
- Hvem skal inddrages i forhandlingerne om, hvad formålet er?
- Hvordan sikres fælles forståelse af dette formål internt hos de involverede aktører og på tværs af dem?
- Hvilke argumenter (instrumentelle, substantielle, normative) ligger til grund for at inddrage borgerne? Og stemmer de overens med den måde, processen reelt er designet på (for eksempel borgermøder, workshops, aktionsgrupper)?

2. Felt: Repræsentation – hvem deltager i spillet?



Ifølge *best practice* på borgerinddragelsesområdet, som beskrevet bredt i litteraturen (for eksempel Quiroz-Aitkin m.fl. 2016; Strober m.fl. 2021; Tortzen og Agger 2023), står det klart, at inddragelsesprocesser i VE-projekter har de bedste forudsætninger for at blive succesfulde i de tilfælde, hvor der er et tidligt og vedvarende samarbejde med lokale borgere gennem kontaktpersoner eller arbejdsgrupper. Med andre ord, i de tilfælde hvor lokalsamfundene er repræsenteret, og når disse repræsentanter er inddraget på et tidligt stadie i processen.

Det var netop tilgangen i Haderslev Kommune. Alle de adspurgte deltagere i aktionsgrupperne udtrykte sig da også positivt om aktionsgrupperne, det samme gjorde projektudviklerne, forvaltningen og medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Der er blevet skabt en demokratisk platform, hvor alle holdninger har været velkomne, og hvor der har været en lyttende og respektfuld tilgang fra forvaltningens side. Haderslev Kommunes eksisterende gode forbindelser til lokalsamfundene, og i forvejen inkluderende tilgang i andre sammenhænge, har med stor sandsynlighed været en medhjælpende faktor i den tidlige forhåndsdiallog. En overordnet konklusion er, at der er et stort potentiale i denne organiseringsform for inddragelse.

Det er dog værd at huske pointen fra det foregående afsnit om, at formen for inddragelse helt afhænger af, hvad det præcise formål med inddragelsen er. For der er flere udfordringer med repræsentation i inddragelsesprocesser, også ved aktionsgruppeorganiseringen. For hvad er et lokalsamfund egentlig? Og hvad og hvem kan siges at tilhøre et lokalsamfund? Hvem bor der? Det har betydning for, hvem der skal deltage i inddragelsesprocessen. Er det for eksempel udelukkende naboerne til et projekt, der skal deltage i inddragelsesprocessen? Eller skal lokalsamfund forstås bredere som at inkludere de, der bliver berørt af et projekt? Og hvem kan så siges at blive "berørt", og hvem kan siges ikke at gøre det? Hvem kan beslutte, hvem der bliver berørt, og hvem der ikke gør? Det er alle sammen spørgsmål, der drejer sig om repræsentation.

Det er altså vigtigt helt grundlæggende at være skarp på, hvem der deltager i spillet, og hvem der ikke gør. For som Barnes og kolleger (2003: 397) påpeger, kan de interesser og holdninger, der bliver repræsenteret gennem dem, der deltager i inddragelsesprocesserne, være anderledes end dem hos borgere, der anser sig selv for at være legitime deltagere, men som af forskellige grunde ikke er blevet inkluderet. Og disse kan igen divergere fra interesser og holdninger i den bredere offentlighed. Det er med andre ord helt centralt at reflektere over, hvilke stemmer der bliver hørt, og hvilke der ikke gør.



"Lokalområdernes talerør": repræsentation i Haderslev Kommune

I Haderslev Kommune var risikoen for at overhøre vigtige stemmer også til stede. De, der meldte sig til aktionsgrupperne, var allerede aktive borgere. Mens nogle af disse deltagere var motiveret af at have mulighed for at kunne vise deres utilfredshed eller forsøge at gøre projektet så lille som muligt, deltog de fleste fordi de plejer at være "lokalområdernes talerør"⁶, som en forklarede det eller fordi de "plejer at stille sig frem, når der sker noget"⁷, som en anden formulerede sig. At det var i forvejen aktive i lokalsamfundene, blev bekræftet ved en områdefornyelsesworkshop, hvor flere fra aktionsgruppen også var til stede.⁸

Det er naturligvis ikke et problem i sig selv, at borgere er aktive i deres lokalsamfund. Problemet opstår, hvis det betyder, at der er andre stemmer, som ikke bliver hørt. Det kan siges at være et demokratisk problem, når der er stemmer, som forbliver tavse, men det er også et problem af mere praktisk karakter. For hvis der er stemmer, som ikke bliver hørt i regi af inddragelsesprocesserne, kan der opstå diskussioner i andre fora. Der kan derved foregå en relevant diskussion udenfor gruppen, som er vigtig for de øvrige aktører at få indblik i, så der kan skabes et bedre projekt. Der kan også blive ytret bekymringer, som de, der deltager i inddragelsesprocesserne, ikke bliver opmærksomme på, hvilket i sidste ende kan skabe og accelerere konflikter. Det var en udfordring, som projektudviklerne i Solpark Skrydstrup i Haderslev Kommune var opmærksomme på: "vi håber jo altid, at der kommer mange og fortæller os, hvad de synes og vil, så vi har noget at udarbejde projektet efter. Det værste er, når man ikke hører noget fra borgerne, for så ved man ikke, hvor man står."⁹

6 Borger 3, 28/10, 2024

7 Borger 4, 28/10, 2024

8 Feltnote 20/6, 2024

9 Projektudvikler 1, 19/9, 2024

Hovedpointen er her således, at det er vigtigt at være afklaret med afgrænsningen af hvem, der skal inviteres til at deltage i spillet, og at der en bevidsthed om, at det ikke er alle inviterede, der deltager. En sådan bevidsthed giver mulighed for at arbejde med at sikre bedre repræsentation.

Det kan være relevant at benytte borgernes viden til at sikre en bedre repræsentation, da det ofte er borgerne selv, der ved hvem, der bliver hørt og hvem, der ikke bliver hørt. Et godt eksempel på det kommer igen fra Solpark Skrydstrup, hvor der oprindeligt blev organiseret tre aktionsgrupper. Repræsentanter fra den ene gruppe gjorde opmærksom på, at deres lokalområde i forvejen var organiseret i to lokalråd baseret på gamle sognegrænser. Det endte derfor med fire aktionsgrupper i stedet for tre.

Borger eller bruger?

Det kan også være gavnligt at tænke på, hvem der benytter sig af og har interesser i området, og ikke blot hvem, der bor der (se Jensen m.fl. 2021). I Haderslev Kommune kunne dette også have været relevant. For en lokal skovej blev i første omgang ikke var repræsenteret i Solpark Skrydstrup projektet, fordi han ikke havde bopæl inden for de områder, hvor aktionsgrupperne blev organiseret. Men fordi hans skov grænsede op til det foreslåede projektområde, havde han en klar interesse i projektet. Hans stemme havde altså betydning, men var i første omgang ikke inkluderet. Heldigvis blev han inddraget, da han blev bekendt med projektet. Denne situation viser, at man ikke nødvendigvis kan fokusere på, hvem der bor i et område, men at man også må tænke på, hvem der bruger området, og hvem der har legitime interesser i projektets udfald. Ellers risikerer man at skabe mistillid og en følelse af eksklusion hos dem, der burde have haft mulighed for at deltage fra starten.

En kortlægning af hvem, der skal deltage i spillet og sikring af god repræsentation kræver, at der sættes god tid af inden den egentlige borgerinddragelsesproces igangsættes, eller at den tænkes ind som en del af processen. Udfordringen er, at der i mange tilfælde foregår en parallel form for borgerinddragelsesproces fra projektudviklerne inden kommunerne igangsætter deres proces. Her kontakter udviklerne jordejere med henblik på at lave aftaler om at opkøbe land (Kirkegaard 2023). Det kan derfor være svært at styre repræsentationen, hvis der forgår parallelle inddragelsesprocesser samtidig.

Der er desværre ingen nøgle til at løse udfordringerne med repræsentation. I stedet er det vigtigt at reflektere over, hvem der skal inddrages og være bevidst om, at det kan tage lang tid og kræve et stort stykke arbejde at sikre en god repræsentation. Man skal for eksempel ikke glemme den lokale skovej. Repræsentation er dog helt centralt, hvis man vil i mål med borgerinddragelsen, for ellers risikerer man at ekskludere spillere, der besidder vigtig lokal viden, eller som senere kan obstruere spillet.

Ved at reflektere over de følgende spørgsmål, kan du arbejde på at sikre repræsentation og dermed sikre, at alle brikker kommer med videre i spillet.

Inspiration fra klimaborgerting som alternativ repræsentationsform

Et klimaborgerting er et andet eksempel på en måde at sikre repræsentation i borgerinddragelsesprocesser. Klimaborgertinget består af et antal borgere, der udvælges ved lodtrækning kombineret med kriterier, der sikrer variation i for eksempel alder, køn, uddannelse, indkomst og holdninger til klima. Tanken er, at gruppen tilsammen afspejler befolkningen. Processen forløber typisk over flere sessioner, hvor borgerne modtager oplæg fra forskere, virksomheder og civilsamfundsorganisationer, hvorefter de i fællesskab drøfter klimarelaterede problemstillinger og formulerer anbefalinger. Metoden er inspireret af internationale erfaringer med borgerting og har i Danmark blandt andet været anvendt i København samt på nationalt plan i regi af Teknologirådet (borgersamling.dk).

I Københavns Kommune blev der i 2023 nedsat et klimaborgerting. 50.000 borgere blev inviteret, 1591 tilmeldte sig og 36 blev udtrukket til tinget (Københavns Kommune 2025). Deltagerne arbejder med borgernes klimaaftryk i hverdagen, særligt med fokus på forbrug af mad, tøj og transport. På baggrund af det arbejde bliver en række anbefalinger afleveret til borgerrepræsentationen som input til byens klimapolitik.

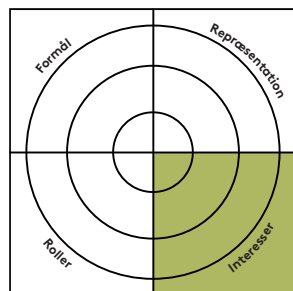
Ifølge Lars Tønder (2024), der blandt andet forsker i implementering af borgertingsformater, kan klimaborgerting forstås som et eksempel på demokratisk innovation. Han peger på, at borgerting ikke blot er en teknisk metode til at inddrage borgere, men også kan bidrage til at "økologisere demokratiet", dvs. skabe en politisk samtale, hvor hensynet til klima, natur og fremtidige generationer i højere grad integreres.

Fordelen ved et klimaborgerting er, at processen kan skabe en legitimitet gennem repræsentativ deltagelse, at deltagerne får mulighed for en dybdegående dialog baseret på viden, og at anbefalingerne kan give et borgernært perspektiv på komplekse spørgsmål. Samtidig er det vigtigt at understrege, at klimaborgerting ikke er en universalløsning på hverken klimakrisen eller demokratiets udfordringer.

Refleksionsspørgsmål

- Hvordan definerer vi "lokalsamfundet"? Og hvilke stemmer risikerer vi at overse med denne definition?
- Hvilke typer borgere er typisk aktive i vores processer, og hvordan kan vi sikre, at også mindre synlige eller "stille" stemmer bliver hørt?
- Hvordan kan vi systematisk kortlægge, hvem der bliver berørt af et projekt – ikke kun naboer, men også andre med interesser i området (fx erhverv, brugere eller foreninger)? Kan lokal viden om området bruges i denne sammenhæng?
- Hvordan sikrer vi, at processerne med at skabe god repræsentation tænkes ind i tidshorisonten for hele inddragelsesprocessen? Tag her også højde for, at projektudviklere har interesse i at involvere (nogle borgere) på et tidligt stadie.

3. Felt: Interesser – at bekende kulør



Når formålet og deltagerne er afklaret, kan spillet for alvor begynde. Her er det vigtigt at få kortlagt de interesser, meninger og holdninger, som de forskellige spillere har. Der skal kendes kulør fra starten. For i en borgerinddragelsesproces vil der være divergerende interesser på spil. Det kan ikke være anderledes. En projektudvikler kan for eksempel have et ønske om at realisere den bedst mulige forretning, borgere kan derimod have interesse i at bevare charmen ved deres lokalområde eller at sælge deres jord til højest mulige pris, og en kommune kan have interesse i at opnå deres klimamål uden at det slider på tilliden. Det er ikke et problem i sig selv. Nogle mener endda, at der kan opstå bedre løsninger ved uenigheder (Hager og Haddad 2015). Problemet opstår, hvis de forskellige interesser ikke bliver tydeliggjort og gjort håndterbare. For udfaldet af borgerinddragelsen skulle i sidste ende gerne være et kompromis mellem forskellige interesser, men hvis disse interesser ikke er tydelige, kan det være svært at vide, hvad der skal indgås kompromis om.

Den tankegang udfordrer den dominerende måde at tænke borgerinddragelse på, som går på, at der skal opnås en konsensus – altså en generel enighed. I stedet skal man, som nyere strømme i faglitteraturen argumenterer for (f.eks. Müller og Buchecker 2025), erkende, at borgere sjældent er konsensusssøgende og at de har forskellige forståelser af virkeligheden. Med den tilgang er uenighed uundgåelig i borgerinddragelsesprocesser, og gøres dermed også til noget, der kan håndteres og arbejdes med fremfor noget, der skal undgås.

Divergerende interesser i Haderslev

I Haderslev Kommune var der også divergerende interesser på spil, når samtalen landede på den lokale klimapolitik. Nogle politikere så gerne en erhvervsudvikling og argumenterede derfor for et power-2-x-anlæg, som potentielt ville kunne hjælpe i den retning. Perspektivet hos dele af kommunens forvaltning var at projektere så stort et anlæg som muligt, uden at det ville skabe for stor lokal modstand. Derved ville kommunen opnå så meget af sit klimamål som muligt. Der var dog også andre interesser repræsenteret i forvaltningen. Nogle kommunalansatte så gerne, at VE-projekterne blev et middel til at skabe lokaludvikling, for eksempel til at finansiere cykel- og vandrestier, til energirenovering af boligmassen og som del-finansiering til større projekter. Disse forskellige interesser reflekterer tilbage på udfordringen med at have et tydeligt formål med projektet.



Projektudviklerne havde samtidig en interesse i at få så god en forretning som muligt og i at gøre flest muligt tilfredse i processen – eller i hvert fald sikre, at ingen blev så utilfredse, at det kunne sætte projektet i fare. Borgerne var selvsagt heller ikke en homogen gruppe: de, der ikke ville blive direkte berørte af anlægget, var mest optaget af den grønne pulje og i tilfældet Solpark Skrydstrup den ekstra pulje penge, som ville komme lokalsamfundene til gode. De, der ville blive mere direkte berørte, var mere interesserede i at redde deres udsigt, undgå et forhøjet støjniveau og i kompensationsmuligheder.

Den lokale landmand ville gerne beholde så meget (ifølge ham: god) jord at dyrke afgrøder på som muligt. Lystfiskeren ville gerne have, at de små vandløb blev oprenset i forbindelse med projektudviklingen, som ville give bedre yngelvilkår for fiskene og dermed bedre betingelser for fiskeriet i den nærliggende å. De, der dyrker friluftslivet gennem ridning, cykling, gåture gennem landskabet, havde interesse i flere stisystemer, mens skovejeren var bekymret for dyrelivet, og gerne så en hel anden udvikling med mere skovrejsning.

Hver af disse interesser er ikke forkerte i sig selv, men når de ikke bliver tydelige for hinanden og håndteret, kan aktørerne ofte stå hårdt på deres egne positioner, i stedet for at arbejde mod et kompromis af de underliggende interesser.

I forskningsprojektet i Haderslev Kommune blev udfordringerne med ”utydelige interesser” identificeret ved flere lejligheder. På et møde, hvor projektudviklerne deltog, blev interessekonflikten om størrelse på projektområdet sat på spidsen, herunder en dialog mellem borgere og projektudvikler:

”Borger: ’hvad er minimum [antal hektar] for at I vil være med?’

Udvikler: ’det kan man ikke stille op på den måde: det her er projektet’

Borger: ’men kan i gå ned på 30, 70, 200 hektar. I Kastvrå er det 37 hektar, mener jeg, og det er der jo stadig en økonomi i.’

Udvikler: ’Ja, det er der måske for dem i det projekt, men det her er vores forslag for dette projekt.’

Note: Borgeren rejser sig og udpeger på kortet hvor han synes det bør ligge – det er et langt mindre område. Men der bliver ikke fulgt op på det. Han sætter sig ned, og samtalen om det slutter der.”¹⁰

10 Feltnote, 17/6, 2024



I samtalen bliver den klare forskel i interesser ikke håndteret, og det kan skabe en frustration og en følelse af magtesløshed. Det kom også klart til udtryk ved evalueringsworkshoppene og aktionsgruppemøderne, hvor borgere var usikre på, hvordan Solpark Skrydstrup passede ind i Haderslev Kommunes overordnede strategi: *”Haderslevs strategi er 250 hektar, med det her projekt er det mål opnået, og vi er ikke blevet hørt i, at det er blevet så meget større”*¹¹, som en udtrykte det efter evalueringsworkshoppene. En anden fulgte op: *”når man ikke kender målet, så ved man ikke hvad det er man vil politisk. Så hvis det er besluttet på forhånd, så gider jeg ikke bruge tid på at engagere mig.”*¹² Borgeren har på den ene side nogle forestillinger om de politiske interesser, og på den anden side har nogle af borgerne interesser i at projektet bliver mindre end det foreslåede. Dette blev dog aldrig sagt højt eller behandlet direkte.

Håndter interessekonflikter

Pointen her er ikke at afgøre, hvem der har ret, men rettere at interessekonflikten skal håndteres. For at gøre det må de forskellige interesser, der er repræsenteret, blive gjort tydelige for hinanden. Derigennem kan de interessekonflikter, der uundgåeligt er til stede, blive håndteret. En måde at gøre det på er at arbejde med *”connective negotiation”* (se c2ccc.eu), som netop har fokus på at identificere og tydeliggøre interesser med henblik på at udvikle løsninger og skabe en fælles retning. Der er fem grundelementer i *”connective negotiation”*, som kort opsummeres her:

¹¹ Borger 5, 28/10, 2024

¹² Borger 6, 28/10, 2024

1. **Fokuser på interesser bag standpunkterne:** Ved at fokusere på interesser åbnes flere muligheder for at finde løsninger.
2. **Skab værdi:** fokus ligger på at kombinere løsninger. I tilfælde med VE kan det for eksempel være at koble udfordringen med udbygning af VE med udfordringer inden for energirenovierung. Dette understreger vigtigheden af at tænke bredere end selve projektrammen.
3. **Kend dit BATNA:** Det står for Best Alternative To a Negotiated Agreement eller på dansk: bedste alternativ til en forhandlet aftale. Hvis man ved hvad alternativet er, når man forlader forhandlingen, kender man bedre sin egen forhandlingsposition.
4. **Skab grundlag for et bæredygtigt samarbejde:** Her er kodeordet tillid. Det er afgørende, at dialogen er tillidsopbyggende.
5. **Find facts i fællesskab:** Viden spiller en vigtig rolle. Det gør sig måske især gældende i VE-projekter, hvor mange myter og informationer flourerer. Et grundelement i denne tilgang er, at viden skal opsøges og deles i fællesskab.

I værste fald kan utydelige og ikke-håndterede interesser skabe splid og undergrave tilliden. I Solpark Skrydstrup-projektet kommer det aldrig så vidt. Det skyldes muligvis, at det er et tyndtbefolket område, hvilket kan betyde, at færre modstridende interesser er på spil. Det kan også skyldes, at kommunen var dygtig til at facilitere en åben og respektfuld dialog med borgerne, hvor deres bekymringer og idéer blev taget seriøst.

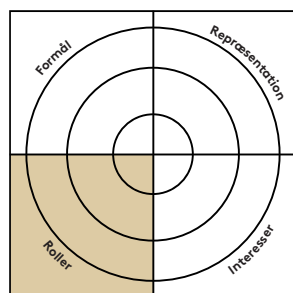
Hovedbudskabet er altså: bekend kulør! At bekende kulør er vigtigt for, at alle spillerne bliver bevidste om, hvad de hver især vil, så man derved undgår, at der opstår en følelse af, at de andre spiller med lukkede kort. Med andre ord bliver det lettere at håndtere de konflikter, der uvægerligt er til stede, for alle involverede kan ikke have samme interesser. Hvis alle havde samme interesser hele tiden, ville der slet ikke være brug for en borgerinddragelsesproces.

Refleksionsspørgsmål

- Hvordan kan vi systematisk kortlægge og synliggøre de forskellige interesser, der er i spil, både før og under borgerinddragelsesprocessen?
- Hvordan kan vi arbejde med uenighed som en produktiv ressource, fremfor at se det som et problem, der skal overkommes?
- Hvordan vil vi håndtere interessekonflikter? Kan vi i den forbindelse anvende forhandlingsværktøjer, der har til formål at skabe fælles retning (for eksempel at have fokus på interesser frem for standpunkter, at skabe fælles viden og at opbygge tillid)?
- Hvilke konkrete tiltag kan vi sætte i værk for at sikre, at processen er tillidsopbyggende, også når der ikke opnås enighed?

4. Felt: Roller

– hvilke muligheder har den enkelte spiller?



Borgerinddragelsesprocesser handler også om at skabe klarhed over, hvilke roller de forskellige deltagende aktører har i processen. Ved evalueringsworkshoppene i Haderslev Kommune kom det frem, at de, der deltog i aktionsgrupperne, ikke havde forventninger eller kendskab til deres egne roller i processen, men faktisk heller ikke til projektet i det hele taget. Det fik de gennem deres deltagelse. En borger formulerer det således: *”Jeg vidste egentligt ikke, hvad jeg gik ind til, men jeg plejer altid at være med, når der sker noget. Som projektet er skredet frem, er der poppet flere og flere spørgsmål op.”*¹³ Det er en udtalelse, der falder godt i tråd med, hvad de øvrige borgere gav udtryk for. Den manglende viden om deres rolle kan være forbundet med utydelighed om det konkrete formål med at inddrage. Som nævnt under felt 1; skal borgerne lyttes til, informeres, samskabe eller noget fjerde? At være tydelig omkring formål og indflydelsesgrad kan altså hjælpe til, at blive skarpere på, hvad borgernes rolle skal være, og derved også hvilke muligheder de har.

Det kan nemlig være svært at engagere sig, når man ikke kender sin egen og andres rolle og muligheder, eller når man får en anden rolle end den, man troede man ville få. Alt det afhænger naturligvis af, hvilken type inddragelsesproces der er tale om, og det er derfor vigtigt at overveje, om der er sammenhæng mellem, hvilken type inddragelsesproces der skal iværksættes, og de roller, man påtænker, at de forskellige aktører skal have. Og ikke mindst at man sikrer sig, at dette er kommunikeret klart og tydeligt for alle.

Det er ikke blot borgerens rolle, der kan være usikkerhed omkring. Det kan også være de øvrige aktørers. Er kommunen en formilder, facilitator eller rådgiver? Og hvilken rolle skal projektudvikleren spille? I nogle tilfælde er det projektudvikleren, der faciliterer borgerinddragelsesprocessen, i andre er de relativt distancerede i disse processer, mens de i nogle projekter deltager som ”samskaber”. Disse forskellige roller giver forskellige muligheder for at deltage.

Udfordringer når handlemulighederne ikke er tydelige

Problemerne med at have en utydelig rollefordeling kan komme til udtryk som både store og små problemer. Et mindre problem i Haderslev Kommune opstod, da kommunen forventede at borgerne ville informere de øvrige borgere om, hvordan møderne og processen skred frem, hvilket borgerne ikke

¹³ Borger 7, 28/10/2024



var klar over. Det betød, at der var information, som i første omgang ikke blev kommunikeret bredt ud i lokalsamfundene. Det blev der senere rettet op på.

Et større problem var det, da borgernes uvidenhed eller usikkerhed om egne muligheder betød, at det sent gik op for dem, at de deltog i egentlige forhandlinger. En borger sagde, efter dialogerne med projektudviklerne var overstået, at *”vi skulle have bedt om meget mere og set, hvad de havde sagt”* og videre at de ønsker, de havde fået med i projektet, var *”peanuts i det store billede.”*¹⁴ En anden istemte: *”10 millioner er jo fint, men det er jo hurtigt brugt, og vi skal leve med de solceller i 20-30 år.”*¹⁵ En anden gav udtryk for, at det også var udfordrende generelt for borgere at engagere sig på den måde: *”vi har brug for flere ressourcer og kompetencer for at kunne følge med. Vi skal kunne mere og mere.”*¹⁶

Når man går ind i en borgerinddragelsesproces uden at være bekendt med, hvilke muligheder man har, er det en stor udfordring pludselig at forhandle med en projektudvikler.

Kan man være neutral?

At borgerne i Haderslev Kommune var uforberedte på at skulle forhandle, hænger sammen med deres forventninger til, hvilken rolle kommunen skulle spille. Kommunen opererede nemlig med et ”neutralitetsprincip”, hvilket betød, at kommunen ikke måtte rådgive borgerne i den ene eller anden retning, men blot informere om, hvilke muligheder der er, og i det hele taget facilitere dialogen og inddragelsesprocessen. Det har klare fordele, da det gør, at kommunen *”ikke bliver placeret som partner med projektudviklere”*¹⁷, som en ansat forklarede det.

¹⁴ Borger 9, 28/10, 2024

¹⁵ Borger 10, 28/10, 2024

¹⁶ Borger 11, 28/10, 2024

¹⁷ Kommunalansat, 3/9, 2024



”Neutralitetsprincippet” kan derfor siges at være et sundt forvaltningsprincip for at holde armslængde, og er muligvis et princip, som forvaltningen er juridisk forpligtet til at efterleve. Det kan dog samtidig være en barriere for at støtte lokalsamfundene. Som samme ansatte uddyber i relation til disse processer generelt i kommunen: *”lokale forhandler selv med projektudviklerne, vi må simpelthen ikke involvere os i det”* og videre, at de i kommunen er bevidste om, at der *”er et lokalt ønske om rådgivning.”* Det var også noget en politiker bragte op som en udfordring i forbindelse med borgernes manglende viden om deres egne muligheder: *”borgerne har ikke fået en forståelse af mulighederne for et ejerskab. De ved ikke, hvad de har af muligheder, her tænker jeg især på de økonomiske muligheder.”*¹⁸

Kommunens rolle som værende neutral var altså en konkret udfordring for borgerne, som havde brug for mere støtte og rådgivning, navnlig taget i betragtning at de var uforberedte på deres rolle som part i en forhandling. Derudover kan diskrepansen mellem borgernes forventninger til kommunens rolle og deres rent faktiske rolle være en udfordring for tilliden mellem parterne. For som en borger formulerer det: *”vi-følelsen er der ikke. Kommunen støtter os ikke, og hjælper for eksempel ikke med at forhandle med projektudviklerne.”*¹⁹ ”Neutralitetsprincippet” er altså både svært at udføre i praksis, og det var heller ikke, hvad borgerne forventede.

18 Politiker 4, 7/10, 2024

19 Borger 8, 28/10, 2024

VE-facilitatorer i Ringkøbing-Skjern

Ringkøbing-Skjern er en af de kommuner, hvor der er opstillet mest vedvarende energi. Her har kommunen etableret en ordning med såkaldt neutrale VE-facilitatorer, som skal fremme en ligeværdig og konstruktiv dialog. Facilitatorerne skal blandt andet danne det, de i Ringkøbing-Skjern kalder dialoggrupper bestående af repræsentanter fra lokalsamfundene, lodsejere, kommune og projektudvikler. I disse grupper skal forslag til vedvarende energianlæg drøftes, og facilitatorerne skal sikre, at alle synspunkter formidles klart og præcist, og at resultaterne fra disse møder opsamles skriftligt (sologvind.dk).

Kommunen har indgået aftale med Laila Kildesgaard (ejer af Steder Skaber Folk) og Søren Hermansen (direktør på Samsø Energiakademi), der begge har solid erfaring med borgerinddragelse i processer vedrørende omstilling til vedvarende energiproduktion. Facilitatorerne stilles ikke frit til rådighed. I stedet er det muligt for borger- og sogneforeninger at søge op til 60.000 kroner i tilskud pr. VE-projekt til at engagere en facilitator.

Man kan sætte spørgsmålstejn ved, hvordan og af hvem disse VE-facilitatorer kan komme i spil, men ordningen viser, hvordan Ringkøbing-Skjern Kommune har gjort noget aktivt ved udfordringerne ved ”neutralitetsprincippet” og forsøger at støtte borgerne.

Udfordringen her er altså både at skabe tydelighed om, hvilke muligheder deltagerne har i spillet, og at borgerne kan have udfordringer med at leve op til visse roller, som de ikke besidder kompetencerne eller har ressourcerne til at udfylde. I tilfældet fra Haderslev Kommune, men som gør sig gældende mange steder i landet, er udfordringen at kunne indgå som en ligeværdig forhandlingspartner i et forhandlingsrum.

Refleksionsspørgsmål

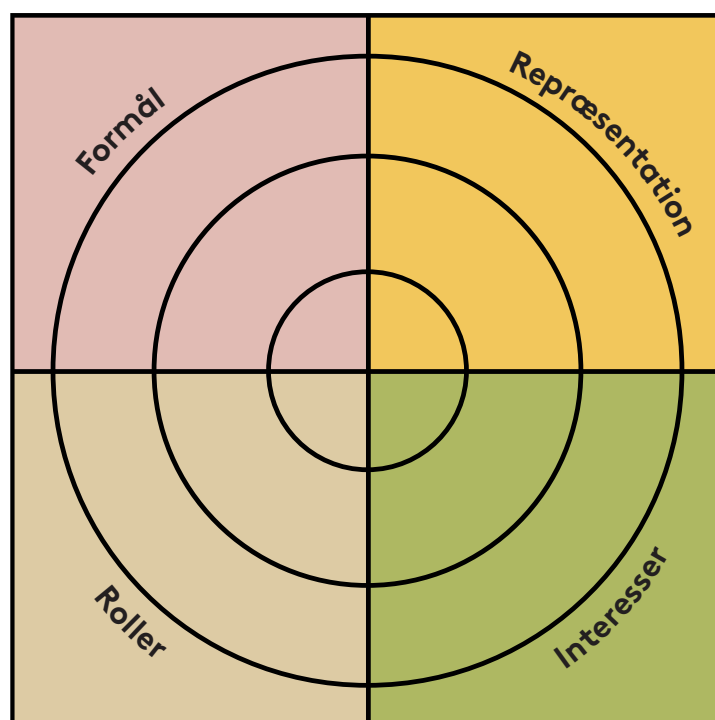
- Hvordan sikrer vi, at alle aktører – borgere, kommune og projektudviklere – fra starten forstår deres egne og hinandens roller og muligheder i processen?
- Hvordan kan vi skabe bedre overensstemmelse mellem den rolle, borgerne forventer at have, og den faktiske rolle de får i processen?
- Hvordan kan kommunen balancere sit princip om neutralitet med borgernes behov for støtte og rådgivning?
- Hvordan kan borgerne støttes, så de er rustet til at indgå i et forhandlingsrum?

Få alle brikker hjem: en opsamling med anbefalinger

Ved at bruge en spilleplade som metafor for borgerinddragelsesprocesser, har vi i dette katalog fremhævet fire felter, som kan være årsag til særlige udfordringer og peget på måder, man kan forsøge at arbejde med dem. Forhåbningen er, at vi derved kan anspore de involverede aktører til i fællesskab at få stillet sig selv og hinanden nogle svære spørgsmål, som der skal findes svar på for at sikre en god borgerinddragelsesproces. Spillepladen og de forskellige refleksionsspørgsmål, der er blevet præsenteret gennem kataloget, kan derfor bruges i borgerinddragelsesprocesser, og anvendes direkte ved bordene til dialogmøderne.

På den modstående side opsummeres de fire felter med efterfølgende sæt af refleksionsspørgsmål til, hvordan man kan arbejde med dem lokalt.

Med disse budskaber og refleksionsspørgsmål håber vi, at de involverede aktører i fællesskab kan gøre borgerinddragelsesprocessens forskellige felter tydelige. For det er en grundforudsætning for en god borgerinddragelsesproces. God spillelyst.



Borgerinddragelsesprocesser til dialogmøderne

1. Formålet: hvorfor overhovedet deltage?

Når formålet med inddragelsen ikke er tydeligt eller er flerrettet, opstår der forskellige forventninger blandt borgere, kommune og udviklere. En sådan utydelighed handler ikke blot om kommunikation, men også om sammenhæng mellem det, der kommunikeres og det, der rent faktisk sker i inddragelsesprocesserne. Når der er disharmoni herimellem, kan der opstå frustration og mistillid, navnlig hvis borgerne oplever, at de får mindre indflydelse end forventet.

→ *Refleksionsspørgsmål:* Har vi en fælles forståelse af, hvorfor borgerne inddrages? Hvad kan de få indflydelse på, og hvad ligger fast?

2. Repræsentation: hvem deltager i spillet?

Det er ofte de samme, aktive borgere, der deltager i inddragelsesprocesser, mens andre "stille" stemmer ikke bliver hørt. Det kan samtidig være svært at vurdere, hvem der skal være med i en proces, og hvem der ikke skal. Det kan alt sammen give en skæv repræsentation, skabe en risiko for, at vigtige perspektiver udelades og skabe en unødigt følelse af eksklusion.

→ *Refleksionsspørgsmål:* Hvem er inviteret ind i processen, og hvem mangler vi? Hvordan kan vi sikre, at stille stemmer og berørte brugere også bliver hørt?

3. Interesser: at bekende kulør

De involverede aktører vil have mange forskellige og til tider modstridende interesser. Hvis disse ikke gøres tydelige eller bliver håndteret, kan det blokere for en videre konstruktiv dialog og skabe fastlåste positioner.

→ *Refleksionsspørgsmål:* Hvilke interesser har vi hver især i projektet? Hvordan kan vi gøre dem synlige? Og hvordan kan vi bruge uenigheder til at finde bedre løsninger?

4. Roler: hvilke muligheder har den enkelte spiller?

Når roller, muligheder og ansvar er uklare, bliver det svært for aktørerne at navigere i processen. Dialogen kan let gå skævt hvis borgerne ikke føler sig klædt på til at deltage og ikke får den støtte, de forventer, hvis kommunen ikke er tydelig om sin rolle som facilitator, eller projektudviklerens selvbillede som "medskaber" ikke genkendes af de øvrige aktører.

→ *Refleksionsspørgsmål:* Hvilke roller har borgere, kommune og udviklere i processen? Matcher de roller med de forventninger, vi har til hinanden? Og hvilken støtte eller kapacitet er der brug for, for at borgerne kan deltage meningsfyldt i processen?

Referencer

Agger, A. og Hoffmann, B. (2008). *Borgerne på banen: håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. Velfærdsministeriet, tilgængelige via https://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/07/borgerne_paa_banen.pdf, sidst set 29/08, 2025.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation, *American Institute of Planners*, 35: 216-224.

Barnes, M.; Newman, J.; Knops, A. og Sullivan, H. (2003). Constituting 'the public' in public participation, *Public Administration*, 81(2): 379-399.

borgersamling.dk. *Om borgersamling og borgerting*, tilgængelig via <https://borgersamling.dk/omborgersamling>, sidst set 20/10, 2025

c2ccc.eu. *Kort om teori i forhandlingsmetoden connctive negotitation*, tilgængelige via <https://www.c2ccc.eu/siteassets/c2ccc/kalender/undervisningsmateriale-juni-2022-final.pdf>, sidst set 3/9, 2024.

dr.dk: *Solen skinner på kommunerne: Nye regler baner vej for solceller på offentlige bygninger*, nyhedsartikel, tilgængelig via <https://www.dr.dk/nyheder/indland/solen-skinner-paa-kommunerne-nye-regler-baner-vej-solceller-paa-offentlige-bygninger>, sidst set 29/08, 2025.

Dreszer-Smalec, K. og Ahtela, J. (2019). *Populism and fundamental rights - suburban and rural areas*, European Economic and Social Committee report.

ECA (2018). *Renewable energy for sustainable rural development: significant potential synergies, but mostly unrealised*. European Court of Auditors. ECA special-rapport.

ens.dk: *Fremme af udbygning med vindmøller og solceller*, pressemeddelelse, tilgængelig via: <https://ens.dk/tilskud-og-puljer/fremme-af-udbygning-med-vindmoeller-og-solceller>, sidst set 29/08, 2025.

Fabra, N; Gutierrez, E.; Lacuesta, A. og Ramos, R. (2024). Do renewable energy investments create local jobs? *Journal of Public Economics*, 239.

Franquesa, J (2018). *Power struggles: dignity, value, and the renewable energy frontier in Spain*. Bloomington: Indiana University Press.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance, *Public Administration Review*, 66: 66-75.

Hager, C og Haddad, A., red. (2015). *Nimby is beautiful: cases of local activism and environmental innovation around the World*, New York: Berghan Books.

Jensen, M.; Mertz, P. K.; Sørensen, H. V. og Borup, E. (2021). *Aktører langs Gudenåen: en undersøgelse af aktørperspektiver i forbindelse med klimatilpasning af Gudenåen*.

Kirkegaard, J. K. (2023). *Jordejere og projektudviklere laver hemmelige kontrakter om, hvor vindmøller skal stå*, videnskab.dk tilgængelig via <https://videnskab.dk/teknologi/jordejere-og-projektudviklere-laver-hemmelige-kontrakter-om-hvor-vindmoeller-skal-staa/>, sidst set 2/9, 2025.

Københavns Kommune (2025). *Introduktion: Københavnernes Klimaborgerting, anden samling 2024-2025*. tilgængelig via: <https://klimaborgerting.kk.dk/sites/default/files/2024-11/Introduktion%20K%C3%B8benhavnernes%20Klimaborgerting.%20Anden%20samling%202024-2025.pdf>, sidst set 2/9, 2025.

Landdistrikternes Fællesråd (2024). *Guide til inddragelse og lokal forankring i den grønne omstilling*, Landdistrikternes Fællesråd guide, tilgængelig via https://landdistrikterne.dk/wp-content/uploads/2025/01/YIMBY-ONLINE-VERSION_FINAL_WEB.pdf, sidste set 29/8, 2025.

Mamonova, N. og Franquesa, J. (2020). Right-wing populism in rural Europe: introduction to the special issue, *Sociologia Ruralis*, 60(4): 702-709.

Müller, S. og Buchecker, M. (2025). More than deliberation is needed: potential for agnostic moments in community wind energy planning, *EPC: Politics and Space*, 43(4).

Quiroz-Aitkin, M.; Hagett, C og Rudolph, D. (2016). Practices and rationales of community engagement with wind farms: awareness raising, consultation, empowerment, *Planning Theory and Practice*, 17(4): 557-576.

Salonen, H og Tomren, L. (2023). *Can value creation induce a sense of justice during green transition? A study of six rural areas in Denmark, Finland and Norway*. Nordregio rapport, 9.

sologvind.dk. *VE-facilitering* tilgængelig via sologvind.rksk.dk Ringkøbing-Skjern Kommune, sidst set 08/09, 2025

Sovacool, B., Trunheim, B., Hook, A., Brock, A. og Martiskainen, M. (2021). Dispossessed by decarbonisation: reducing vulnerability, injustice, and inequality in the lived experiences of low-carbon pathways, *World Development*, 137: 1-14.

Strober, D.; Suškevičs, M.; Eiter, S.; Müller, S.; Martinát, S. og Buchecker, M. (2021). "What is the quality of participatory renewable energy planning in Europe? A comparative analysis of innovative practices in 25 projects, *Energy Research and Social Science*, 17(5): 101804-101817.

Sørensen, J. F. L. og Jørgensen, H. P. (2022). Rural Development Potential in the Bioeconomy in Developed Countries: The Case of Biogas Production in Denmark, *Sustainability*, 14.

Tortzen, A og Agger, A (2023). *Klima, demokrati og samskabelse: kommunen som katalysator for klimaengagement*, København: Akademisk Forlag.

Tønder, L. (2024). Klimaborgerting, bæredygtighed og demokratisk fornyelse i en antropocæn verden, *Politica*, 56(2): 156-176.



Syddansk Universitet
Degnevej 14,
DK-6705 Esbjerg Ø

Telefon: +45 6550 1000
sdu@sdu.dk
www.sdu.dk

ISBN: 978-87-85268-95-2