

Vad kännetecknar ett bra samråd?

SLUTSATSER FRÅN EN UNDERSÖKNING



Vad kännetecknar ett bra samråd?

Slutsatser från en undersökning

Länsstyrelsen Västerbotten, Samhällsutvecklingsenheten
Text och layout: Marita Alatalo och Amanda Näsström, Länsstyrelsen Västerbotten
Omslag: Stora bilden - Vindkraftverk på Bleikevare, Dorotea kommun. Lilla bilden –
Samrådsmöte. Foton: Marita Alatalo
© Länsstyrelsen Västerbotten, 2011.

ISSN 0348-0291

Förord

I följande rapport redogörs för vad som kännetecknar ett bra samrådsförfarande mellan vindkraftprojektörer och en allmänhet när en stor vindkraftsanläggning ska byggas. Framgångskonceptet bygger på en intervjuundersökning med vindkraftprojektörer, tjänstemän vid kommunförvaltningar och privatpersoner. Dessa vill vi än en gång passa på att tacka. Stort tack för att ni ställde upp för intervju!

Undersökningen har genomförts inom projekt Vindbruk i Västerbottens län. Vindbruksprojektet som drivs från Länsstyrelsen Västerbotten, finansieras av Boverket och Länsstyrelsen Västerbotten.

Umeå, den 1 mars 2011.

Marita Alatalo och Amanda Näsström
Samhällsutvecklingsenheten, Länsstyrelsen Västerbotten

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING

2. VAD KÄNNETECKNAR ETT BRA SAMRÅD MELLAN VINDKRAFT-PROJEKTÖRER OCH EN ALLMÄNHET?

2.1 Det finns ett behov av förändringar och förbättringar

2.2 Att identifiera framgångsfaktorer

2.3 Intervjuer med vindkraftprojektörer, kommunala tjänstemän och företrädare för en allmänhet

3. KORT OM VINDBRUKET I VÄSTERBOTTENS LÄN

4. VAD MENAS MED SAMRÅD OCH VARFÖR SKA MAN SAMRÅDA?

5. RÅD TILL EN SAMRÅDSLEDNING - Undersökningsresultat

SAMMANFATTNING

Inledning

Västerbottens län har av Energimyndigheten bedömts vara mycket betydelsefullt för en utbyggnad av vindkraften. Intresset av att få bygga vindkraftsanläggningar är också både stort och ökande med allt vad det innebär.

Länsstyrelsen Västerbotten driver för närvarande projekt *Vindbruk i Västerbottens län*. Projektet arbetar för att förbättra de planmässiga förutsättningarna för vindbruket i länet så att en utbyggnad kan underlättas till gagn för en snabbare energiomställning. I arbetet har det bedömts angeläget att förbättra förutsättningarna för samråd mellan vindkraftprojektörer och en allmänhet.

Syfte, målsättning och metod

En intervjuundersökning med syfte att identifiera framgångsfaktorer för ett bra samråd mellan dessa parter har genomförts. Målsättningen är att undersökningsresultatet skall ge stöd och vägledning i den tillståndsprocess som föregår etableringen av en stor vindkraftsanläggning. Under november 2010 intervjuades totalt 50 företrädare för en allmänhet, kommunala tjänstemän och vindkraftprojektörer.

Vad menas med samråd och varför ska man samråda?

Att samråda betyder att överlägga, konferera eller i vardagligt tal ”slå sina kloka huvuden ihop”. Samråd kan bestå av ett eller flera tillfällen då parter kan framföra sina synpunkter och diskutera dessa.

Syftet med att samråda kan kortfattat sägas vara att skapa ett bättre underlag för beslut av framtida projekt bland berörda parter så att kvalitet, omfattning och effektivitet säkras. Samråd fyller också en viktig funktion vad gäller identifiering av alternativa och skadeförebyggande åtgärder samt förutsägelse och bedömning av miljöeffekter. Väl fungerande samråd kan också sägas minska risken för tidskrävande kompletteringar och överklaganden.

De samråd som ska genomföras för att en projektör skall få tillstånd att bygga en stor vindkraftsanläggning regleras i miljöbalken (MB).

Undersökningsresultat

I intervjuundersökningen deltog som beskrivet företrädare för en allmänhet, kommunala tjänstemän och vindkraftprojektörer. Intervjupersonerna har på ett öppet och vällovligt sätt berättat om sina erfarenheter av samrådsmöten. Deras svar har sammanställts och kategoriserats till framgångsfaktorer och redovisas här formulerade som råd på förhållningssätt till ansvariga för samråd. Inne i rapporten förklaras och förtydligas råden genom exempel på hur en samrådsledning bör planera, agera och genomföra samråd.

En samrådsledning bör sammanfattningsvis:

- Anstränga sig ordentligt för att komma i kontakt med dem som antas bli berörda av planerad anläggning!
- I god tid ge information om sin projektidé och inbjuda till samråd!
- Samråda så tidigt som möjligt!
- Anpassa mötestid och mötesform!
- Vara väl förberedd och kunna sin sak!
- Tänka på sitt bemötande!
- Vara skicklig i mötesteknik !
- Informera om tillståndsprocessen och samrådets syfte samt hur och när en allmänhet kan påverka!
- Vara öppen för en diskussion kring sin projektidé samt värdera och beakta lokala synpunkter – inte presentera ett färdigt förslag!
- Vara angelägen om att svara på framförda frågor!
- Noga reflektera över genomfört samråd och upprättad samrådsredogörelse!

För att lättare sprida och tillgängliggöra undersökningsresultatet och uppnå målsättningen med studien har en särskild informationsfolder tagits fram.

2. VAD KÄNNETECKNAR ETT BRA SAMRÅD MELLAN VINDKRAFTPROJEKTÖRER OCH EN ALLMÄNHET?

2.1 Det finns ett behov av förändringar och förbättringar

Under perioden oktober 2009 till augusti 2011 driver Länsstyrelsen Västerbotten projekt *Vindbruk i Västerbottens län*. Projektet arbetar för att förbättra de planmässiga förutsättningarna för vindbruket i länet så att en utbyggnad kan underlättas och påskyndas till gagn för en snabbare energiomställning.

Innan en vindkraftsanläggning, oavsett storlek, kan etableras krävs ett omfattande och noggrant förarbete. Varje etablering föregås av ett planeringsarbete och en tillståndsprocess som berör en mängd aktörer som företräder skilda intressen till exempel verksamhetsutövare, myndigheter, markägare och en bred allmänhet. Komplicerade diskussioner, krav på kunskap och samarbete påvisar ett behov av väl genomtänkta insatser.



Delar av Bleikevare vindkraftspark, Dorotea kommun. Foto: Marita Alatalo

I tillståndsprocessen spelar samråd en viktig roll. Samråd kan naturligtvis genomföras på många olika sätt och av mycket varierande omfattning.

I studier¹ beskrivs dock hur svårt representanter för myndigheter och projektörer anser det vara att få organisationer, intresseföreningar och lokalbefolkning att delta vid samrådsmöten om vindkraftsprojekt. Förklaringen beskrivs vara brist på tid och engagemang, men kanske mest att folk av olika anledningar upplever att deras åsikter inte höras – de tycker helt enkelt att det är lönlöst att engagera sig.

2.2 Att identifiera framgångsfaktorer

Syfte

För att förbättra förutsättningarna för samråd mellan vindkraftprojektörer och en allmänhet har en intervjuundersökning genomförts. Syftet med denna har varit att identifiera framgångsfaktorer för ett bra samråd mellan dessa parter.

Den centrala frågeställningen har varit:

- Vad kännetecknar ett bra samråd mellan vindkraftprojektörer och lokalbefolkning, samt lokala organisationer och intresseföreningar?

Målsättning

Målsättningen är att undersökningsresultatet skall vara ett stöd och ge vägledning för berörda parter och företrädare för olika aktörer i den tillståndsprocess som föregår etableringen av en stor vindkraftsanläggning.

2.3 Intervjuer med vindkraftprojektörer, kommunala tjänstemän och företrädare för en allmänhet

Målgrupp

För att kunna klargöra vad som kännetecknar ett bra samråd mellan vindkraftprojektörer och en allmänhet, valdes att genomföra en intervjuundersökning med personer som deltagit vid och har erfarenhet av olika samrådsmöten.

De som bedömdes vara lämpliga att intervjuas var företrädare för:

¹ Se t.ex. *Attityder och delaktighet vid etablering av vindkraft till havs*. Waldo & Klintman (2005) och *Att etablera vindkraftverk – Västerbottningars attityder till en utbyggnad av vindkraft och förändringar för att säkerställa samrådets syfte*. Näsström (2010).

- En allmänhet
- Tjänstemän vid länsstyrelser och kommunförvaltningar
- Vindkraftprojektörer

Med utgångspunkt från de resurser som kunde ställas till undersökningens förfogande bestämdes att genomföra omkring 65-85 telefonintervjuer. 5 intervjuer med tjänstemän vid länsstyrelserna i de nordligaste länen, 15-20 med tjänstemän vid länets kommunförvaltningar, 5-10 med företrädare för vindkraftprojektörer och omkring 40-50 intervjuer med privatpersoner och företrädare för intresseföreningar och organisationer.

Förberedelserna inför undersökningen visade att tjänstemännen vid länsstyrelserna i väldigt liten utsträckning varit närvarande vid så kallade öppna samråd. Därför kom dessa att uteslutas som intervjupersoner.

För att komma i kontakt med en allmänhet som deltagit vid samrådsmöten användes deltagarlistor (med namn och telefonnummer) tillhörande samrådsredogörelser från 2007 till 2010, som vindkraftprojektörer lämnat in i samband med tillståndsansökningar. För att få en geografisk spridning valdes deltagarlistor från samråd genomförda i Lövånger (Skellefteå kommun), Åsele, Sorsele, Vinliden (Lycksele kommun) och Kamsjö (Vindelns kommun).

Urvalet av företrädare för projektörerna gjordes med utgångspunkt från att de genomfört samråd under de senaste åren på olika platser i länet.

Intervjuundersökningens genomförande

Intervjuundersökningen genomfördes under perioden 2010-11-08–2010-11-23. Tre öppna diskussionsfrågor var vägledande för intervjuerna:

- Hur upplevde ni samrådet?
- Vad kännetecknar ett framgångsrikt samråd?
- Vad tycker du behövs eller vad tycker du behöver förändras för att samråd skall bli bättre eller mer lyckade?

För att säkerställa frågornas tillförlitlighet genomfördes inledningsvis en provundersökning. Efter 50 telefonintervjun avbröts undersökningen därför att

metodmässig mättnad var uppnådd - fler intervjuer bedömdes inte tillföra undersökningsmaterialet ytterligare väsentlig information.

Totalt intervjuades:

- 7 vindkraftprojektörer
- 13 kommunala tjänstemän
- 30 privatpersoner - några av dessa representerade också intresseföreningar och organisationer (de som intervjuades var de 6 personer från varje deltagarlista som först svarade vid påringningen).

Analysen av intervjupersonernas svar utfördes parallellt och kontinuerligt med intervjuerna.

För att lättare sprida och tillgängliggöra undersökningsresultatet och uppnå målsättningen med studien har en särskild informationsfolder tagits fram.

3. KORT OM VINDBRUKET I VÄSTERBOTTENS LÄN

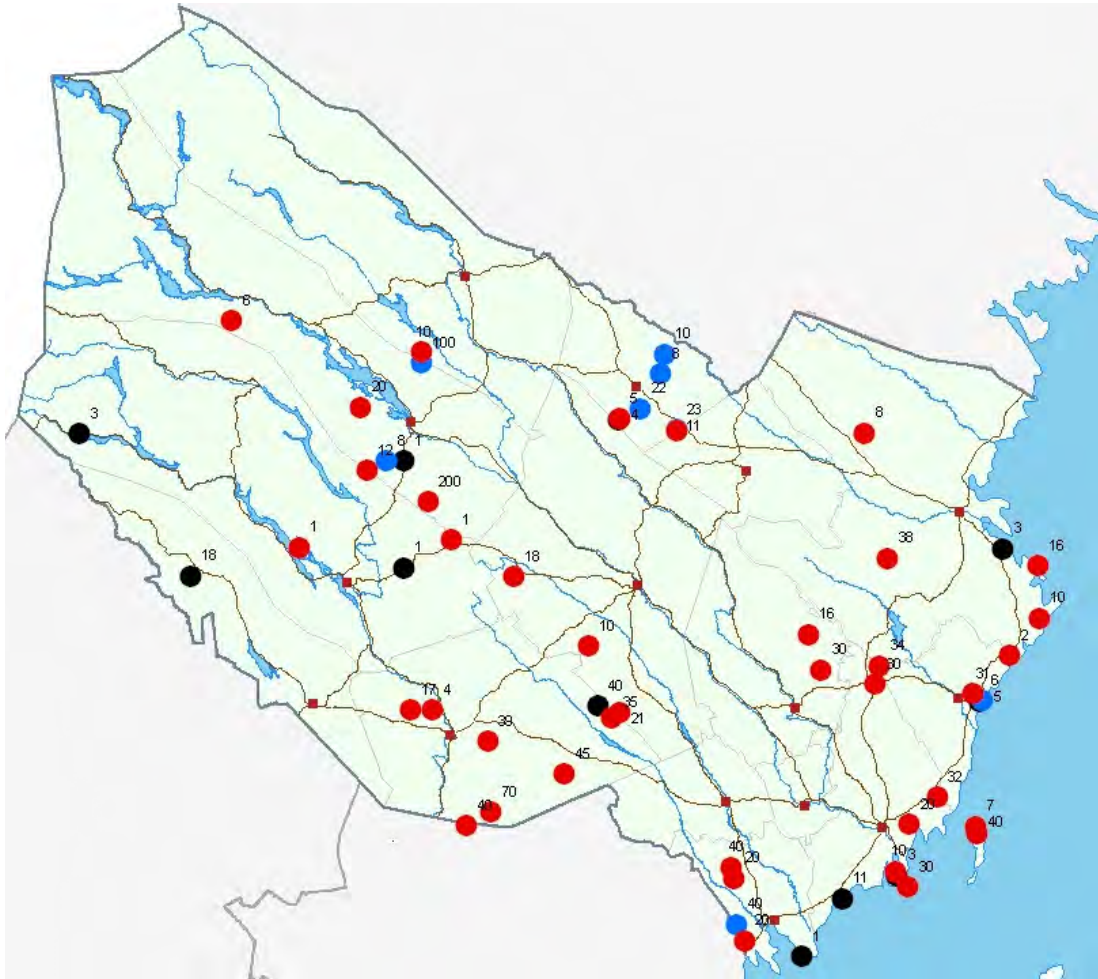
Som en följd av mycket goda vindförhållanden har Energimyndigheten bedömt Västerbottens län som mycket betydelsefullt för en utbyggnad av vindkraften.

Länet har jämförelsevis stora arealer utpekande områden av riksintresse för vindbruk och intresset av att få bygga vindkraftsanläggningar är också både stort och ökande med allt vad det innebär.

I figur 1 visas schematiskt läget i länet i slutet av år 2010. Då fanns:

- Drygt 50 byggda vindkraftverk på 9 olika platser i länet
- Beviljade tillstånd för uppförande av omkring 260 verk på 9 andra platser
- Visat intresse bland olika vindkraftprojektörer att få bygga omkring 970 vindkraftverk på nära 40 platser i länet.

Tendenserna i utvecklingen av vindbruket är att de vindkraftverk som byggs blir högre och högre och att varje park blir större och större, såväl ytmässigt som omfattning av antal verk.



Figur 1. Läget i Västerbottens län i slutet av 2010. De svarta punkterna markerar platser där vindkraftverk finns uppförda, de blå där projektörer har fått tillstånd att bygga (vissa är redan under uppförande) och de röda där projektörer håller på att samråda eller ansöka om tillstånd att få bygga vindkraftsanläggningar. Miljöenheten, Länsstyrelsen Västerbotten

4. VAD MENAS MED SAMRÅD OCH VARFÖR SKA MAN SAMRÅDA?

Att samråda betyder att överlägga, konferera eller i vardagligt tal ”slå sina kloka huvuden ihop”. Samråd kan bestå av ett eller flera tillfällen då parter kan framföra sina synpunkter och diskutera dessa.

Syftet med att samråda kan kortfattat sägas vara att skapa ett bättre underlag för beslut av framtida projekt bland berörda parter. Samråd syftar vidare till att minska osäkerheter, täppa till kunskapsluckor och avhjälpa andra svårigheter.

Som tidigare nämnts krävs ett omfattande och noggrant förarbete innan en vindkraftsanläggning kan etableras. Varje etablering föregås av ett planeringsarbete och en tillståndsprocess som berör en mängd aktörer med skilda intressen. Genom att samråda kan berörda parter och intressenter mötas och diskutera så att kvalitet, omfattning och effektivitet kan säkras.

De samråd som ska genomföras för att en projektör skall få tillstånd att bygga en stor vindkraftsanläggning regleras i Miljöbalken (MB).

Miljöbalken innehåller regler om när och hur samråd ska genomföras med myndigheter, berörda, allmänheten m.fl. De formella kraven utgör dock ingen garanti för att medborgares synpunkter beaktas fullt ut vid ett enskilt projekt. För att det ska uppnås krävs från projektörernas sida ett medvetet arbetssätt med ett direkt syfte att skapa ett bättre beslutsunderlag.

I råd och anvisningar² för att lättare tolka lagarna påpekas att samråd underlättar framtagandet av bakgrundsdata och nulägesbeskrivning samt avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning. Samråd fyller också en viktig funktion vad gäller identifiering av alternativa och skadeförebyggande åtgärder samt förutsägelse och bedömning av miljöeffekter.

Det argumenteras även för att väl fungerande samråd minskar risken för tidskrävande kompletteringar och överklaganden.

² Se t.ex. Vindkraftshandboken. Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden. Boverket (2009).



Fundament under uppbyggnad på Gabrielsberget, Nordmaling kommun. Förankringen av ett vindkraftverk är viktig av många olika skäl . Foto: Marita Alatalo

5. RÅD TILL EN SAMRÅDSLEDNING - Undersökningsresultat

Det har inte varit särskilt svårt att utifrån genomförd intervjuundersökning identifiera vad svarspersonerna kännetecknar som ett bra samrådsförfarande mellan vindkraftprojektörer och en allmänhet.

Undersökningsresultatet baseras som tidigare beskrivet på ett 50-tal intervjuer med personer som deltagit på samråd inför planeringen av en vindkraftsanläggning. Intervjupersonerna har på ett öppet och vällovligt sätt berättat om sina erfarenheter av samrådsmöten – vad de har upplevt som bra, mindre bra och ibland dåligt samt vilka förändringar som de ser som nödvändiga.

Intervjupersonernas svar har analyserats och kategoriserats till framgångsfaktorer och redovisas här formulerade som råd på förhållningssätt till ansvariga för samråd. För att förklara och förtydliga råden ges exempel på hur en samrådsledning bör planera, agera

och genomföra samråd. Med samrådsledning menas här den eller de som ansvarar för samrådet. Det kan vara en eller flera företrädare för projektören. En projektör anlitar ibland konsulter.

FÖRE SAMRÅDET

Samrådsledningen bör anstränga sig ordentligt för att komma i kontakt med dem som antas bli berörda av planerad anläggning!

De bör:

- Leta upp t.ex. berörda permanentboende, fritidshusboende och sommargäster
- Leta upp berörda föreningar t.ex. byaföreningar, idrottsföreningar, fiskeföreningar, jaktlag
- Leta upp berörda organisationer t.ex. Naturskyddsföreningen, Friluftsrådet, Svenska Turistföreningen

Samrådsledningen bör i god tid ge information om sin projekttid och inbjuda till samråd!

De bör:

- Så tidigt som möjligt kontakta berörda så att möjlighet ges till förberedelser
- Kontakta berörda via telefon eller brevutskick
- Bjud in kommunala tjänstemän till samrådsmötet
- Annonsera tydligt t.ex. i lokaltidning, Ortsblad och lokalteve

Samrådsledningen bör samråda så tidigt som möjligt!

De bör:

- Välja tidpunkt för ett första samrådsmöte så att framförda synpunkter kan beaktas
- Verka för att eliminera missförstånd och spekulationer

Samrådsledningen bör anpassa mötestid och mötesform!

De bör:

- Överväga noga om mötet skall genomföras under dagtid eller kvällstid, vardag eller helg
- Överväga om samma möte behöver genomföras vid två olika tillfällen

- Enbart bestämma en tidpunkt för mötets början så att gott om tid finns för frågor
- Anpassa mötesformen för att stimulera till diskussion t.ex. informera i helgrupp och diskutera i smågrupper
- Variera mötesform med t.ex.öppet hus, stormöte, workshop
- Använda ändamålsenlig möteslokal

Samrådsledningen bör vara väl förberedd inför samrådet och kunna sin sak!

De bör:

- Vara pålästa och kunna svara på frågor
- Informera, motivera och förklara sin projektidé
- Fokusera på saklig information
- Presentera kvalitetssäkrat kunskapsunderlag
- Ha skaffat sig lokalkännedom
- Ha skapat sig en förförståelse hur planerad anläggning på olika sätt kan komma att påverka bygden

UNDER SAMRÅDET

Samrådsledningen bör tänka på sitt bemötande under samrådet!

De bör:

- Vara trevliga, vänliga och ödmjuka
- Skapa en atmosfär av ömsesidig förståelse
- Ta hänsyn och respektera mötesdeltagarna

Samrådsledningen bör vara skicklig i möteteknik!

De bör:

- Tala tydligt och enkelt så att alla förstår
- Använda bilder, kartor och illustrationer för att förmedla en helhetsbild
- Se till att alla har möjlighet att komma till tals
- Ta alla frågor på allvar - inga frågor är dumma
- Eftersträva att skapa en mötesatmosfär så att alla känner sig välkomna att ställa frågor
- Kunna avbryta långdragna resultatlösa diskussioner med syfte att gå vidare med mötet

- Kunna ”läsa av” mötesdeltagarnas behov och vara pedagogiska t.ex. genomföra extra möte med enskilda vid behov
- Kunna ”känna av” och anpassa sig till lokala förhållanden
- Försäkra sig om att de gjort sig förstådda och förstått framförda synpunkter
- Bjuda på fika

Samrådsledningen bör informera om tillståndsprocessen och samrådets syfte samt hur och när en allmänhet kan påverka!

De bör:

- Klargöra när, var och till vem skriftliga synpunkter kan lämnas
- Informera om gällande lagstiftning t.ex. kommunens tillstyrkan
- Informera om tidplanen för projektet

Samrådsledningen bör vara öppen för en diskussion kring sin projektidé samt värdera och beakta lokala synpunkter – inte presentera ett färdigt förslag!

De bör:

- Vara lyhörda
- Vara ärliga och våga hantera besvärliga frågor
- Vara kompromissvilliga och öppna för förslag
- Vara villiga att diskutera lokalisering, utformning och omfattning
- Sträva efter en ”win-win situation” - bästa möjliga lösningar för alla inblandade
- Verka för att samrådsmötet blir en förhandling
- Betrakta samråd som ett redskap att inhämta svårtillgänglig kunskap om lokala förhållanden
- Undvika att ta hjälp av partiska representanter från området t.ex. berörda markägare

EFTER SAMRÅDET

Samrådsledningen bör vara angelägen om att svara på framförda frågor!

De bör:

- Visa god vilja
- Informera om hur projektet fortskrider t.ex. med hjälp av en hemsida
- Återkoppla

- Lämna kontaktuppgifter till ansvariga för projekteringen och till tjänstemän vid myndigheter som kan svara på frågor
- Anlita regional eller lokal kontaktperson för smidig kommunikation
- Genomföra flera samrådsmöten över tid
- Erbjuder intresserade studiebesök om planerad anläggning blir verklighet



Studiebesök är ett bra sätt att visa och förklara hur en vindkraftsanläggning ser ut och fungerar.

Foto: Marita Alatalo

Samrådsledningen bör noga reflektera över genomfört samråd och upprättad samrådsredogörelse!

De bör:

- Redovisa hur framförda frågor har besvarats och beaktats
- Utvärdera mötesformen och genomföra nödvändiga justeringar
- Tillgängliggöra samrådsredogörelsen t.ex. via hemsida

Länsstyrelsen Västerbotten
Storgatan 71 B, 901 86 Umeå

www.lansstyrelsen.se/vasterbotten
vasterbotten@lansstyrelsen.se
090-10 70 00

ISSN 0348-0291