

Blæst om demokratiet

Kommunale erfaringer med vindmøller viser, at grøn omstilling involverer storkapital og stærke interesser. Det udfordrer lokaldemokratiet

Folketinget har med Energiaftalen besluttet sig for grøn omstilling - fra afhængighed af olie og kul til vedvarende energi.

Vedvarende energi er i høj grad lokalt produceret, hvad enten det er biomasseanlæg, solceller, eller vindmøller. Spørgsmålet er, om omstillingen måske kan bidrage til udvikling af lokalområderne og styrke lokaldemokratiet?

Erfaringerne fra vindmølleplanlægning i de danske kommuner viser, at det afhænger af, hvilken demokratiopfattelse man har. Nogle politikere vil måles på at skabe resultater, andre på at sikre en fair proces og

+ Er det overhovedet realistisk at se grøn omstilling som et redskab til lokaldemokratisk udvikling?

atter andre på at skabe fællesskab. Der er brug for det hele, hvis omstillingen skal gavne lokalsamfundet, uden at borgerne tabes i svinget.

Vi har interviewet 18 lokalpolitikere og planlæggere i fire jyske kommuner: Lemvig, Ringkøbing-Skjern, Varde og Sønderborg. Disse kommuner har sat sig for at fremme vedvarende energi i form af vindmøller.

Hvor der ofte er opbakning til vedvarende energi på det principielle plan, kan der være modstand blandt borgerne, når det kommer til den faktiske placering af vindmøllerne.

Så hvordan håndterer man dette på god demokratisk vis? Det har politikerne forskellige bud på. De har nemlig forskellige opfattelser af det gode demokrati: Om de skal måles på proces eller på resultat, hvem det er vigtigt, der deltager, og hvad planlægningens rolle er.

På tværs af kommunerne har vi udkrystalliseret det i fire forskellige forståelser af, hvad politikere og planlæggere opfatter som det gode demokrati.

Systemdemokratiet

»Systemdemokratiet« tager afsæt i, at politikerne er demokratiets repræsentanter. De er valgt af lokalbefolkningen til at tage ansvar for det fælles bedste. Vindmøller opfattes som en privat erhvervsaktivitet, der værdsættes, men hvor kommunen er regulerende myndighed snarere end drivkraft.

Systemdemokratiet fokuserer på *processen*. Der planlægges for vindmøller i det åbne land med det formål at afveje vindmøller mod andre interesser.

Med strategisk planlægning og områdeudpegning bliver det synligt for såvel borgere som potentielle vindmølleopstillere, hvor der kan forventes vindmøller. Det fremmer retssikkerhed, så alle interesser får en lige og fair behandling efter loven.

I denne demokratiforståelse søges lokal modstand forebygget ved en velgennemtænkt planlægning og ved at give den legitimitet gennem inddragelse i processen i såvel den strategiske planlægning som projektplanlægning for de enkelte vindmølleområder.

Vindmøllerne ved havnen i Hvide Sande er fondsejede. Det betyder, at overskuddet fra møllerne har kunnet arbejde videre lokalt til gavn for erhvervsliv og infrastruktur.

FOTOS: TOVE ENGGROB BOON



Hvad er så ulemperne?

- At planlægning er passiv. Udpegning i sig selv sikrer ikke, at der rejses vindmøller. Men fordi det har været en lukrativ forretning, er det sket indtil videre
- Processen garanterer ikke, at borgerne føler sig inkluderet. For når planlæggerne er klar til inddragelse i fx temaplanudkast, er borgerne ofte ikke klar. De bliver først opmærksomme, når vindmøllerne er på vej op. Og ikke alle borgere ser sig vel repræsenteret af interesseorganisationer, så det hindrer ikke i sig selv lokal modstand
- Adgangen til at klage bidrager til retssikkerheden. Samtidig påfører massiv brug af klageadgangen dog også kommunen væsentlige, administrative omkostninger
- Når arealerne i planen er brugt op, kommer der ikke flere møller. Medmindre man ændrer taktik

Forretningsdemokratiet

»Forretningsdemokratiet« tager ligesom planlægningsdemokratiet afsæt i, at politikerne er demokratiets repræsentanter.

Men politikere med denne demokratiforståelse tjener demokratiet ved at skabe *resultater* og finder det vigtigere end processen. Her vægtes den lokale, økonomiske udvikling og samfundsmæssige nytte højt. Planlægningen bruges derfor ikke så meget som et retsgrundlag til at vurdere ansøgninger ud fra. Den bruges mere som et dynamisk værktøj, der løbende tilpasses, så den understøtter initiativ og handlekraft - nemlig vindmølleopstillerne. Lokal modstand er forståeligt, men opfattes ikke i sig selv som et problem, da man som politiker også skal tage de upopulære beslutninger. Planlovens proceskrav om høring skal naturligvis følges, men om folk føler sig inkluderet er mindre væsentligt. >

I Forretningsdemokratiet ses vindmøller som en vækstmotor, der skaber et levedygtigt landdistrikt. Vindmøller er altså del af en større industriel satsning baseret på omstillingen til et CO₂-neutralt samfund.

Hvad er så ulemperne?

- Denne model fungerer bedst, hvor der er politisk flertal. Ellers kan det blive svært at skabe politisk enighed om at gennemføre et projekt, hvis der opstår lokal modstand
- Ideen med at skabe resultater er, at det skal komme kommunen og dens borgere til gavn i form af indtjening eller beskæftigelse. Men inden for lovens rammer er det som politiker svært at sikre, at det er lokale kræfter, der kommer på banen. I princippet kunne alle vindmølleansøgninger komme fra en ekstern opstiller med risiko for, at kommunen reduceres til at blive depot for vindmøller, hvor afkastet falder langt uden for kommunens grænser

Fællesskabsdemokratiet

Mange af de politikere, vi talte med, var optaget af sammenhængskraften i kommunen. Kommunesammenlægningen i 2007 har samlet områder, som normalt definerede sig selv i modsætning til hinanden.

Afstanden mellem borger og byråd er blevet større, og på landsplan er mindre end fem pct. medlem

af de politiske partier, så flere politikere følte et behov for at gøre noget. Det tegnede konturerne af en tredje demokratiforståelse, som vi vil kalde »Fællesskabsdemokratiet«.

Det er forankret i ideen om, at politikernes væsentligste opgave er at skabe noget, man kan være fælles om, og hvor folk føler sig *inkluderet* - ikke *ekskluderet*. Her bliver såvel visioner om en CO₂-neutral kommune som vindmøller blot redskaber til at nå målet om et styrket fællesskab. Lokal modstand opfattes derfor som dybt problematisk og tilstrækkelig begrundelse for at opgive ambitionerne om at rejse vindmøller.

Desværre er erfaringen fra alle kommuner, at netop vindmøller ofte skaber splittelse i lokalsamfund og kommunen. Fordelingen af ulemper (støj og lysgener) og fordele (indtjeningen) opleves nemlig som

VINDMØLLER OG VIRKEMIDLER

Fra 1970'erne og frem dukkede adskillige vindmøllelaug op. I 2001 havde op mod 175.000 husstande medejerskab i vindmøller. Møllerne er i mellemtiden blevet stadig større og dyrere, så det kræver investorer med adgang til meget kapital. Kommunerne planlægger i form af temaplanlægning og konkret projektplanlægning med tilhørende VVM. Siden 2009 har lov om vedvarende energi (VE loven) givet virkemidler for at fremme, at der rejses vindmøller: 1. Krav om at 20 pct. af vindmølleaktierne skal tilbydes lokale beboere. 2. Erstatningsordning for beboere med værditab større end én pct. 3. Grøn ordning, dvs. penge som kommunen kan søge hos Energinet til lokale initiativer. 4. Garantifonden, som garanterer lån til lokale vindmøllelaugs forundersøgelser.



meget ulige, og hverken Planloven eller virkemidlerne i lov om vedvarende energi er tilstrækkelige til at ændre dette.

Hvad er så ulemperne?

- Det kan synes utopisk, at alle skulle være enige og ingen imod, så med ambitionen om at alle skal føle sig inkluderet, kommer der aldrig nogen vindmøller op
- Det kan være svært som kommune at få borgerne til at tage ejerskab til en fælles vision formuleret af politikerne og ikke af lokalsamfundene selv

Spørgsmålet er derfor, om man kan skabe en visions- og planlægningsproces, der direkte engagerer borgerne på en sådan måde, at man opnår det ønskede resultat om fælleskab?

Græsrodsdemokratiet

I andre kommunale sammenhænge er der stort fokus på »samskabelse« mellem kommune og borgere. Borgerne skal tage medansvar for og initiativ til at skabe et velfungerende samfund og ikke blot se sig som kunder i velfærdsbutikken.

I forlængelse af dette savnede vi som interviewere, at kommunerne havde overvejet at starte ude i lokalsamfundene netop med henblik på samskabelse af lokalsamfundene.

Vi præsenterede derfor politikerne og planlæggerne for det, som med et gammelt ord kan kaldes

»græsrodsdemokratiet«. Men alle vurderede denne idé som dybt naiv.

Vi foreslog, at man startede med at lave borgerdrevne visionsprocesser: Hvad skal kendetegne

vores lokalsamfund? Hvad vil vi med vores kommune og landskab - vil vi have vedvarende energi - og hvis ja, kan vindmøller så være løsningen?

Målet bliver altså, at borgerne *sammen* udvikler en vision for lokalsamfundet, som de kan se sig selv i og derfor også engagerer sig i at realisere. Herudfra kunne der så udvikles en kommunal strategi for vindmøller, hvor den planlægningsmæssige del tænkes ind sammen med en strategi for at understøtte lokal finansiering og udvikling. Et lokalsamfund kunne fx i fællesskab opkøbe et areal og rejse vindmøller og geninvestere afkastet i lokalsamfundet.

Tilsvarende initiativer ses fx i Skotland, hvor lokalt ejede trust funds køber arealer tilbage fra de store jordbesiddere. En sådan model kunne sikre, at folk føler sig inkluderet i et fælleskab, og den kunne skabe resultater ikke blot i form af vindmøller, men også udvikling af et livskraftigt og bæredygtigt lokalsamfund der selv skaber vækst og udvikling.

Hvad er så ulemperne?

- Der vil altid være nogle, som er imod vindmøller, fordi nogle berøres mere end andre
- Vindmøller har udviklet sig til big business - kæmpe vindmøller, som kræver investorer, der for længst har lagt optioner på landskabet gennem bilaterale aftaler med beboerne. Kommunerne ser derfor i større grad sig selv som kontrollører af eller facilitatorer for markedet og kapitalindustrien uafhængig af deres demokratiske tilgang
- Vindmøllerne kan ikke være kommunalt ejede, så enten skal borgerne selv rejse kapital eller trække på en eksisterende fælles organisation, eksempelvis det lokale elforsyningselskab eller som i Hvide Sande, hvor Havnen rejste tre vindmøller

Hvad kan vi lære?

Erfaringerne fra vindmølleopstilling rejser spørgsmålet: Er det overhovedet realistisk at se grøn omstilling som et redskab til lokaldemokratisk udvikling?

Vindmøller er i dag en milliardindustri, hvor kun kapitalstærke interessenter kan følge med, og lokalsamfundene risikerer snarere at blive kørt over end at få de ønskede erhvervs- og beskæftigelsesmæssige gevinster.

Det kræver derfor både, at politikerne fører en proaktiv erhvervs politik, og at de er enige om, hvad de vil med landområderne. Dernæst kræver det en stærk planlægning for det åbne land til at regulere udviklingen og undgå, at den kortsigtede økonomiske gevinst sker på bekostning af langsigtede interesser og de stærkes interesser på bekostning af de svages.

Det stiller kommunalpolitikere og deres planlæggere i en fortsat meget udfordrende rolle.

Cand.silv., ph.d. Lektor Tove Enggro Bøon og cand.scient. i Nature Management Tine Reimer, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO), KU.

En ordentlig samling vindmøller i det flade landskab ved Nørhede-Hjortmose, øst for Ringkøbing. Her var massive borgerprotester imod, men politikerne gik måltret efter at få dem op.