

Planering och kommunikation kring vindkraft i havet

En studie av lokala förankringsprocesser

RAPPORT 6350 • APRIL 2010



Planering och kommunikation kring vindkraft i havet

En studie av lokala förankringsprocesser

Sanna Mels

Avdelningen för vindkraft, Högskolan på Gotland

Lars Aronsson

Fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper,
Karlstads Universitet

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6350-4.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2010

Elektronisk publikation

Omslagsfoton: Stora bilden: Vattenfall. Lilla bilden: Jon Larsen



Förord

Behovet av kunskap om hur vindkraft påverkar människor och landskap, marin miljö, fåglar, fladdermöss och andra däggdjur är stort. I tidigare studier av vindkraftsanläggningars miljöpåverkan har det saknats en helhetsbild av de samlade effekterna. Det har varit en brist vid planeringen av nya vindkraftsetableringar.

Kunskapsprogrammet Vindval är ett samarbetsprogram mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket med uppgiften att ta fram och sprida vetenskapligt baserade fakta om vindkraftens effekter på människa, natur och miljö. Vindvals mandat sträcker sig fram till 2012.

Programmet omfattar omkring 30 enskilda projekt och tre så kallade syntesarbeten. I syntesarbetena sammanställer och bedömer experter de samlade forskningsresultaten och erfarenheterna av vindkraftens effekter inom tre olika områden – människor, fåglar och fladdermöss samt marint liv. Resultaten från Vindvals forskningsprojekt och syntesarbeten ska ge underlag för miljökonsekvensbeskrivningar och planerings- och tillståndsprocesser i samband med etablering av vindkraftsanläggningar.

För att säkra hög kvalitet på redovisade rapporter ställer Vindval höga krav vid granskning av och beslut om forskningsansökningar, och för att godkänna rapportering och publicering av forskningsprojektens resultat.

Den här rapporten har skrivits av Sanna Mels, vid Högskolan på Gotland. Lars Aronsson, vid Karlstads Universitet har varit vetenskaplig ledare för projektet. Projektet genomfördes under åren 2006–2009 vid Högskolan i Kalmar, numera Linnéuniversitetet. Skribenten svarar för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vindval i april 2010

Innehåll

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | INTRODUKTION | 13 |
| 1.1 | Inledning: Vindkraft och spänningen mellan ekologisk och social hållbarhet | 13 |
| 1.2 | Studiens syfte och frågeställningar | 15 |
| 1.3 | En jämförande studie av tre kommuner | 16 |
| | Mörbylånga och Torsås kommuner – ett komplext vindkraftssammanhang | 16 |
| | Skurups kommun och Abbekåsprojektet | 17 |
| 1.4 | Metod och avgränsningar | 19 |
| 1.5 | Rapportupplägg och läsanvisningar | 22 |
| 2 | PLANERING OCH KOMMUNIKATION – MAKT OCH MOTTAGANDE | 23 |
| 2.1 | Samhällsplanering och kommunikation | 23 |
| | Utvecklingsplanering | 24 |
| | Makt och deltagande i planeringen | 25 |
| 2.2 | Kommunikativa synsätt och strategier | 28 |
| | Transmissionssynen – och det reaktiva agerandet | 29 |
| | Den meningsskapande synen – och det proaktiva agerandet | 30 |
| 2.3 | Media som ”agendasättare” | 32 |
| 2.4 | Sammanfattning | 33 |
| 3 | FALLSTUDIER: MÖRBYLÅNGA OCH TORSÅS KOMMUNER | 35 |
| 3.1 | Inledning | 35 |
| 3.2 | Förankringen i planeringen | 36 |
| | Planeringserfarenheter i Mörbylånga kommun | 36 |
| | Planeringserfarenheter i Torsås kommun | 36 |
| | Mellankommunal planering och allmänhetens inflytande | 37 |
| | Vindkraftsprojektens förhållande till befintlig fysisk planering | 39 |
| | Vindkraft som resurs i utvecklingsplanering | 40 |
| 3.3 | Förankringen i praktiken | 42 |
| | Fokus på möjligheter och goda relationer | 42 |
| | Initial förankring och samrådsprocessens utformning | 42 |
| | Deltagande och inflytande | 44 |
| | Det öppna stämningssläget | 46 |
| | Ömsesidigt lärande och återkoppling | 47 |
| | Informationsspridning genom media och evenemang | 50 |
| 3.4 | Sammanfattning | 51 |
| 4 | FALLSTUDIE: SKURUPS KOMMUN | 53 |
| 4.1 | Inledning | 53 |
| 4.2 | Förankring i planeringen | 53 |
| | Folkomröstning beslutar om vindkraft | 55 |
| 4.3 | Förankringen i praktiken | 56 |
| | Låg tillit efter brister i initial förankring | 56 |
| | Legitimiteten i processen ifrågasätts | 58 |

| | | |
|----------|---|----|
| | Kommunikation som maktkamp | 59 |
| | Försök att ändra kommunikationsstrategi | 60 |
| | Otydlig information i planeringen | 61 |
| 4.4 | Sammanfattning | 62 |
| 5 | VINDKRAFTEN I MEDIA | 64 |
| 5.1 | Inledning | 64 |
| 5.2 | Ämnen i fokus speglar utvecklingen | 65 |
| 5.3 | Aktörernas utrymme och ståndpunkter i media | 66 |
| | Tidningarnas hantering | 66 |
| | Myndighetspersoner i media | 66 |
| | Allmänhetens aktiva deltagande | 67 |
| | Vindkraftsentreprenörernas deltagande i media | 68 |
| 5.4 | Vindkraftsplaneringen i media | 68 |
| | Mediedebatten och den fysiska planeringen | 69 |
| | Medierapporteringen och utvecklingsplaneringen | 70 |
| | Osäkerhetsfaktorer och forskningsbehov | 71 |
| 5.5 | Nyhetsförmedlare eller debattforum? | 72 |
| 5.6 | Frågan om legitimitet och inflytande i processen | 73 |
| 5.7 | Sammanfattning | 74 |
| 6 | HUR FORMAS LOKAL FÖRANKRING GENOM PLANERING OCH KOMMUNIKATION? | 76 |
| 6.1 | Skillnader mellan kommunernas mottagande | 76 |
| | Grundsynen på vindkraft | 77 |
| 6.2 | En proaktiv planering stärker det lokala inflytandet | 78 |
| | Värdet av en proaktiv planering | 78 |
| | Värdet av mellankommunal planering | 78 |
| | Planförutsättningar på nationell nivå | 79 |
| | Vindkraftsentreprenörernas utrymme i kommunal planering | 79 |
| 6.3 | Utvecklingsplanering som informell ”möjlighetsplanering” | 80 |
| | Spänningsfältet: kommunikativ planering – utvecklingsplanering | 81 |
| 6.4 | Den avgörande initiala förankringen | 81 |
| | Ödmjukhet och inlyssnande | 81 |
| | Information tidigt och i direkt form – en fråga om lokalt inflytande | 82 |
| 6.5 | Deltagande och inflytande – en demokratifråga | 83 |
| | Myndighetspersoner som centrala aktörer i förankringsprocessen | 83 |
| | Ökad förväntan om att bli inbjuden | 84 |
| | Olika arenor för diskussion och diskussionens räckvidd och stil | 84 |
| | Deltagande – en fråga om lokalt självbestämmande | 84 |
| 6.6 | Dialog och ömsesidigt lärande – en förutsättning för kunskapsbyggande | 85 |
| | Dialogens roll i en legitim process | 85 |
| | Ömsesidigt lärande ger lokalt inflytande och ömsesidig förståelse | 85 |
| | Den lokala närvarons betydelse för kommunikationen | 86 |
| | Ledarskapets betydelse i det lokala lärandet | 86 |
| 6.7 | Informationens roll i kunskapsbyggandet | 87 |

| | | |
|-------------------|---|-----|
| 6.8 | Hantering av kunskapsbrist och motstående intressen | 87 |
| | Ett proaktivt och respektfullt agerande | 88 |
| | Ny kunskap och anpassningar | 88 |
| | Frågan om ekonomisk kompensation | 88 |
| 6.9 | Lokala dagstidningars roll i förankringen | 89 |
| 6.10 | Grundläggande i förankringen: Tillit, legitimitet och lokalt självbestämmande | 91 |
| 6.11 | Sammanfattande slutsatser: Förankringsprocessen före – under | |
| | – efter etablering | 92 |
| | ”Före” betonas planering, ömsesidigt lärande, tillit och legitimitet | 92 |
| | ”Under” betonas socioekonomisk påverkan, upplevelse och kunskapsbyggande | 93 |
| | ”Efter” byggnation betonas information och erfarenhet | 93 |
| | ”Under hela processen” betonas kommunikation och utveckling | 94 |
| 7 | SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FRAMÅTBlick | 95 |
| 7.1 | Inledning | 95 |
| 7.2 | Alla aktörer | 95 |
| 7.3 | Vindkraftsentreprenörerna | 95 |
| | Initial förankring | 96 |
| | Under tillståndsprocessen | 96 |
| | Under byggnation | 97 |
| | Efter byggnation | 97 |
| | Efter senarelagt eller nedlagt projekt | 97 |
| 7.4 | Lokala och regionala myndigheter | 98 |
| | Fysisk planering | 98 |
| | Utvecklingsplanering | 98 |
| | Projektplanering | 98 |
| 7.5 | Media | 98 |
| 7.6 | Resultaten i förhållande till nya regler för tillståndsprövning | 99 |
| REFERENSER | | 100 |
| | Litteratur | 100 |
| | Elektroniska referenser | 105 |
| | Plandokument m.m. | 105 |
| | Nyhetsartiklar | 110 |
| | Intervjupersoner | 112 |
| BILAGOR | | 113 |
| | Bilaga 1: Metod och avgränsningar | 113 |
| | Jämförande studie med tre kommuner | 113 |
| | Empiriskt material och insamlingsmetoder | 114 |
| | Kvalitativ intervju | 115 |
| | Dokumenterat material | 116 |
| | Artiklar i lokala nyhetstidningar | 117 |
| | Innehållsanalys som bearbetningsmetod | 118 |

| | |
|---|-----|
| Kvalitativ innehållsanalys av intervjuutskrifter och dokument | 119 |
| Kvantitativ innehållsanalys av dokument | 119 |
| Analys av materialet i studien | 120 |
| BILAGA 2: INTERVJUGUIDER | 121 |
| Intervjuguide: vindkraftsentreprenörer | 121 |
| Intervjuguide: politiker/tjänstemän | 122 |
| BILAGA 3: KODSCHEMA FÖR MEDIEANALYS | 124 |

Sammanfattning

Vindkraftlokaliseringar i havet uppstod delvis som en reaktion på bristande acceptans för etableringar på land. Det visade sig dock att avvaktande attityder även uppstod vid etableringar i havet. Föreliggande rapport presenterar resultat från en studie som utreder hur lokala förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft kan påverka det lokala mottagandet. Planering och kommunikation utgör huvudteman. Fokus ligger på ett övergripande samhällsperspektiv där vindkraftsentreprenörers och myndighetspersoners arbete, samt medias återgivning ställs i centrum. Resultaten förefaller i stort även vara giltiga för landetableringar.

Studien jämför tre kustkommuner – Mörbylånga, Torsås och Skurup – med olika erfarenhet av vindkraftsprojekt i havet. De vindkraftsprojekt som ingår i studien är Utgrunden I, Yttre Stengrund, Utgrunden II och Trolleboda i södra Kalmarsund, samt Abbekåsprojektet utanför Skurups kommun. Studien bygger på intervjuer med vindkraftsentreprenörer, myndighetspersoner på lokal och regional nivå, planeringsdokument från dessa aktörer samt artiklar från lokala nyhetstidningar.

Resultaten visar på stora olikheter beträffande erfarenheter och utveckling. Sammanhanget kring södra Kalmarsund utvecklades till ett proaktivt och pådrivande planeringsarbete både på kommunal och regional nivå. Kommunikation mellan aktörerna utmärkte sig som tät och direkt och i hög utsträckning som ett ömsesidigt lärande, vilket stämmer överens med det som i planeringsteorin benämns som kommunikativ planering. Detta skapade från början en stark tillit mellan aktörerna som sedan visade sig tåla vissa utmaningar. Ett påtagligt engagemang för förnybar energi och det faktum att Torsås kommun var i stort behov av investeringar och ekonomisk utveckling lade grunden för ett ömsesidigt intresse. Nyhetsrapporteringen utmärktes av riklig och saklig information om utvecklingen och händelser kring vindkraftsprojektet.

Sammanhanget i Skurup framstod närmast som en antites till det föregående. Planeringsinsatserna blev i stor utsträckning reaktiva och inväntande i förhållande till vindkraftsetablering – både från entreprenörens sida och från kommunen, även om man inom kommunen gjort försök att planera för vindkraft. Entreprenörens bristande initiala förankring – i ett redan vindkraftskritiskt sammanhang – ledde till en låg tillit till projektören och projektet. Kommunen valde att i huvudsak överlämna beslutet om havsbaserad vindkraft och informationsarbete till medborgarna. Detta skedde genom en kommunal folkomröstning, vilken även kom att prägla samrådsförandet och debatten kring det planerade projektet. Debatten – som till stor del förflyttades till insändarsidorna när den direkta kommunikationen komplicerades – utmärkte sig som starkt polariserad. Debatten verkade även ha saknat ett tydligt ledarskap. När medborgarna röstat nej lades vindkraftsprojektet ned. Exemplet visade hur en låg tillit och legitimitet kan vara svår att reparera, trots insatser från projektören. Här fanns också tydliga element av kommunikation enligt transmissionssynen.

Studien belyser ett tydligt samband mellan aktörernas arbete med planering och kommunikation och attityderna till aktuella vindkraftsprojekt. Resultaten visar att planeringsinsatser och förhållande attityd vid lokala myndigheter, men även vid regionala och nationella myndigheter, kan spela en viktig roll för hur förankringsprocessen kring ett specifikt projektförslag formar sig. En proaktiv planering stärker det lokala inflytandet men bildar också ett tydligt ramverk inför konkreta projekt, vilket bidrar till legitimiteten i processen. När det gäller vindkraftsetablering i havet visade det sig att en mellankommunal planering kan vara nödvändig. En positiv koppling till lokal utvecklingsplanering stärker det ömsesidiga intresset.

Hur kommunikationen formar sig är en mer subtil process som starkt påverkar myndighetspersoners och allmänhetens upplevelser, och i förlängningen attityder, till vindkraftsprojektören och dennes projekt. En central slutsats är att vindkraftsprojektörens initial förankring kan vara avgörande för hur planeringsprocessen utvecklar sig. Ödmjukhet och en inlyssnande hållning från projektörens sida i inledningsskedet av ett projekt lägger grunden för en respektfull kommunikation och ett ömsesidigt lärande, enligt det kommunikativa planeringsidealet. Detta kan förebygga en distanserad och polariserad debatt. Genomgående i projektplaneringens alla faser är att det ömsesidiga lärandet mellan aktörerna underlättas av tät och öppen kommunikation och en lokal närvaro. Inte bara allmänhetens, utan även lokala myndighetsrepresentanters upplevelse av möjligheten till ett reellt inflytande i processen är viktigt i den lokala förankringen.

Informationsinsatser har en viktig funktion som del i en respektfull dialog och för att informera om utvecklingen i planeringen. Inte minst krävs tillförlitlig kunskap för att ge klarhet kring osäkra frågor. Generell information om vindkraftens påverkan och roll i samhället upplevs mest tillförlitlig då den förmedlas från en oberoende aktör. Informationsinsatser kan istället provocera om de upplevs som en retorisk kampanj att övertyga. Lokala tidningar förefaller i huvudsak återspegla det lokala stämningläget och kan både fungera som en berikande informationskanal och ett polariserande debattforum. Entreprenörernas och myndighetsföreträdarnas engagemang i frågan förefaller kunna påverka rapporteringens gestaltning.

Grundläggande för en socialt hållbar förankringsprocess är att skapa och reproducera tillit, legitimitet och lokalt självbestämmande kring vindkraftsfrågan.

Utifrån studiens resultat presenteras avslutningsvis sammanfattande slutsatser som riktas till de studerade aktörskategorierna var för sig. Dessa betonar ett proaktivt agerande i planeringen; respekt, öppenhet och lyhördhet genom information och dialog; arbete i riktning mot ett ömsesidigt lärande, samt anpassbarhet i planeringen för ett reellt inflytande.

Summary

Offshore wind power occurred partly as a response to the lack of acceptance of the land-based projects. It turned out, however, that critical attitudes also occurred regarding projects at sea. This report presents a study that investigates how different ways of managing local processes of reception and support can affect local responses to offshore wind power. Planning and communication are the main themes. From a broad societal perspective, the efforts of wind energy entrepreneurs and authorities, as well as media coverage in local newspapers are examined. The results appear to a sizeable extent to be valid for land-based wind power as well.

The study compares three coastal communities – Mörbylånga, Torsås and Skurup – with different experiences of offshore wind power. The projects studied are Utgrunden I, Yttre Stengrund, Utgrunden II and Trolleboda (all located in the southern Kalmar Sound), as well as the Abbekås project (situated within Skurup municipality). The study is based on interviews with contractors, authorities at the local and regional level, planning documents from these actors, and articles from regional newspapers. The results indicate large differences in experiences and how projects evolved. The conditions in the Kalmar Sound developed as a proactive and forward-looking planning effort at both the local and regional level. Communication between actors stood out as dense and direct and was largely based on mutual learning. Much of this was consistent with what in planning theory is known as communicative planning. A strong sense of trust between actors existed from the start and could be sustained when new challenges appeared. A tangible commitment to renewable energy and the fact that Torsås municipality was in great need of economic development, formed the basis for mutual interests. Coverage in local newspapers was characterized by ample and factual information on developments and public events around the wind power projects.

The case of Skurup appeared as a total antithesis. Planning efforts were largely reactive in relation to wind power projects. This was true for the contractor as well as for the municipality, although the latter made an attempt to plan for wind power. The contractor's initial failure to actively deal with the issue of reception and support – in a context already brimming with skepticism – led to a low confidence in the project and its organization. The municipal authorities decided to leave the decision on offshore wind power and the spreading of information almost entirely to the local public. The decision was made through a municipal referendum, the preparation of which came to influence the consultation procedure and debate around the planned project. The debate – much of which was transferred to the letters to the editor pages of regional newspapers as soon as direct communication turned complicated – stood out as strongly polarized. The debate also seemed to be short of any clear guidance. When citizens finally voted against offshore wind power, the whole project had to be abolished. The example showed how a low trust and legitimacy can be difficult to repair, despite later efforts from the contractor. It also showed

clear elements of communication according to what in planning theory is known as a transmission perspective.

The study highlights a clear link between the efforts of actors in planning and communication, and attitudes to wind power projects. It shows that the processes shaping support surrounding a specific project proposal are substantially influenced by the planning efforts and the prevailing attitude among local authorities, as well as among regional and national ones. A proactive planning effort tends to not only strengthen local influence, but also to constitute a comprehensible framework for concrete projects – all of which contributes to the legitimacy of the planning process. In the case of offshore wind power, it appeared that planning across municipal boundaries may be necessary. A positive link to local development planning reinforces the mutual interest.

Communication is a subtle process that strongly influences the experiences of authorities and the public, and by extension, attitudes to entrepreneurs and their projects. A central conclusion is that a contractor's initial care for local support may be crucial for the subsequent planning process. Deliberation and an empathic listening approach from the entrepreneur's side in the initial stages of a project lays the foundation for respectful communication and mutual learning, in tune with a communicative planning ideal. This can prevent a dissociated and polarized debate. Throughout all the planning phases, mutual learning between actors is facilitated by dense and open communication and local presence. Experiences and perceptions among the public and officials of being able to genuinely influence the process, strongly influence local reception and support.

Information strategies have an important function as part of a respectful dialogue and in providing knowledge about developments in the planning. Reliable knowledge offering clarity around uncertain issues are indispensable. General information about the impact of wind power and its role in society is experienced as most reliable when it emanates from an independent actor. Information can provoke negative reactions if it is perceived as part of a rhetorical campaign to persuade people. Local newspapers seem to essentially reflect local opinion and sentiment and can both act as an information channel and a forum for an already polarized debate. The commitment of contractors and officials can arguably be of influence to media coverage.

Creating and maintaining trust, legitimacy and local self-determination concerning wind power, are fundamental to socially sustainable processes of reception and support. Finally, the report presents conclusions for the different actors involved. These conclusions focus on a proactive approach in planning; respect, transparency and responsiveness through information and dialogue; working towards mutual learning; and adaptability in planning in order to secure a genuine measure of influence.

1 Introduktion

1.1 Inledning: Vindkraft och spänningen mellan ekologisk och social hållbarhet

Under senare tid har antalet vindkraftsprojekt i Sverige ökat markant. I samband med denna process har olika mottagande bland myndigheter och allmänhet erfarits (Wüsterhagen, Wolsink & Büerer 2007). Visuella påverkan (Jobert, Laborgne & Mimler 2007, s. 2751–2760), ljudupplevelser och osäkerheter kring påverkan på djurlivet har visat sig tillhöra de återkommande argumenten mot vindkraftsetableringar på land (Wolsink 2000, s. 50; Walker 1995, s. 55). I detta sammanhang framstod möjligheten att etablera vindkraft i havsområden – ”havsbaserad vindkraft” som det vanligtvis benämns – som en lösning på problematiken. Under 1990-talets andra hälft inleddes därför en satsning på att etablera vindkraft i havet. Även planer på etableringar i havet, särskilt kustnära lokaliseringar, har dock visat sig ge upphov till protester (t.ex. Jay 2008, s. 2–3). Klintman och Waldo (2008) skriver om allmänhetens mottagande i sin genomgång av internationell forskning om acceptansläget kring vindkraft:

Inställningen till specifika etableringar är beroende av lokala värden, såsom naturvärden, rekreativsmöjligheter och turistnäring. Dock vill vi betona att acceptansnivån skiljer sig markant åt mellan olika länder och lokala områden, skillnader som inte är direkt kopplade till hur stor del av utrymmet som använts för vindkraftsetablering. Acceptansnivån är snarare kopplad till en rad faktorer som rör organisering, deltagande, beslutsprocesser och ekonomi (Klintman & Waldo 2008, s. 7).

Det har alltså visat sig att förankringsprocessen vid planering har stor inverkan på hur acceptansen för specifika projekt formas (Devine-Wright 2007; Strachan & Lala 2004; Wolsink 2007). Upplevd osäkerhet och negativa upplevelser av hur processen går till i de lokala sammanhangen försvinner givetvis inte i och med att vindkraft planeras i havet istället för på land. Snarare har det visat sig att det skapar nya farhågor och krav på planeringen som måste bemötas (Khan 2000, s. 5–6; Khan 2004a, s. 14).

Begreppet ”hållbar utveckling” som fick genomslag efter Riokonferensen 1992, innehåller förutom en ekologisk och en ekonomisk dimension även en social dimension (Lethonen 2004, s. 199; Jagers 2005, s. 13). En entydig definition på vad social hållbarhet är finns inte, men diskussionerna uppehåller sig i huvudsak vid begrepp som rättvisa och grundläggande mänskliga behov (t.ex. Lethonen 2004, s. 202; Jagers 2005, s. 12–14). Planeringsforskaren Abdul Khakee vidgar begreppet till ett svenskt sammanhang och menar att en socialt hållbar utveckling ”...omfattar inte enbart överlevnad utan innebär också att leva med en viss värdighet och att det finns vissa specifika kvaliteter i livet och vår omgivning. I den sociala hållbarheten ingår alltså dels behovet att

tillfredsställa längtan efter 'det sköna' och det estetiska i livsmiljön. Samhällsplanering för hållbar social utveckling bygger därför på en dialog med berörda människor" (Khakee 2005, s. 12). Denna definition fångar aspekter som aktualiseras vid vindkraftsplanering, om man med "värdighet" avser rättvisa och demokrati i planeringsprocessen. Många av argumenten kring vindkraft handlar också om exempelvis estetiska och kulturhistoriska kvaliteter i landskapsmiljön. Förutsättningen att bedriva vindkraftsprojekt på ett socialt hållbart sätt verkar alltså vara att det finns en dialog kring dessa aspekter. En studie om vindkraftsplanering kommer fram till att upplevelsen av rättvisa i processen är starkt förknippat med om den upplevs som legitimt genomförd (Gross 2007). Maarten Wolsink, en väletablerad forskare på acceptansområdet beträffande vindkraft, knyter indirekt an till den sociala hållbarhetsaspekten. Han diskuterar hur människors generella inställning till vindkraft ofta sammanblandas med deras inställning till ett specifikt projekt, vilket leder till kommunikationsproblem och missförstånd. I synnerhet om man antar att ett stöd för vindkraft kan skapas genom informationskampanjer om vindkraftens miljöfördelar, medan motstånd avfärdas som själviska NIMBY-attityder (uttrycket står för "Not In My Backyard" och med det menar man att människor i princip är för vindkraft, men inte vill ha dem i sin närhet). Wolsink kommer fram till att båda dessa synsätt är vanliga bland både exploitörer, myndigheter och forskare. Slutsatserna han drar är att motstånd bottnar mer i människors upplevelse av jämlikhet och rättvisa och en stark känsla för naturvärden, snarare än själviskhet (Wolsink 2007).

Satsningen på att etablera vindkraft i stor skala, är kopplad till en övergripande ekologisk dimension, då syftet är att minska miljöpåverkan från energiproduktionen. I Sverige har den politiska ambitionsnivån för andelen vindkraft i energisystemet vuxit stadigt och planeringsmålet är nu satt till 30 TWh år 2020 (Regeringens prop. 2008/09:163 2009; Regeringens prop. 2008/09:162 2009). Vindkraften har i flera led fått tyngd i planeringen, exempelvis genom införandet av det nya begreppet "vindbruk" och utformningen av riksintresseområden för vindbruk (Energimyndigheten 2009). Begreppet vindbruk definierades i regeringens vindkraftsproposition (Regeringens prop. 2005/06:143 2006) som "en lokalt förankrad, förnybar och långsiktigt hållbar näring baserad på produktion av el från vind".

Studien belyser en spänning mellan å ena sidan fokus på ekologisk hållbarhet, som vindkraften förväntas vara en del av – och som planerare och projektörerna "svarar på" – och å den andra sidan social hållbarhet där vindkraftsutbyggnaden samtidigt förväntas ske med hänsyn till rättvisa och estetiska värden. Projektörerna och planerarna måste alltså hantera att avvaktande attityder delvis kan vara ett uttryck för denna spänning.

1.2 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med den här studien utgår från frågan om social hållbarhet, och lägger fokus på att *utreda hur lokala förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft kan påverka det lokala mottagandet*. Med lokalt mottagande avses hur ett projekt möts av antingen ett välkomnande eller en avvaktande inställning bland lokala företrädare och allmänhet, till följd av förankringsprocessens genomförande. Med lokal förankring avses här en komplex process av ageranden och bemötanden som sker genom olika planerings- och kommunikationsprocesser. I dessa processer har lokala (och i vissa fall regionala) myndighetspersoner, vindkraftsentreprenörer, lokalmedia och allmänhet urskiljts som centrala aktörer. Bland dessa står huvudfokus på i första hand vindkraftsentreprenörerna men även myndighetspersonerna¹.

Förväntningen är att påvisade orsakssammanhang beträffande ageranden mellan dessa parter kan bidra till en förståelse för hur det lokala mottagandet till havsbaserad vindkraft formas. Exempelvis genom att utlösa ett motstånd, eller genom att skapa förståelse och tillit mellan parterna. Antagandet är att en överlagd förankringsprocess kan skapa en för alla mer positiv erfarenhet. Sådana tendenser har också urskiljts i andra studier (Wolsink 2007; Klintman & Waldo 2008).

Frågeställningarna utgår från några specifika aspekter som här antas ligga till grund för förankringsprocessen. *Kommunens planläggning* kring vindkraft har urskiljts vara en sådan grundläggande och mycket viktig utgångspunkt, som ska beaktas vid kommersiella planer på vindkraftsetablering. *Det kommunikativa arbetet* som i hög grad drivs av projektörerna under tillståndsprocessen är en annan. Detta arbete kan i praktiken genomföras på många olika sätt inom ramen för de juridiska regelverken. Här beaktas både fler aktörer och en längre tidsrymd med perioden före, under och efter etablering, där aktörernas egna initiativ och förhållningssätt spelar roll. Studien innehåller också en medieanalys. Syftet med denna är främst att undersöka *vilken mediebild* några lokala nyhetstidningar förmedlar kring vindkraftsutveckling, men även vilken roll media spelar i förankringsprocessen. Teoretiskt utgår studien från en miljökommunikativ ansats där kommunikations- och planeringsteori utgör centrala delar. En miljökommunikativ ansats representeras av den övergripande frågan: *Hur förankras havsbaserade vindkraftsprojekt lokalt genom planerings- och kommunikationsprocesser?* Utifrån ovan skisserade sammanhang blir de specifika frågeställningarna följande:

- Hur hanteras vindkraft, och i synnerhet havsbaserad vindkraft, hos de planerande myndigheterna? Vilket förhållningssätt framträder?
- Hur sker kommunikationen kring planerade vindkraftsprojekt i kustnära havsområden?
- Vilken roll får media som kommunikationsforum och vilken bild förmedlas kring aktuella vindkraftsprojekt till havs?

¹ För analys av allmänhetens upplevelser, se Klintman & Waldo (2008) och Waldo & Klintman (2010).

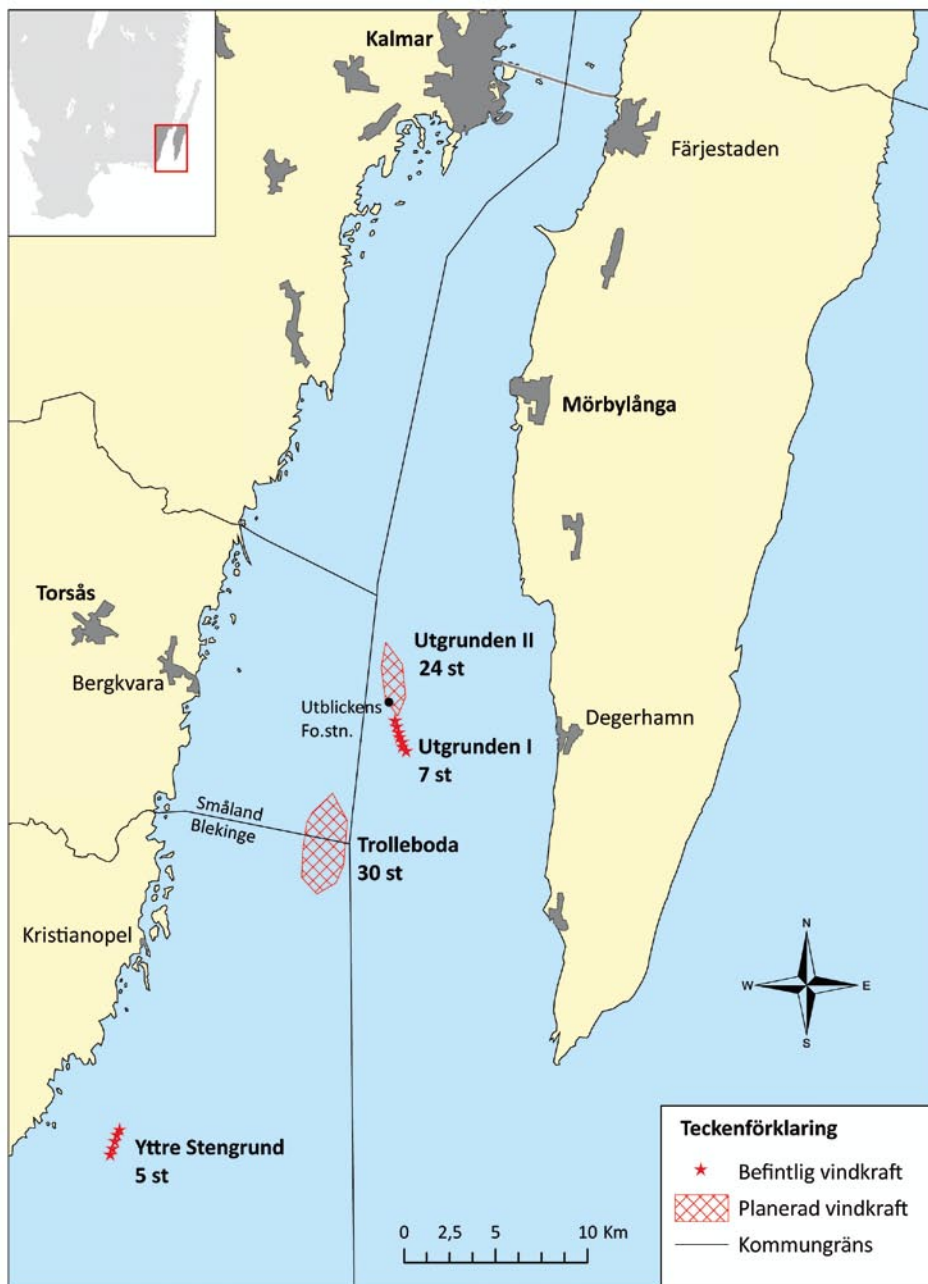
1.3 En jämförande studie av tre kommuner

Studien har genomförts som en jämförande studie av tre kommunala sammanhang som uppvisat olika mottagande till havsbaserad vindkraft i kustnära områden. De områden som utgör fallstudier är Mörbylånga, Torsås och Skurups kommuner, samtliga med erfarenhet av etableringsprojekt för havsbaserad vindkraft. Kommunerna har likartade förutsättningar då alla tre är svenska kust- och landsbygdskommuner med företrädesvis glesbygd och en mindre centralort. Dessa kommuner rymde olika mottaganden, i termer av yttranden och ageranden bland allmänhet och kommunal organisation. Från en avvaktande inställning inom Skurups kommun, över en blandat avvaktande och positiv inställning inom Mörbylånga kommun, till närvaron av en påtagligt positiv inställning inom Torsås kommun. Under arbetet har även funnits tillgång till intervjumaterial kring Lillgrund projektet som färdigställdes 2008 med 48 verk utanför Malmö (Vattenfall 2009a). Detta referensmaterial har varit värdefullt vid tankearbetet och förberedelserna till analysen. Eftersom det kommunala sammanhanget skiljer sig tydligt från de övriga i och med närvaron av en storstad, har det projektet inte tagits med i den jämförande analysen.

Mörbylånga och Torsås kommuner – ett komplext vindkraftssammanhang

Mörbylånga och Torsås kommuner som båda ligger i Kalmar län, delar utsikten över södra Kalmarsund där tillstånd har givits för fem vindkraftsparker, varav två hittills har byggts. De två kommunerna har delvis olika förutsättningar och erfarenheter när det gäller vissa aspekter på vindkraft i havet. Trots det finns flera gemensamma beröringspunkter. Den planeringsmässiga utvecklingen har exempelvis till stora delar utvecklats i riktning mot en regional samordning, och flera engagemang på regional nivå har involverat båda kommunerna. Skillnadernas som märkts gäller främst hur mötet mellan vindkraftsentreprenörerna och de lokala och regionala myndigheterna samt allmänheten formade sig. Mot denna bakgrund presenteras resultaten från studierna av dessa två kommuner i ett gemensamt kapitel (kap. 3). Området i sin helhet är också intressant som studieobjekt utifrån att det kom att anta formen av pilotverksamhet för vindkraft i havet. Utgrunden I som färdigställdes i december 2000 var då inte bara Sveriges första havsbaserade vindkraftspark, utan även världens största med en total effekt på 10 MW (Vattenfall 2008a).

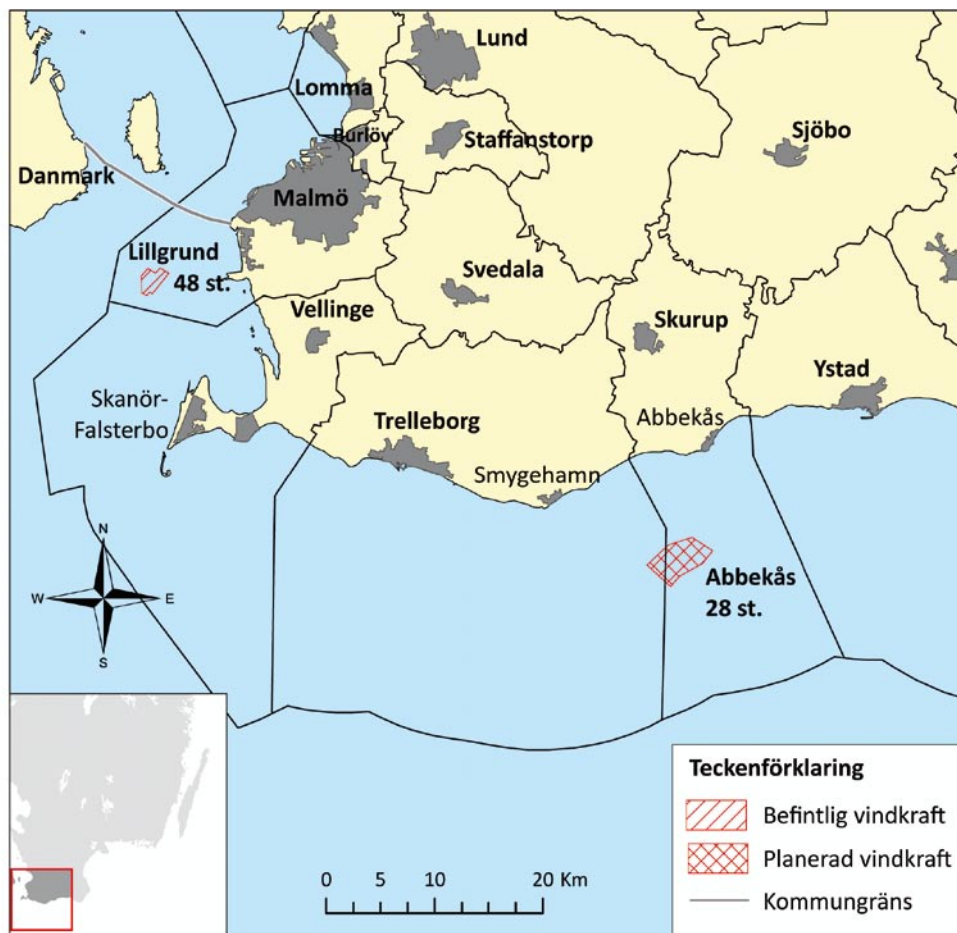
De vindkraftsprojekt som ingår i studien är de två byggda parkerna Utgrunden I och Yttre Stengrund, samt de planerade vindkraftsprojekten Trollebodaprojektet och Utgrunden II, som fått tillstånd (se figur 1 och tabell 1 nedan). I regionen projekterades även för vindkraftsprojektet Karlskrona Vindkraft Offshore – här benämnt ”Karlskronaprojektet”, vilket var tänkt som ett pilotprojekt och som beskrivas 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.



Figur 1: Vindkraftsprojekt i Kalmarsund.
© Lantmäteriet 2010 Medgivande MS2006/01753.

Skurups kommun och Abbekåsprojektet

I Skurups kommun i Skåne aktualiserades frågan om vindkraft i kommunens havsområde år 2001. En projektör inledde då kontakter i området om det som här benämns som ”Abbekåsprojektet” (se karta figur 2 och tabell 1 nedan). Under det följande året blev vindkraftens berättigande i kommunen ett stort ämne i samhällsdebatten. Vid det allmänna valet hösten 2002, hölls också en folkomröstning om huruvida de skulle ha havsbaserad vindkraft i sin kommun. Utfallet blev efter en lång, het, och mycket engagerad folklig debatt ”Nej”, med ett fåtal rösters majoritet.



Figur 2: Abbekåsprojektet i Skurups kommun.
© Lantmäteriet 2010 Medgivande MS2006/01753.

Intresset för att etablera vindkraft i havet uppstod alltså under senare delen av 1990-talet. En trend är att antalet verk i projekten har vuxit med tiden. Delvis p.g.a. ekonomiska förutsättningar har de senare projekten senarelagts (se tabell 1 nedan).

Tabell 1: Fakta om de studerade vindkraftsprojekten.

| Område: Park: Fakta: | Kalmarsundsregionen | | | | Skåne |
|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------|
| | 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 verk (+ forskn. verk) | 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 |
| Projektstatus | I drift: nov 2000 ³ | I drift: jan 2001 ⁶ | Tillstånd klara | Tillstånd klara | Plan |
| Senarelades | - | - | 2007 ⁹ | 2008 ¹² | 2002 ¹⁵ |

Källor: 1. Vindkompaniet i Hemse AB 1998-04-16; 2. Regeringen Miljödepartementet 2003-03-09; 3. Vattenfall 2008a; 4. Vindkompaniet i Hemse AB 1998-11-18; 5. Länsstyrelsen i Blekinge län 2000-07-05; 6. Vattenfall 2008b; 7. MKB Utgrunden II 2002-09-06; 8. Miljöödomstolen Växjö Tingsrätt 2005-01-28; 9. E.ON 2009; 10. MKB Trolleboda 2006-09-15; 11. Miljöödomstolen Växjö Tingsrätt 2008-04-17; 12. Vattenfall 2009b; 13. Airicole AB 2001-10-08; 14. Airicole AB 2002; 15. Representant för vindkraftentreprenör 12.

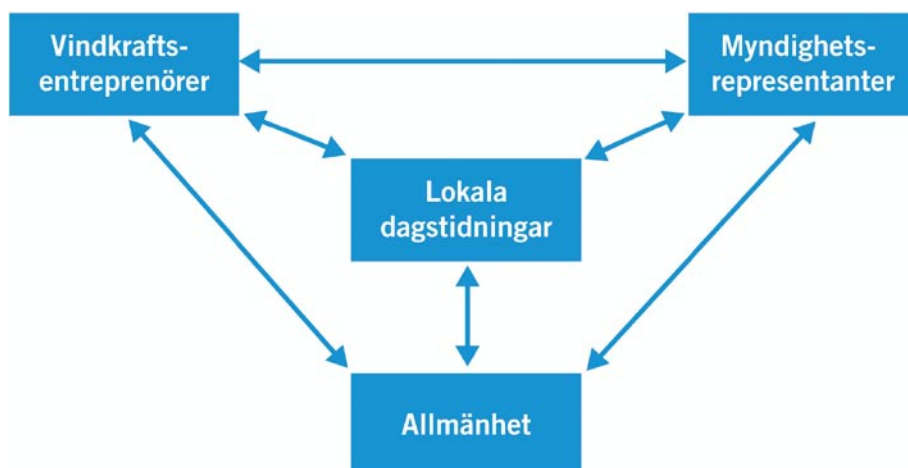
Förklaring: Innebörden för avståndsangivelserna är T = Torsås; M = Mörylånga; S = Skurup.

1.4 Metod och avgränsningar

Studien är genomförd som en jämförande studie och bygger på kvalitativ metod. Detta eftersom syftet var att kartlägga och undersöka ett komplext sammanhang av kommunikativa och planeringsmässiga ageranden och reaktioner, och deras inverkan på det lokala mottagandet. En kvalitativ metod möjliggör också att individernas erfarenheter och reflektioner kan tas tillvara, liksom att de ofta mycket betydelsefulla nyanserna i olika arbetssätt kan framträda. Här ges en översiktlig redogörelse för studiens genomförande och avgränsningar. En mer ingående redogörelse återfinns i bilaga 1: Metod och avgränsningar.

Den geografiska avgränsningen har som redan framgått gjorts till tre kommuner med olika mottagande till berörda havsbaserade vindkraftsprojekt. Den studerade perioden utgår från de ingående vindkraftsprojektens utbredning i tiden, från och med att arbetet inkluderade de berörda kommunerna inför tillståndsprocessen, till ett halvår efter byggnation, alternativt efter det att projektet senarelades. Detta innebär att studien griper över en elvaårsperiod av den havsbaserade vindkraftens utveckling från 1998 till 2008.

De aktörer som valts ut att ingå i studien har centrala positioner i planeringen och kommunikationen kring havsbaserad vindkraft. Dessa innefattar vindkraftsentreprenörer, myndighetspersoner (politiker och tjänstemän) på främst kommunal nivå, men i vissa fall även på regional nivå, samt lokala dagstidningar. Allmänhetens mottagande belyses här i första hand som en respons på de omgivande förutsättningarna. Figur 3 åskådliggör hur samtliga aktörer antas påverka och påverkas av varandra i det som här benämns som en "lokal förankringsprocess".



Figur 3: Aktörer i lokala förankringsprocesser vid vindkraftsprojekt.

Förklaringar till benämningar på aktörskategorier och studerade områden

Vindkraftsentreprenör används som samlingsnamn för olika företag som är inblandade i vindkraftsprojekt i olika skeden, från planering till byggnation och service. När det handlar om ett företag som arbetar med planering, tillstånd och andra förberedelser inför ett vindkraftsprojekt används även begreppet *vindkraftsprojektör*.

Kommunal / regional myndighetsrepresentant används för att beteckna politiker och tjänstemän vid kommuner och regionala myndigheter (länsstyrelser och regionförbund). *Kommunrepresentant* används också i skrivningen för omväxling.

Media används i den här studien lite förenklat för att förtydliga de studerade lokala dagstidningarnas roll både som opinions- och nyhetsmedium.

Kalmarsundsregionen används som begrepp för att ange att det handlar om hela sammanhanget kring havsbaserad vindkraft med de studerade kommunerna Torsås och Mörbylånga samt Länsstyrelsen och Regionförbundet i Kalmar län.

Det empiriska materialet består av intervjuer, planeringsdokument och artiklar från lokala nyhetstidningar. De 24 genomförda intervjuerna representerar politiker och tjänstemän vid de studerade kommunerna, vindkraftsentreprenörerna, samt regionala myndigheter (länsstyrelse och regionförbund). Intervjuerna genomfördes under perioden maj 2007 till maj 2008. Insamlade dokument som analysen baseras på består av kommunala och regionala plandokument, beslutsdokumentation och yttranden, samt arbetsmaterial från vindkraftsföretagens tillståndprocesser (MKB med samrådsredogörelser och yttranden, kommunikationsmaterial, domstolsyttranden och -beslut). Medieanalysen behandlar tre av de studerade vindkraftsprojekten. Den så kallade ”Utgrunden-

studien” behandlar Utgrunden I och Utgrunden II i Kalmarsund, med koppling till Mörbylånga och Torsås kommuner. ”Abbekås-studien” analyserar mediebevakningen kring Abbekåsprojektet i Skurups kommun. I varje område har två nyhetstidningar studerats, där ambitionen har varit att urvalet ska skapa en politisk bredd. I Kalmarsundssammanhanget som ”Utgrunden-studien” kopplar till ingår därför den moderata tidningen Barometern OT (med 143 artiklar) och den socialdemokratiska tidningen Östra Småland (med 119 artiklar). Dessa tidningar benämns fortsättningsvis mer folkligt som ”Barometern” respektive ”Östran”. I Skurupsstudien ingår den centerpartistiska tidningen Skånska Dagbladet (med 38 artiklar) och den liberala tidningen Ystads Allehanda (med 48 artiklar). Utgrunden-studien är i alla avseenden fylligare och mer vetenskapligt tillförlitlig, till följd av insamlingsförutsättningarna (för närmare förklaring se bilaga 1). För att påminna om osäkerheten som kan finnas i resultaten från Skurupsstudien anges inte resultaten i % utan istället som andelar i utfallet. I analysen görs en indelning mellan insändare och nyhetsartiklar. Medan nyhetsartiklar är skrivna av journalister är insändare skrivna av andra parter.

Några väsentliga skillnader mellan förutsättningarna i mediestudierna ska betonas. Den första aspekten handlar om de studerade tidsperioderna. Utgrunden-studien sträcker sig över perioden 1998–2007 och inrymmer därmed planeringsfas för Utgrunden I, till och med ett år efter att Utgrunden II senarelagts. Abbekås-studien i sin tur, sträcker sig över ett år och innefattar perioden från det att projektet först syntes i media, i oktober 2001, till och med oktober 2002, då projektplanerna lags ner. För det andra täcker Utgrunden-studien in alla faser i vindkraftsprojekteringen, med inledande planeringsperiod, tillståndsprocess, byggnation samt en period efter byggnation. Abbekås-studien täcker endast in en intensiv period där planerna presenteras och tillståndsprocessen påbörjas.

Intervjumaterialet (liksom dokumentmaterialet) har bearbetats med kvalitativ innehållsanalys. Detta har skett genom en kombination av etablerade metoder som kodning, kategorisering och kondensering, vilka går ut på att materialet koncentreras genom sällning och sammanfattning (Kvale 1997; Grønmo 2006). Artikelmaterialen har bearbetats genom en kombinerad kvalitativ och kvantitativ process, där urval och en del av analysprocessen gjorts kvalitativt, medan förekomster av olika teman och laddningar sällats fram genom kvantitativ analysmetod. För att sätta fokus på framställningen och för att underlätta djupa intervjusvar har intervjupersonerna behandlats anonymt. I framställningen används inte heller entreprenörsföretagens namn (även om de ej behandlas anonymt), eftersom det inte är relevant i sammanhanget. Vindkraftsparkerna namnges dock då de är platsrelaterade, vilket underlättar förståelsen.

Analysen av det samlade materialet görs utifrån övergripande teoribildning som presenteras i kapitel 2, samt med stöd i befintlig och mer specifikt vindkraftsrelaterad forskning, i analyskapitlet (kap. 6).

1.5 Rapportupplägg och läsanvisningar

I föreliggande rapport belyses en komplex bild av olika förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft. Principen för rapportens upplägg är att framställningen ska vara tydlig och generaliserande, men samtidigt ge läsaren möjlighet att få del av de konkreta lärdomar och erfarenheter av hur förankringsprocesserna kan påverkas i olika riktning. Dessa resultat ska alltså ses som underlag för reflektion kring hur en förankringsprocess kan gå till i andra sammanhang. Därför har de fallstudier som rapporten vilar på presenterats i separata kapitel – vilket även ger läsaren möjlighet att dra egna slutsatser.

Tanken med att presentera fallstudierna i egna kapitel är också att de förmedlar olika erfarenheter av specifika planeringssammanhang kring vindkraft som kan användas som underlag för diskussion och reflektion. Det hade varit lockande att dela upp resultaten efter olika aktörsgrupper, för att förenkla för läsaren. Ett av de centrala resultaten av studien är dock vikten av ett ömsesidigt lärande i vindkraftsplaneringen om de övriga aktörernas arbete och perspektiv. Genom föreliggande rapportupplägg finns därför en förhoppning om att framställningen ska kunna bidra till detta lärande; men även till förståelsen för de enskilda aktörernas roll i ett komplext sammanhang av relationer och processer med avseende på planer, kommunikation och lärande kring vindkraft.

För att få mesta möjliga behållning av resultaten rekommenderas i första hand att läsa rapporten i sin helhet, eftersom teori- och fallstudiekapitlen (2–5) ger en ingående bild och grund för att ta till sig resultaten. Vid behov av en mer översiktlig läsning kan dock en kombination av introduktionen i kapitel 1, analys och slutsatser i kapitel 6 ge en övergripande bild av sammanhangen. De sammanfattande slutsatserna i kapitel 7 förstås bäst utifrån läsning av rapporten i sin helhet.

2 Planering och kommunikation – makt och mottagande

Acceptans är en central beståndsdel i en demokratisk planeringsprocess. Det finns en relativt vanlig föreställning om att acceptansproblem av det slag som präglar många landbaserade vindkraftsprojekt inte är lika betydelsefulla för havsbaserad vindkraft (se Devine-Wright 2007; Jay 2008; Strachan, Lal & Malmborg 2006; Wolsink 2010). Den empiriska delen i föreliggande undersökning visar dock att denna föreställning är något problematisk. Även havsbaserade vindkraftsprojekt visar sig vara i hög grad berörda av acceptansfrågor. Detta blir särskilt tydligt när man ser acceptansfrågan mer teoretiskt som en del i en komplex, demokratisk planeringsprocess. Acceptans handlar inte bara om vilka planer och visioner som läggs fram, utan i mångt och mycket också om på vilket sätt dessa planer kommuniceras. Kommunikation är därmed en grundläggande beståndsdel i förankringen av en projektidé. Som lyftes fram i indelningen (avsnitt 1.1) handlar förankringsprocessen i grunden om att uppnå en social hållbarhet i den process som ytterst syftar till en ekologisk hållbarhet.

Utgångspunkten här är att vindkraftsprojektering utgör ett exempel på en miljökommunikativ situation. Det vill säga ”en situation i vilken människor kommunicerar, handlar och påverkar varandra och varandras påverkan på miljön. Aktörernas lärande, maktutövning och delaktighet i beslutsfattande och kunskapsutveckling är viktiga aspekter för att förstå miljökommunikativa situationer” (Hallgren & Ljung 2005, s. 21). Kapitlet är uppbyggt efter logiken att planeringen är den arena där kommunikationen utspelar sig, och tar därmed sin utgångspunkt i samhällsplaneringen.

2.1 Samhällsplanering och kommunikation

Samhällsplanering avser den planering som sker inom offentlig verksamhet. Det övergripande syftet med samhällsplaneringen är att, under demokratiska former, åstadkomma riktlinjer för nödvändiga förändringar i samhället med avseende på bebyggelse, kommunikationer, service och miljö. Samhällsplanering kan därmed definieras som ett formellt politiskt verktyg för att förverkliga politiska ideal om ett bättre samhälle (Christoferson 2000, s. 359; Hermelin 2005b, s. 308). Den vedertagna innebörden av samhällsplaneringen är att den går ut på att välja och jämkla mellan olika och många gånger motstående intressen. Detta i sin tur leder till den allmänna meningen att planering till stor del handlar om att medla mellan grupper och att hitta kompromisser inom ramen för politiskt fattade beslut (Cullingworth & Caves 2003, s. 8). Maktaspekten är därmed en given faktor inom samhällsplanering (Perry 2003).

Inom den fysiska planeringen finns regler för att säkerställa att kommunikation äger rum, samt att de parter som definieras som berörda ges utrymme i denna kommunikation².

Fysisk planering

Den fysiska planeringen avser den framtida markanvändningen och regleras av Plan- och Bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB). I Sverige ligger ansvaret för den fysiska planeringen på nationell och kommunal nivå. Den fysiska planeringen sker främst på den kommunala nivån, där kommunerna också har planmonopol genom översiktsplaneringen. Översiktsplanen (ÖP), reglerad genom PBL och MB är därigenom ett grundläggande dokument för den fysiska planeringen (Hermelin 2005a, s. 208). I praktiken har kommunernas antagna översiktsplaner en viktig funktion vid exempelvis byggprojekt som påverkar mark- och vattenanvändningen i kommunen (Christoferson 2000). Kommunerna är dock skyldiga att genom sin översiktsplanering möta upp den nationella planeringen, och bland annat hantera de av staten fastställda Riksintressena, där riksintresse för vindbruk ingår sedan 2004. ÖP är inte rättsligt bindande utan ska uppfattas som en viljeyttring kring 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 en detaljplan (DP) (PBL 1987:10; SFS 1995:1197; Miljöbalken 1998:808, kap. 3 och 4). Länsstyrelserna har enligt PBL (12 kap. 1§) ansvar för att frågor som är av mellankommunalt intresse samordnas på ett lämpligt sätt. Detta ansvar är särskilt uttalat när kommuner upprättar översiktsplaner. Vidare har länsstyrelsen ansvar att förse kommunerna med underlagsmaterial inför översiktsplaneringen.

På nationell nivå uttrycks statens målsättningar om landets mark- och vattenanvändning genom bl.a. riksintressen. Syftet med riksintresseområdena är att de utgör ett planeringsverktyg som ger statens mål, för exempelvis vindkraft, ett lagligt stöd på kommunal nivå, detta på två sätt. För det första ska kommunerna beakta riksintressena i den översiktsplanering som de är ålagda att genomföra. För det andra ska riksintressena vara vägledande vid den kommunala prövningen av mark- och vattenanvändning. Länsstyrelserna har i uppdrag att se till att riksintressena tillgodoses i dessa sammanhang (Boverket 2009, s.93-95).

Utvecklingsplanering

Det har skett en förskjutning de senaste decennierna från traditionell fysisk planering (se textruta på föregående sida) och sektorplanering, mot det som benämns som utvecklingsplanering (Hermelin 2005a, s. 282; Christoferson 2000, s. 377). Fokus är här inte nationella intressen i främsta rummet, utan istället att skapa goda förutsättningar för välståndsutveckling på lokal och regional nivå. På regional nivå sker arbetet vid länsstyrelser och regionförbund, och på lokal nivå sker det i kommunerna. Ekonomisk tillväxt och hållbar

² Samråd med myndigheter och berörd allmänhet ska hållas både under bygglovsprövningen enligt Plan- och bygglagen (8 kap.), samt under tillståndsprövningen enligt Miljöbalken (6 kap.). Därutöver ges berörda kommuner och allmänhet möjlighet att lämna yttranden och överklaganden under ansöknings- och MKB-processens gång (9 & 11 kap. Miljöbalken).

utveckling tenderar att vara frågor som upptar en stor del av utvecklingsplaneringen. För att skapa konkurrenskraft arbetar kommunen med kontakter mot marknadsaktörerna, med målet att dra till sig etableringar och tillväxt av verksamheter och arbetstillfällen (Larsson 1998, s. 7). Detta sker främst genom satsningar på att stimulera och underlätta för verksamheter som kommunen inte själv har ansvar för, exempelvis näringslivet och kultur. Vindkraftverksamhet har på vissa håll också intagit en plats i den lokala utvecklingen. Grundläggande är samarbete med andra aktörer i samhället, dock i mindre grad med allmänheten, vilket indirekt innebär en form av marknadsanpassning av samhällsplaneringen. Inom utvecklingsplaneringen är det planeringsprocessen snarare än planeringsdokument som står i centrum (Christoferson 2000, s. 359–377; Hermelin 2005a, s. 266–270; Krumholz 2003, s. 224). Denna förskjutning har lett till att planerarens roll även har kommit att innebära att vara en ”utvecklare”. Det betyder 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*). I förlängningen kan detta leda till att planeraren inte agerar neutralt genom sina regelverk och förutbestämda planeringsprocesser, utan snarare understödjer behoven bland investerare, industri- och servicesektorn samt arbetskraften. Resultatet är en upplösning mellan den hittills tydliga gränsen mellan offentlig och privat verksamhet (Perry 2003, s. 149).

Makt och deltagande i planeringen

Legitimitet är ett centralt begrepp i sammanhanget, vilket enligt Nationalencyklopedin definieras som ”lagligt berättigande” (Nationalencyklopedin 2009). Detta tolkas här som en process som genomförs regelrätt enligt gällande lagstiftning för demokratiska processer. Begreppet avser i en vidare bemärkelse ett förhållande som tar fasta på maktbalansen i planprocessen, där det finns en enighet mellan de styrande och de styrda, om de styrandes rätt att utöva makt över de styrda (Brante, Andersen & Korsnes 1998, s. 181). Legitimitet är med andra ord ett centralt begrepp som anger om maktfördelningen har skett på ett, för alla parter acceptabelt sätt, genom exempelvis möjlighet till deltagande.

Idag är det vedertaget att demokratiskt utförda planeringsprocesser förutsätter att hänsyn ska tas till många intressen, men även att intressenterna involveras i processen (Cullingworth & Caves 2003, s. 6). När den svenska samhällsplaneringen tog fart efter andra världskriget var inflytande i processen dock inte en angelägen fråga. Från 1960-talet och framåt har utvecklingen gått mot att ge medborgarna mer makt i planeringen och att 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) 1987, där en viktig poäng var att demokratisera planprocessen genom att öka den lokala demokratin och stärka medborgarinflytandet (Henecke 2006, s. 156). Inom den svenska samhällsplaneringen återfinns idag en blandning av planeringstraditioner, där olika parter

tilldelas olika roller, ansvar och inflytande. I det följande presenteras tre av dessa planeringstraditioner – rationell planering, förhandlingsplanering och kommunikativa planering. Med fokus på de kommunikativa aspekterna framträder hur planerarrollen skiftar från en expertroll till en mer stödjande funktion i planeringen.

Den *rationella planeringen* utgår från att alla problem kan lösas med rationalitet, vetenskap och teknik. Planeringens utformning karaktäriseras därför av ändamålsrationalitet och åtskillnad mellan mål och medel, vilket kan exemplifieras med att kommunikation exempelvis inte nödvändigtvis ses som ett mål i sig. 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, vilket innebär en representativ demokrati (Khakee 2005, s. 25–26; Hermelin 2005b, s. 312–313). *Transmissionssynen* på kommunikation (se avsnitt 2.2) och en expertorientering är förhärskande i den rationella planeringen. Denna planeringstradition har bland annat kritiserats för att inte lyckas tillgodose människors behov (Hermelin 2005b, s. 312). Underliggande i denna kritik finns ett ifrågasättande av dess möjlighet att ge legitimitet åt planeringen. Denna svårighet ökar i ett samhälle som kräver öppenhet och deltagande.

Förhandlingsplaneringen uppstod ur behovet att överge 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, vilket också är en grundläggande utgångspunkt för 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 för beslutsfattande (Khakee 2005, s. 33). Medborgarna kan ha en roll i processen genom organiserade medborgargrupper som deltar i dialogen. Ofta framförs dock kritik för att medborgaren får en åsidosatt position. Förhandlingsplanering resulterar ofta i muntliga avtal, ömsesidiga utfästelser och överenskommelser. Det är också tydligare att parterna strävar efter egna fördelar. Överenskommelserna brukar innebära en kompromiss där samtliga ingående parter har gjort avkall på sina önskemål. Förhandlingsplanering ligger närmare en *meningsskapande* syn på kommunikation (se avsnitt 2.2), men ofta med en prägel av strategisk kommunikation snarare än ren dialog.

Utifrån behovet av alternativ till den rationella planeringen och dess varianter har den så kallade *kommunikativa planeringen* utformats, vilken bygger på idén om en deltagande demokrati (Hermelin 2005b, s. 306). Enligt det kommunikativa planeringsidealet ska planering vara en interaktiv, kommunikativ process där information presenteras och ventileras i en rad olika former (Khakee 2005, s. 34–35). 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 (Healey 2003, s. 244). Inom den kommunikativa planeringsteorin talas det om en ”rationell kommunikation” vilken, enligt Healey kännetecknas av förståelse, integritet, legitimitet och sanningsenlighet. I mångt och mycket följer den kommunikativa planeringen den *meningsskapande synen* på kommunikation (se avsnitt 2.2). Här spelar dialog en viktig roll, genom bl.a. förståelse och åsiktsutbyte mellan parter, ömsesidig inlärning, ett seriöst hänsynstagande till olika kunskapsformer och värdesystem, samt en processinriktning snarare än enbart målinriktning (Healey 2003, s. 242; Khakee 2005, s. 34–35).

Healey (2003, s. 244–251) urskiljer flera delar i en kommunikativ planeringsprocess. Viktiga i det här sammanhanget är följande:

1. *Skapa arenor för diskussion*

I det initiala skedet måste två saker beaktas: a. att urskilja *vilka* intressenter och maktpoler som finns kring ett planförslag och att bjuda in dessa i dialogen; b. att noga tänka över *var* man ska hålla diskussioner så att allmänhetens röst kan mobiliseras. Val av rumsliga förutsättningar påverkar förutsättningarna att vara inkluderande i planeringsprocessen. Dessa arenor är inte statiska utan byts ut när processen utvecklas.

2. *Diskussionens räckvidd och stil*

Nästa aspekt handlar om *vad* som diskuteras och *hur*. 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; 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.

3. *Sortering bland argumenten*

Att sortera bland argument handlar i stort om att parterna ska förstå varandras argument och tillsammans se möjligheterna och begränsningarna utifrån detta. Expertens roll blir att leda denna sorterande läroprocess. Detta är en avgörande skillnad mot tillvägagångssättet inom det rationella planeringsparadigmet där experter själva gör analysen av vilka möjligheter som står till buds, innan de går ut och kommunicerar med övriga intressenter.

4. *Skapande av en ny diskurs*

”Planeringsdiskurs” avser det sätt som planeringen går tillväga för att nå ett konkret resultat. Kommunikativ planering tar avstånd från arbetsgången där produkten kan beskrivas som ”av planerare för planerare” och målet är istället

att öppna upp för fler att påverka utfallet av planeringen genom deltagande i planeringsprocessen.

Enligt kommunikativ planering måste också återkommande utvärderingar göras för att säkerställa att policys och planer tjänar ett aktuellt syfte (Healey 2003, s. 250–251).

Kritiken mot den kommunikativa planeringen handlar om huruvida det är realistiskt att uppnå det ”goda samtalet”. Risken som påtalas är att denna kommunikation utvecklas till förhandlingar mellan olika grupper i samhället, vilket kan utmana balansen mellan det allmännas intressen och särintressen. Detta skulle kunna innebära att legitimiteten i planeringen undergrävs. Här framträder även ett fundamentalt dilemma i beslutsfattande, nämligen mellan deltagande och expertis. Det vill säga utmaningen att kombinera allmänhetens inflytande med ”bästa tillgängliga kunskap” (Hallgren & Ljung 2005, s. 20). Ett annat identifierat dilemma är frågan om i vilken utsträckning de som engagerar sig i en fråga representerar allmänhetens åsikter och ståndpunkter. Inte minst visar forskningen att grupper i samhället har olika möjligheter att komma till tals och påverka, där de resursstarka ofta når ett större genomslag (Henecke 2006, s. 183).

2.2 Kommunikativa synsätt och strategier

Ursprungsbetydelsen för begreppet ”kommunikation” härstammar från *communis* som betyder gemensam och *communicare* som betyder att göra tillsammans. Begreppet ”kommunikation” förutsätter därför att ett ömsesidigt utbyte av information sker (Mårtensson 2009, s. 18; Nowak & Wärneryd 1972, s. 17). Information och kommunikation är alltså inte två likvärdiga företeelser. Medan information är obearbetad ”data” som överförs från en aktör till en annan, är kommunikation en mycket mer komplicerad process (Falkheimer & Heide 2003, s. 36–37).

Tillit är ett grundläggande begrepp som avser ett känsligt förtroendeförhållande, som tar lång tid att bygga upp men som lätt kan förstöras. Forskningen har också visat att uppbyggande av tillit är ”asymmetrisk”, d.v.s. när tilliten redan är låg för en aktör så tenderar ny information, oavsett om den är positiv och negativ, att bidra till att tilliten blir ännu lägre. Om ny information, även negativ, uppkommer om en aktör som innehar ett stort förtroende hos berörda, så uppvisar man en högre tolerans innan tilliten försvagas (Boholm & Löfstedt 2004, s. xvii). Detta kan tolkas som att det finns olika grad av ”elasticitet” i tilliten beroende på sammanhanget. I grunden handlar denna tillit om en bedömning om möjligheterna att förstå och att kunna göra sig förstådd, och blir av den anledningen en förutsättning för kommunikationen (Hallgren & Ljung 2005, s. 47). Tillit grundläggs kort sagt genom ett ”sanningsenligt och gott agerande”. Detta innebär en kombination av tillförlitlighet avseende information och att kommunicera ”pathos”, d.v.s. en positiv känsla. Känslaspekten är minst lika beroende av formen för kommunikationen, som dess innehåll (Falkheimer & Heide 2003, s. 118–120). Tilliten påverkas negativt

om det saknas ett gemensamt språk, intresse eller ömsesidighet. Detta kan leda till att någon part avstår från att försöka kommunicera (Hallgren & Ljung 2005, s. 47). Den kommunikativa akten förutsätter således närvaron av tillit för att kunna genomföras, eftersom den bygger på en ömsesidig handling. Tillitsbegreppet angränsar alltså till det mer planeringsnära legitimitetsbegreppet.

Grundläggande för hur en kommunikationsprocess byggs upp är vilken syn aktören har på kommunikation. Transmissionssynen och den meningsskapande synen är två begrepp som förklarar olika kommunikationsprocesser.

Transmissionssynen – och det reaktiva agerandet

En traditionell uppfattning är den s.k. transmissionssynen som antar att ett budskap sprids från en aktiv ”sändare” genom en ”kanal” mot en viss passiv ”mottagare”. Information ses 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. Detta sätt att se på kommunikation blir därför i princip liktydigt med det som i andra sammanhang definieras som information. Organisationer vars agerande baseras på transmissionssynen arbetar sällan förebyggande, utan försöker lösa ett problem som redan har uppstått *reaktivt* genom informationsöverföring i efterhand, gärna genom mindre personliga kanaler som (konfrontativt präglade) stormöten, trycksaker, tidningar och andra massmedia. Det är i sammanhanget ett vanligt antagande att det är brister i kommunikationen kring ett projektförslag som gör att förankringen för ett förslag eller verksamhet misslyckas, vilket leder till låg acceptansen. Stor energi har därmed lagts på att utveckla kommunikationen kring riskerna och möjligheterna kring ett projekt, med föreställningen att en bredare kunskap är nyckeln till ett positivt mottagande. En organiserad motpart har dock oftast redan bildats och förtroendekapitalet repareras sällan genom legitimerande utlåtanden från experter som talar om hur saker och ting ligger till (Palm 2006, s. 110–113). På senare tid har därför en grundläggande kritik riktats mot transmissionssynen.

Föreställningen om att kommunikation skulle kunna användas som ett rent styrmedel avfärdas av kritiker till ovan beskrivna förhållningssätt. Ur demokratisk synpunkt kan man under sådana förhållanden möjligen åstadkomma auktoritär övertalning – vilket likställs med en misslyckad kommunikationsprocess – men aldrig övertygelse (Falkheimer & Heide 2003, s. 15; Nord 2000, s. 12). I ny teoribildning har man dessutom lämnat föreställningen att tolkningsprocesser på ett förutsägbart sätt går att styra genom ett sådant förfarande. Omfattande forskning har istället visat att förtroendet för de som förmedlar informationen är högst relevant (Boholm & Löfstedt 2004, s. xvii). Ofta beror misslyckandet i att förmedla innebörden av ett projekt på en allmän misstro mot de politiker eller entreprenörer som driver frågan.

Med tanke på kritiken mot transmissionsprincipen och önskan att öka den sociala hållbarheten i planeringen, efterlyser forskare inom miljökommunikation idag ”former för demokratiskt beslutsfattande som i större utsträckning gör samhällsmedborgarna delaktiga i samhällets beslutsfattande och mindre till åskådare. [...] Allt fler röster menar därför att det expertorienterade syn-

sättet måste ersättas av ett mer process- och relationsorienterat” (Hallgren & Ljung 2005, s. 22). En sådan processorientering lyfts fram i den alltmer uppmärksammade meningsskapande synen på kommunikation.

Den meningsskapande synen – och det proaktiva agerandet

Utgångspunkten för den meningsskapande synen på kommunikation 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. Uttryck som ”deltagande”, ”sammanslutning” och ”gemensam förståelse” utmärker detta sätt att se på kommunikation. Enligt detta synsätt handlar det om att föreställningen inom en viss grupp utvecklas och stärks, i riktning mot en gemensam förståelse (Falkheimer & Heide 2003, s. 78). Arbete med att involvera människor betraktas som grundläggande för att åstadkomma verklig kommunikation (Nitz 2000, s. 54). Under det att olika aktörer kommunicerar och interagerar utvecklas ny kunskap bland parterna om de andras perspektiv och synsätt, så väl som konkret om den faktiska innebörden av ett utvecklingsförslag. Inom forskningen hävdas också att ett brett deltagande i kommunikationen och beslutsprocesserna – en så kallad ”social lärandeprocess” – kring införande av ny teknik för hållbar utveckling leder till att lösningen blir socialt mer hållbar (Ornetzeder & Rohrer 2005, s. 148). Med det menas att då beslutet fått en bred förankring i samhället så ifrågasätts den inte i samma utsträckning som om beslutet fattats i en snäv beslutsprocess. Den meningsskapande synen kopplas i det följande till två olika perspektiv på kommunikation i planeringen, nämligen *dialog* och *strategisk planering*.

Organisationer som har en meningsskapande syn på kommunikation agerar i grunden *proaktivt*, d.v.s. arbetar med att förebygga problem genom att skapa täta relationer. Den bakomliggande tanken är att ”Det är bättre att förekomma, än att förkommas” (Falkheimer & Heide 2003, s. 83). Svenska och internationella erfarenheter visar att myndigheter och företag tjänar på att tidigt etablera en dialog med andra intressenter om eventuellt kontroversiella frågor. Detta inte främst för att övertyga utan för att det ökar sannolikheten för att de egna argumenten kommer fram med den innebörd som var menad, och för att andra parter argument och motiv ska uppfattas rätt. Proaktivt agerande gränsar till det i planeringssammanhang viktiga begreppet *förankring*, vilket ofta avser att en åtgärd som innebär frihetsinskränkningar eller (ekonomiska) uppoffringar för en målgrupp motiveras och diskuteras *innan* den genomförs (Palm 2006, s. 18). Det snävare begreppet *lokal förankring* kan definieras som en process som leder till att människor i lokalsamhället har en förståelse och acceptans för ett utvecklingsförslag (Naturvårdsverket 2003, s. 10). På ett högre plan handlar det också om att hålla ett forum öppet där parterna kan mötas. Den starkaste effekten har öga mot öga-mötet med en liten grupp människor där argument kan bli specifika och motargument kan bemötas. Framför allt blir mötet en händelse med stor symbolisk betydelse, genom att parterna visar vilja till öppenhet och lyhördhet (Fischer 2003, s. 418–434; Palm 2006, s. 110–113, 133).

Ett proaktivt agerande genom dialog innebär i förlängningen att risken att någon möts av obehagliga överraskningar senare i processen minskar, samt att det ger bättre förutsättningar att agera genomtänkt. En annan utmärkande del i detta arbetssätt är också att försöka påverka sitt sammanhang i en gynnsam riktning, som en form av *strategisk kommunikation* för att uppnå specifika mål (Falkheimer & Heide 2003, s. 18). Falkheimer och Heide ser en proaktiv hållning som avgörande för skapandet av ett varumärke som omgärdas av specifika mentala bilder av en verksamhet, eller en produkt som vindkraft:

Att vara proaktiv innebär att organisationen identifierar och skapar den sociala verkligheten – att vara en 'imageskapare'. Proaktivitet handlar alltså om att handla genom kommunikation. (Falkheimer & Heide 2003, s. 85).

Proaktivitet förutsätter en ömsesidig förståelse och långsiktigt goda relationer mellan en organisation och dess ”publik” – något som länge ansetts som viktigt inom forskningsfältet Public Relations (PR) eller ”informationsverksamhet” på svenska (Cutlip, Centre & Broom 2006). De som avses med ”publik” kan vara bland andra medborgare, konkurrenter, (andra) myndigheter, politiker, massmedier, närsamhällen, opinionsrörelser m.fl., oavsett om de väljer att vara passiva eller aktiva som intressent, aktör, målgrupp eller medborgare (Falkheimer & Heide 2003, s. 21).

Inom forskningen urskiljs ibland en mer djupgående *dialog* som menings-
skapande kommunikationsform. Med dialog menas då en likställd relation där parterna ser varandra som jämlikar och inte som objekt. Idealet är en ”symmetrisk kommunikation” och avser en kommunikation där parterna är likvärdiga kommunikatörer som är beredda att ta till sig av andra argument och även ompröva sina egna. En mycket viktig ingrediens i kommunikation är att lyssna. Denna handling är i allra högsta grad aktiv (exempelvis genom att tolka uttalanden) och kräver många gånger förberedelse (Hallgren & Ljung 2005, s. 53–54). I det här sammanhanget vidgas begreppet lyssna till att ta in andra aktörers erfarenheter, synpunkter och viljeriktningar, inte bara genom tal. Att ”lyssna in” ett kommunalt sammanhang, som det handlar om i det här fallet, kan även göras genom att ta del av dokument och planer. I en äkta dialog-inriktad kommunikativ strategi ligger fokus på att förstå varandra, inte i första hand att göra sig förstådd. Kommunikation inkluderar dock i de flesta fall att människor övertygas, får information, förstår saker, att de lyssnar och lär av varandra – men under en tvåvägsprocess. Kommunikation utmärker sig enligt detta synsätt därför ytterst genom parternas förmåga att lyssna och förstå, samt förmågan att tala och göra sig förstådd (Hallgren & Ljung 2005, s. 48).

Istället för en envägskommunikation, som utgår från formella hierarkiska strukturer, eller användning av massmedia som informationskanal kan *informell kommunikation* spela en viktig roll. Informell kommunikation bygger på en vardaglig form av samtal – ofta i form av berättelser – där människor får

insikt i andras situation och därmed samtidigt nya perspektiv på sin egen roll. Utmärkande för den informella kommunikationen är att den har en förmåga att skapa tillit. Detta anses bero på att makt och status blir mindre påtagligt i den informella kommunikationen, samt att den är rikare och mer detaljerad i sitt innehåll. Genom informell kommunikation är det också lättare att utveckla relationer mellan människor, samt att hantera oförutsägbara situationer, komplexa problem och kriser (Falkheimer & Heide 2003, s. 89–95). Av samma anledning är informella nätverk en viktig tillgång i den kommunikativa situationen. Sådana kräver dock underhåll (ibid. 2003, s. 101).

Kommunikation enligt den meningsskapande synen har kritiserats för att vara ouppnåeligt i praktiken på grund av underliggande maktförhållanden (Falkheimer & Heide 2003, s. 82). Andra anledningar till att organisationer ibland väljer bort ett dialoginriktat arbetssätt är att det kräver mycket engagemang och tid (ibid. s. 84). Dessutom kan det finnas sammanhang där rena informationsinsatser kan vara den mest lämpliga insatsen. Det är alltså inte helt enkelt att på ett entydigt sätt värdera olika syn på kommunikation mot varandra för att finna rätt och fel syn på kommunikation. Det är snarare sammanhanget som avgör vilken kommunikativ strategi som är lämplig. Det handlar i slutändan om komplexa praktiska avvägningar.

2.3 Media som "agendasättare"

Statsvetaren och medieforskaren Kent Asp (1986, s. 23) menar att individen kan komma i kontakt med den politiska världen på tre skilda sätt: genom direkta personliga iakttagelser, indirekt genom andra personers förmedling eller indirekt genom någon form av teknisk förmedling. Bland de senare antas massmediernas rapportering spela en särskilt stor roll.

Medias har en viktig roll i dialogen mellan medborgare och de politiska makthavarna, och har dessutom allt mer intagit en tolkande roll å läsarnas vägnar (Nord 2000, s. 9, 12). Därför kan medias inverkan på människors medvetenhet och attityder kring vindkraft antas vara betydande, genom hur de väljer att framställa frågan. Idag har föreställningen övergivits om att mediernas rapportering skulle fungera enbart som en "injektion" av information som ger förutsägbara tolkningar och reaktioner bland allmänheten. Istället talar forskarna (t.ex. Cohen 1963; Strömbäck 2000) om mediernas roll som "agendaskapare". Det innebär att snarare än att medierna styr *vad människor tänker*, så har det visat sig att mediernas rapportering ha stor inverkan på *vad människor tänker på*. Det som debatteras flitigt i medierna uppfattas också i hög grad som en viktig fråga bland allmänheten (Cox 2006, s. 183–184, Nitz 2000, s. 47). Som redan märks representerar media en smalare innebörd av kommunikationsbegreppen än som tidigare definierats. Detta eftersom nyhetsförmedling och även debatt i traditionella media (tidningar, TV, radio) i mindre utsträckning handlar om att utbyta information och mer om att överföra information.

I forskningen har diskussionen innehållit resonemanget att medierna på ett annat plan har en potential att inverka på debatten, och i förlängningen på det

politiska och rumsliga sammanhanget (t.ex. förekomsten av vindkraft i landskapet). Detta genom att reproducera och förstärka den existerande rumsliga utformningen och förståelsen om rummet (Jansson & Falkheimer 2006, s. 16). Forskningen har visat att utvecklingen i Sverige har gått mot att journalister är delaktiga i den offentliga makten. Detta sker genom bedömningar och utspel i artiklar (Ekecrantz & Olsson 1994, s. 219, 248f). Inom medieforskningen diskuteras bland annat mediernas roll gentemot den lokala maktinstitutionen i termer av motpart eller ”medpart”. Detta anger diametralt olika förhållande mellan aktörerna där de antingen håller sig skilda från varandra eller arbetar som en sammanhängande aktör. Den vanligaste bilden är dock att det förekommer ett slags bytesförhållande mellan medieaktörerna och de institutionella aktörerna, som utgör ett slags mellanting. Denna samverkansform bygger på att nyhetsunderlaget kontrolleras av de institutionella aktörerna medan kanalen, kontrolleras av journalisterna och media (Larsson 1998, s. 14–15). Forskarsamhället är dock ganska samstämmigt om att beslutsfattarna har ett stort inflytande över media, i synnerhet över de lokala nyhetstidningarna. På det lokala planet har det också visat sig att de lokala medierna i första hand backar upp de lokala institutionerna och ledarna, och på det sättet även får ett visst inflytande på beslutsfattandet (ibid., s. 21, 34–35).

Det för oss till den här mycket centrala poängen att de lokala medierna inte bara har en funktion som nyhetsförmedlare. De innehar också rollen som ”agent för lokalsamhällets välgång” genom att ”Pressen deltar i strävan att skapa en positiv bild av orten och bygden utåt” (Larsson 1998, s. 36). När det gäller bygdens utveckling finns enligt forskningen, en särskilt stark tendens bland lokalmedierna att inta ett beskyddande förhållningssätt som yttrar sig genom en annan bevakningsattityd. Sådana frågor kan gälla sådant som turism, näringslivsutveckling, lokaliseringsfrågor, kommunens påtryckning på nationella organ. De kommunala aktörerna visar sig också i hög grad förvänta sig ett sådan hållning bland de lokala medierna (ibid., s. 132–133). I Sverige har man funnit att lokala medier också engagerar sig starkt i lokala ”hotfrågor” som har med lokalsamhällets välfärd att göra (ibid., s. 38). En avhandling om plankontroverser har också visat att media används som arena av motståndare till planförslag, där ”motsättningsarna framträder i renodlad eller tillspetsad form” (Henecke 2006, s. 128).

2.4 Sammanfattning

Idag är den kommunikativa planeringen ett starkt ideal i utövandet av samhällsplaneringen. Allt större vikt läggs vid själva processen att utveckla planer, än vid plandokumentet i sig, vilket bekräftar att den kommunikativa planeringen har fått genomslag. Vidare har inflytandet över planeringen gått från att vara den enskilde professionella planerarens expertuppdrag, till att idag inkludera alla tänkbara parter som har intresse av att påverka utvecklingen. Inte bara allmänheten utan även marknadsaktörer har beretts stora möjligheter till deltagande och inflytande. Detta är i sin tur ett utslag för tyngdförskjutningen inom den kommunala planeringen från fysisk planering till utvecklingsplanering.

Vilket inflytande olika möjliga aktörer har beror i hög grad på det enskilda sammanhanget och den aktuella frågan.

Tillit och legitimitet är centrala begrepp i varje planeringsform, men de får en djupare innebörd i den kommunikativa planeringen där det finns en ambition och därmed en förväntan om ett brett inflytande. En planeringsform som har stor risk att uppfattas som illegitim är förhandlingsplaneringen, genom sin betoning på informella kontakter och uppgörelser där allmänheten inte har en given insyn och möjlighet att påverka. Men även den rationella planeringen har visat sig ha uppenbara problem med att uppnå legitimitet genom experternas starka position i planeringen. Tilliten mellan aktörerna kan istället knytas mer till hur kommunikationen gestaltar sig. Den har visat sig vara starkt kopplad till en proaktiv planering och en meningsskapande syn på kommunikation. Transmissionssynen på kommunikation, som betonar informationsöverföringen i kommunikationen, förefaller betonas i en reaktiv planering där information tenderar att betraktas som ett övertalningsverktyg.

Den teoretiska kontext som skissats upp här kommer att ligga till grund för analysen i kapitel 6. Innan vi når dit presenteras de fallstudier som ligger till grund för slutsatserna i analysen.

3 Fallstudier: Mörbylånga och Torsås kommuner

3.1 Inledning

I föreliggande kapitel redogörs för händelseutvecklingen och erfarenheterna kring de studerade vindkraftsprojekten i Kalmarsund, vilka presenterades i kapitel 1 (se karta, figur 1, samt tabell 1, i avsnitt 1.3). Utifrån händelseutvecklingen i Mörbylånga och Torsås kommuner, kan projekten delas in i två planperioder inom undersökningsperioden (se tabell 2). Under *planperiod 1* (ca 1998–2001) genomfördes planeringen och tillståndsprocessen för Utgrunden I och Yttre Stengrund. Projekten drevs initialt av samma företag parallellt i tiden, och kom att bli pionjärarbete när det gäller etablering av vindkraft i havsområden. Utvecklingen under planperiod 1 utgör i hög grad även utgångspunkt för den efterföljande perioden, t.ex. genom upparbetade relationer med lokalsamhället.

Tabell 2: Två planperioder.

| | |
|---------------------|---|
| <i>Planperiod 1</i> | ca 1998-2001 Vindkraftsparker: Utgrunden I, Yttre Stengrund |
| <i>Planperiod 2</i> | ca 2001-2008 Vindkraftsparker: Trollebodaprojektet, Utgrunden II |

Under *planperiod 2* (ca 2001–2008) söktes tillstånd för tre projekt, varav två ingick i studien men, inget har ännu förverkligats. Orsaken uppgavs vara av förändrade ekonomiska förutsättningar. Projektet Utgrunden II inleddes under slutskedet för byggnationen av Utgrunden I av samma entreprenör som drev det så kallade Abbekåsprojektet (se kap. 4). Tillstånden blev klara år 2006, men projektet senarelades i januari 2007. Trollebodaprojektet, i sin tur, fick tillstånd för cirka 30 verk 2008, och senarelades samma år. Det är osäkert när det kommer att börja byggas (Vattenfall 2009b). Detta projekt utgör en efterföljare till Karlskronaprojektet och – lanserades under slutet av 1990-talet som ett pilotprojekt om fem verk. När tillstånden kom 2005, hade företaget redan islagt planerna och istället inlett tillståndsprocessen för det som blev Trollebodaprojektet.

Ur ett samhällsplaneringsperspektiv märktes en stor skillnad mellan planperioderna. För det första var planeringen för vindkraft i havet en kommunal fråga under period 1, medan planperiod 2 karaktäriserades av en samordnad regional planeringsprocess. Det regionala planeringsarbetet skedde som svar på ett fortsatt utbyggnadsintresse och ett behov av tydligare planeringsförutsättningar för vindkraft i Kalmarsund – för planerare och allmänhet så väl som för vindkraftsbranschen. För det andra sammanföll brytpunkten mellan dessa planperioder också med ett skifte från miljöprövning enligt Miljöskyddslagen till prövning enligt Miljöbalken. Miljöbalken trädde i kraft under den absoluta slutfasen för tillståndsprocessen för Utgrunden I och Yttre Stengrund.

3.2 Förankringen i planeringen

Planeringserfarenheter i Mörbylånga kommun

Det har under lång tid funnits en relativt positiv grundsyn kring vindkraft bland politiker och tjänstemän inom Mörbylånga kommunala organisation, menade de intervjuade vid kommunen. En viktig anledning till den positiva inställningen var ansvarstagande för miljövänlig energiproduktion. Redan 1991 skissade Mörbylånga kommun på ett område i Kalmarsund där lämpligheten för etablering av vindkraft skulle utredas vidare ("Mörbylånga kommun Översiktsplan – vatten" 1991 s. 34). I ett senare plandokument ("Översiktsplan Öland. En vision av Öland 2015", 2000), som utgick från de båda Ölandskommunerna, fanns en konkret avsikt att upplåta plats för havsbaserad vindkraft. Här presenterades verken som ett modernt, miljövänligt energislag med ett starkt symbolvärde, vilket tonar ner andra motsättningar som kan uppstå genom deras placering i landskapet:

På flera platser på ön reser sig grupper med mäktiga vindkraftverk som efterföljare till de Öländska väderkvarnarna. Energin utvinns på ett miljöriktigt sätt som överbryggas den kontrast som kraftverken utgör till de natur- och kulturvärden som kan skönjas i deras närhet. Även till havs kan på flera platser grupper med vindkraftverk upplevas som symboler för ölänningarnas övergång till lokalt producerad energi och deras strävan att minska användningen av fossila bränslen ("Översiktsplan Öland. En vision av Öland 2015" 2000, s. 2).

Under senare delen av planperiod 2 färdigställdes en ny översiktsplan som klargjorde kommunens målsättning att minska beroendet av fossila bränslen, bland annat genom att "verka för vindkraft i havsbaserade anläggningar samt undersöka möjligheter på land" ("Översiktsplan Mörbylånga kommun" 2007, s. 12). En restriktion som gjordes var dock att det krävdes samlade etableringar, då det ansågs vara "av största vikt att 'hushålla' med etableringar så att inte hela landskapsbilden påverkas" (ibid., s. 25).

Intervjupersonernas uppfattning (samtliga kategorier) var att det bland såväl permanentboende som fritidsboende fanns en delvis mer reserverad hållning än i Torsås kommun. Etableringar i havet uppfattades också som mer positivt än landetableringar.

Planeringserfarenheter i 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. Inom den kommunala organisationen fanns dock, enligt kommunrepresentanterna, en positiv inställningen till vindkraft. Detta förklarar de själva med att de tidigt hade ett "underliggande intresse för miljövänliga åtgärder". Under större delen av planperiod 1 fanns inga plandokument som tog upp vindkraftsfrågan i Torsås kommun. I dokumentet "Framtidsplan – Översiktsplan. Torsås kommun" (1998) behandlades inte vindkraft i havsområden specifikt, trots kommunens uttalade ambition att genom översiktsplanering "öka miljömedvetandet och ge ett ekologiskt anpassat synsätt i samhällsplaneringen för

en bärkraftig samhällsutveckling” (ibid. s. 16). Ett år senare framgick dock vindkraftens centrala status i kommunens utveckling när man utlovade ”En energiplan med inriktning mot ökad användning av alternativ energi t.ex. vindkraft” (”Handlingsplan 2000–2005” 1999, s. 9).

Det akuta behovet av utvecklingsmöjligheter i kommunen uppgavs av kommunrepresentanterna som den viktigaste orsaken till intresset för vindkraft. Vindkraftens roll i näringslivsutvecklingen framställdes som att kommunen skulle bygga ett ”aktivt näringsliv, stora kontaktytor och nätverk i omvärlden” bland annat genom att ”Vindkraftsatsningen i Kalmarsund servas från Bergkvara” (”Handlingsplan 2000–2005” 1999, s. 11).

Under planperiod 2 tillkom en rad plandokument i kommunen. Ambitionen om att möta behovet av planering för vindkraft i havsområdet fick sitt uttryck i kommunens arbete med ett tillägg till översiktsplanen (”Framtidsplan – Översiktsplan. Lokalisering av vindkraftverk” 2001). Arbetet med planen lades dock ner till förmån för regional planering. Engagemanget kring vindkraften i Torsås kommun syntes till viss del även i andra planeringsdokument som tillkom under planperioden. I kommunens ”Agenda 21 Torsås kommun” (2003) gavs en framtidsvision där ”Biobränslet och vindkraften är de viktigaste energikällorna i kommunen, fossilt bränsle används inte alls” (s. 9). I ”Miljöplan Torsås kommun” (2003) stod att för att nå en begränsad klimatpåverkan skulle kommunen ”Tillse att vindkraftsutbyggnaden fortskrider” (s. 4). I ”Energiplan Torsås kommun” (2003) presenterades vindkraftsutvecklingen i regionen och förväntningar om vindkraftens bidrag till energitillförsel, forskning och verksamhet.

Mellankommunal planering och allmänhetens inflytande

Behovet av en mellankommunal planering påtalades från flera håll under början av planperiod 2. Orsaken var att flera nya vindkraftsprojekt planerades samtidigt som Torsås och Mörbylånga kommuner arbetade med frågan. Under ett samråd 2002 med allmänheten angående Utgrunden II uttrycktes en oro för att ”ett okänt antal ytterligare anläggningar” skulle komma till stånd, vilket befarades komma att leda till ”en helt ostrukturerad och oacceptabel utfyllnad av hela Kalmarsund och de kustnära områdena därom” (MKB Utgrunden II 2002-09-06, Bilaga 18:4, s. 3). En annan farhåga 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. I Torsås kommun påtalade dessutom en grupp yrkesfiskare att den marina miljön utgör ett större område, som inte kan ordnas under kommungränser:

[Vi kräver att] en totalbedömning av miljökonsekvenserna också i havet av havsbaserad vindkraft måste göras. Den kan sedan ligga till grund för 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)

Bland allmänheten i Mörbylånga var inverkan på landskapsbilden jämte utredningsbehov viktiga motiveringar för en regional planering. En grupp om 94 permanent- och fritidsboende privatpersoner på Öland, inkom med ett flertal gemensamma yttranden till Miljödomstolen under tillståndsprocessen för Utgrunden II och Karlskronaprojektet (t.ex. Arnemo m.fl. 2004-10-15). De framförde uppfattningen att de befintliga och planerade parkerna i Kalmarsund skulle komma att upplevas som sammanhängande och på så vis få en stor sammanlagt effekt på landskapsbilden. De ansåg vidare att den sammanlagda effekten på miljön och ljudutbredningen måste utredas (Arnemo m.fl. 2003-07-02). Mörbylånga kommun var av samma uppfattning. I ett brev till projektören i samband med Karlskronaprojektet hänvisade de till ett beslut i kommunstyrelsen 2001:

De omfattande exploateringsönskemålen [i södra Kalmarsund] gör att det är av stor vikt att en samordnad planering sker inom detta område som på ett samlat sätt och med beaktande av alla berörda intressen klarlägger möjlig exploatering (Vattenfall AB 2002-06-14, Bilaga 4:25).

En tjänsteman vid Länsstyrelsen i Kalmar påtalade att det länge funnits en hög ambitionsnivå och en framsynt planering avseende vindkraft:

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 22 regional nivå).

Länsstyrelserna gjorde i det här läget bedömningen att vindkraftsutvecklingen i Kalmarsund hade en uppenbart mellankommunal karaktär som krävde en samsyn. Ett 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” (2003) (härefter benämnd ”Samordnad policy”). Syftet var att policyn skulle vara vägledande i den kommunala planeringen, samt ligga till grund för deras översiktsplaner. Detta mellankommunala policydokument fick enligt intervjupersonerna en stor betydelse för skapandet av en gemensam syn kring havsbaserad vindkraft. Det bidrog också starkt till en *regionalisering* av vindkraftsplaneringen för vindkraft i havsområdet. Efter ett regeringsbeslut om att ge Länsstyrelserna i uppdrag att redovisa ett planeringsunderlag för utbyggnad av stora vindkraftsanläggningar upprättades även planeringsdokumentet ”Sydhavsvind” av Länsstyrelserna i Västra Götaland, Halland, Skåne,

Blekinge och Kalmar län (2006). I dessa båda planeringsdokument ingick Utgrunden-området i Mörbylånga kommun och Trolleboda.

De mellankommunala planeringsdokumenten beskrevs genomgående i positiva ordalag bland de intervjuade myndighetspersonerna på kommunerna och regionala myndigheter. Dokumenten ansågs ge en samsyn vilket uppgavs underlätta vid prövningsprocesserna och att det underlättade ”ett optimalt utnyttjande av utrymmet i havet” (Myndighetsrepresentant 13 Torsås kommun).

Vid några tillfällen har företrädare för Regionförbundet, Länsstyrelsen i Kalmar län, Mörbylånga och Torsås kommuner och även Högskolan i Kalmar uppvaktat högt uppsatta politiker på regeringskansliet i olika vindkraftsärenden. Ärendena har enligt kommunala och regionala representanter fokuserat på att bidra till utvecklingen kring havsbaserad vindkraft i regionen, vilket gav uttryck för en seriös politisk viljeriktning och förväntningar på vindkraftsverksamheten. Intervjupersonerna vid Länsstyrelsen i Kalmar län menade att regeringens regleringsbrev har varit ett avgörande stöd i arbetet med regional planering. Genom regleringsbrevet fick länsstyrelserna ett tydligt uppdrag och redskap att främja vindkraften. Regeringens utredningar (SOU1988:32; SOU 1998:152; SOU 1999:75) och planeringsmål i särskilda vindkraftspropositioner (Regeringens prop. 2005/06:143; Regeringens prop. 2008/09:163) uppgavs också som starka incitament till att arbeta aktivt med frågan, liksom de medel som avsattes för kommunernas vindkraftsplanering. Effekterna av detta uppgav även vindkraftsprojektörerna att de märkte av:

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 7).

Vindkraftsprojektens förhållande till befintlig fysisk planering

Flera av intervjupersonerna från vindkraftsentreprenörerna menade att det är viktigt att skaffa sig kunskap om tidigare erfarenheter och eventuellt uppkomna opinioner kring vindkraft i området. Företrädare för Utgrunden II redogjorde för hur de arbetade med att lyssna in attityden under de första kontakterna med kommunledningen i Torsås och Mörbylånga kommuner, samt vid Länsstyrelsen. Förutom via direkta kontakter, uppgavs andra givande metoder vara att ta del av den kommunala planeringen, liksom att följa medierapporteringen. På det sättet kunde de också ta del av vilka frågeställningar som tidigare kommit upp lokalt avseende vindkraft, vilket innebar att de kunde förbereda sig särskilt väl på dessa områden.

Samtliga studerade parker i Kalmarsund förlades till områden som pekats ut i befintliga planer³. Dock utmanades ”Samordnad policy” (2003) beträffande antalet verk i Trolleboda-området. Enligt policyn kunde området vara lämpligt för ca 15 verk, medan tillståndsansökan för Trollebodaprojektet avsåg ett 30-tal verk (MKB Trolleboda 2006-09-15, Bilaga 01:A3). En tjänsteman vid Mörbylånga kommun menade att om man först går ut med en policy som anger specifika antal och sedan direkt frångår den, så finns en stor risk att trovärdigheten skadas för kommunen och myndigheterna. Vid Länsstyrelsen gavs uttryck för att det upplevdes som en ”besvärlig” situation när de skulle yttra sig i ärendet (Myndighetsrepresentant 23 regional nivå). Även vid Torsås kommun underströks vikten av hänsyn till den regionala policyn (Torsås kommun 2003-04-25). En vindkraftsprojektör vittnade om en viss skillnad i synen på vindkraftsutbyggnaden i Kalmarsund, där Torsås kommun uppfattades vilja bygga ”så mycket som det bara går” (Representant för vindkrafts-entreprenör 7) i ett avsatt område, medan Mörbylånga kommun ville begränsa antalet till 15 enligt ”Samordnad policy”.

Vindkraft som resurs i utvecklingsplanering

Utvecklingen av vindkraft i Kalmarsund kom tidigt att betraktas som en resurs i utvecklingsplaneringen. Intervjupersonerna från Torsås kommun berättade hur kommunen befann sig i en stark ekonomisk nedgång. De sökte möjliga utvecklingsområden för hamnen, som var hårt drabbad. När det stod klart att Utgrunden I och Yttre Stengrunden skulle byggas kontaktade de 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. Den positiva upplevelsen förstärktes av att flera av vindkrafts-entreprenörerna på olika sätt gjorde ansträngningar för att göra upphandlingar inom det lokala näringslivet. Under byggnationen av Utgrunden I köpte de som arbetade med byggnationen i hög grad mat och logi, liksom vissa tjänster under byggnationen inom kommunen. En kommunrepresentant menade att de har ”aldrig sparat på energi” och de ville ”ge tillbaka någonting till bygden här” (Myndighetsrepresentant 14 Torsås kommun).

Flera representanter för vindkrafts-entreprenörerna uppgav själva att de har varit försiktiga med att utlova effekter på näringsliv och sysselsättning, med motiveringen att det kan skapa förväntningar som sedan inte infrias. Entreprenören för Utgrunden II valde att gynna lokalsamhället genom att avsätta en procent av bruttointäkten de första fem åren till lokala utvecklingsprojekt. Myndighetsrepresentanterna i Torsås kommun och på regional nivå

³ 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.

menade att detta inte upplevdes som en muta, eftersom det kom i slutförhandlingarna under tillståndsprocessen.

Vid Regionförbundet i Kalmar såg man möjligheter att vindkraftverksamheten skulle kunna utvecklas som en del i regionens näringslivsverksamhet genom exempelvis serviceverksamheten, produktion av komponenter till vindkraftverk och forskningsverksamhet. En tjänst inrättades år 2004 för att försöka tillvarata dessa möjligheter. Vindkraftens roll i utvecklingsplaneringen stärktes ytterligare genom en vision vid Regionförbundet i Kalmar om att regionen ska vara fossilbränslefri till år 2030 (Myndighetsrepresentant 24 regional nivå).

I Mörbylånga kommun märktes inte några påtagliga kopplingar till utvecklingsplaneringen. Däremot uppgav de intervjuade myndighetspersonerna från kommunen att de såg ett indirekt värde av en positiv utveckling i den region de är del av. Mot bakgrund av att projektören för Utgrunden I hade planerat för att byggnationen skulle utgå från Degerhamn (Vindkompaniet i Hemse AB 1998-04-16) märktes en besvikelse hos de intervjuade myndighetspersonerna i Mörbylånga kommun över att byggföretaget istället valde Bergkvara hamn i Torsås kommun som bas.

Intervjupersonerna vid Torsås kommun beskrev hur vindkraften utvecklades från en ”händelse” till ett ”varumärke”, först i Torsås kommun och sedan i regionen. 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 14 Torsås kommun).

I Torsås valde man att ta tillvara den positiva utvecklingen kring vindkraften och profilerade, enligt kommunrepresentanterna, kommunen som en ”framtidsorienterad” ”vindkraftskommun”. Som redan nämnts genomfördes vissa lobbyingaktiviteter mot högt uppsatta politiker i regeringskansliet, vid några tillfällen under undersökningsperioden. Ur ett större perspektiv ansågs att händelseutvecklingen innebar ”ett allmänt PR” som väckte intresse för regionen. På regional nivå blev vindkraften ett viktigt varumärke i marknadsföringen mot omvärlden. Stora förväntningar riktades därför mot Trollebodaprojektet.

Det kändes som viktigt, om man skulle kunna hävda - som vi gjorde - att vi var sydöstra Sveriges vindkraftscentrum. Vi hade ju inte ens ett landbaserat [vindkraftverk] under väldigt lång tid. Vi blir ju inte trovärdiga i förlängningen om vi inte har det
(Myndighetsrepresentant 14 Torsås kommun).

I nästa avsnitt presenteras hur det praktiska arbetet med avseende på kommunikation och kunskapsuppbyggnad har gestaltat sig i de två kommunerna kring de studerade vindkraftsprojekten.

3.3 Förankringen i praktiken

Fokus på möjligheter och goda relationer

Dessa uttalanden fångar essensen av erfarenheterna bland de studerade vindkraftsentreprenörerna. Den positiva andan stärktes ytterligare av en mycket välkomnande och möjlighetsorienterad syn på vindkraftsutvecklingen, som växte fram bland framträdande myndighetspersoner vid de båda kommunerna, liksom vid de regionala myndigheterna. Flera vindkraftsentreprenörer betonade

Om man satsar på att kommunicera med lokalsamhället så får man ju tillbaka så oerhört mycket [...] Det ger ju vinst åt företaget att försöka att jobba med människorna istället för att jobba över dem (Representant för vindkraftsentreprenör 9).

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 2).

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 1).

vikten av detta. Utifrån erfarenheterna av landetableringar 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. Förankringens gestaltning i praktiken förefaller enkelt kunna indelas i de tre givna kategorierna ”tillståndsprocess”, ”byggnation” och ”efter byggnation”. I verkligheten visar studien att den kommunikativa och kunskapsmässiga utvecklingen sällan följer denna kronologiska logik. Tyngdpunkten ligger dock på tillståndsprocessen i och med dess fokus på kommunikation och kunskapsuppbyggnad. I detta avsnitt görs vissa återkopplingar till de presenterade planperioderna. Men många av resonemangen som uppehåller sig vid kommunikationens och kunskapsbyggnadens gestaltning är av mer generell karaktär. Därför knyter framställningen mer an till fallstudieområdena och olika upplevelser där.

Initial förankring och samrådsprocessens utformning

De allra första förberedelserna och kontakterna kring ett projektförslag har genom studien framträtt som särskilt viktiga för hur förankringsprocessen utvecklade sig därefter. De två kommunerna har upplevt stora skillnader beträffande hur och i vilket skede de aktuella vindkraftsprojekten presenterats initialt. I tabell 3 (nedan) framgår exempelvis att Mörbylånga kommun under planperiod 1 i huvudsak var inblandad i tillståndsprocessen för Utgrunden I. För Torsås kommuns del skedde den egentliga introduktionen av Utgrunden I och Yttre Stengrund inför byggnationen. Under planperiod 2 involverades däremot

båda kommunerna i tillståndsprocessen. I figuren avser ”Tillståndsprocess” de fall då kommunen var ansvarig för bygglovsprocessen. ”Samråd” innebär att kommunerna blivit involverad i tillståndsprocessen genom samråd.

Tabell 3: Vindkraftsprojektens förankring i kommunerna.

| Planperiod | Projekt | Mörbylånga | Torsås |
|------------|-----------------|-------------------|---------------------------------------|
| 1 | Utgrunden I | Tillståndsprocess | Byggnation & service |
| | Yttre Stengrund | - | Byggnation & service |
| 2 | Trolleboda | Samrådsprocess | Tillståndsprocess |
| | Utgrunden II | Tillståndsprocess | Etablerad kontakt + Samrådsprocess |

Som nämnts tog Torsås kommun på eget initiativ kontakt med företagen som skulle bygga Utgrunden I och Yttre Stengrund, som ett led i kommunens utvecklingsarbete. Kommunen upplevde genom byggföretagen två helt olika ageranden. Kontakterna kring Yttre Stengrund beskrevs som att ”de genomförde sitt projekt [...] men de hade inte så mycket kontakt med oss i Torsås kommun” (Myndighetsrepresentant 13 Torsås kommun). Angående Utgrunden I växte den entreprenörens engagemang i kommunen istället snabbt genom en hög grad av lokalt engagemang och närvaro.

En central fråga beträffande det initiala kontaktskapandet handlar om i vilket skede i projektplaneringen, och på vilket sätt, en projektör ska gå ut med information för att skapa förutsättningar för en bra dialog. En intervju-person från en regional myndighet belyste 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 23 regional nivå).

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 projektörer. En projektör menade att det även var värdefullt att förse med ett konkret informationsmaterial som allmänheten kan förhålla sig till. Projektören menade vidare att det vid samrådet också skulle framgå att de vill ha dialog och synpunkter, samt när i processen det finns chans att yttra sig.

Företrädare för vindkraftsentreprenörerna resonerade lite olika om fördelar med olika tillvägagångssätt för att kontakta markägare och att bjuda in till samråd. En vindkraftsprojektör beskrev sin strategi att genom kontakt med de kommunala myndigheterna identifiera möjliga lokaliseringar innan markägare kontaktas:

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 hetsa upp markägaren om kommunen säger att det är inte tänkbart, vi accepterar inte något bygge i den här regionen. Så att där är vi jätteförsiktiga (Representant för vindkraftsentreprenör 7).

En representant för vindkraftsentreprenör menade att de hade goda erfarenheter av att göra ett informationsutskick till hushållen längs kusterna inför samråd. Detta följdes också upp med att de ringde upp de fastighetsägare som skulle kunna bli berörda av olika kabelsträckningar. En representant för en annan vindkraftsentreprenör menade att kallelse till samråd absolut bör göras genom annonsering i lokaltidningar, eftersom det inte kunde ge upphov till den negativa upplevelsen av att inte bli inbjuden. De var dock överens om vikten av att nå ut brett och i ett tidigt skede. Entreprenörsrepresentanterna var också överens om att samråd med allmänheten skulle äga rum nära den planerade parken och det skulle vara lätt att ta sig dit. Flera poängterade att samråd även bör ske på platser där det märks en negativ opinion.

Företrädare för både Mörbylånga och Torsås kommuner upplevde det som mycket positivt när vindkraftsentreprenörerna tog till sig deras förslag på enskilda grupper som skulle bjudas in för samråd, liksom andra anpassningar av samrådsprocessen. En projektör beskrev hur de redan vid första träffen med myndigheter och allmänhet uppmuntrade till inflytande över samrådsprocessens utformning:

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?" (Representant för vindkraftsentreprenör 7).

Citatet visar också hur projektören därigenom lärde känna det enskilda sammanhanget och de behov som fanns där, med avseende på den kommunikativa och kunskapsbyggande processens utformning.

Deltagande och inflytande

De hörda politikerna och tjänstemännen återkom ofta till vikten av att så väl 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 15 Torsås kommun).

Den ovan nämnde regionaliseringen av vindkraftsfrågan, tillsammans med Miljöbalkens krav på samråd, märktes genom allt bredare inbjudningar till samråd. Samråd för Utgrunden I och Yttre Stengrund hölls t.ex. bara i den kommun där parken hörde hemma geografiskt, d.v.s. Mörbylånga respektive Karlskrona. Detta innebar att Torsås kommun inte bjöds in under någon av dessa tillståndprocesser. En kommunpolitiker vid Torsås kommun menade att: ”det var ingen som tyckte det var konstigt. Du vet Miljöbalken hade som sagt inte kommit då, [den] kom ju först 1999, och då började det bli andra tongångar” (Myndighetsrepresentant 14 Torsås kommun). Först under planperiod 2 när Torsås kommun inte bjöds in i tillståndprocessen angående Karlskronaprojektet⁴ uppstod känslan av att vara förbisedd i processen, enligt en kommunrepresentant i Torsås. Intervjuade representanter för vindkrafts-entreprenören påtalade att de lärt sig av den erfarenheten, vilket bekräftades av kommunrepresentanterna. En representant från vindkraftsprojektören redogjorde för förändringen i kommunikationen mot myndigheterna:

Egentligen har vi gjort ett bättre arbete den här gången [med Trollebodaprojektet] än förra gången. 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 (Representant för vindkraftsentreprenör 4).

Detta fall kan ses som en brytpunkt då även myndigheter och allmänhet i kringliggande kommuner bjöds in till samråd fortsättningsvis under planperiod 2. Från allmänhetens sida går det också att utläsa att intresset av att delta i samråden har ökat. Exempelvis har antalet närvarande vid samrådsmötena ökat från tre personer till som mest 50 personer i Mörbylånga och Torsås kommuner. Yrkesfiskarna gav 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). Allmänhetens ökade förväntningar om inflytande genom samrådsprocessen märktes också genom en ökande mängd yttranden från allmänheten (t.ex. Arnemo m.fl. 2003-07-02).

En ökad följsamhet och flexibilitet i utformningen av samrådsprocessen märktes också bland vindkraftsprojektörerna och vissa lät även samrådsprocessens utformning vara föremål för samrådsfråga. Detta resulterade exempelvis i en bussresa runt södra Kalmarsund med syftet att studera fotomontage av Trollebodaprojektet från olika utsiktspunkter (MBK Trolleboda 2006-09-15, Bilaga 01:A4). Utöver samråden uppgav representanter för flera av entreprenörerna att de hade arbetat med informella informationsmöten med olika intresseorganisationer, med avsikten att uppnå en givande dialog med så många som möjligt.

⁴ Detta eftersom projektet inledningsvis planerades på en annan plats som låg söder om Jämjö, cirka 15 km söder om kommungränsen till Torsås (Representant för vindkraftsentreprenör 6).

Det öppna stämningläget

Ur intervjuerna framgick att kommunikationen mellan vindkraftsprojektörer och myndigheterna i de två kommunerna i huvudsak har präglats av öppenhet, samsyn och en respektfull och förtroendeingivande dialog. Det framgick också att kommunföreträdarna upplevde att vindkraftsentreprenörerna har ansträngt sig att ”lyssna in” och bemöta lokala erfarenheter och synpunkter. Grundförutsättningarna för det kommunikativa arbetet beskrevs kärnfullt av en representant från Länsstyrelsen i Kalmar, som ett ”teamwork” där alla centrala aktörer (vindkraftsentreprenörer, kommuner, regionala myndigheter, lokala företag) ”arbeta[r] tillsammans och i samma anda” (Myndighetsrepresentant 23 regional nivå). Aktörerna betraktades som ”en kärntrupp, som kan mycket om vindkraft. [V]i drar åt samma håll när det gäller vikten av att vindkraften ska placeras rätt, på rätt plats och att vi ska ha den” (ibid.). Flera hörda kommunrepresentanter vid kommunerna menade att en avgörande förutsättning för kommunikationen var att meningsskiljaktigheter kunde diskuteras på ett respektfullt sätt under samrådsmötena med både allmänheten och myndigheterna. En representant från en vindkraftsprojektör drog slutsatsen att ”jag tror att det är väldigt bra att göra lite mer än vad man behöver” (Representant för vindkrafts-entreprenör 6). 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 15 Torsås kommun).

De mer informella kommunikationsformerna som ofta utmärker den näringslivsinriktade utvecklingsplaneringen, fanns också närvarande som en viktig ingrediens i arbetet. En representant från Torsås kommun nämnde bland annat den goda stämningen och familjära relationen som uppodlades med vindkrafts-entreprenörerna. Projektören för Utgrunden II, som de båda kommunerna visade stor respekt för, sa själva:

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 3).

Värdet av att åstadkomma en informell kommunikation är något som nämndes av ett stort antal intervjupersoner från alla aktörer. De flesta menade att det bidrar till att de verkligt viktiga frågorna kommer fram lättare om det finns ett avslappnat förhållande mellan aktörerna. Detta kan man tolka som att maktförhållanden tonas ner så att ett ömsesidigt lärande kan komma till stånd. En vindkraftsprojektör sa exempelvis:

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 (Representant för vindkraftsreprenör 6).

Ömsesidigt lärande och återkoppling

Den öppenhet som i hög grad präglat dialogen, återspeglas också genom det ömsesidiga lärande som förekommit mellan aktörerna. Bland de som drev sina tillståndsprocesser under planperiod 2 framstod detta särskilt tydligt. De uppgav att de gick in för att skaffa sig kunskaper om innebörden av deras projekt i de lokala sammanhangen. Detta märktes exempelvis genom den nys nämnda lokala närvaron och tillgänglighet för dialog, men även genom intresset för att lyssna på varandras synpunkter. Denna ömsesidiga kunskapsuppbyggnad ansågs leda till en ökad förståelse mellan aktörerna, för varandras arbete och motiv till ställningstaganden. En representant från en vindkraftsprojektör betonade värdet av att lyssna:

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 (Representant för vindkraftsreprenör 6).

Företrädare för både myndigheter och vindkraftsaktörer vittnade också om en sådan ömsesidig kunskapsuppbyggnad mellan kommunen och vindkraftsbranschen. Exempelvis menade man inom den kommunala organisationen att de lärt sig, inte bara om vindkraftens roll i miljöarbetet, utan även om hur projekteringen och ekonomin fungerar kring ett vindkraftsprojekt. Detta upplevdes som mycket värdefulla insikter. En representant från Länsstyrelsen i Kalmar sa om den kunskap som kommit från vindkraftsreprenörerna:

... vi träffas ju varje år också på Nationella Vindkraftskonferensen och jag har lärt mig väldigt mycket av de här duktiga människorna på bolagen som berättar om praktik och ekonomi [...]. Jag tycker att det har varit väldigt givande (Myndighetsrepresentant 23 regional nivå).

Betydelsen av att kunskap sprids om vindkraftens innebörd framställdes återkommande – och av alla hörda aktörsgupper – som en grundläggande byggsten i uppkomsten av en positiv attityd. En kommunrepresentant från Torsås menade att ett fortsatt kunskapsbyggande bland alla inblandade kan minska uppkomsten av de onödiga farhågorna om negativa konsekvenser.

I Mörbylånga uppgavs att de haft mycket positiva erfarenheter av vindkrafts-entreprenörer som arbetat intensivt 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 17 Mörbylånga kommun). 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, Beslut) och landskapsbilden. Entreprenörsrepresentanter för Trollebodaprojektet hade goda erfarenheter av att återkomma direkt till frågeställaren med svar genom brev eller möten. Enligt en av intervjupersonerna var ”snabba personliga svar på personliga frågor” mycket viktigt (Representant för vindkraftsentreprenör 4). Frågor av generellt intresse publicerades även på projektets hemsida.

Diskussioner om det bristande kunskapsläget kring vindkraftens inverkan på fisket uppstod under båda planperioderna. Frågan engagerade så väl yrkesaktiva fiskare i Torsås kommun (MKB Utgrunden II 2002-09-06 Bilaga 18:4) som Svenska Sydkustfiskarnas Centraförbund och Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), vilka deltog genom samråd och yttranden (MKB Trolleboda 2006-09-15 Bilaga 01:D). En projektör menade att: ”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 frågan:

Bland de mera berörda av projektet var 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 (Representant för vindkraftsentreprenör 3).

Förutom att projektörerna var noga med att återkomma med information och att göra djupare efterforskningar för att kunna ge seriösa svar, uppgav de att de arbetade medvetet och strategiskt med sin kommunikation. Yrkesfiskarnas skepsis till vindkraft i Kalmarsund föreföll dock inte ha minskat under undersökningsperioden (t.ex. Nilsson m.fl. 2004-10-10). Representanter i båda kommunerna lyfte trots det fram den positiva upplevelsen av att vindkrafts-entreprenörerna 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. MKB Utgrunden II 2002-09-06 Bilaga 18:4, resp. Bilaga 18:17).

Att ha en lokal närvaro uppfattades bland vindkraftsentreprenörerna som mycket positivt för förankringsarbetet. Detta framgick tydligt i intervjuerna, både med myndighetspersoner från Torsås kommun och företrädare för vindkraftsentreprenörer. 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 (Representant för vindkraftsentreprenör 1).

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' (Representant för vindkraftsentreprenör 3).

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 frågor snabbt kunde besvaras genom personliga möten. Det beskrevs sammanfattningsvis som ett effektivt sätt att "fånga upp alla opinionsyttringar, och skapa ett förtroende hos lokalbefolkningen och kommunen" (Representant för vindkraftsentreprenör 1).

Vikten av att företrädare för kommuner och regionala myndigheter har tillräcklig kunskap om vindkraften och dess roll som miljöpolitisk åtgärd påtalas också av en representant på regional myndighet. Kunskapen kring vindkraft har ökat betydligt i de två kommunerna det senaste årtiondet genom konkret 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 aktörgrupper var dock att branschen inte kan ta något omfattande ansvar för informationsspridningen om vindkraften och dess roll i samhället. De ansågs inte upplevas som trovärdiga eftersom deras verksamhet bygger på ekonomiska intressen. Intervjupersonernas tydliga slutsats var att övergripande informationsinsatser måste komma från oberoende källor, för att uppfattas som trovärdig. Här nämndes både statliga myndigheter som Energimyndigheten och Naturvårdsverket så väl som regionala myndigheter. En intervjuperson från Torsås sa:

Jag tror faktiskt 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 13 Torsås kommun).

Informationsspridning genom media och evenemang

När det gäller att sprida information under tillståndsprocessen (liksom i flera andra sammanhang) lyftes Utgrunden II fram som en ”bra modell” i båda studerade kommuner. Representanter för entreprenören sade sig ha dragit många viktiga lärdomar från sitt arbete med Abbekåsprojektet (se kap. 4) som var värdefulla i deras arbete med Utgrunden II. Vikten av riklig och frekvent information både om projektet och om hur tillståndsprocessen utvecklade sig underströk de särskilt. 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. Men det var även en strategi i en mer långtgående målsättning om att lyfta frågorna till en högre nivå, och på det sättet driva på utvecklingen av förutsättningarna för vindkraftsutvecklingen på nationell nivå. I detta arbete hyrde de 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 (Representant för vindkraftsentreprenör 8).

Företaget som byggde Utgrunden I med bas i Bergkvara hamn, satsade mycket på att informera om utvecklingen och om vindkraft i kommunen. De ordnade flera evenemang, exempelvis inför resningen av Utgrunden I och införandet av Vindkraftens dag, som sedan dess firas årligen. Vid dessa tillfällen engagerades lokala företag som serverade mat och fika. Alla var överraskade över det stora intresset från allmänheten och den positiva atmosfären som utmärker dessa tillställningar. Vid dessa evenemang, liksom vid olika studiebesök har företagen ordnat båtturer ut till vindkraftsparken Utgrunden I och den forskningsstation som byggdes på Utgrundens gamla fyrtoorn. Kommunrepresentanter från Torsås uppgav att dessa tillställningar har bidragit starkt till att sprida information kring vindkraften genom de direkta upplevelserna och mötena, samt informations-tillgång som sådana engagemang har gett möjlighet till. Evenemangen upplevdes också ha bidragit till en känsla av delaktighet bland en bred allmänhet där Bergkvara blivit en naturlig plats för frågor och diskussion. Den gemensamma uppfattningen var att detta har bidragit starkt till den positiva inställning som de upplevt i Torsås kommun, vilket även utgjorde en gynnsam förutsättning för vindkraftsprojekten under planperiod 2.

Torsås kommun engagerade sig i att bidra till kunskapsspridningen kring vindkraft i kommunen. De upplät en lokal till en utställning om vindkraft under namnet ”Vindkraftsexpo” i Bergkvara hamn, medan entreprenörer har bidragit med informationsmaterial och utrustning av lokalen. Utställningen har använts vid olika evenemang som hållits kring vindkraft (MKB Trolleboda 2006-09-15, Bilaga 01:A3). Ett projektarbete som bedrevs av en skolklass i Bergkvara innebar också att kunskap om vindkraft spreds via barnen ut i samhället (Vindkraftsboken. Av barn för barn 2006). Material från deras arbete blev också en del av utställningen i kommunens Vindkraftsexpo. I kommunen var upplevelsen att intresset för Vindkraftsexpo har varit stort med lokala, nationella och även internationella besökare. Arbetet med att profilera kom-

munen som en vindkraftskommun uppgavs också ha förstärkt medvetenheten om vindkraften i kommunen. I Mörbylånga kommun saknas liknande insatser, men myndighetsrepresentanterna uppgav att de har informerat om händelseutvecklingen genom kommunens informationsblad "Din kommun" (Myndighetsrepresentant 16 Mörbylånga kommun). Vindkraftsentreprenörer har även ordnat båtturer till Utgrunden I från Degerhamn.

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 vid 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 till "Vindkraftsboken. Av barn för barn" (2006) och Vindkraftsdagen i Bergkvara för att öka kunskapen om och förståelse för vindkraften. För nationellt utbyte av information och erfarenheter inom området vindkraft skapade Regionförbundet i Kalmar län den årliga institutionen Nationella Vindkraftskonferensen.

3.4 Sammanfattning

Resultaten som presenterades i det här kapitlet vittnar om att de kommunikativa förutsättningarna kring vindkraft upplevdes som mycket goda i de båda kommunerna. Det framgick tydligt att aktörerna hyste stor respekt för varandra och varandras insatser i frågan.

När det gäller planförutsättningarna togs klivet från kommunal planering under planperiod 1, till regionala satsningar på fysisk planering och utvecklingsplanering för vindkraft under planperiod 2. En påfallande utveckling som kan urskiljas kring samrådsprocessens genomförande är att förväntningarna, bland både kommunerna och allmänheten, om att få möjlighet att delta i samrådsprocessen har ökat markant. Det kan också konstateras att detta önskemål har mötts upp av de aktuella vindkraftsentreprenörerna genom att bjuda in till samråd i större områden och i närliggande kommuner. Det faktum att Torsås kommun upplevde en ekonomisk kris och hade stora behov av tillskott i ekonomin och en utveckling av näringslivet var också en starkt bidragande faktor i det positiva mottagandet som vindkraftsprojektörerna möttes av där. På ett högre plan fanns en tydlig viljeriktning och drivkraft från kommunala och regionala myndigheter, både med avseende på fysisk- och utvecklingsplanering.

De *kommunikativa* insatserna under planperiod 1 med tillståndsprocessen för Utgrunden I, skedde främst i Mörbylånga kommun. Under byggnationen byttes tyngdpunkten för kommunikation till Torsås kommun – en övervikt som bestod under planperiod 2 och som fick stora konsekvenser i planeringen och dialogen. Vindkraftverksamheten var betydligt mer närvarande, både vad gäller form och omfattning i Torsås kommun: byggnationen och service utgick från Bergkvara hamn; Vindkraftsexpo med upplevelsebetonade evenemang och en permanent utställning; närvaro av entreprenörer under tillståndsprocessen; näringslivsengagemang och skolelevernas bok om vindkraft; namnkunniga besök och omfattande insatser mot media, är alla exempel på hur vindkraften tog plats i det lokala samhället. Engagemanget gick långt utanför entreprenörernas egen direkta vinning och vad som krävs i tillståndsprocessen enligt Miljöbalken.

Tillfällena för kunskapsbyggnad genom tillgång till information, dialog och upplevelser har också varit större i Torsås kommun. I de båda kommunerna och på regionala nivå vittnades om en kunskapsuppbyggnad som präglats starkt av ömsesidigt lärande mellan myndigheterna och vindkraftsentreprenörerna. Samarbetet framställdes som övergripande positivt, trots att några upplevelser inneburit vissa förtroendekriser i vindkraftsutvecklingen. På det hela taget uppvisades en vilja till ömsesidigt lärande och gemensam kunskapsuppbyggnad.

Förankringsprocessen kännetecknades i korthet och i övergripande ordalag av:

- Initial förankring i bygden. Tydligare på senare tid.
- Planberedskap för framtida vindkraft hos myndigheterna kommunalt och mellankommunalt. Särskilt tydligt i Mörbylånga kommun där etablering i havet uppfattades som fördelaktigt jämfört med landbaserad etablering.
- Medborgare och vindkraftsentreprenörer hörsammades i samhällsplaneringen, vilket t.ex. resulterade i mellankommunal planering och forskning.
- Gemensam värdering av utvecklingsvilja och potential, på kommunal och regional nivå. Särskilt tydligt i Torsås och på regional nivå.
- Aktiv och drivande position i förhållande till statliga ramar och planer, bland vindkraftsentreprenörer och lokala och regionala myndigheter.
- Mellankommunal policy frångicks i vissa delar, vilket utmanade överenskommelsen och tilliten mellan parterna.
- Kommunikationen präglades av täthet, direktitet och öppenhet, mycket genom lokal närvaro av vindkraftsaktörerna. Särskilt i Torsås kommun.
- Vindkraftsentreprenörer utvecklade ett inkluderande, välkomnande förhållningssätt till berörda, myndigheter, och övriga aktörers deltagande.
- Lyhördhet och viss anpassbarhet i projektutformningen med öppen dialog kring möjligheter och svårigheter. I synnerhet under planperiod 2.
- Vissa upplevelser av att enskilda intressen inte hörsammades ledde till överklaganden; t.ex. yrkesfiskare (Torsås) och boende (Mörbylånga).
- Såväl formella som informella möten genom olika kommunikationsformer och evenemang som når många grupper. Särskilt i Torsås kommun.
- Tillgång till en kvantitativ och kvalitativ mångfald av information om både vindbruk och aktuella projekt.
- En aktiv relation till media bland vissa entreprenörer för att sprida information om vindkraftsutvecklingen.
- Gemensam identifiering av kunskaps- och forskningsbehov mellan aktörer.
- Saklig behandling av forskningsresultat i planeringsprocessen.
- Stämning av ömsesidig respekt och anpassbarhet.

Som nästa kapitel kommer att klargöra, kontrasterar dessa förhållanden starkt mot tillståndet i Skurup vid tiden för det så kallade Abbekåsprojektet.

4 Fallstudie: Skurups kommun

4.1 Inledning

Händelseutvecklingen kring Abbekåsprojektet, även kallat projekt Sydkusten, präglades starkt av den kommunala folkomröstningen om havsbaserad vindkraft som genomfördes under undersökningsperioden. Projektet presenterades inledningsvis i Skurups kommun hösten 2001. Vid den tiden fanns inga gällande planeringsdokument för vindkraft i kommunen, men väl en utbredd skepsis mot vindkraft. De preliminära planerna som framställdes initialt för Abbekåsprojektet var 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 (se karta, figur 2, samt tabell 1, i avsnitt 1.3). I det skedet beslutade kommunen att genomföra en folkomröstning om havsbaserad vindkraft. Efter att medborgarna med en knapp marginal röstade nej till havsbaserad vindkraft i kommunen lades projektet ner. Entreprenören hann dock genomföra informationsmöten och tidiga samråd innan dess. Som föreliggande kapitel kommer att visa, bottenar problemet i en mycket begränsad och bristande förankring och dialog i planeringsprocessens inledningsskede.

4.2 Förankring i planeringen

Erfarenheter och fysisk planering i avvaktan på ramar från staten Kommunen hade, vid tiden då Abbekåsprojektet presenterades, aktuella upplevelser av vindkraftsärenden från sent 1990-tal. Dessa hade gett upphov till omfattande motstånd och överklaganden från allmänheten. Bakgrunden var, enligt intervjuade politiker och tjänstemän, att vindkraftsärendena hade varit förenade med upplevelser av otydligheter och maktutnyttjande så väl som oro för en negativ landskapspåverkan. Enligt en kommunrepresentant hade exempelvis en tidigare entreprenör delat ut inbjudningar kvällen före samrådsmöte, medan en annan försökte fördubbla antalet verk mot det antal som givits i tillståndsprocessen. En kommunrepresentant menade att motståndet mot vindkraft vuxit så starkt under slutet av 1990-talet att: ”Så fort man nämner ordet vindkraft i Skurups kommun så har man en folkstorm näst intill” (Myndighetsrepresentant 20 Skurups kommun).

Representanterna för vindkraftsentreprenören, uttolkade tre grundläggande motiv för en negativ inställning till vindkraft generellt. För det första en i grunden negativ syn på vindkraft som energikälla. Istället ansågs kärnkraft vara ett bättre alternativ. För det andra en oro för ekonomiska förluster som sjunkande fastighetspriser och minskade fiskeinkomster. För det tredje fanns en uppfattning om att vindkraftverk skulle förfula landskapet.

Vid tiden kring Abbekåsprojektet fanns ett uttalat behov av bättre kunskaper och nationella ramar för vindkraftsplanering i Skurups kommun. Detta framgick

redan i Översiktsplanen från 1991 där behovet av utredningar och starkt motstående intressen inför eventuell vindkraftsetablering utanför Skånes sydkust påtalades. Här stod att läsa:

Bl.a. måste klargöras hur t.ex. fisket, sjöfarten, naturvärden och försvaret kan komma att påverkas. Även landskapsbilden kan påverkas liksom den marina miljön. [...] de intressen som kulturminnesvärden, naturvärden och yrkesfisket har att bevaka och tillvarata måste tillmätas mycket stor betydelse, då frågan skall avgöras ("Översiktsplan för Skurups kommun" 1991, s. 62).

I "Miljöskyddsplan Skurups kommun" (1995) gjordes reflektionen att det fanns en risk att kommunen inte kunde nyttja sin stora vindenergi-potential, med utgångspunkt i dessa motstående intressen. Detta antyder att det förekom både positiva och negativa förväntningar kring utbyggnad av vindkraft inom kommunen (s. 21–22).

Inte heller på regional nivå fanns vindkraftsplanering för havsområdena. Dokumentet "Lokalisering av vindkraftverk och radiomaster i Skåne" från 1996, gjordes med syftet att "gynna utvecklingen av vindkraft i Skåne samtidigt som bevarandevärdena i landskapet tillgodoses" (s. 1). Fokus var dock landetableringar. Där framgick att hela den sydska kusten klassades som "områden med starka konflikter" med avseende på natur- och kulturmiljövärden samt försvarsintressen (Bilaga 3 i dokumentet). Om kuststräckan i Skurup gjordes dock bedömningen att det "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" (ibid., s. 30).

Under andra halvan av 1990-talet ökade antalet tillståndsansökningar avseende vindkraftsetableringar i kommunen. Samtidigt beskrev en tjänsteman vid kommunen allmänhetens gensvar som "en enorm opinion mot vindkraft" (Myndighetsrepresentant 20 Skurups kommun). 1998 gav kommunen 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 kommunrepresentant. Förslaget resulterade även i omfattande protester från allmänheten, exempelvis genom ett gemensamt yttrande från 110 personer (Andersson m.fl. 1999-01-24). Allmänhetens engagemang märktes även genom ett påtagligt avvaktande parallellt dokument med rubriken "Förslag till riktlinjer för uppförande av Vindkraftverk i Skurups kommun" (Fastighetsägare och boende i Skurups kommun 1999). Detta sammantaget gjorde att man inom kommunen fattade beslutet att policyn inte kunde antas. 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 20 Skurups kommun).

I väntan på tydligare besked från statligt håll fattade kommunen istället två beslut i tät följd, först att bygglov inte skulle ges för vindkraft söder om väg E65 (Skurups kommun 1999-11-22) och sedan inte heller norr om E65 (Skurups kommun 2000-04-10). Denna händelseutveckling gällde landetableringar men präglade även mottagandet av det havsbaserade projektet.

Folkomröstning beslutar om vindkraft

Frågan om vindkraftsplaneringen ställdes på sin spets i och med Abbekåsprojektet, menade intervjupersoner vid kommunen. I enlighet med kommunens aktuella målsättning att stärka medborgarinflytandet, fattades beslutet att låta medborgarna avgöra i frågan (Skurups kommun 2002-01-16). Detta motiverades med hänvisning till ett informationsmöte som hölls den 10 januari 2002 om projektet:

I samband med informationsmötet uppstod en diskussion om vilka som var berörda av planerna. Från företaget antydde 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. Dessutom framgick en meningsskiljaktighet i frågan om vem som var berörd av en vindkraftsetablering i havet. Motionen antogs av kommunfullmäktige som beslutade att genomföra en beslutande kommunal folkomröstning vid det allmänna valet den 15 september 2002 (Skurups kommun 2002-03-11). Debatten och beslutet om vindkraft i havet lämnades därmed i hög grad över till allmänheten. Frågan som ställdes var "Vill du att havsbaserad vindkraft skall få etableras inom kommunens område?" (Skurups kommun 2002-05-13). Inför folkomröstningen gjordes en uppgörelse inom den kommunala myndigheten om att de skulle inta en neutral hållning och låta medborgarna fatta beslutet.

Strax efter det första mötet med allmänheten bildades en lokal avdelning under organisationen Föreningen för Svenskt Landskapsskydd, som kallade sig Rädsla 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" (Rädsla Sydkusten, Odaterat informationsblad 1).

Även arbetet med informations-spridning överlämnades i princip åt allmänheten och organisationerna (t.ex. Rädsla sydkusten och Vindens vänner). Kommunen fördelade 10 000 kronor till informationskampanjernas ja- respektive nej-företrädare, samt producerade en informationskrift inför valet (Skurups kommun 2005-05-13; Skurups kommun, Odaterad Informationsbroschyr). En kommunrepresentant menade att folkomröstningen var bra ur ett demokratiskt perspektiv, då den medförde kunskap och medvetenhet i frågan. Denne uttryckte sin entusiasm över de omfattande och engagerade debatterna som vindkraftsplanfrågan gav upphov till:

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 21 Skurups kommun).

Behovet av att upprätta en mellankommunal planering för havsbaserad vindkraft påtalades också inom den kommunala verksamheten (Skurups kommun, 2002-01-16), liksom från politiker i den mediala debatten (Jönsson 2002-01-03). Frågan hamnade i skymundan vid arbetet med folkomröstningen, men önskan framgick genom förfrågningar från människor i grannkommunerna om att få delta i folkomröstningen (t.ex. Ohlin 2002-07-09).

Folkomröstningen föregicks alltså av en omfattande och intensiv debatt, präglad av starka känslor och konflikt. I nästa avsnitt beskrivs hur förankringen av projektet utvecklade sig i praktiken.

4.3 Förankringen i praktiken

Låg tillit efter brister i initial förankring

Intervjuade representanter för entreprenören uppgav att de gick in med intentionen att föra en respektfull och inlyssnande dialog under tät kontakt med lokalsamhället enligt den modell som utvecklats i Kalmarsund. Därför var de också noggranna med att inleda kontakterna i ett tidigt skede av planeringen, för att tillsammans med lokalsamhället urskilja en lämplig utformning av projektet. En representant menade dock att de gjorde ett viktigt misstag genom att utgå från att det som fungerande i Kalmarsund också skulle fungera för Abbekåsprojektet. Därigenom missade man att utgångsläget, d.v.s. stämmingsläge och lokala erfarenheter till vindkraft var olika på de två platserna, och därmed anpassade man

sig inte i den utsträckning som hade varit nödvändig. Det medförde bland annat att de underskattade vikten av en koordinerad arbetsordningen inför de inledande kontakterna med lokalsamhället, vilket fick till följd att Skurups kommun inte kontaktades samtidigt med andra kommuner, och att media därmed hann föra ut information om projektet före dem själva.

En inledande brevväxling mellan företrädare för vindkraftsentreprenören och kommunstyrelseordförande i Skurups kommun visade i hög grad hur den initiala kontakten artade sig. Den senare gav 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, Kommunstyrelsens ordförande 2002-09-03).

Myndighetsrepresentanterna 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, vilket framställdes som en näst intill oförlåtlig nonchalans. En ”PR-blunder”, som en myndighetsrepresentant uttryckte det. Detta tolkades som att företaget inte satt sig in i det lokala sammanhanget tillräckligt ingående för att notera Skurups kommun på kartan. 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. En vindkraftsrepresentant menade att detta försämrade utgångsläget ytterligare. För det andra reagerade man inom myndigheten på strategin att gå ut med 73 planerade verk och sedan ändra projektutformningen till 28 verk. Detta uppfattades som ett sätt att försöka mildra kritiken. Vindkrafts-entreprenören uppgav istället att syftet varit att presentera ett första projektförslag som kunde anpassas utifrån frågeställningar, synpunkter och kommunala planer (Airicole AB 2001-10-08). Något som vid den kommunala myndigheten uppfattades närmast som ett hot var ett uttalande från entreprenörens sida som gick ut på att om inte de fick tillstånd för de 73 föreslagna verken, så kunde en annan projektör söka tillstånd senare. Ett tredje 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 21 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 kommunrepresentant: ”genom sitt sätt att agera så bröt man sitt förtroendekapital fullständigt” (Myndighetsrepresentant 21 Skurups kommun). Representanterna för vindkraftsentreprenören var också kritiska i sin självanalys och en intervjuperson sammanfattade erfarenheterna:

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 12).

Vi fick aldrig fram budskapet. Det gick aldrig att komma igen efter det (Representant för vindkraftsentreprenör 11).

Legitimiteten i processen ifrågasätts

Vid flera tillfällen protesterade lokalbefolkningen mot samrådsförfarandet. En fråga som fick stort utrymme under tillståndsprocessen gällde vad som skulle definieras som samråd eller ej. Frågan uppstod vid samrådet den 10 januari 2002. Företrädare för den organiserade motståndargruppen menade att detta möte inte uppfyllde kraven för tidigt samråd, detta 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 2002-02, s. 2). En intervjuperson från kommunen sade sig ha upplevt att vindkraftsentreprenören ”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 ” (Myndighetsrepresentant 19 Skurups kommun). Under det nämnda informationsmötet märktes en misstänksamhet mot entreprenören 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 2002-02, s. 13).

En annan person menade att en anledning till att de ville att mötet skulle klassas som ett informationsmöte var att entreprenören ”skulle få tillfälle att behandla våra frågeställningar” (ibid.). Detta uttalande pekade indirekt på önskemålet om ett ömsesidigt lärande där entreprenören också förväntades ta del av de lokala perspektiven. Dyliga uttalanden gjordes av flera

personer under mötet. Protesterna kring formerna för samråd återkom då entreprenören, som en del av sin samrådsprocess, valde att ha en bemannad skärmutställning med brevlåda för synpunkter och kommentarer (Rädda Sydskusten 2002-07-26).

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 21 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.

Myndighetsrepresentanterna vid kommunen lyfte fram vad vindkrafts-entreprenören hade kunnat göra annorlunda för att skapa ett större förtroende. Projektören borde ha ”pratad med människor, ganska förutsättningslöst” (Myndighetsrepresentant 21 Skurups kommun) och borde ha haft en mer ödmjuk hållning.

Kommunikation som maktkamp

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

Det första informationsmötet som genomfördes med allmänheten den 10 januari 2002, beskrevs av alla intervjuade som ett starkt engagerat och känsloladdat möte, som färgades av upplevelserna under den initiala förankringsprocessen. Vindkraftsrepresentanterna 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.

Det går också att urskilja 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' så där inom citationstecken” (Myndighetsrepresentant 18 Skurups kommun).

”Nej-sidan” visade 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 media (se vidare kap. 5).

Vindkraftsprojektören gjorde försök att föra ner diskussionen på en personlig nivå. Samtidigt utvecklades även en tendens att föra upp argumentationen på en mer ”professionell” nivå där kända namn och organisationer användes i debatten. ”Nej-sidan” engagerade företrädare för politiken på nationell nivå (Kristdemokraternas partiordförande Alf Svensson) och kultureliten (Henning Mankell och Jan Troell). ”Ja-sidan” engagerade i sin tur Greenpeace, Energimyndigheten och FoI. Dessa kom med starka uttalanden som bidrog till ytterligare låsningar och polariseringar samtidigt som debatten blev mer opersonlig. Även informationsinsatser antog en polariserande ton både till innehåll och presentationsform.

En kommunrepresentant menade att parterna frekvent beskyllde varandra för oärlighet, vilket även framkom genom det övriga empiriska materialet. Detta är också ett uttryck för oförmågan att mötas i kommunikationen, och möjligen även för den maktkamp som försiggick.

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 12).

Det framgick tydligt genom intervjuerna att företrädarna för vindkraftsentreprenören lärde sig mycket genom sitt arbete med Abbekåsprojektet. Nyckelord som kom fram var ”lyssna” och ”öppenhet”. En vindkraftsrepresentant menade att ”det var väldigt viktigt att vi försökte förstå de motstående intressena, förstå argumenten och inte bygga upp ett försvar utan mera en förklaring” (Representant för vindkraftsentreprenör 12). När entreprenören upplevde att stormöten inte fungerade övergick de till andra mötesformer som skulle göra det möjligt för alla att komma till tals.

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 (Representant för vindkraftsentreprenör 11).

De intervjuade entreprenörsrepresentanterna uppgav att de började arbeta med att skapa tillfällen för möten genom att vara tillgängliga för dialog med allmänheten på många olika sätt. Förutom två bussresor till Bergkvara med utflykt till Utgrunden I så anordnades två skärmställningar som var bemannade under vissa tider. Där kunde besökare även lämna frågor i en brevlåda som besvarades av projektören. Kontakt kunde också tas via e-post och varefter svar presenterades på företagets hemsida. Vindkraftsrepresentanterna upplevde att den bemannade skärmställningen 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. Den nya strategin fick dock inte den effekt som entreprenören hade hoppats på. Utvecklingen visar att informationsinsatserna inte resulterade i ett påtagligt ömsesidigt lärande, utan snarare förstärkte polariseringen i debatten.

Otydlig information i planeringen

Under processen fanns många exempel på osäkerhet kring viktiga frågor som inte upplevdes bli tillräckligt klarlagda. Inte minst framställdes farhågor kring motstående intressen, som vindkraftens befarande påverkan på landskap, natur, turistattraktivitet, ljudupplevelse, skattemedelsanvändning, samt negativa ekonomiska effekter på yrkesfiske och fastigheter. Försök att ge svar gjordes från projektören, bland annat genom att erbjuda egna upplevelser genom besök till Utgrunden I.

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 det egna, starkt vindkraftskritiska, informationsbladet "Blåsningen" till alla hushåll i kommunen.

Det gick också att urskilja ett dilemma i den tvetydiga avsiktsförklaringen för folkomröstningen, vilket också påpekades från flera håll och inte minst från intervjuade vindkraftsrepresentanter. Enligt kommunfullmäktiges beslut att genomföra folkomröstning var syftet att fatta ett beslut av generell karaktär om huruvida kommunen skulle tillåta vindkraftverk i havet. I kommunens informationsbroschyr framgick sen 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 debatten inför valet för att försvara sig och sitt projekt. Detta agerande skapade i sin tur reaktioner från vissa håll som menade att företaget inte skulle lägga sig i folkomröstningen, vilken betraktades som en lokal angelägenhet.

Även inför folkomröstningen användes information för att övertyga och polarisera, och inte för ett ömsesidigt lärande. 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 (Aricole AB 2002-08-30). Av detta framgår att informationshanteringen skapade grund till osäkerhet på flera plan som t.ex. planering och fakthantering.

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.

4.4 Sammanfattning

I de *gällande plandokument* som fanns i kommunen vid tiden då Abbekåsprojektet aktualiserades framgick att kommunen i stort dragit slutsatsen att vindkraften kolliderar med många intressen och att förutsättningarna i kommunen framstod som mycket begränsade.

Kommunikationen kan snarast karaktäriseras som misstänkliggörande, ofokuserad och distanserad. Projektörens förberedelser och kommunikation i det initial skedet upplevdes som starkt bristande, vilket framstod som en viktig anledning till låg tillit till projektören. Negativa erfarenheter av kommunikation och maktrelationer vid tidigare vindkraftsprojekt i kommunen verkade också påverka förutsättningarna för kommunikationen. Projektören kritiserades indirekt för bristande legitimitet i hanteringen av tillståndsprocessen. Kommunledningen intog en i första hand neutral och passiv hållning och överlämnade i stort kommunikation och informationsspridande insatser åt allmänheten, den aktuella vindkraftsentreprenören i fråga och olika organisationer. Grupperingarnas engagemang föreföll utgå från specifika intressen, snarare än utifrån ambitionen att skapa dialog. Sammanhanget innebar en avsaknad av ett politiskt ledarskap i debatten, vilket kan ha bidragit ytterligare till polariseringen och distanseringen. Media har i den här studien urskiljts som en viktig aktör i de lokala förankringsprocesserna. Detta behandlas närmare i kapitel 5.

Kunskapsbyggnaden präglades av att olika grupperingar utgick från olika källor och perspektiv, utan synligt utbyte sinsemellan. Försök från vindkrafts-entreprenörens sida att erbjuda tillfälle för egna upplevelser genom studiebesök, verkade inte intressera kritiska grupper.

Förankringsprocessen kännetecknades i korthet och i övergripande ordalag av:

- Vindkraftsentreprenörens bristande initiala förankring i bygden ledde till kraftigt negativ respons i kommunledningen, liksom bland allmänheten.
- Ingen planberedskap för framtida vindkraft i kommunen, endast kommunala beslut om förbud tills vidare.
- Beslut om kommunal folkomröstning om planering för havsbaserad vindkraft. Ansvaret för debatten och beslutet lades därmed på allmänheten, vilket verkade leda till ett otydligt ledarskap från kommunen i debatten.
- Vindkraftsföreträdare välkomnades inte i den kommunala planeringsdebatten.
- Inga planeringsinsatser fanns på mellankommunal eller regional nivå.
- Inväntande position i förhållande till statliga ramar och planer.
- Entreprenören visade inledningsvis låg anpassbarhet i samrådsprocessen. Senare försök att anpassa projektutformningen och kommunikationsstrategin visade sig inte öka tilliten bland kritiska grupper i lokalsamhället.
- Entreprenören anordnade såväl formella som informella möten.
- Låg ömsesidig respekt och hög grad av misstänkliggöranden mellan aktörerna.
- Polarisering och avståndstagande i debatten, i stor utsträckning via media och namnkunniga personer.
- Gemensam kunskapsbyggnad och problembild inom grupperingar, men liten förmåga till ömsesidigt lärande mellan grupperingarna.
- Otydlig åtskillnad mellan projektspecifika frågor och övergripande kommunal planering.
- Otydlig informationshantering inför folkomröstning.
- Oenighet om vilka forskningsresultat som var tillförlitliga.
- Media blev kommunikationskanal i debatten (se vidare kap. 5).

5 Vindkraften i media

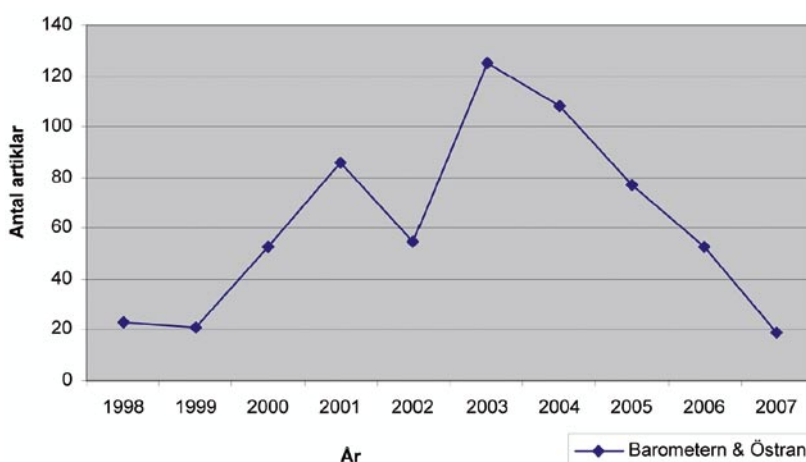
5.1 Inledning

Jag möter ju folk på tåget som pratar om vindkraft och det är ju liksom [...] mer positivt för de läser mer och mer positivt och blir mer och mer pålästa genom det som skrivs i tidningarna. (Representant för vindkraftsentreprenör 8).

Det är oerhört viktigt att försöka hålla media ute så länge som det bara går. [...] Media är ju en väldigt stor del till att det går åt skogen. Det kanske är exploatörens fel i grund och botten, som inte förstår det här. Som inte förstår att man inte ska hamna i pressen utan man ska klara av sitt informationsflöde direkt mot dem som berörs. (Representant för vindkraftsentreprenör 9).

Ur citaten framgår olika upplevelser, med den underliggande slutsatsen att medias bevakning kring vindkraft har betydelse i förankringsprocessen. Den gemensamma uppfattningen bland de intervjuade i alla aktörsgrupper var också att lokaltidningarna speglade den allmänna stämningen i lokalsamhället. Detta är även tolkningen som görs genom studien i sin helhet. I kapitlet om Skurup framgick att kommunikationens gestaltning bidrog till ett upprört debattklimat i media. Utifrån det riktas ett särskilt intresse mot hur kommunikationen formas i media.

Det mediala intresset för vindkraftsprojekten Utgrunden I och Utgrunden II återspeglas i figur 4. Där återges antalet artiklar som innehöll sökorden "Utgrunden" och "vindkraft" i Barometern och Östran. Lokaltidningarnas bevakning av utvecklingen kring Utgrunden I visade en tydlig uppgång under och precis efter byggnationen, vid årsskiftet 2001. Beträffande Utgrunden II sammanföll uppgången av antalet artiklar tydligt med aktiviteten i tillståndsprocessen, som sträckte sig över perioden 2001–2005. Antalet artiklar minskade markant efter det att tillståndsprocessen genomförts, och i synnerhet då projektet senarelades tid i januari 2007.



Figur 4: Sökorden "Utgrunden" + "vindkraft" i Barometern & Östran.

En mer generell ökning av antalet artiklar om ämnet vindkraft kunde också konstateras. Vid en sökning 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 frekvensen, i synnerhet i Barometern som uppvisar toppår under 2002 och 2006–2007, med upp till ett drygt 70-tal artiklar per år.

De följande avsnitten presenterar lokaltidningarnas belysning av Utgrunden I och II respektive Abbekåsprojektet, samt vilka frågor artiklarna fokuserar på. Inledningsvis ges en inblick i vilka ämnen som står i fokus och hur aktörerna gör sig hörda i de två studierna.

5.2 Ämnen i fokus speglar utvecklingen

Under medieanalysen urskiljdes ett 30-tal olika ämnen som återkom i artiklarna (se Bilaga 3: Kodschema för medieanalys). De två sammanhangen uppvisade olika betoningar på vilka ämnen som behandlades i artiklarna. 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 mot vindkraftsplanerna i Abbekås-studien. Meningsskiljaktigheter kring vindkraftens roll i energiframställningen och hur vindkraft skulle planeras var också grundläggande teman i Abbekås-studien. Kommunikation var ett tema som återkom i nära på samtliga artiklar i Abbekås-studien, framför allt med avseende på informationsinnehåll och genomförande.

I Utgrunden-studien märktes inte något påfallande missnöje med informationen. Snarare är informationstätheten utmärkande för artikelmaterial i Utgrunden-studien. Här handlade den största delen av rapporteringen om utvecklingen kring vindkraftsparkerna, som avrapporteras frekvent och sakligt. Det som togs upp var olika skeden och händelser under tillståndsprocessen (myndighetsutlåtanden, motstående intressen från närboende, samt inverkan på fågel och yrkesfiske); domstolsbeslut; förberedelser inför byggnation (som provborrningar och upphandlingar); byggnationen av Utgrunden I (när och hur byggnationen ska göras, tekniska redogörelser kring båtar och evenemang); localsamhällets delaktighet (lokala näringslivskontakter och inverkan på Bergkvara hamn) och slutligen senareläggningen av byggnationen av Utgrunden II. En fjärdedel av artiklarna tog också upp ämnet ”kommunikation”, där evenemang kring vindkraften står för en stor del av uppmärksamheten.

5.3 Aktörernas utrymme och ståndpunkter i media

Skillnader kunde märkas mellan de två mediastudierna avseende tidningarnas hantering av vindkraftsärendena, liksom vilket utrymme och vilken position övriga aktörer intar.

Tidningarnas hantering

Flertalet intervjupersoner med koppling till Utgrunden-studien uppgav att de lokala tidningarna – i synnerhet Barometern – visade ett påtagligt intresse av att skriva om vindkraften. I Abbekås-studien gavs vindkraftsfrågan också ett stort utrymme, inte minst genom den omfattande mängden publicerade insändare i ämnet. Där reflekterade tidningarna– och förstärkte möjligen polariseringen i – debattklimatet 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).

Tidningarnas egen röst hördes också genom några inlägg på ledarsidorna i båda studierna. Dessa verkade syfta till att balansera debatten och bilden kring vindkraften. I Utgrunden-studien, som i stort uppvisade en positivt hållen rapportering, framfördes 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” (ibid.). På ledarsidan i Ystads Allehanda gjordes en insats till synes för att styra upp debatten i media. Här kritiserades den starka betoning på känslomässiga och upplevelsebetonade argument, varpå resonemang kring ekonomiska förutsättningar och energipolitik efterlystes (Ledare i Ystads Allehanda 2002-07-18).

Myndighetspersoner i media

I Utgrunden-studien förmedlades en tydlig bild av en gemensam och positiv uppslutning kring den havsbaserade vindkraften bland myndighetspersonerna i de berörda kommunerna och i regionen. Strax efter det att Utgrunden I och Yttre Stengrund färdigställts återgavs ett uttalande av utvecklingschefen i Torsås kommun i media:

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).

Stödet från regionalt håll märktes också, exempelvis genom ett uttalande av ordförande för Regionförbundet i Kalmar län, där denne konstaterade att: ”Det är full uppslutning i länet för en utbyggnad av vindkraften” (Lundqvist 2004-05-08). Ett av de första uttalandena som gjordes från kommunens sida angående Abbekåsprojektet, var kommunfullmäktiges ordförande i Skurups kommun som ska ha sagt:

Det här är ett gigantiskt ingrepp i miljön. Jag betraktar tanken på att ha vindmøllor 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).

Regeringsrepresentanter har också gjort uttalanden om vindkraft i lokal-tidningarna, både i generella ordalag och om de specifika projekten. Vid det flertal tillfällen då Kalmarsundsregionen har besökts av högt uppsatta regeringsrepresentanter med anledning av vindkraftsutvecklingen, har tongången i nyhetsrapporteringen genomgående varit positiv. Ett sådant exempel var när dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsminister Mona Sahlin (S) besökte Bergkvara och vindkraftverken och forskningsstationen i Kalmarsund. Hon 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).

I Abbekås-studien var regeringsrepresentanternas uttalanden mindre entusiastiska. Alf Svensson (dåvarande partiledare för Kd) som uttalade sig negativt om upplevelsemässig påverkan, i egenskap både av fritidsboende och som politiker, fick hård kritik från fler håll, bland annat på Ystads Allehandas ledarsida. Han ansågs ha frångått partiets linje att verka för en vindkraftsutbyggnad och talat i eget intresse (Ledare i Ystads Allahanda 2002-01-25). Även Inga Berggren, (M) uppgavs ha uttalat sig i kritiska ordalag (Bjerregaard 2002-07-30).

Allmänhetens aktiva deltagande

Allmänhetens aktiva deltagande i diskussionen kring vindkraften i Skurups kommun märktes genom stor närvaro i de lokala nyhetstidningarna. Av den totala mängden artiklar var andelen insändare från privatpersoner och intresseorganisationer tio gånger större i Abbekås-studien (ca 1/5) än i Utgrundenstudien (ca 2 %).

Närvaron av synpunkter från allmänheten i den mediala debatten framgick ännu tydligare genom att nära hälften av artiklarna i Abbekås-studien behandlade åsikter eller opinionsbildande verksamhet som drevs av lokala organisationer och enskilda. Motsvarande utfall i Utgrundenstudien var knappt 10%. Överlag skedde en påtaglig del av allmänhetens inlägg under intresseorganisationernas namn. Även en rad namnkunniga personer märktes med, främst negativa, inlägg i debatten i Abbekås-studien. Jan Troell uttryckte till exempel att skurupsborna användes som ”offerlamm” för vindkraften (Jönsson 2002-07-23). Debatt-

betoningen i Abbekås-studien märktes genom att den innehöll både positiva och negativa synpunkter på vindkraft. I Utgrunden-studien framgick att de få tillfällena då allmänheten yttrade sig så var det för att uttrycka en negativ ståndpunkt. Exempelvis har de 94 fritidshusägare och boende på Öland som lämnade in ett gemensamt överklagande angående Utgrunden II projektet, yttrat sig vid några tillfällen i tidningarna, där de bland annat ifrågasatt bullernivån (Svensson 2005-02-01). Företrädare för Svenskt landskapsskydd har skrivit inlägg (t.ex. Ettarp 2005-01-17). Även i Torsås kommun har det hörts kritiska röster. De lokala yrkesfiskarna har uttryckt sin uppfattning i tidningarna om att deras verksamhet skulle påverkas negativt av en vindkraftsutbyggnad i Kalmarsund. Detta har skapat rubriker som ”Yrkesfiskare säger nej till Airicoles vindkraftspark” (Pettersson 2003-03-20).

Vindkrafts-entreprenörernas deltagande i media

Som nämnts tidigare arbetade flera av de närvarande vindkraftsföretagen i Kalmarsundsregionen med en medveten strategi att hålla media underrättade om utvecklingen kring projekten. I Abbekås-studien märktes också att entreprenören svarade på vissa inlägg och påståenden i debatten. Inför folkomröstningen satte de t.ex. in en helsidesannons där de framförde sina centrala argument för en etablering och fakta kring projektet. De betonade att de ville föra fram sina fakta i otolkad form:

Folkomröstningen ska utgöra ett underlag för fortsatt hantering av all havsbaserad vindkraft i Skurups kommun. Därmed handlar folkomröstningen om mycket mer än den planerade vindkraftsparken utanför Smygehamn-Abbekås. Det har cirkulerat många felaktiga påståenden om vårt projekt så jag vill passa på att göra vissa förtydliganden (Jacobsson 2002-09-13).

Citatet knyter också an till den tidigare diskussionen om osäkerheten om vad folkomröstningen handlade om, samt om motstridig information som användes av olika parter. Detta för oss vidare till frågan om hur vindkraftsplaneringen återgivits i media.

5.4 Vindkraftsplaneringen i media

Gemensamt för de två mediastudierna är att planering finns starkt närvarande som nyhets- och debattämne. Hur planeringen sedan diskuterades och var fokus låg skiljde sig däremot starkt mellan de två studerade sammanhangen kring Utgrunden I och II, respektive Abbekåsprojektet. De två planeringsinriktningarna (fysisk- och utvecklingsplanering) fick mycket olika utrymme och behandlades också helt olika. Generellt kan sägas att betoningen i Abbekås-studien låg på den fysiska planeringen medan utvecklingsplaneringen var ett framträdande tema i Utgrunden-studien.

Beträffande geografiskt fokus framgick i Utgrunden-studien att cirka 30 % av artiklarna var placerade på Ölandssidorna och drygt 50 % på Torsås-sidorna. Detta återspeglar fokuseringen på Torsås som kunde urskiljas i de tidigare presenterade resultaten. I Utgrunden-studien märktes också en tydlig betoning (drygt 50%) på specifika frågor kring de aktuella vindkraftsparkerna. I Abbekås-studien diskuterades istället vindkraften nära på uteslutande med fokus på det lokala perspektivet. Den aktuella folkomröstningen i Skurups kommun bidrog starkt till detta, liksom omfattande artiklar och insändare om tillståndsprocessens genomförande och om vindkraftens befarade inverkan på kommunen.

Mediedebatten och den fysiska planeringen

Diskussionen kring den fysiska planeringen i Abbekås-studien uppehöll sig vid den mest grundläggande frågan om huruvida vindkraft i havet skulle tillåtas eller inte. Kommunens beslut att göra detta till en fråga för folkomröstning bör vara en starkt bidragande orsak till denna orientering i mediedebatten. Folkomröstningen var avsedd att handla om Abbekåsprojektet. Trots det följde frågorna varandra mycket tätt och ofta framställdes det som ett gemensamt avgörande. I Utgrunden-studien framgick att vindkraften som del i samhällsutvecklingen togs mer för given. I den mån det förekom en diskussion i regionen om vindkraftens utbyggnad tycks frågeställningen här snarare ha varit ”var och i vilken omfattning ska vi ha havsbaserad vindkraft med hänsyn till eventuella negativa konsekvenser?”

I båda fallen diskuterades befarade negativa konsekvenser och inte minst behovet av mer kunskap i ämnet. Även i denna fråga har debatten helt olika förhållningssätt i de två studierna. På olika sätt framgick i tidningarna i Utgrunden-studien hur myndighetsrepresentanter från regionala och kommunala organisationer i Kalmarsundsregionen arbetade för att driva på den nationella planeringen och kunskapsuppbyggnaden (forskning). I Abbekås-studien var bilden i stället att man intog en inväntande position. 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).

Under tillståndsprocessen för Utgrunden I framgick tydligt att Mörbylånga kommun tog ställning för den havsbaserade vindkraften. I en artikel gjordes exempelvis 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). Det gick också att läsa att Mörbylånga kommun lämnade in en vädjan till kammarkollegiet till förmån för projektet (Nilsson 1999-02-20). Debatten avslutades med beskedet att Regeringen avslog det överklagande som inkommit från Kammarkollegiet och gav projektet tillåtlighet (Nilsson 2000-03-10). Detta engagemang 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.

Medierapporteringen och utvecklingsplaneringen

Betoningen på utvecklingsplanering i Torsås kommun, i jämförelse med de andra fallstudieområdena, slog igenom även i medieanalysen. Att vindkraftsverksamheten i Bergkvara hamn, Torsås kommun, betraktades som ett tillskott i den lokala utvecklingen gick inte att ta miste på i nyhetsrapporteringen. Några rubriker som angav vilken ton som signalerades 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 att de kommunala och regionala företrädarna 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).

I en egen insändare klargjorde regionförbundets ordförande ambitionsnivån på regional nivå. Han förklarade varför regionen valt att engagera sig för vindkraftsutvecklingen och lyfte fram möjligheterna som skulle kunna skapas genom den omfattande utbyggnaden som förväntades komma till stånd. Han nämnde befintlig och planerad forsknings- och utbildningsverksamhet, möjligheter inom industrin att tillverka komponenter, det växande intresset utifrån, och skrev: ”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). När beskedet kom att Utgrunden II senarelades uppgavs reaktionerna från myndigheterna i regionen vara uppgivna: ”Inte bara i Torsås kommun är besvikelsen stor över Eons besked att energiföretaget väntar med att påbörja utbyggnaden av Utgrunden. 'Beklagligt för hela regionen'” (Andersson 2007-01-26).

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).

Samtidigt framgick ett engagemang från vissa vindkraftsentreprenörer i det lokala sammanhanget och den lokala utvecklingen tydligt i Utgrundenstudien. Händelser som märktes var byggnationen av forskningsstationen, med tillhörande flytt av Utgrunden fyr till Degerhamn (Mörbylånga kommun) där det blev museum (bl.a. Lundqvist & Johansson 2004-07-14); upprustningen av Vindkraftsexpo i Bergkvara (bl.a. Lundqvist 2006-03-21); och olika evenemang kring den havsbaserade vindkraften. Samtliga verksamheter bekostade och drivna av vindkraftsentreprenörer. Mer evenemangsbetonade händelser som under byggnationen och sedan invigningen av Utgrunden I, konferenser och Vindkraftens dag uppmärksammades också i media (bl.a. Brozén 2006-08-05). Dessa evenemang beskrevs alltid som trevliga och händelserika ”händelser” i termer av upplevelser; exempelvis i artiklar som ”Folkfest i Bergkvara när alla ville se vindkraften” (Pettersson 2000-09-25) eller ”Festliga vindkraftsdagar” (Gravestam 2007-09-05).

I Abbekås-studien framstod havsbaserad vindkraft närmast som ett hot mot den lokala utvecklingen, i den mån perspektivet framträdde. Exempelvis framkom en oro för att yrkesfisket skulle påverkas negativt (Jönsson 2001-12-11).

Osäkerhetsfaktorer och forskningsbehov

Osäkerheten kring vindkraftens effekter på sådant som landskapspåverkan, ljudupplevelsen, havsmiljön och fisket är teman som återfinns i båda studierna. I Abbekås-studien framstod denna osäkerhet kring effekterna av vindkraftsetableringar som ytterligare en mycket viktig orsak till det starka motståndet – bredvid förfarandet kring det aktuella vindkraftsprojektet. I en artikel i Skånska Dagbladet lyfts bland annat ljudfrågan fram och artikeln presenterades på förstasidan med ett exempel på en kvinna som ”tvingades bort från sin gård, sitt hem, av ett vindkraftverk” (Johansson 2002-03-25). Artikeln lyfte fram önskemålet att utbyggnaden av vindkraft ska invänta utredningar om vindkraftens effekter.

Forskningsfrågor togs upp i en femtedel av de studerade artiklarna i Utgrundenstudien. Detta kunde i hög grad kopplas till det faktum att forskning kring vindkraftsprojekten bedrevs i Kalmarsund. Detta innebar att kunskaps-

uppbyggnaden framstod som konkret, vilket kan ha bidragit till upplevelsen av att osäkerhetsfaktorerna togs på allvar och utreddes. Forskningsverksamheten skapade rubriker som ”Vindsnurror till havs gynnar marint liv” (Danielsson 2004-02-11), eller ”Flyttfåglar väjer för vindkraftverken” (Klintö/TT 2001-05-10). De större visionerna kring ett forskningscentrum i regionen lyftes också fram, liksom påtryckningar från de berörda kommunerna mot regeringsnivån om forskningsmedel till regionen.

5.5 Nyhetsförmedlare eller debattforum?

Medan Utgrunden-studien uppvisade stark nyhetskaraktär, märktes snarare en stark debattkaraktär i Abbekås-studien. I Abbekås-studien genomsyrades materialet av ett mycket livligt och aktivt debattdeltagande med insändare från allmänheten och intresseorganisationer. I Abbekås-studien togs också vindkraftsfrågan upp på ledarsidorna i stor utsträckning, vilket förstärker denna bild. Detta är en grundläggande skillnad i förhållande till karaktären i Utgrunden-studien, där artiklarna i första hand utgjordes av tidningens egna journalistiska rapporteringar. Det förefaller inte helt långsökt att det föreligger en koppling mellan betoningen på debatt och en högre andel negativ laddning i artiklar och insändare. Även om det är en vanskelig sak att bedöma laddningen i en text i termer av ”negativ”, ”positiv” eller ”neutral”, så gjordes en sådan bedömning för det studerade artikelmaterialet. Bedömningen utgår från en studie av rubrik och inledande stycke i varje artikel, det vill säga en mindre del av textmassan. Därför måste resultaten tolkas med stor försiktighet. Det visade sig dock att andelen artiklar vars rubrik och inledning klassades som positivt respektive negativt laddade, antog motsatta förhållanden i de två regionerna. Resultatet visade en tydlig skillnad med knappt 10 % negativt laddade artiklar, respektive ca 30 % positivt laddade artiklar i Utgrunden-studien. I Abbekås-studien var förhållandena de omvända.

Rapporteringen kring tillståndsprocesserna i Utgrunden-studien uppehöll sig främst vid information om i vilket skede tillståndsprocessen befann sig och olika frågor som kom upp. Även om det förekom att vindkraftsprojektörerna kritiserades för att vissa intressen inte hörsammades och tillgodosågs, var själva genomförandet av tillståndsprocessen inte ett av de mest framträdande temana. Yrkesfiskare uttryckte dock åsikten att deras perspektiv inte togs på tillräckligt stort allvar i tillståndsprocessen. I Abbekås-studien framstod tillståndsprocessen i hög grad som en maktkamp. Den stora andelen insändare från privatpersoner och intresseföreningar (främst Rädda Sydkusten och Vindens vänner) bidrog också till en stämning av en känsloladdad och maktfokuserad debatt. Här kunde anas problem med att mötas i argumentationen – att lyssna på och förstå varandras synpunkter och perspektiv.

5.6 Frågan om legitimitet och inflytande i processen

Vindkraftsprojektörens misslyckanden i den initiala planeringen och kommunikationen – genom att inte vara tillräcklig tydlig med sina avsikter och att inte lyssna in det lokala sammanhanget på ett tillfredställande sätt (se kapitel 4) – fanns 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. En politisk företrädare i kommunen uttryckte sin misstro:

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 vindkraftsexploaterer som också kan tänkas bygga fler (Olsson - Moderata samlingspartiet i Skurup 2001-12-12).

Men det var inte bara låg tillit till projektören som framträdde i Abbekås-studien. Möjligheten att delta och ha inflytande i tillståndprocessen, liksom hur kommunikationen formades var andra stora frågor. ”Byalaget” uppmanade folk att gå på vindkraftsföretagets samrådsmöte, med motiveringar som:

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).

Kommunens styrelseordförande (S), som tidigt föreslog en folkomröstning, tryckte i tidningsintervjuerna på vikten av att alla medborgare i Skurup skulle få chans att vara delaktig och säga sitt i processen (t.ex. Bjerregaard & Jönsson 2002-01-17). En person kritiserade i ett debattinlägg vindkraftsprojektören för att ”diktera villkoren” och för att de ”vägrar att hålla ett ordentligt samrådsmöte” dit alla berörda kallades. Debattören fortsatte:

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).

Debattören kritiserade här indirekt vindkraftsprojektören för att anta en kommunikationsstrategi enligt transmissionssynen. I samma artikel belyste författaren frågan om ”vems” och ”vilka” perspektiv och erfarenheter som ska betraktas som de ”rätta” och påtalade en spänning mellan experternas och allmänhetens uppfattning.

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).

Debattören fångade här en genomgående stämning som präglade artikelmaterialen i Abbekås-studien om att makten lyfts från de berörda i det lokala sammanhanget till en utanför stående maktsfär.

Tidningarna i Abbekås-studien återkom genom ett flertal artiklar och insändare till samrådsprocessens genomförande. Sådana exempel var projektörens val av en för liten lokal som ledde till att mötet senarelades; diskussionen vid efterföljande möte om huruvida det var ett samrådsmöte som enligt vindkraftsföretaget, eller informationsmöte som enligt allmänheten. Frustration över det lokala inflytandet och mistro mot projektören framgick i flera sammanhang. I en artikel stod att vindkraftsprojektören "envisades med att beteckningen skulle vara tidigt samrådsmöte. Detta för att man skulle kunna gå vidare direkt med en samrådsredovisning till länsstyrelsen och sedan fortsätta processen" (Johansson 2002-01-11). En privatperson citerades i samma artikel där denne ska ha sagt: "Det är ren business för er men diktatur om ingen bryr sig om vad vi som drabbas tycker" (ibid.). Detta kan tolkas som starka protestyttringar mot den demokratiska ordningen i tillståndsprocessen. Ett uttalat missnöje med hantering och tillförlitlighet i informationen kring vindkraftsprojektet kunde också noteras i Abbekås-studien. 14 av de 86 artiklarna uttalade någon slags missnöje med informationen. Även i Utgrunden-studien förekom enskilda uttalanden från allmänhet där allmänhetens makt i beslutsprocessen ifrågasattes, exempelvis: "Enskilda personer har inget att sätta emot när väl myndigheterna bestämt sig." (Blank 2004-07-12; även: Nilsson 2003-11-29).

Andelen artiklar som uttalade en "konflikt", i termer av starkt bristande tillit till vindkraft eller centrala aktörer, speglar också tydligt de tidigare presenterade resultaten. Medan drygt 5 % av artiklarna i Kalmarsundsregionen belyste någon form av konflikt var samma andel i Abbekås-studien så mycket som en femtedel.

5.7 Sammanfattning

Studien visar generellt att vindkraft är ett ämne som har fått ett växande utrymme i media. Tillståndsprocessen är den fas i utvecklingen, tillsammans med byggnationen som har getts mest utrymme.

De två mediastudierna uppvisade stora olikheter som speglar den allmänna stämningen i lokalsamhället kring aktuella vindkraftsprojekt. Medan Utgrunden-studien kan karaktäriseras som nyhetspräglad och saklig, uppvisade materialet i Abbekås-studien mer en känsloladdad debattkaraktär, inte minst genom allmänhetens höga närvaro. Utgrunden-studien bedömdes också som mer positiv

i tonen än Abbekås-studien. Samtidigt märks en tendens från tidningarnas sida att på ledarsidorna balansera debatten.

I hög grad diskuterades Abbekås-projektet och kommunens folkomröstning om havsbaserad vindkraft som ett gemensamt avgörande, vilket kan ha bidragit till den allmänna tvetydigheten i debatten. Abbekås-studien hade helt följdriktigt ett tydligt fokus på fysisk planering. 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 företrädarna från myndigheterna var tydliga med sin positiva inställning till vindkraft i Utgrunden-studien. 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 fungerade lokaltidningarna i påfallande hög grad som debattforum angående Abbekåsprojektet.

Sammantaget står det klart att läsekretsarna i Mörbylånga och Torsås kommuner respektive i Skurup kommun kunde läsa artiklar som förmedlade både olika attityder kring vindkraftsutvecklingen och olika innehåll.

6 Hur formas lokal förankring genom planering och kommunikation?

I studien framgår hur det lokala mottagandet av havsbaserade vindkraftsprojekt i de tre studerade kommunerna påverkas starkt av förankringsprocessernas olika gestaltning. En annan aspekt som står klar är att förankringen är en växelverkande process som skapas av de olika aktörerna tillsammans. Även om deras uppenbara inflytande varierar i förankringens olika skeden så kan en aktörs agerande ligga till grund för hur en annan aktör agerar i ett senare skede.

Syftet med den här studien formulerades som att *utreda hur lokala förankringsprocesser kring havsbaserad vindkraft kan påverka det lokala mottagandet*. Här besvaras frågeställningarna genom att lyfta fram och diskuterar de främsta slutsatserna från studien. Det inledande avsnittet (6.1) samlar först en övergripande bild av de studerade sammanhangen. Därefter behandlas studiens första frågeställning avseende planeringssammanhanget för vindkraft (avsnitt 6.2 och 6.3). Kommunikationens roll i förankringsprocesserna har visat sig vara en komplex fråga och ges därför ett större utrymme och analyseras i avsnitten 6.4–6.8. Lokaltidningarnas rapportering diskuteras separat i avsnitt 6.9, men återkommer även i diskussionerna på fler ställen. I avsnitt 6.10 placeras resultaten i en övergripande analys kring tillit, legitimitet och lokalt självbestämmande. Avslutningsvis sammanfattas resultaten i analysen i avsnitt 6.11, med utgångspunkt i vindkraftsprojektens olika faser ”före”, ”under” och ”efter” byggnation. Övergripande aspekter som inte låter sig underordnas sådana kategorier diskuteras i stycket som benämns ”under hela processen”.

Avsikten här är också att länka analysen till andra studier. En central rapport i sammanhanget är Mikael Klintman och Åsa Waldos rapport *Erfarenheter av vindkraftsetablering. Förankring, acceptans och motstånd* (2008), som är en sammanställning av resultat från olika internationella studier kring förankringsprocesser för vindkraftsetableringar. Kopplingar görs även till Waldo och Klintmans studie (2010) *Attityder och delaktighet vid etablering av vindkraft till havs*. Denna uppehåller sig vid hur allmänhetens attityder till vindkraftsprojekt påverkas genom processen, samt risk- och möjlighetsuppfattningar.

För att tydliggöra resonemangen i analysen lyfts exempel från resultaten i den empiriska studien.

6.1 Skillnader mellan kommunernas mottagande

De tre fallstudierna uppvisar tre olika sammanhang avseende planering och kommunikation kring vindkraft i sina kustnära havsområden – även om Mörbylånga och Torsås kommuner har många beröringspunkter på flera plan.

I Torsås kommun redogjorde representanter från både kommunala myndighet och vindkraftsentreprenörer för upplevelsen av ett positivt mottagande. Inte

minst den kommunala organisationen har varit påfallande positivt inställd till utvecklingen av vindkraft i Kalmarsund. Den främsta förklaringen bottnar i ett upplevt och förväntat tillskott i utvecklingsplaneringen. Ett stort intresse för utvecklingen har också märkts bland allmänheten. Dock har kritiska och negativa röster också förekommit, inte minst från yrkesfiskare. I Mörbylånga framträdde en mer komplex bild där företrädare för den kommunala myndigheten, sett både positivt och negativt på utvecklingen. Enligt dem fanns samma klivenhet bland allmänheten. Inte minst landskapspåverkan har orsakat kritiska röster bland allmänheten, trots att etableringar i havet delvis betraktats som en lösning på just den problematiken.

I Skurups kommun märktes en påtaglig och utbredd avvisande hållning mot Abbekåsprojektet och mot vindkraft i allmänhet, både bland myndighetsföreträdare och bland allmänheten. Förankringsprocessen kring vindkraftsprojektet utanför Abbekås i Skurups kommun kan i många hänseenden närmast betraktas som en antites till erfarenheterna kring projekten i Kalmarsund, och i synnerhet till Torsås. Sammanhanget visar på brist på dialog och information. Istället för att mötet präglades av kommunikativ planering, etablerades snarare en känsla av osäkerhet. Denna bild framträdde både genom intervjuerna med myndighetspersoner och vindkraftsentreprenörer, liksom genom medieanalysen. Abbekåsprojektets misslyckande kan ses som en viktig erfarenhet eftersom det på ett övertygande sätt visade vikten av en väl genomtänkt förankringsprocess och tydliga planeringsmässiga förutsättningar (d.v.s. formella planeringsramar och en politisk viljeinriktning).

Grundsynen på vindkraft

När det gällde grundsynen på vindkraft märktes också en skillnad mellan Skurups kommun och det regionala sammanhanget kring södra Kalmarsund, med Mörbylånga och Torsås kommuner. Där betraktades vindkraft i hög utsträckning som en ren energikälla värd att satsa på bland myndighetsföreträdare, medan det märktes en mycket mer utbredd skepsis mot vindkraftens potential som energikälla i Skurups kommun. I det senare sammanhanget märktes också en tydlig tilltro till kärnkraften som energikälla. Detta styrks av en rikstäckande undersökning som publicerades 2004 av SOM-institutet⁵. Där konstaterades en mer skeptisk inställning till vindkraft i södra Sverige (i synnerhet i Skåne) jämfört med norra Sverige. Samtidigt visade sig skåningarna vara bland de minst negativa till ökad kärnkraftsanvändning (Hedberg 2004).

I de två följande avsnitten (6.2–6.3) diskuteras studiens första frågeställning om hur vindkraften har hanterats hos de planerande myndigheterna, samt vilka förhållningssätt som framträder.

⁵ SOM-institutet ägnar sig åt studier av "samhälle, opinion och massmedia".

6.2 En proaktiv planering stärker det lokala inflytandet

Att planera för havsområden är en relativt ny utmaning som kräver planeringsinsatser på alla samhällsnivåer. Befintliga planeringshandböcker påtalar vikten av aktuell kommunal (och regional) planering för vindkraft inför vindkraftsprojektering (t.ex. Boverket 2009; Boverket 2003). Resultaten i studien styrker detta på ett tydligt sätt, och visar även på den nationella planeringens betydelse.

Värdet av en proaktiv planering

En väl genomarbetad och brett förankrad plan utgör ett stöd, både inom kommunen men även för aktuella vindkraftsentreprenörer. Dels genom att den skapar klarhet i vad kommunen och dess medborgare ”vill” i vindkraftsfrågan, och dels genom att myndighetspersonerna kan legitimera sina ställningstaganden kring vindkraft med stöd i planeringsdokumenten. Ett dilemma som poängteras i bland andra Klintman och Waldos rapport (2008, s. 42) är att det är svårt att engagera allmänheten i arbetet med översiktsplaneringen. Ur vindkraftsprojektörernas synvinkel kan gällande planer skapa en eftertraktad tydlighet och en ram att förhålla sig till i projektutformningen, liksom en legitimitet beträffande lokaliseringen av projekt.

Det förefaller dock vara en skillnad om vindkraftsplaneringen tillkommer i ett tidigt skede i vindkraftsutvecklingen som proaktiv process, eller reaktivt som svar på aktuella etableringsplaner. I Skurups kommun exempelvis, där vindkraftsplanering inte genomfördes, uppstod ett dilemma då Abbekåsprojektet aktualiserades. I den planeringsdebatt som tog fart uppstod en otydlighet om det gällde det aktuella projektet eller vindkraften i kommunen generellt. Ur materialet går också att urskilja en uttalad upplevelse av att en utomstående aktör tagit över planeringsinitiativet, d.v.s. ”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 studie från Storbritannien (Jay 2008) visade på liknande erfarenheter när konkreta vindkraftsprojekt kom att föregå samhällsplaneringen. I Kalmarsundsregionen har vindkraftsplaneringen visserligen också genomförts som svar på ett behov, men i ett relativt tidigt skede och med tydligt ledarskap från kommunala och regionala myndigheter. Därmed gestaltade sig planeringen mer som en proaktiv planering.

Värdet av mellankommunal planering

Studien visar också på ett tydligt sätt att mellankommunal, eller regional planering kan vara nödvändigt när det gäller kustnära havsbaserad vindkraft. Ett grundläggande skäl är att etableringar i öppet vatten ofta syns långt, samtidigt som verken ofta är många och stora. Därmed kan de påverka landskapsbilden i fler än en kommun. Medan behovet av en mellankommunal planering uttalades i Skurup, skattades den ”Samordnad policy” (2003) som upprättades mellan kustkommunerna och berörda länsstyrelser i Kalmarsundsregionen mycket högt. Påtalade fördelar med mellankommunal planering är att det ger en samsyn

och ett helhetsgrepp. Därigenom undviks att vindkraftsprojekt motverkar varandra i fråga om exempelvis vindresurser och landskapspåverkan; eller att dubbelarbete görs kring sådant som förundersökningar och kabeldragningar. Därutöver framkom att det underlättar vid bedömningar och beslut kring aktuella vindkraftsprojekt. Vidare framkom att projektörer som utmanar kommunala och regionala plandokument, samtidigt riskerar att utmana den bakomliggande demokratiska processen, och därmed tilliten till både plandokumentet och vindkraftsbranschen.

Planförutsättningar på nationell nivå

Hur den statliga nivån agerar genom allmän politik och specifika policyåtgärder förefaller också kunna spela roll för hur acceptansläget utvecklar sig i en kommun. De vindkraftsprojekt som ingår i studien berördes av olika skeden i den politiska kontexten. Under 1990-talets andra hälft då de första parkerna projekterades hade de politiska satsningarna börjat märkas. Men ser man till perioden några år in på 2000-talet, då de senare projekten drevs så var det politiska läget ett annat, med exempelvis definierade Riksintresseområden för vindkraft och klagörande Regeringspropositioner gällande vindkraft. De studerade kommunerna har förhållit sig till dessa förutsättningar på olika sätt. I Skurups kommun var inställningen att de inte kunde fatta beslut om vindkraftsplanering inom kommunen förrän mål, riktlinjer och kunskap från statligt håll fanns tillgängligt. Tills vidare lämnade man alltså över beslutet till medborgarna genom en folkomröstning. I Kalmarssundssammanhanget valde myndigheterna istället att vara delaktig och pådrivande gentemot den nationella nivån för att skapa planeringsförutsättningar och kunskapsuppbyggnad. Det senare förhållningssättet visade sig ha en tydlig koppling till förväntningar om en positiv inverkan på utvecklingsplaneringen (se vidare avsnitt 6.4), men även till målsättning om att bidra till en miljömässigt hållbar energiförsörjning.

Regeringens satsning på att förbättra planeringsförutsättningarna för vindkraft vid landets kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter (Regeringens prop. 2005/06:143 2006) visade sig således ha en vidare betydelse än sitt syfte att öka den kommunala planberedskapen. Det utgjorde även en tydlig markering av det politiska stödet för vindkraften. Behovet av ett dylikt stöd har även påtalats i tidigare forskning (Khan 2004, s. 563).

Vindkraftsentreprenörernas utrymme i kommunal planering

En övergripande slutsats om vindkraftsentreprenörernas roll i planeringen är att de är mer välkomna att bidra med sina synpunkter och erfarenheter efter det att de bjudits in av planerande myndigheter. I de fall de själva tog initiativ till att delta i planeringen mottogs det inte lika positivt. Istället uppfattades det många gånger som att de "lade sig i" lokala angelägenheter. Detta var särskilt tydligt i Skurups kommun. När en vindkraftsentreprenör väl bjudits in i planeringen var deras insatser och synpunkter däremot välkomna. Projektörer verkade också vara mer välkomna att delta i utvecklingsplaneringen – där förhandlingsplanering är vanligare – än i den fysiska planeringen.

6.3 Utvecklingsplanering som informell ”möjlighetsplanering”

En projektör som upplevs som oengagerad i det lokala sammanhanget kan uppfattas som en ”profitsökande främling”, vilket har visat sig kunna skapa ett avståndstagande lokalt (Jobert, Laborgne & Mimler 2007 s. 2758). Sådana tendenser märktes i Skurups kommun. Annan forskning visar i sin tur att kopplingar till områdets ursprungliga användning och därigenom till den lokala identiteten är viktig för förankringen av vindkraft (Klintman & Waldo 2008, s. 33). I andra riktningen kan ett upplevt ”hot mot lokal ekonomi” (ibid. s. 34) – som turismnäring, fiske- och jordbruksnäringen och fastighetsvärden – utgöra grund för en avvaktande inställning mot vindkraftsprojektering. Ett vindkraftsprojekt kan i vissa fall också förenas med lokal och regional utvecklingsplanering, inte minst i de fall det förväntas kunna bidra till att stärka näringslivet och sysselsättningen.

Grovt sett kan man urskilja tre förhärskande förhållningssätt beträffande vindkraftens roll i lokalsamhället i de tre studerade kommunerna. I Skurups kommun framställdes vindkraften främst som ett hot ur ett utvecklingsplaneringsperspektiv, med hänvisningar till att det inte är en ekonomiskt och socialt hållbar lösning, då den bland annat befarades leda till negativ ljudupplevelse och till en minskning av turismen och fastighetspriserna. I Torsås kommun diskuterades vindkraften från ett tidigt skede i termer av potentiell utvecklingsmöjlighet i flera dimensioner, vilket tillsammans med ett intresse för förnybara energikällor, utgjorde ett tydligt incitament till att stödja vindkraftsutbyggnaden. Samtidigt uttryckte dock exempelvis yrkesfiskare sina farhågor om minskade intäkter. I Mörbylånga kommun slutligen, fanns ett tydligt stöd för vindkraft med hänvisningar till miljöaspekten, medan möjligheten till lokal vinning inte framstod som en primär drivkraft.

Resultaten från Torsås kommun utgör sålunda ett exempel på hur vindkrafts-entreprenören mötte ett lokalt behov av utveckling inom näringsliv och infrastruktur (Bergkvara hamn). Förutom att aktörernas intressen i stor utsträckning var förenliga, bidrog det faktum att flera vindkraftsentreprenörer visade ett stort engagemang för det lokala sammanhanget, till en påtagligt positiv relation och syn på projektören och vindkraftens möjligheter inom kommunen. Medan projektörerna fann en plats att verka på med möjligheter till utveckling av vindkraftsverksamheten (t.ex. genom etableringar, forskningsprojekt och samhällsdebatt) så upplevde myndighetsrepresentanterna att vindkraftsverksamheten bidrog till samhällsutvecklingen. Genom en studie om socioekonomiska konsekvenser av havsbaserad vindkraft i Torsås kommun (Mels 2003) konstaterades också att vindkraftsverksamheten lett till att Torsås ”hamnat på kartan”. Man upplevde fördelar inom kommunen av att synas både nationellt och internationellt, vilket även föreföll ha påverkat den lokala platsidentiteten på ett positivt sätt. Vindkraften blev kommunens varumärke, och så småningom även en viktig symbol för hela regionen.

I sin studie av Utgrunden II och Lillgrund, drog Waldo och Klintman (2010, s. 43) slutsatsen att lokala och regionala politiker och tjänstemän i högre grad

än allmänheten såg möjligheter förknippade med projekten (som miljönytta och regional utvecklingspotential). Detta kan inte fullt ut bekräftas i föreliggande studie, p.g.a. metodiken. Tendenserna framträder dock även här, även om den bild som framträder främst ska tolkas som ett myndighetsperspektiv.

Spänningsfältet: kommunikativ planering – utvecklingsplanering

I Torsås kommun lyckades aktörerna skapa ett sammanhang där utvecklingsplaneringen innehöll tydliga drag av både förhandlingsplanering och kommunikativ planering. Det är dock inte nödvändigtvis så att utvecklingsplanering och kommunikativ planering går hand i hand. Medan ett kommunikativt planeringsförfarande bygger på en bred och öppen dialog och ett ömsesidigt lärande som i hög grad inkluderar allmänheten, är handlingsramarna i utvecklingsplaneringen betydligt mer resultatorienterade och ofta med starka drag av förhandlingsplanering. Om långt gångna uppgörelser mellan kommunen och näringsliv görs med begränsat inflytande och insyn från medborgarna kan det innebära utmaningar för den demokratiska ordningen i planeringen. Allmänheten i Torsås kommun fick många tillfällen till information och kommunikation om händelseutvecklingen, vilket innebar tillfällen att påverka planeringen. Ifrågasättande av det demokratiska genomförandet verkade inte ha präglat sammanhanget, även om sådan kritik förekom inte minst i media.

I de följande fem avsnitten (6.4–6.8) behandlas olika perspektiv på kommunikation. Därmed belyses studiens andra frågeställning om hur kommunikationen gestaltar sig kring planerade vindkraftsprojekt i kustnära havsområden.

6.4 Den avgörande initiala förankringen

Hur förankringsprocessen gestaltar sig beror i hög grad på entreprenörens förberedelser inför de första mötena i lokalsamhället. Att ta del av och använda sig av lokala planer och kunskaper, samt att sätta sig in i det lokala stämmingsläget kring vindkraftsfrågan är viktiga delar i den initiala förankringen. Detta arbete innebär inte minst att kommunföreträdare informeras om planerna och – ännu viktigare – blir involverade i vindkraftsplanerna, samt ”använda” som informationskällor.

Ödmjukhet och inlyssnande

Att undersöka förutsättningarna för att driva ett vindkraftsprojekt i en kommun handlar om mycket mer än att ta del av lokala planer. Studien visar på ett tydligt sätt att det handlar minst lika mycket om projektörens arbete med att lyssna in stämmingsläget och utgå från det i sin kommunikation. Detta kan göras genom att ta del av lokala erfarenheter av tidigare projekt; att sätta sig in i hur debatten ser ut, t.ex. i media; samt att skaffa sig en kunskap om vilka intressen och intressenter som bör höras.

Att genomföra ett inledande informationsmöte inför samrådsprocessen är inte ett lagstadgat krav enligt Miljöbalken respektive Plan- och bygglagen. Ur ett förankringsperspektiv är det ett väl så viktigt moment, just därför att det

betonar att processen befinner sig i ett tidigt och påverkbart skede. När det gäller informationsmötets form visar resultaten på fördelar med det tydligt framgår att projektören är ute efter en tvåvägskommunikation. Det vill säga att mötet handlar om att projektören undersöker möjligheterna till etablering. Det handlar alltså om ett försiktigt och ödmjukt inlyssnande och att introducera sin projektidé som just en idé. När väl dialogen som kommunikationsform har etablerat sig, finns också goda förutsättningarna för alla parter att föra fram sina egna och lyssna in andras synpunkter och frågor, under en respektfull och fortsatt ömsesidig lärprocess.

Information tidigt och i direkt form – en fråga om lokalt inflytande

En annan arbetsordning handlar om hur och i vilken ordning berörda myndigheter och allmänhet får ta del av planerna i ett första skede. Även om åsikter och erfarenheter i studien inte är helt samstämda om det bästa enskilda tillvägagångssättet kan fem grundläggande gemensamma slutsatser dras. För det första att informationen bör komma i ett mycket tidigt skede i projektutvecklingen. För det andra att informationen i första hand kommer direkt från projektören, och inte via media eller som rykte, vilket förutsätter att information går ut i en genomtänkt ordning. För det tredje finns en ökande förväntan om att bli inbjuden och tillfrågad i processen (både bland allmänhet och myndighetsföretagare). Detta leder till slutsatsen att det verkar underlätta kommunikationen att hellre bjuda in för många än för få. För det fjärde att en kombination av ”allmän” inbjudan via annonsering i media helst ska kompletteras med en riktad inbjudan till de mest berörda för att inte riskera att dessa missar inbjudan (här dras samma slutsats av Waldo & Klintman 2010, s. 58). För det femte att intressenter som kan förväntas representera motstående intressen bjuds in till enskilt möte. Allt detta handlar också om att ge lokalsamhället inflytande i processen. Som Wolsink konstaterar:

Consultation after a plan has been announced is more of a trigger for opposition than an incentive for the proper design of acceptable projects. The ‘public hostility’ that sometimes emerges is mostly triggered by those top-down processes (Wolsink 2007, s. 1205).

Studien har visat att form och tidpunkt för de initiala kontakterna och presentationen av det aktuella projektet har stor betydelse för förutsättningarna i det fortsatta arbetet. Detta stöds av Boverket (2009) och av Klintman och Waldo (2008). Hammarlund (1997, s. 20) kom fram till att inställningen till en projektör och vindkraften har stor betydelse för allmänhetens reaktioner inför ett projekt. De lokala myndigheternas respons på ett projektförslag spelar i sin tur en viktig roll för hur kommunikationen utvecklar sig. Slutsatsen är att en väl utförd initial förankring inte bara skapar förutsättningar för en ömsesidig förståelse för sammanhanget. Det signalerar även respekt och intresse för lokalsamhället, vilket i sin tur bidrar till legitimiteten i processen, liksom till tilliten och samverkan mellan parterna.

6.5 Deltagande och inflytande – en demokratifråga

Klintman och Waldo (2008) menar i sin syn att förankringsprocessen oftare utvecklas på ett positivt sätt i de fall då vindkrafts-entreprenören involverat lokalbefolkningen i processen (se även Hammarlund 1997, s. 6). Denna slutsats styrks här, men kompletteras också med att motsvarande samband i högsta grad även gäller lokala myndighetsrepresentanter. Detta konstateras också i tidigare forskning (Wüstenhagen, Wolsink & Bürer 2007). I fall där lokala myndigheter upplevde en begränsad möjlighet att ta del av information eller ha inflytande i tillståndsprocessen har detta orsakat missnöje, misstänksamhet och på det hela taget en negativ inställning till projektören och dess projekt. Möjligheten för allmänheten och lokala myndigheter att ha inflytande i processen är intimt förknippat med i vilken grad den uppfattas som legitim (Breukers & Wolsink 2007, s. 2738).⁶

Myndighetspersoner som centrala aktörer i förankringsprocessen

I föreliggande studie blev det uppenbart att myndighetspersoners agerande – både genom kommunal planering och vid konkreta vindkraftsprojekt – spelar en framträdande roll för hur förankringsprocessen utvecklas på en plats. Vidare bekräftas detta genom en tydlig förväntan från myndighetsföreträdare om att inneha en central roll beträffande rådgivning och informationsförmedling, i egenskap av representant och expert kring det lokala sammanhanget. Detta märktes i Skurups kommun där företrädarna upplevde att deras lokalkunskaper och roll som företrädare förbisågs; men även i Torsås och Mörbylånga kommuner där företrädare särskilt påtalade lyhördheten för deras perspektiv och kunskaper som något positivt. Projektörernas agerande gentemot myndigheterna kan därmed uttolkas som avgörande för hur förankringsprocessen utvecklar sig.

Toke (2004) har i sin forskning också påvisat att vindkraftsprojektörens offentliga lokala relationer under planeringsprocessen är avgörande för hur mottagandet gestaltar sig, och i förlängningen för om projektet får tillstånd eller ej. Framgångsrika projektörer visade sig ha haft kontakt med lokala myndigheter under planeringsprocessens alla steg, samt ett stort antal projektmedarbetare vilket underlättade hög närvaro och tillgänglighet. I den studien drogs slutsatsen att "Denna 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, vår översättning). Han poängterar att detta är extra viktigt för vindkraftsprojektörer, som i de flesta fall kan betraktas som "outsiders" i det lokala sammanhanget. I den här studien finns också underlag för en dylik tolkning, inte minst genom utvecklingen i Kalmarsundsregionen.

⁶ För en mer ingående analys av allmänhetens möjlighet till inflytande och delaktighet, se Waldo och Klintman 2010.

Ökad förväntan om att bli inbjuden

En äkta dialog och en möjlighet till ett reellt inflytande har visat sig ha en positiv inverkan på mottagandet. Den slutsatsen drar Klintman & Waldo ur sin internationella syntesstudie (2008). Detta styrks genomföreliggande studie som också visar att intresset för att delta i samråd har ökat under undersökningsperioden. Exempelvis märktes en känsla av att bli förbisedd då Torsås kommun inte bjöds in i tillståndsprocessen till ett projekt som planerades i en närliggande kommun. Detta intresse kan delvis förklaras av ökade krav i och med införandet av Miljöbalken, liksom en samhällstrend som betonar betydelsen av ett brett deltagande. Däremot visade det sig att antalet samrådsmöten eller mötesdeltagare inte är avgörande för hur mottagandet formas. Dock finns en viss koppling mellan en förväntad påverkan av projektet, och mötesdeltagandet. Där det finns en negativ opinion finns en tendens till ett extra stort mötesdeltagande, vilket projektörerna i studien lärde sig att ta hänsyn till.

Olika arenor för diskussion och diskussionens räckvidd och stil

Detta knyter an till det kommunikativa planeringsidealets centrala frågor om att skapa "arenor för diskussion" och medvetenhet om "räckvidd och stil". Förutom att välja lämpliga möteslokaler – som ligger nära de berörda och som är tillräckligt stora – visade det sig att det även kan vara givande att använda sig av en kombination av olika samrådsformer, som skapar olika förutsättningar för diskussion. En mötesform som har beskrivits som givande var bemannade utställningar som underlättade en personlig dialog med allmänheten och ett utbyte av kunskap och perspektiv. Dessutom sågs det som en fördel att det ger fler människor möjlighet att delta i samrådsprocessen än vid enstaka mötestillfällen. En annan mötesform som uppgavs vara givande var studiebesök till kustområden och vindkraftsparker, då det ger egna upplevelser samt underlättar vid konkreta överläggningar om bästa parkutformning ur ett landskapsbildperspektiv. Anpassbarhet i tillståndsutformningen handlar alltså i hög grad om att vara följsam beträffande vilka arenor för möte och diskussion som lokala intressen ser som givande.

Deltagande – en fråga om lokalt självbestämmande

Jay (2008, s. 4) visar i sin studie kring havsbaserad vindkraft att när det inte ges tillräckligt med utrymme för att ventilera de lokala frågorna i samband med projekt uppstår oro för att dessa synpunkter inte beaktas tillräckligt, vilket kan leda till en avvaktande inställning. Sådana tendenser har också konstaterats i föreliggande studie. Lyhörddhet och anpassbarhet i processen är två aspekter som kan kopplas till ett reellt inflytande, vilket också påverkar den upplevda legitimiteten i processen. Ett återkommande tema i intervjuerna är att stora bolag upplevs vara mindre lyhörda; samt att de upplevs ta mer för givet att de ska få sin vilja fram oberoende de lokala intressena. Det är viktigt att påpeka att oavsett om detta är ett faktum eller en upplevelse som grundas i förväntningar, så är det en fråga om tillit som dessa vindkraftsbolag har att hantera.

Sammanfattningsvis kan uttolkas att det utrymme som ges för deltagande och inflytande i processen ytterst uppfattas som respekt för lokala kunskaper och det lokala självbestämmandet. Att betydelsen av deltagande även bottenar i fler resonemang än graden av inflytande framgår av nästa avsnitt.

6.6 Dialog och ömsesidigt lärande – en förutsättning för kunskapsbyggande

Hur deltagandet utformas påverkar både det reella inflytandet men också hur kunskapsbyggandet gestaltar sig. Studien visar att en kunskapsbyggande process som baseras på dialog och ett ömsesidigt lärande underlättar respekten och förståelsen mellan aktörerna, vilket har betydelse för det lokala mottagandet.

Dialogens roll i en legitim process

Det finns en utbredd uppfattning – inte minst bland de som företräder det kommunikativa planeringsidealet – att deltagande bland allmänheten leder till bättre beslutsfattande, då fler och även mer lokala perspektiv kan beaktas (t.ex. Khan 2004d). Wolsink (2009, s. 8) menar att en lyckad process bygger på att de ”verkliga frågorna” som tas upp av de berörda parterna kommer fram, så att diskussionen inte bara begränsas till ett planerarperspektiv. Detta knyter an till den kommunikativa planeringens betoning på att ”skapa en ny diskurs”, genom att planeraren bjuder in andra intressenter att påverka i processen. Inte desto mindre värdefullt är att en ömsesidig lärprocess också stärker medborgarnas kunskap, samt vidgar deras insikter i fler aspekter än de dem själva företräder. På så vis bidrar själva planeringsprocessen till legitimiteten i beslutet och processen, vilket innebär att de demokratiska värdena stärks (Breukers & Wolsink 2007, s. 2738; Khan 2004c, s. 3; Campbell & Fainstein 2003, s. 242). Resultaten här visar att en sådan process även ger planerarna och projektörerna ökade kunskaper och insikter i frågan.

Ömsesidigt lärande ger lokalt inflytande och ömsesidig förståelse

Värdet av ett ömsesidigt kunskapsbyggande genom en inbjudande och respektfull dialog återkommer som en röd tråd genom hela studien, vilket bekräftar värdet av en meningsskapande syn på kommunikation. Studien visar att hur kommunikationen formas är en subtil process som starkt påverkar myndighetspersoners upplevelser – och sedermera inställning – till vindkraftsprojektören och dennes projekt. Resultaten antyder att detta samband sannolikt även gäller allmänheten.

Man kan också dra slutsatsen att den kommunikativa planeringsstrategin – att på ett tidigt stadium och som en gemensam process, samla in och sedan ”sortera bland argumenten” – bekräftas som värdefull kunskapsbyggande och beslutsförberedande metod. I realiteten kan en sådan process leda till att en projektplan måste läggas ned, om etablering inte kan bedömas som lämplig i ett visst område.

Motsatsen till dialog och ett ömsesidigt lärande (enligt ett kommunikativt planeringsideal och den meningsskapande synen på kommunikation) gestaltas i hög grad av den expertbetonade rationella planeringsformen och transmissionssynen på kommunikation. I Skurups kommun gavs uttryck för att kommunikationen gestaltade sig i en sådan riktning. Kommunikationen karaktäriserades av låg tillit, en viss grad av expertorientering och påtaglig distansering, vilket

bidrog till att parterna fick svårt att mötas i en dialog. Detta förstärktes av ett påfallande lågt engagemang för att ta del av andra parter perspektiv och kunskaper. Reaktionerna blev avvisande uttalanden, misstroendeförklaringar och en polariserad debatt i media. Projektörens försök att ändra kommunikations- och informationstrategi gav ett begränsat resultat. Denna utveckling förstärker slutsatsen att det ömsesidiga lärandet har en viktig roll att spela i de lokala förankringsprocesserna kring vindkraft.

Den lokala närvarons betydelse för kommunikationen

Studien visar att projektörer som har haft en lokal närvaro har upplevt en informell och tät kommunikation med lokalsamhällets företrädare och allmänhet. Dessa projektörer uppgav att det hade underlättat det ömsesidiga lärandet och en ömsesidig förståelse, samt förstärkt upplevelsen av att vindkraftsentreprenören blivit en del av det lokala sammanhanget. Detta styrkte även tilliten mellan aktörerna. Tidigare forskning har även kommit fram till slutsatsen att närhet, kunskap om det lokala sammanhanget och lokalt nätverkskapande är mycket viktigt för den lokala förankringen (Jobert, Laborgne & Mimler 2007, s. 2758).

Ledarskapets betydelse i det lokala lärandet

Kommunföreträdare (politiker och tjänstemän) vid de tre kommunerna har agerat på mycket olika sätt inför de aktuella vindkraftsprojekten. Ett sådant exempel var de uttalanden som gjordes offentligt i media. Medan framträdande kommunrepresentanter i Skurup uttalade sig starkt negativt om både projekt och projektör, var dylika uttalanden starkt positiva och framtidsorienterade i främst Torsås kommun, men även i Mörbylånga kommun. Även om reaktionerna i hög grad speglar de erfarenheter och ställningstaganden som gjorts i kommunerna tidigare, märks samtidigt att de specifika projektörernas förankringsarbete också har haft stor betydelse. Det finns starka skäl att dra slutsatsen att offentliga uttalanden från lokala myndighetspersoner har potential att påverka allmänhetens förståelse för och inställning till aktuella projekt och till vindkraft generellt.

I den mycket starka tyngdpunkten på folklig debatt som uppstod i Skurups-sammanhanget (vid möten och i media) var ett ledarskap från kommunen på det hela taget relativt frånvarande. Enligt tidigare forskning är det vanligt att det saknas ett tydligt politiskt ledarskap i diskussionen, och att kommunala tjänstemän istället intar en framträdande roll (Forsberg 2007, s. 72). I det här fallet framträdde inte heller ett ledarskap från tjänstemännens sida. Sammanhanget innebar visserligen att medborgarna gavs möjlighet till omfattande inflytande. Avsaknaden av ett tydligt ledarskap i debatten från myndighetens sida tyckts dock ha bidragit till en polariserad argumentation, där parterna talade förbi varandra, snarare än att de möttes genom ett ömsesidigt lärande. Sammanhanget verkar i sin tur ha bidragit till osäkerhet kring fakta samt vad beslutsprocessen egentligen handlade om. Slutsatsen är att ett ledarskap från kommunala myndigheter underlättar debatten genom att det kan ha en samlande effekt på diskussionen som hjälper till att placera vindkraften i ett större samhällsperspektiv, lokalt så väl som regionalt; och möjligen även i större helhetsperspektiv.

6.7 Informationens roll i kunskapsbyggandet

Stora delar av resultaten visar på fördelarna med en kommunikativ planering där bland annat dialogen är central. Detta motsäger dock inte behovet av rena informationsinsatser, av transmissionskaraktär (transmissionssynen förklaras på sid 26). Slutsatsen som dras här är att dessa snarare är beroende av varandra, likt två kompletterande verktyg, i en väl balanserad och medvetet avvägd kombination. Resultaten visar alltså på behovet av rena informationsinsatser, vilket bekräftar tidigare forskning (Hammarlund 1997, s. 13; Jobert, Laborgne & Mimler 2007; Waldo & Klintman 2010). Sådana situationer är exempelvis då projektören redogör för sitt arbete med ett projekt; information om tillståndsprocessens utveckling och senare eventuell byggnation, samt objektiva informationsinsatser kring konsekvenser av vindkraftsetablering. Utgrunden-studien visar också att media har en viktig roll genom att förmedla information om i vilket skede ett vindkraftsprojekt befinner sig och vad som är på gång.

En annan slutsats är att informationsinsatser kan upplevas som provocerande i lokalsamhället, i de fall de används enligt transmissionssynen som den förhärskande kommunikationsformen. Och i ännu högre grad när information uppfattas som en övertalningsstrategi i syftet att ”omvända” människor i deras övertygelse, snarare än att ge dem information för att förstå och bedöma ett planförslag. En sådan upplevelse kan leda till en avståndstagande och polariserad debatt.

Frågan om vem som egentligen bör ha ansvaret för att förmedla övergripande information om vindkraften och dess roll i samhället visade sig vara komplex. Vindkraftsentreprenörerna var överens om att det ingår i deras arbete att relatera sina vindkraftsprojekt till det övergripande samhällsmålet om att bygga ut vindkraften, samt att informera om projekts förväntade påverkan enligt MKB-bedömningen. Däremot ansåg var alla aktörer överens om att de i egenskap av vinstdrivande företag, inte uppfattas som en trovärdig part att sprida omfattande information om vindkraftens roll i miljöarbetet. Från flera håll påtalades behovet av en oberoende myndighet som står för generell informationsspridning om vindkraft. Uppfattningarna var delade om vilken instans som var lämpad för den uppgiften, men i Skurup fanns en tydlig uppfattning om att Energimyndigheten som bland annat har i uppdrag att stödja vindkraftens utveckling inte upplevs som opartisk. Media kan också fungera som en viktig kanal för rapportering kring övergripande vindkraftsfrågor som energipolitik och forskningsresultat.

6.8 Hantering av kunskapsbrist och motstående intressen

Resultaten i studien visar att hur projektörer och myndigheter handskas med eventuella motstående intressen kan vara avgörande för om de går att lösa eller ej. Förutsättningarna att komma fram till en lösning verkar dessutom hänga intimt samman med vilken grad av tillit som byggts upp under processen.

Ett proaktivt och respektfullt agerande

Ett av de centrala syftena med samrådsprocessen är att eventuella motstående intressen identifieras. Resultaten belyser vikten av att projektören i ett tidigt skede, gärna med stöd av myndighetsföreträdare, identifierar enskilda eller grupper som eventuellt står för motstående intressen; men även de som kan uppleva en oro för att deras intressen påverkas. Ett proaktivt agerande i detta sammanhang innebär att projektören tar initiativ till kontakt med dessa parter för att finna en lösning. Resultaten visar entydigt på vikten av att alla uttryck för oro och annan uppfattning bör tas på största allvar och bemötas därefter, om inte proaktivt så omedelbart då de kommer upp.

Ett indirekt, men i vissa fall ytterst närvarande motstående intresse som kan skönjas belystes i avsnitten 6.2 och 6.5. Det handlar om vem som ska ha makten över lokalsamhällets utveckling och rummets utformning. Att ett reellt inflytande i planeringen är avgörande för att undvika den upplevelsen diskuterades där.

Ny kunskap och anpassningar

Flera exempel i studien visar att bristande kunskaper, kring planering så väl som sakfrågor, kan ge upphov till en oro för att intressen kan vara hotade. Som i fallet där yrkesfiskare i Torsås kommun befarade att deras fiskeinkomster skulle påverkas negativt, eller i Skurups kommun där man uttryckte oro för hur stor ljudpåverkan skulle bli vid eventuell etablering. Metoder som har använts för att arbeta med sådana befarade motstående intressen har varit att exempelvis ta fram ny och ”platsrelevant” (d.v.s. platsspecifik eller överförbar) kunskap i frågan. När det gäller oro för hur vindkraft i havet upplevs visuellt och ljudmässigt, har egen upplevelse av etableringar erbjudits genom besök till etablerade projekt.

I andra fall har det varit mer uppenbart att det kan föreligga ett motstående intresse, som vid frågor om landskapspåverkan och kabeldragningar. Insatser för att lösa motsättningarna i dessa fall gjordes i Kalmarsundsregionen genom konkreta anpassningar av projektet. I Mörbylånga kommun, där landskapspåverkan låg till grund för ett organiserat motstånd mot vindkraft, uppgav vissa projektörer att de var noggranna med att föra en dialog med denna grupp om möjliga justeringar av projektet. Detta ledde inte till att motståndargruppen ändrade åsikt, men argumentationen höll sig på en saklig nivå.

Frågan om ekonomisk kompensation

Waldo och Klintmans studier (2008; 2010) belyser olika former av ekonomiskt deltagande. De menar att det både kan vara en viktig bidragande del i ett välkommande mottagande av vindkraftsprojekt – främst genom allmänhetens eller lokalsamhällets möjlighet att köpa andelar – men även att det kan betraktas som en muta.

I vissa fall har kompensation i form av åtgärder eller pengar förts fram som lösning i de studerade områdena. Yrkesfiskarna i Torsås begärde detta, liksom det har förekommit att fastighetsägare yrkade på kompensation för sjunkande fastighetsvärden, men detta har inte praktiserats i något av de studerade pro-

jekten. Möjlighet att köpa andelar har inte heller funnits. Det har dock förekommit att entreprenörer delat ut en så kallad bygdepeng till lokalsamhället. Upplevelsen av en motsituation ligger nära till hands, särskilt i områden med stort motstånd. Det kan konstateras att myndighetspersoner i Torsås inte upplevde det så, med motiveringen att frågan togs upp av projektören under slutförhandlingarna som en slags välvillighetsgärning. I Skurup upplevdes det dock som ett direkt utförsök när ett liknande förslaget togs upp. Frågan är också vilken inverkan sådana åtgärder har på sikt, även i de fall de upplevs som legitima. Kan det leda till att ett lokalsamhälle känner en press på sig att säga ja till fler etableringar om de en gång tagit emot pengar? Och kan det komma att innebära en utveckling där varje samhällsfunktion som har en extern påverkan på allmänheten ska betala en kompensationsavgift? Dyliga farhågor verkar dock inte vara kopplade till direkta och konkreta samhällsinsatser som entreprenörer ägnat sig åt, som diskuterades i avsnitt 6.3.

I nästa avsnitt belyses studiens tredje frågeställning. Detta genom diskutera medias roll som kommunikationsforum, men även vilken bild som förmedlades kring de studerade vindkraftsprojekten.

6.9 Lokala dagstidningars roll i förankringen

Genom medieanalysen står det klart att vindkraft är ett ämne som ges ett betydande och växande utrymme i lokaltidningarnas rapportering. Belysningen kring de tre projekt som ingick i medieanalysen (Utgrunden I och Utgrunden II, samt Abbekåsprojektet) hade ett påtagligt lokalt perspektiv genom ett fokus på frågor kring den lokala innebörden och förhållningssättet. Det går att dra tydliga paralleller mellan de drivande parternas agerande och stämningen i media. Ett konstruktivt och målinriktat myndighetsagerande i Torsås och Mörbylånga kommuner, tillsammans med ett öppet och engagerat agerande från vindkraftsentreprenörer möttes av en riklig och saklig rapportering av nyhetskaraktär. Tvärtom följdes den mindre dialogorienterade och mer konfliktbetonade situationen i Skurups kommun av en debattfokuserad medieåtergivning. Där var även tilliten till entreprenören och legitimiteten i projektgenomförandet ett återkommande grundtema; t.ex. genom ifrågasättande av anpassbarhet, samrådsgenomförande, informationshantering samt deltagande i den kommunala planeringsdebatten. Indirekt kritiserades vindkraftsprojektören för att ha agerat enligt den rationella, expertorienterade planeringstraditionen. Medias intresse för motsättningar i planprojekt, som belystes i kapitel 2, ser alltså ut att bekräftas genom Abbekås-studien. Genom att förstärka sådana tendenser kan media antas ha ett inflytande på den lokala debatten. Även om undersökningen inte tillåter några långtgående slutsatser om medias inverkan på det lokala mottagandet, så kan konstateras att intervjupersonerna på olika sätt gav uttryck för att det har stor betydelse. Frågan om vilket inflytande olika aktörer kan ha ett över medias framställning av vindkraftsfrågan är i sin tur komplex.

De studerade exemplen visar att media kan anta olika strategier för hur de väljer att handskas med vindkraftsfrågan, samt med entreprenörernas och lokalsamhällets perspektiv. Detta bekräftar av teorierna. I den här studien före-

faller det dock som om media i de två sammanhangen i hög grad har återspeglat och gett utrymme för debatten så väl som den faktiska utvecklingen, snarare än att ha fungerat som ”agendaskapare”, enligt den mer sentida teorin. När det gäller lokaltidningarnas engagemang i förhållande till den lokala utvecklingen, så fanns det tydliga indikatorer på att media fungerade som en aktiv part. Inte minst i Torsås kommun ligger det nära till hands att uttolka att medias återgivning medverkade till att skapa en tilltro till vindkraften, och till att ”sätta Torsås på kartan”. I Utgrunden-studien märktes på det hela taget inte någon omfattande kritik av utvecklingen, även om sådana inslag inte sakades. Tvärtom fanns en tydlig positiv förväntan kring utvecklingen i en betydande del av materialet. Detta talar också för att de lokala nyhetstidningarna har valt att i huvudsak förhålla sig samstämmiga med de lokala beslutsfattarna i vindkraftsfrågan och agerade därmed i huvudsak ”medpart”. I Abbekås-studien kan konstateras att materialet i stor utsträckning uppehöll sig kring det som kan benämnas som ”hotfrågor” kring den lokala utvecklingen, vilket också visat sig engagera de svenska lokalmedierna. Den samlade bild som framgick i Abbekås-studien var att vindkraftsfrågan var ett ämne för kontrovers, där ett frikostigt utrymme för insändare och opinionsbildning, bidrog till en polarisering i debatten. Resultaten styrker därigenom även teorin om att media används som debattarena av motståndare till planförslag.

En mediestudie som gjordes kring ett kritiserat vindkraftsprojekt i USA ifrågasatte i vilken mån dagstidningarna bidrar till en informerad debatt (Thompson 2005). Det sammanhang som studien belyser uppvisar många beröringspunkter med resultaten i Abbekås-studien. I båda sammanhangen uppvisades en starkt avvaktande inställning till vindkraftsprojekt och frågan om den visuella inverkan var tydligt närvarande i debatten. Det fanns också en tendens att debatten i media befolkades av namnkunniga personer. I Thompsons studie gjordes detta genom medias egen rapportering, och inte genom insändare från allmänheten som i Abbekås-studien. Thompsons slutsats är att media som har förutsättningar att utgör en nyckelroll i att skapa en informerad debatt borde anstränga sig mer för att bidra till detta. Vår studie visade på vissa försök på ledarsidorna att styra upp och vidga den lokala debatten. Det är dock svårt att uttala sig om lokaltidningarnas mer övergripande insatser. Detta eftersom den här studien endast har utgått från artiklar som behandlar studerade vindkraftsprojekt och inte en mer allmän debatt.

Studien visade alltså att lokaltidningarna återspeglar stämningssläget. Materialet i den här studien visade att en tydlig viljeriktning i lokalsamhället och ett aktivt förhållande mot lokaltidningarna från entreprenörer och lokala myndigheter besvarades med en frekvent och saklig rapportering i media. Samtidigt fanns en koppling mellan en splittrad samhällsdebatt och en polariserad mediedebatt. Den övergripande slutsatsen är att lokaltidningarna kan spela en viktig roll i hur förankringen av vindkraftsprojekt utvecklar sig, antingen som informationsförmedlare eller som debattforum.

I nästa avsnitt avrundas diskussionen genom att lyfta perspektivet till en övergripande slutsats om förankringsprocessernas koppling till tillit, legitimitet och lokalt självbestämmande.

6.10 Grundläggande i förankringen: Tillit, legitimitet och lokalt självbestämmande

En viktig slutsats som kan dras ur materialet är att den lokala förankringen sker på två olika plan, nämligen på myndighetsnivå och bland allmänheten. Som Klintman och Waldo visade i sin syntesstudie så är det inte självklart att allmänheten och företrädare för lokala myndigheter har samma inställning till aktuella vindkraftsprojekt (Klintman & Waldo 2008, s. 27). Även om det är svårt att tydligt skilja dem åt – eftersom det lokala styret representerar allmänheten – uppnås inte en fullständig lokal förankring förrän båda grupperna upplever att deras perspektiv och roller i planeringen är uppmärksammade och tillgodosedda på ett respektfullt sätt. När det gäller etableringar av vindkraft i havsområden upplever dessutom myndigheter och allmänhet i närliggande kommuner ofta att de är berörda och förväntar sig därmed att få vara delaktiga i planeringsprocesserna.

De konkreta resultaten och slutsatserna kan också lyftas en nivå genom den övergripande slutsatsen att förankringsprocesserna ytterst handlar om att skapa tillit mellan aktörerna, en legitimitet i processen och agerandet samt en betoning på det lokala självbestämmandet. Detta återanknyter till den inledande diskussionen om social hållbarhet.

Resultaten i studien visade att planeringsprocessen, kommunikationens gestaltning och kunskapsbyggande är centrala aspekter för hur det lokala mottagandet formar sig. Förenande är att hanteringen av dessa aspekter påverkar tilliten mellan aktörerna, liksom upplevelserna av ett legitimt förfarande i framför allt tillståndsprocessen. Resultaten visade också tydligt att tilliten till en entreprenör på ett komplext sätt byggs under projektets alla faser, vilket bekräftas av tidigare forskning (Wüsterhagen, Wolsink & Büerer 2007, s. 2687), även om fasen före byggnation är känsligast.

Fallstudierna bekräftar vidare att en väl uppbyggd tillit ofta medför en ”elasticitet”, vilket innebär att sammanhanget blir relativt tåligt för negativa upplevelser. Sammanhanget i Torsås kommun, med en uppbyggd tillit och ett eget intresse för branschen genom kopplingar till utvecklingsplaneringen, visade sig tåla ageranden som upplevdes som mindre lyckade ur ett kommunikativt perspektiv. I Skurups kommun å andra sidan, fanns en mycket begränsad tillit till aktörer. Följdriktigt var tålamodet gentemot bristande kommunikationsgenomförande i planeringen mycket begränsat, om alls befintligt. Resultaten visar därmed att tillit även kan ”ärvas” mellan vindkraftsprojektörer så att en viss hög eller låg tillit till en aktör påverkar tilliten till vindkraftsbranschen i stort och till eventuella efterkommande aktörer i området. Detta betyder inte att mottagandet enbart ska betraktas som ett ”arv” som inte kan påverkas. Tvärtom har varje aktör ett stort inflytande över hur kommunikationen utvecklar sig. Dock har aktörerna att förhålla sig till denna insikt, exempelvis genom medvetenhet om hur de initiala kontakterna genomförs. Tilliten till entreprenörerna är särskilt viktigt när det gäller ny teknologi, som det inte finns allmän kunskap och kännedom om i samhället (Huijst, Midden & Meijnders 2007). De vindkraftsentreprenörer som arbetat medvetet med att

bygga och bevara en hög nivå av tillit har också upplevt ett bredare stöd i det lokala sammanhanget.

Grundläggande för förankringsprocessen, är även vindkraftsentreprenörernas förhållande till det lokala självbestämmandet. I samtliga fallstudier – även där mottagandet visat sig vara påtagligt positivt – visade det sig att tilliten till entreprenören snabbt kan förskjutas i en negativ riktning om denne visar tendenser att inte respektera det lokala självbestämmandet. Sådana exempel har handlat om att myndighetsföreträdarens synpunkter och råd förbises, att inte bli inbjuden till samråd och att plandokument gällande vindkraft utmanas.

Även om vindkraftsentreprenörerna har en central roll i skapandet av tillit och legitimitet, så spelar de kommunala och regionala företrädarnas agerande också en viktig roll. De planeringsinsatser som genomförs avseende vindkraft påverkar t.ex. legitimiteten i ett projekt; i positiv riktning om ett projektförslag har stöd i planeringen och vice versa. I de fall myndighetsföreträdare uppvisar en avvaktande inställning till en projektör finns stor anledning att anta att det signalerar en låg tillit som påverkar attityderna i lokalsamhället. I omvänd riktning om myndighetsföreträdare uttalar och uppvisar en stor tillit till projektören och till vindkraftens potential att ha en positiv inverkan på lokalsamhället så lägger det grund för tillit till vindkraftsutvecklingen. Inte desto mindre kan myndighetsföreträdarna, som vi sett, ge tydliga signaler om huruvida ett projekt uppfattas som en utmaning till det lokala självbestämmandet eller ej, genom hur de handskas med frågan. Lokaltidningarna i sin tur, kan förstärka både en låg så väl som en hög tillit till vindkraft genom fokus i vad de väljer att publicera och skriva.

6.11 Sammanfattande slutsatser: Förankringsprocessen före – under – efter etablering

Här är avsikten att grovt försöka sortera in resultaten i de tre projektrelaterade faserna ”före”, ”under” och ”efter” etablering. Ur ett planerings- och kommunikationsperspektiv är tillståndsprocessen den huvudsakliga akten. Men den kommunikativa processen och den mer övergripande planeringen sträcker sig många gånger även både bakåt och framåt i tiden; inte minst genom kommunal planering och under byggnation. I det här sammanhanget avser ”före” det som händer med projekten innan och under tillståndsprocessen. ”Under” avser byggnationsfasen. ”Efter” avser vad som händer efter en byggnation. Sådana aspekter som inte låter sig inordnas under dessa kategorier sammanfattas under rubriken ”Under hela processen”.

”Före” betonas planering, ömsesidigt lärande, tillit och legitimitet

I fasen ”före byggnation” kan urskiljas tre huvudkomponenter som är avgörande för förankringsprocessen, nämligen en proaktiv kommunal (och mellankommunal) planering, initial förankring och tillståndsprocessen. Slutsatsen är att en

proaktiv planering på alla nivåer underlättar förankringsprocessen för alla parter. Detta möjliggör en övergripande och genomarbetad planering där planerare, medborgare och intressenter kan diskutera olika förslag. Det klargör även vilka ramar och villkor som gäller mellan myndigheter och för vindkraftsintreprenörer. En uttalad men viktig utmaning är att engagera allmänheten i detta skede av planeringen. I kustnära havsområden (liksom troligen även inför storskaliga etableringar i andra öppna landskap) är det ofta en fördel om det finns en mellan-kommunal planberedskap. Det visade sig i sin tur underlätta och skapa tillit till plandokument och aktörer emellan om projektörerna handskas varsamt med gällande plandokument; inte minst regionala dokument som förutsätter omfattande arbete myndigheter emellan.

Grundförutsättningarna tillit och legitimitet kan lättast byggas upp och vårdas under denna före-fas. Den initiala förankringen av ett projekt kan vara direkt avgörande för den fortsatta kommunikationen. Här krävs en ödmjuk och inlyssnande hållning, som visar respekt för det lokala självbestämmandet och de lokala kunskaperna. Utifrån det kan konstateras att detta är den viktigaste, men också den mest sårbara och avgörande fasen i förankringsprocessen. Den upplevda legitimiteten under tillståndsprocessen tycks i hög grad bero på möjligheten till deltagande och inflytande. Förankringen underlättas av en välavvägd blandning av dialog och informationsinsatser. En tillitsskapande sådan blandning verkar gestalta sig som ett ömsesidigt lärande om innebörden och utformningen av ett projekt, tillsammans med tillförlitlig och relevant information både om vindkraft generellt och om det aktuella projektets utveckling. Om motstående intressen inte behandlas proaktivt – både genom samhällsplanering och projektplanering – är sannolikheten stor att tilliten och legitimiteten påverkas i en negativ riktning. Detta kan yttra sig genom en känsla av maktlöshet och en polariserande debatt där aktörerna inte lyckas mötas i kommunikationen. När det gäller hur kommunikationen utvecklar sig verkar, förutom entreprenören även lokala myndighetsföreträdare ha en viktig roll. En tät dialog, gärna genom projektörens lokala närvaro, underlättar kommunikationen.

”Under” betonas socioekonomisk påverkan, upplevelse och kunskapsbyggande

I det fall det planerade vindkraftsprojektet verksställs visar studien exempel på att förankringsarbetet kan vara omfattande även under denna fas, i synnerhet i den kommun som fungerar som bas för byggnationen (se kap. 3). Studien visar att ett engagemang i lokalsamhället och lokal närvaro av byggnationsverksamheten kan leda till flera olika socioekonomiska och kunskapsfrämjande effekter; liksom en känsla av delaktighet i samhällsutvecklingen.

”Efter” byggnation betonas information och erfarenhet

Fasen både under och efter etablering av ett projekt kan användas för att öka kunskapen om vindkraft i lokalsamhället, så väl som i vidare kretsar. Detta kan påverka mottagandet av vindkraftsprojekt på lång sikt. Etableringen kan även innebära möjlighet till kunskapsuppbyggnad genom forskningsverksamhet om vindkraftens effekter. Även allmänheten kan ges möjlighet till information genom utställningar om vindkraft, och inte minst konkreta upplevelser av

havsbaserad vindkraft. Närvaro av serviceverksamhet kan, som exemplet i Torsås visade, också bidra till det fortsatta informationsarbete, framför allt om den etablerade parken men även om vindkraft i allmänhet och eventuellt fortsatt vindkraftsutveckling. Uppbyggda kontaktnät och lokal och regional medvetenheten om vindkraft kan också utgöra en plattform för nya projekt.

”Under hela processen” betonas kommunikation och utveckling

Kommunikationens utformning spelar en stor roll för mottagandet oavsett vilken fas ett vindkraftsprojekt befinner sig i. Studien visar också att tät kontakt, och inte minst en lokal närvaro, underlättar förankringsprocessens alla faser. En lokal närvaro skapar både möjlighet till direkt kommunikation och tillgång till information, vilket i sin tur underlättar det ömsesidiga lärandet. Vidare visade sig att ett genuint engagemang från entreprenörens sida i det lokala sammanhanget, underlättar både täta kontakter så väl som informationsverksamhet (t.ex. evenemang, utställningar, mediekontakter). Positiva kopplingar till lokal och regional utvecklingsplanering kan också skapa ett påtagligt mervärde i förankringsprocessen.

En betoning på dialog och ömsesidigt lärande, enligt den meningsskapande synen på kommunikation och inte minst genom ett kommunikativt planeringsförfarande, är tydligt kopplat till upplevelsen av ett respektfullt arbetssätt som skapar tillit mellan aktörerna och en legitimitet i processen. En mer enkelriktad informationsöverföring, enligt transmissionssynen på kommunikation, kan ha en negativ effekt om den uppfattas som ett övertalningsmedel. Men rätt använd har den en viktig funktion i kommunikationen och kunskapsbyggandet.

Överlag bekräftas teorin om att tillit är ett flexibelt tillstånd, som vid positiv övervikt tål vissa utmaningar. Vid övervägande negativ upplevelse däremot finns inte utrymme för några förtroendeutmanande handlingar.

7 Sammanfattande slutsatser och framåtblick

7.1 Inledning

I detta avslutande kapitel är syftet att sammanfatta slutsatserna från studien om vilket agerande som har kunnat kopplas till en positiv förankringsprocess kring vindkraft i kustnära havsområden. De studerade aktörskategorierna behandlas i tur och ordning. Framställningen görs mycket generellt och kortfattat och förstås bäst utifrån rapporten i sin helhet. Den som vill tillägna sig dessa sammanfattande slutsatser bör alltså åtminstone ha läst kapitel 1 och 6.

Genomgående ligger fokus på hur en ”positiv” förankringsprocess kan skapas. Ordet ”positiv” fokuserar här på aktörernas upplevelse av processen snarare än på vindkraftsprojektets slutgiltiga resultat – även om dessa aspekter kan hänga ihop. En positiv förankringsprocess avser alltså en ömsesidigt anpassningsbar och lärande process där aktörerna anstränger sig för att föra en respektfull dialog.

7.2 Alla aktörer

Innan vi går in på varje enskild aktör presenteras fyra grundläggande slutsatser som gäller alla aktörer. En positiv förankring kopplas till följande aspekter:

- Betoning på respekt och lyhördhet som gemensam utgångspunkt när projektförslag och tillhörande frågor kommuniceras.
- Arbete mot ett ömsesidigt lärande, där varje aktör både delger sina egna och tar till sig andras perspektiv, visioner och kunskaper.
- Planering med möjlighet till anpassbarhet, för ett reellt inflytande.
- Ett proaktivt agerande i planeringen – både avseende kommunal planering och projektplanering – underlättar det lokala inflytandet och lägger grunden för en positiv förankringsprocess.

7.3 Vindkraftsentreprenörerna

En entreprenör – kanske framför allt de som driver en tillståndsprocess – underlättar processen genom medvetenhet om att en viktig del i arbetet utgörs av att skapa och förvalta tillit (eller ett ”förtroendekapital” om man så vill) kring vindkraft och vindkraftsentreprenörer. Med de nya reglerna kring tillståndsprocessen från Miljöprocessutredningen (se avsnitt 7.6), förefaller det vara ännu viktigare att projektören lägger ner arbete på kommunikation med lokalsamhället. Den relativt långa listan av slutsatser kring vindkraftsprojektörernas arbete speglar att dessa innehar den drivande rollen. Här delas framställningen upp efter de olika projektfaserna:

Initial förankring

Förutsättningarna för att ett nytt vindkraftsprojekt ska kunna kommuniceras på ett tillitsfullt sätt, beror i hög grad på hur de första kontakterna och förberedelserna inför dessa sker. Dessa förberedelser innehåller ofta följande ingredienser.

- Insamling av rikligt med information om lokalsamhället och dess förutsättningar för vindkraft, t.ex. genom kommunala och regionala plandokument, kommunikation med myndighetsföreträdare och media.
- Noggrannhet med att information om projektplaner först når myndigheter och allmänheten från projektören själv, och inte via media.
- Kommunikationen med lokalsamhället inleds i ett tidigt skede då möjligheten till inflytande i planeringen är uppenbar. Företaget betonar att de *undersöker möjligheterna* att etablera vindkraft i området och vill inleda en dialog med lokalsamhället om frågan. Exempelvis med arbetsordningen:
 - o Ett informellt inledande möte med företrädare vid kommunen, där man efterfrågar tidigare erfarenheter, attityder och eventuella konkurrerande intressen. Detta med visad respekt för råd och tips.
 - o Inledande möte med allmänheten i syfte att utbyta information.
- Möjliga gemensamma intressen undersöks, utan att detta riskerar att uppfattas som ett utförsök.

Under tillståndsprocessen

En väl genomförd kommunikation innebär att projektören på ett tidigt stadium kan avgöra om det är rätt område att satsa på.

Planering:

- Ett ödmjukt förhållningssätt till lokala planer och intressen. Insikt om att utmaning av ett plandokument innebär att utmana tilliten och legitimiteten.
- Ett realistiskt projektförslag förbereds med hänsyn till lokala förutsättningar. Särskilt noggranna förberedelser görs kring känsliga frågor.

Samrådsförfarande:

- Bred inbjudan till samråd. Idag förväntar sig ofta både myndigheter och allmänhet i närliggande kommuner att bli inbjudna till information och samrådsprocess.
- Enskilda och intressegrupper som kan förväntas ha en avvaktande syn på projektet identifieras och bjuds in till enskilda möten. Kommunföreträdares kunskap om vilka som kan tänkas vara aktuella används.
- Samrådsinbjudan till närmast berörd allmänhet kan – utöver den formella kungörelsen som görs via tidningarna – kompletteras med brevinbjudan.
- Lokalen vid samrådsmöten i stormötesform är väl tilltagen. I ett område där det kan finnas en negativ opinion kan man räkna med många deltagare.

Kommunikation:

- Dialog eftersträvas genom vilken alla involverade parter kan lära om varandras perspektiv på ett projektförslag. Detta skapar förutsättningar för en ömsesidig lärprocess om projektets innebörd och möjligheter.
- Tät kommunikation med olika parter i lokalsamhället (t.ex. myndigheter, direkt berörda, intresseorganisationer), genom flera olika kanaler, exempelvis lokal närvaro, brev, telefon, E-mail, hemsida, bemannad utställning.
- Alla frågor och synpunkter besvaras respektfullt och seriöst och utan onödigt dröjsmål.
- Anpassbarhet. Inte bara kring projektutformningen utan även avseende kunskapsinhämtning och samrådsprocessens utformning.
- Stora bolag, vilka vanligen arbetar med etableringar i havet, verkar förväntas visa extra ödmjukhet inför det lokala sammanhanget.

Information:

- Information betraktas som ett nödvändigt komplement till dialogen. För att delge fakta kring etablering av vindkraft, om projektets fortskridande, samt om vindkraft i allmänhet görs rikligt informationsinsatser.
- Aktuell information om projektet finns på företagets hemsida.
- Egna upplevelser av vindkraft erbjuds, genom exempelvis studiebesök.
- Media informeras om vad som är på gång, om allt från samråd och undersökningar till beslut i tillståndsprocessen.

Under byggnation

- Lokalsamhället och media informeras om utveckling och händelser.
- Man knyter an till lokalsamhället, t.ex. genom att använda lokala tjänster.

Efter byggnation

- Serviceverksamhet lokalt kan innebära både arbete och en naturlig informationskanal.
- Information om projektet och eventuellt om vindkraft generellt på särskilt viktiga punkter, t.ex. genom informationstavlor eller utställning.
- Resor erbjuds till vindkraftsparken för upplevelser av verken på plats.
- Lokalsamhället informeras vid oförutsedda händelser, som driftsstopp.

Efter senarelagt eller nedlagt projekt

- Lokalsamhället informeras, både via lokalmedia och direkt till berörda intressenter och myndigheter, då beslutet fattats. Tydlighet med orsakerna.
- Konsekvenserna diskuteras med berörda parter.
- Information förväntas även om ett dylikt projekt återupptas.

7.4 Lokala och regionala myndigheter

Även myndigheter på lokal och regional har en viktig roll i skapandet av tillit, men kanske framför allt legitimitet i processen. Företrädare för det lokala sammanhanget och myndigheten innehar ett stort inflytande över om ett projekt uppfattas som en utmaning till det lokala självbestämmandet eller ej. Vikten av att vindkraftsentreprenörerna förhåller sig till denna roll har redan belysts. Här nämns några sätt genom vilka myndigheterna har visat sig kunna skapa förutsättningar till legitimitet i processerna och stärkt tillit mellan olika aktörer.

Fysisk planering

- Proaktivt planering för vindkraft. Den kommunala planeringsprocessen är ett viktigt tillfälle att föra en generell dialog med allmänheten om vindkraftens roll och möjligheter i kommunen.
- En mellankommunal/ regional planering kan underlätta planeringen vid havsområden där flera kommuner berörs. Detta kan även gälla på land.

Utvecklingsplanering

- Planarbetet kan vidgas genom att ett utvecklingsplaneringsperspektiv kopplas till den fysiska planeringen med avseende på vindkraft.
- Debatten kan underlättas om myndigheterna intar ett ledarskap i den allmänna debatten om vindkraftens roll och innebörd i (lokal) samhället.

Projektplanering

- Aktuella projektörer förses med plandokument, samt information om synen på, och eventuella motstående intressen till vindkraft i kommunen.
- Uttalanden och ageranden från myndigheterna spelar en viktig roll i det kommunikativa arbetet kring vindkraftsprojekt.
- Media är en viktig kanal för information om händelseutvecklingen och allmän debatt.

7.5 Media

Medias roll i graden av tillit och legitimitet i en förankringsprocess är komplex och svårfångad. Utifrån de presenterade resultaten kan dock några slutsatser dras.

- Lokaltidningarna får ibland rollen som debattforum. Frågor som kan ställas är: Vilka intressen och aspekter hörs och hörs inte? Finns det en balans?
- Nyhetsförmedlingen berikas om det som skrivs om lokala projekt kopplas till forskning och nationell politik.

7.6 Resultaten i förhållande till nya regler för tillståndsprövning

Den 1 augusti 2009 trädde nya regler i kraft för prövning av vindkraft, som en konsekvens av Miljöprocessutredningen. För anläggningar i vatten inom den ekonomiska zonen gäller fortsättningsvis att de ska ges tillstånd vid Miljödomstol enligt Miljöbalken kap. 9 (miljöfarlig verksamhet) och kap. 1 (vattenverksamhet). En stor skillnad mot tidigare är att det inte krävs någon bygglovprocess enligt PBL, i de fall projektet faller inom ramen ovan och bedöms som tillståndspliktigt. Detta gäller i praktiken alla större vindkraftsprojekt (fler än ett verk eller över 150 meter, samt sju eller fler verk över 150 meter). Istället krävs endast en byggnmälan till kommunen efter att tillstånd från Miljödomstolen har gått igenom (SFS 2009:651; SFS 2009:652).

I tillståndsprövsprocessen enligt Miljöbalken ges kommunerna och allmänheten utrymme att delta i tillståndsprövsprocessen dels genom samråd (enl. kap.6) och dels genom att ärenden ska gå på remiss till kommunen. Detta sker både genom kompletteringsremiss och när ansökan kungörs, då de också kan inkomma med yttrande. För att kommunernas inflytande inte ska inskränkas genom den nya lagstiftningen, har det gjorts ett tillägg i Miljöbalken med kap. 16, 4§. Där står att ”Tillstånd till en anläggning för vindkraft får endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det” (SFS 2009:652). I praktiken ger detta kommunerna en möjlighet att inlägga veto i tillståndsprövsprocessen. Vetot kan endast överses genom regeringsbeslut om att en vindkraftsanläggning kan bedömas som synnerligen angelägen från nationell synpunkt, enligt MB kap. 17, 4a§ (SFS 2009:652).

Den givna frågan blir vad det här innebär för förankringsprocesserna framöver? Eftersom den här studien inte har belyst den frågan går det inte att svara säkert på det här. Utifrån de presenterade resultaten och slutsatserna kan vissa tankar ändå ges. Eftersom ansvaret att skapa och upprätthålla en kommunikation med den lokala nivån helt hamnar på projektören, blir det extra viktigt att projektören inser betydelsen av denna kommunikation. Om detta nedprioriteras finns en risk att de lokala kunskaperna och erfarenheterna inte kommer till godo i processen, vilket kan leda till att det kommunala vetot används för att bromsa processen.

Därför dras här två försiktiga slutsatser utifrån dessa nya omständigheter:

- Till kommunerna: En proaktiv och uppdaterad kommunal (och mellankommunal) planering har en fortsatt viktig roll i förankringsprocesserna.
- Till projektörerna: En tät kommunikation med allmänheterna och myndigheterna lokalt antas även fortsättningsvis vara centralt för förankringen.

Slutligen förefaller det angeläget att innebörden av de nya reglerna för förankringsprocesserna följs upp framöver genom fortsatt forskning.

Referenser

Litteratur

Asp, Kent (1986) *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Diss. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Serien Göteborgs studies in politics. Stockholm: Akademilitteratur.

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

Boverket (2003) *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*. Boverket: Karlskrona.

Boverket (2009) *Vindkraftshandboken. Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden*. Boverket januari 2009: Karlskrona.

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

Breukers, Sylvia & Wolsink, Maarten (2007) Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison. I: *Energy Policy*. Vol. 35, ss. 2737–2750.

Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (2003) Introduction. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory*. Second edition. Oxford: Blackwell. S. 1–16.

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

Cohen, B.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.

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

Cutlip, Scott M.; Center, Allen H. & Broom, Glen M. (2006) *Effective public relations*. 9. uppl. New Jersey: Pearson Prentic Hall.

Devine-Wright (2007) Beyond NIMBY-ism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. I: *Wind Energy*, Vol. 8, Nr. 2, ss. 125–139.

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

- Falkheimer, Jesper & Heide, Mats (2003) *Reflexiv kommunikation. Nya tankar för strategiska kommunikatörer*. Malmö: Liber.
- Fischer (2003) Risk assessment and environmental crisis: Towards an integration of science and participation. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory*. Second edition. Oxford: Blackwell. S. 418–434.
- Forsberg, Björn (2007) *Hållbarhetens lokala horisont. Forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling*. Rapport 5674, januari 2007. Naturvårdsverket; Stockholm.
- Gross, Cathrine (2007) Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. I: *Energy Policy*. Vol. 35, ss. 2727–2736.
- Grønmo, Sigmund (2006) *Metoder i samhällsvetenskap*. Liber: Malmö.
- Hallgren, Lars & Ljung, Magnus (2005) *Miljökommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Hammarlund, Karin (1997) *Attityder till vindkraft*. Occasional papers 1997:2, Kulturgeografiska institutionen. Handelshögskolan Göteborgs Universitet.
- 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*. Second edition. Oxford: Blackwell. S. 237–255.
- 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*. Uppsala: Uppsala Publishing House. S. 266–283.
- Hermelin, Brita (2005b) Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring. I: Forsberg, Gunnel (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala: Uppsala Publishing House. S. 306–316.
- Hedberg, Per (2004) Kärnavfall och vindkraft i den egna kommunen. I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Det nya samhället*. Göteborg: SOM-institutet.
- Huijst, Nicole M.A.; Midden Cees J.H. & Meijnders, Anneloes L. (2007) Social acceptance of carbon dioxide storage. I: *Energy Policy* Vol. 35, ss. 2780–2789.
- 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*. Göteborgs universitet: The Nordic information centre for media and communication research (NORDICOM). S. 9–25.

- Jay, Stephen A. (2008) *At the margins of planning. Offshore wind farms in the United Kingdom*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.
- Jagers, Sverker C. 2005 Hållbar utveckling som politik. I: Jagers, Sverker C. (red.) *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö: Liber AB. S. 5–25.
- Jobert, Arthur; Laborgne, Pia & Mimler, Solveig (2007) Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies. I: *Energy policy*. Vol. 35, ss. 2751–2760.
- Khakee, Abdul (2005) *Samhällsplanering: Nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- 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*. Diss. Institutionen för miljö- och energisystem, Lunds universitet. Working paper, July 2004.
- 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*. Diss. Institutionen för miljö- och energisystem, Lund universitet. Working paper, July 2004.
- 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.
- Krumholz, Norman (2003) Equitable approaches to local economic development. I: Campbell, Scott & Fainstein, Susan S. (red.) *Readings in planning theory*. Second edition. Oxford: Blackwell. S. 224–236.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 1:a uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Larsåke (1998) *Nyheter i samspel. Studier i kommunjournalistik*. Diss. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

Lethonen, Markku (2004) The environmental – social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. I: *Ecological Economics*, Vol. 49 ss. 199–214.

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.

Mårtenson, Rita (2009) *Marknadskommunikation. Kunden, varumärket, lönsamheten*. Lund: Studentlitteratur.

Naturvårdsverket (2003) *Lokal förankring av naturvård genom deltagande och dialog*. Rapport 5264-0, januari 2003. Stockholm: Naturvårdsverket.

Nitz, Michael (2000) The media as a tool for communication on the environment and sustainability. I: Leal Filho, Walter (red.) (2000). *Communicating sustainability*. Frankfurt am Main: Lang. S. 45–68.

Nord, Lars m.fl. (2000) *Mediernas roller i demokratin*. Rapport nr 1:2000. Stockholm, Stiftelsen för mediastudier.

Nowak & Wärneryd (1972) *Kommunikation och påverkan – En bok om mål-inriktad masskommunikation*. 2:a uppl. Stockholm: Prisma.

Ornetzeder, Michael & Rohracher, Harald (2005) Social learning, innovation and sustainable technology. I: Leal Filho, Walter (red.) (2005). *Handbook of sustainability research*. Vol. 20. Frankfurt am Main: Lang. S. 147–176.

PBL (Plan och Bygglagen) 1987:10

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. 2003) *Readings in planning theory*. Second edition. Oxford: Blackwell. S. 142–165.

Regeringens proposition 2005/06:143 (2006) *Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*. Regeringskansliet.

Regeringens proposition 2008/09:162 (2009) *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*. Regeringskansliet.

Regeringens proposition 2008/09:163 (2009) *En sammanhållen klimat och energipolitik. Energi*. Regeringskansliet.

SFS 1995:1197 *Översiktsplanering*. kap. 4 §6.

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. I: *European Environment*, Vol. 16, Nr. 1, ss. 1–18.

- Strachan, Peter & Lal, David (2004) Wind energy policy, planning and management practice in the UK: Hot air or a gathering storm? I: *Regional Studies*, Vol. 38, Nr. 5, ss. 551–571.
- Strömbäck, Jesper (2000) *Makt och medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna*. Lund: Studentlitteratur.
- Vindkraftsutredningen (1988) *Läge för vindkraft. Betänkande av Vindkraftsutredningen*. SOU 1988:32. Stockholm: Allmänna förl.
- Vindkraftsutredningen (1998) *Vindkraften – en ren energikälla tar plats. Lägesrapport december 1998 från Vindkraftutredningen*. SOU 1998:152. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Vindkraftsutredningen (1999) *Rätt plats för vindkraft. Slutbetänkande från Vindkraftsberedningen*. SOU 1999:75. Stockholm: Fakta info direkt.
- Thompson, Robert (2005) Reporting offshore wind power. Are newspapers facilitating informed debate? I: *Coastal Management*. Vol. 33 ss. 247–262.
- Toke, Dave (2004) Explaining wind power planning outcomes: some findings from a study in England and Wales. I: *Energy Policy*. Nr. 33, ss. 1527–1539.
- Vindkraftsboken. Av barn för barn*. (2006) Skriven av: Klass Solen 4–6, Bergkvara skola, Torsås kommun, med projektledare: Gyllerfeldt, Carina & Fransén Kristina. Kalmar: Regionförbundet i Kalmar län.
- Waldo, Åsa & Klintman, Mikael (2010) *Attityder och delaktighet vid etablering av vindkraft till havs*. Rapport 6351, april 2010. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Wolsink, Maarten (2000) Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. I: *Renewable energy*. Vol. 21 ss. 49–64.
- Wolsink, Maarten (2007) Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. I: *Renewable & Sustainable energy reviews*. Vol. 11 ss. 1188–1207.
- Wolsink, Maarten (2010) Near-shore wind power – Protected seascapes, environmentalists attitudes, and the technocratic planning perspective. I: *Land Use Policy* Vol. 27, Nr. 2, ss. 195–203.
- Wüsterhagen, Rolf; Wolsink, Maarten & Bürer, Mary Jean (2007) Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. I: *Energy Policy* Vol. 35 ss. 2780–2789.

Elektroniska referenser

- Energimyndigheten (2009) *Riksintresse vindbruk*. Tillgänglig:
< <http://www.energimyndigheten.se/sv/om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Bygga-vindkraftverk-/Riksintresse-vindbruk/> > (2009-01-25)
- E.ON (2009) *Utgrunden II*. Tillgänglig: < <http://www.eon.se/templates/Eon2TextPage.aspx?id=59657&cepslanguage=SV> > (2009-08-14)
- Miljöbalken 1998:808 Tillgänglig: < <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1998:808> > (2009-09-27)
- Nationalencyklopedin (2009) *Legitimitet*. Tillgänglig: < <http://www.ne.se/sok/legitimitet?type=NE> > (2009-10-23)
- SFS 2009:651 *Lag om ändring i plan- och bygglagen. (1987:10)* Tillgänglig:
< <http://www.lagboken.se/files/SFS/2009/090651.PDF> > (2009-12-18)
- SFS 2009:652 *Lag om ändring i Miljöbalken*. Tillgänglig:
< <http://www.lagboken.se/files/SFS/2009/090652.PDF> > (2009-12-18)
- Vattenfall (2009a) *Lillgrund*. Tillgänglig: < http://www.vattenfall.se/www/vf_se/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrxv/521124omxvi/521154vxr/522474lillg/index.jsp > (2009-10-27)
- Vattenfall (2009b) *Trolleboda*. Tillgänglig: < http://www.vattenfall.se/www/vf_se/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrxv/521124omxvi/521184pxgxe/522714troll/index.jsp?WT.ac=search_success > (2009-08-14)
- Vattenfall (2008a) *Utgrunden I*. Tillgänglig: < http://www.vattenfall.se/www/vf_se/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrxv/521124omxvi/631162karta/565286olida89884/index.jsp > (2008-09-17)
- Vattenfall (2008b) *Yttre Stengrund*. Tillgänglig: < http://www.vattenfall.se/www/vf_se/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrxv/521124omxvi/631162karta/565286olida89851/index.jsp > (2008-09-17)

Plandokument m.m.

- Agenda 21 Torsås kommun* (2003) Antagen av Kommunfullmäktige i Torsås kommun, 2003-06-18, §54.
- 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”.
- Airicole AB (2001-10-08) 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 ABs arkiv.

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.

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. Aktil. 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. Aktil. 69, rot 11, Ink. 2004-10-18)

Energimyndigheten (2002) *Framtidens vingslag – en informationsbroschyr om vindkraftens roll och egenskaper*. ET 12:2002 / 3000. Juni 2002

Energiplan Torsås kommun (2003) Antagen av Kommunfullmäktige i Torsås kommun, 2003-06-18, §53.

Fastighetsägare och boende i Skurups kommun (1999) *Förslag till riktlinjer för uppförande av Vindkraftverk i Skurups kommun*. Inkommet till Skurups kommun. Januari 1999.

Framtidsplan – Översiktsplan. Torsås kommun (1998) Antagandehandling, Torsås kommun.

Framtidsplan – Översiktsplan. Lokalisering av vindkraftverk (2001) Samrådshandling. Tillägg till ÖP Torsås kommun, Kalmar län, 2001-11-09.

Handlingsplan 2000–2005 (1999) Framställd av kommunfullmäktige den 29 september 1999. Producerad av kommunledningskontoret vintern 2000. Torsås kommun.

Lokalisering av vindkraftverk och radiomaster i Skåne (1996) Gemensamt planeringsdokument från Länsstyrelserna i Malmöhus och Kristianstads län.

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.

MKB (Miljökonsekvensbeskrivning) Utgrunden II (2002-09-06),
Miljökonsekvensbeskrivning för Utgrunden II. Airicole AB.

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 vindkraftsparken vid Utgrunden (Utgrunden II) i södra Kalmarsund, 2002-05-29.

MKB (Miljökonsekvensbeskrivning) Trolleboda (2006-09-15) *Vindbruk vid Trolleboda. Miljökonsekvensbeskrivning*. Vattenfall Power Consultant

Bilaga 01:A3: Minnesanteckningar från fortsatt samråd med länsstyrelser och kommuner angående vindkraftspark 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.

Miljödomstolen Växjö Tingsrätt (2005-01-28) *Domslut*. Utgrunden II. Mål nr M 344-02, aktnr. 85.

Miljödomstolen Växjö Tingsrätt (2008-04-17) *Domslut*. Trollebodaprojektet. Mål nr M2415-06.

Miljöplan Torsås kommun (2003) Antagen av Kommunfullmäktige i Torsås kommun, 2003-06-18, §55.

Miljöskyddsplan Skurups kommun (1995) Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Antagen av Kommunfullmäktige, Skurups kommun 1995-01-30.

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.

Mörbylånga kommun Översiktsplan – vatten (1991) Antagandehandling. K-konsult sydost AB, Kalmar. 881228 rev. 91 0210, 910531. Mörbylånga kommun.

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, Aktilaga:68, rot. 11, inkommet 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.

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.

Regeringen Miljödepartementet (2000-03-09) *Regeringsbeslut 33. Överklagande i fråga om tillstånd enligt vattenlagen att uppföra en vindkraftsanläggning vid Utgrunden i södra Kalmarsund, Mörbylånga kommun*. Dnr M2000/424/Na.

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.

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.

Samordnad policy för lokalisering av havsbaserad vindkraft i Södra Kalmarsund (2003). Gemensamt planeringsdokument för Länsstyrelserna i Kalmar och Karlskrona län, samt Mörbylånga, Kalmar, Torsås och Karlskrona kommuner.

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.

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) *Ang 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.

Sydhavs vind (2006) Gemensamt planeringsdokument för Länsstyrelserna i Västra Götaland, Halland, Skåne, Blekinge och Kalmar län.

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.

Uddenberg, Eva (1998) *Vindkraft i Skurups kommun*. December 1998. Konsultuppdrag åt Skurups 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.

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.

Översiktsplan för Skurups kommun (1991) Skurups kommun.

Översiktsplan för Torsås kommun (2003) Version för samråd, 2008-03-31. Torsås kommun.

Översiktsplan Öland. En vision av Öland 2015 (2000) Samrådshandling FH-kopia, Ölands kommunalförbund, Borgholms kommun och Mörbylånga kommun (upprättad 990522, rev 000301, 000315). Mörbylånga kommun.

Översiktsplan. Mörbylånga kommun (2007) Antagen i Kommunfullmäktige i Mörbylånga kommun 2007-06-20.

Nyhetsartiklar

Andersson, Klas (2002-07-30) Informationskriget inför folkomröstningen trappas upp. I: *Ystads Allehanda*.

Bjerregaard, Bodhi (2002-07-30) Moderat riksdagskvinna kritiserar vindkraftsföretag. I: *Ystads Allehanda*.

Bjerregaard, Bodhi & Jönsson, Matz (2002-01-17) Folkomröstning om vindkraft till havs. I: *Ystads Allehanda*.

Blank, Anders (2004-07-12) Bullernivån oroar husägare. I: *Barometern OT*.

Brozén, Åsa (2006-08-05) Utflykt till Utblicken. I: *Barometern OT*.

Danielsson, Jörgen (2004-02-11) Vindsnurren till havs gynnar marint liv. I: *Barometern OT*.

Ettarp, Lars (2005-01-17) Varför går länets och Ölands politiker i Sydkrafts ledband? I: *Barometern OT*.

Gravestam, Marie-Louise (2007-09-05) Festliga vindkraftsdagar. I: *Barometern OT*.

Jacobsson, Mikael (2002-09-13) Inför folkomröstningen om havsbaserad vindkraft. I: *Ystads Allehanda*.

Johansson, Ingemar (2001-11-09) Ingrepp av gigantiska mått. I: *Skånska Dagbladet*.

Johansson, Ingemar (2002-01-11) Massivt motstånd på mötet. I: *Skånska Dagbladet*.

Johansson, Ingemar (2002-03-25) Planerad vindkraftspark vållar stor oro. I: *Skånska Dagbladet*.

Jönsson, Matz (2001-10-23) Vindkraftspark längs sydkusten föreslås. I: *Ystads Allehanda*.

Jönsson, Matz (2001-12-11) Folkstorm mötte planer på vindkraftspark till havs. I: *Ystads Allehanda*.

Jönsson, Matz (2002-01-03) Vill ha gemensam plan för vindkraften. I: *Ystads Allehanda*.

Jönsson, Matz (2002-07-06) Skärmarnas krig om vindkraftsprojekt. I: *Ystads Allehanda*.

Jönsson, Matz (2002-07-23) Troell rädd skurupsborna blir offerlam. I: *Ystads Allehanda*.

Klintö/TT, Cecilia (2001-05-10) Flyttfåglar väjer för vindkraftverken. I: *Östra Smålands tidningar*.

- Larsson, Mats G. (2002-08) Nej till industrialiseringen av kusten. I: *Ystads Allehanda*.
- Ledare i Barometern (2005-07-26) Vindkraft kan aldrig bli ett fungerande huvudalternativ. I: *Barometern OT*
- Ledare i Ystads Allahanda (2002-01-25) Alf Svensson snurrar på. I: *Ystads Allahanda*.
- Ledare i Ystads Allehanda (2002-07-18) Vindens vänner och fiender. I: *Ystads Allehanda*.
- Lundqvist, Bo (2004-05-08) Vindkraften genomlyses på tvådagarsseminarium. I: *Barometern OT*.
- Lundqvist, Bo (2005-06-09) Mona Sahlin vill satsa på vindkraft till havs. I: *Barometern OT*.
- Lundqvist, Bo (2005-07-02) Bergkvara blir centrum för svensk vindkraft. I: *Barometern OT*.
- Lundqvist, Bo (2006-03-21) Vindkraftsexpo snyggas upp. I: *Barometern OT*.
- Lundqvist, Bo (2006-09-11) Framtidstro för vindkraften. I: *Barometern OT*.
- Lundqvist, Bo & Johansson, Daniel (2004-07-14) Utgrunden – en imponerande skapelse mitt i Kalmarsund. I: *Barometern OT*.
- Möller, Leif (2001-12-06) Byalaget slår på stora trumman inför möte om vindkraftsbygge. I: *Ystads Allehanda*.
- Nilsson, Bertil (1999-02-04) Inget positivt svar från ministern om vindkraften. I: *Östra Smålands tidningar*.
- Nilsson, Bertil (1999-02-20) Vädjar förgäves för att kraftverken ska få byggas. I: *Östra Smålands tidningar*.
- Nilsson, Bertil (2000-03-10) Klart för att bygga en vindkraftpark i sundet. I: *Östra Smålands tidningar*.
- Nilsson, Bertil (2003-02-01) Björneberg kräver att Utgrunden prövas igen. I: *Östra Smålands tidningar*.
- Nilsson, Gun (2003-11-29) Vill stoppa de 20 vindkraftverken. I: *Östra Smålands tidningar*.
- Näslund, Niklas Nick (2004-05-08) Vill skynda på regeringsbeslutet om vindkraften. I: *Östra Smålands tidningar*.
- Olsson, Kent - Moderata samlingspartiet i Skurup (2001-12-12) Vindkraft i Skurup – Nej tack! I: *Ystads Allehanda*.
- Pettersson, Leif (2000-09-06) Det stora lyftet i Bergkvara. I: *Östra Smålands tidningar*.

Pettersson, Leif (2000-09-25) Folkfest i Bergkvara när alla ville se vindkraften. I: *Östra Smålands tidningar*.

Pettersson, Leif (2001-02-27) Torsås får 40 000 kr till utställning om vindkraft. I: *Östra Smålands tidningar*.

Pettersson, Leif (2003-03-20) Yrkesfiskare säger nej till Airicoles vindkraftspark. I: *Östra Smålands tidningar*.

Svensson, Hans (2005-02-01) Vindkraftprojekt vid Utgrunden får bullernivå över gällande norm. I: *Barometern OT*.

Åkesson, Anders (2006-05-15) Viktigt vindbruk. I: *Barometern OT*.

Intervjupersoner

Nr. 1–3: Representanter för vindkraftsentreprenör, Utgrunden II.

Nr. 4–7: Representanter för vindkraftsentreprenör, Trollebodaprojektet.

Nr. 8: Representanter för vindkraftsentreprenör, Utgrunden I.

Nr. 9: Representanter för vindkraftsentreprenör, Utgrunden I och Yttre Stengrund.

Nr. 10–12: Representanter för vindkraftsentreprenör, Abbekåsprojektet.

Nr. 13–15: Myndighetsrepresentanter (politiker och tjänstemän), Torsås kommun.

Nr. 16–17: Myndighetsrepresentanter (politiker och tjänstemän), Mörbylånga kommun.

Nr. 18–21: Myndighetsrepresentanter (politiker och tjänstemän), Skurups kommun.

Nr. 22–24: Myndighetsrepresentanter på regional nivå, Länsstyrelsen i Kalmar län och Regionförbundet i Kalmar län.

Bilagor

Bilaga 1: Metod och avgränsningar

Jämförande studie med tre kommuner

Föreliggande arbetet bygger på en komparativ studie. Komparativa, eller jämförande, studier syftar till att studera och utreda skillnader beträffande vissa samhällsföreteelser och avgränsas oftast utifrån ett tids- eller rumsperspektiv. Den här studien utgår från rumsligt definierade enheter – här benämnda som ”fallstudier” – som utgörs av tre kommuner, med motiveringen att det är skillnader i mottagandet i olika lokala sammanhang som står i fokus. Den grundläggande avsikten med en jämförande studie var att åstadkomma en helhetsförståelse, specifikt kring förankringsprocesser för havsbaserad vindkraft. Jämförande studier som avser att utreda skillnader avseende en viss aspekt strävar efter att finna enheter som är så lika varandra som möjligt i övrigt (Grønmo 2006, s. 380 ff.). Då studien är genomförd med främst kvalitativ metod är helhetsförståelsen för varje enhet grundläggande, för att kunna urskilja jämförbara drag.

Urvalet av fallstudieenheter har gjorts utifrån tre kriterier:

1. att de har erfarenhet av havsbaserad vindkraft,
2. att de har uppvisat olika mottagande till planer på havsbaserad vindkraft,
3. att de utgör jämförbara enheter i egenskap av mindre kust- och landsortskommuner i södra Sverige.

De valda fallstudieenheter utgörs av Torsås kommun som uppvisat en relativt positiv attityd till havsbaserade vindkraft; Mörbylånga kommun som uppvisat ett blandat mottagande med både avvisande och positiva inslag; respektive Skurups kommun i Skåne län där mottagandet präglats starkt av en negativ attityd. Dessa kommuner berördes av vindkraftsprojekt enligt följande (se även kap. 1 i rapporten):

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

Vid jämförelse av områden går det aldrig att hitta enheter med exakt likadana förutsättningar. Skillnader av särskild betydelse som kan noteras är olikheter som har att göra med landskapets funktioner som fritidsområde och försörjningsbas. Tre funktioner som kan noteras är fritids- och pendlingsbygd, jordbruksbygd och närvaron av tillverkningsindustri. Medan Mörbylånga och Skurups kommuner liknar varandra mer med större betoning på de två första aspekterna, har Torsås en högre närvaro av tillverkningsindustri och mindre prägel av fritids- och pendlingsbygd.

Mörbylånga och Torsås kommun visade sig till stor del ha samverkat kring vindkraftsfrågorna i det gemensamma regionala sammanhang som de ingår i, i Kalmar län. Dels mot bakgrund av att det präglade kommunernas sammanhang, dels för att effektivisera framställningen, fick dessa ingå i en gemensam fallstudieredogörelse. Förutom avgränsningen till de nämnda kommunerna har även avgränsningar gjorts beträffande studiens utbredning i tid. Denna avgränsning tog hänsyn till de ingående vindkraftsprojektens utsträckning i tiden och innebär att studien sträcker sig över åren 1998–2008.

Här presenteras först metoderna för insamlingen av empiriska materialet. Detta följs av en presentation av metoderna som använts för analys, där innehållsanalysen utgjort grunden.

Empiriskt material och insamlingsmetoder

Mot bakgrund av studiens fokus på planerings- och kommunikationsprocesserna ur ett samhällsperspektiv, utgörs studiens centrala aktörer av vindkraftsentreprenörer, lokala och vissa regionala myndighetspersoner och lokalmedia. Dessa parter antas ha det primära ansvaret för olika delar i den konkreta vindkraftsplaneringen lokalt – och därmed ett stort inflytande på de lokala förankringsprocesserna. Allmänhetens mottagande behandlas som en indikator på övriga aktörers ageranden.

Centrala aktörer som ingår i studien:

- Vindkraftsentreprenörsföretag
- Lokala myndighetsföreträdare: Kommunala politiker och tjänstemän
- Regionala myndighetsföreträdare vid länsstyrelsen och regionförbundet
- Media: lokala tidningar

Materialet består av:

- Kvalitativa intervjuer med vindkraftsentreprenörer och kommunala och regionala myndighetsföreträdare
- Kommunala och regionala dokument: planer, policys, beslutsdokument, yttranden från kommunerna, allmänhet och andra intressenter
- Dokument hämtade hos vindkraftsexploatörer: ansökningshandlingar, MKB, yttranden, kommunikationsmaterial, samt domstolsyttranden och domstolsbeslut.
- Tidningsartiklar

Materialet består av de tre kategorierna intervjuer, dokument och nyhetsartiklar. Dessa källor i kombination gav en bred och djup bild av sammanhangen. Intervjuerna gav en variationsrik och upplevelsebetonad bild av kommunikations- och planeringsprocesserna kring projekten. Det dokumenterade materialet bestod till stora delar av formella och juridiska dokument kopplade till den kommunala planeringen och vindkraftsprojektens tillståndsprocesser. Dessa gav en tydlig bild av den mer juridiskt definierade förankringen, vilket utgjorde ett gott komplement åt de upplevelsebetonade intervjuerna. Artikelmaterialen från dagstidningarna, gav insikter både beträffande debattklimatet och vilken bild som förmedlades kring några av de studerade vindkraftsparkerna. I optimal-

fallet hade studien även innehållit en deltagande observation, för att kunna ta del av och göra egna tolkningar av utvecklingen. Detta var dock inte möjligt med tanke på studiens utsträckning över tid och med omfattande tillbakablickar. Beträffande samtliga empiriska delar präglades insamlingen av föresatsen om att genomföra en innehållsanalys i nästa steg.

Kvalitativ intervju

Intervjuerna genomfördes i en semistrukturerad form utifrån en utarbetad intervjuguide (se bilaga 2: Intervjuguiden). Intervjupersonerna gavs även utrymme att framföra egna aspekter och infallsvinklar än de som täcktes av frågeformuläret. De intervjufrågor som ställts har fokuserat på intervjupersonerna som *informant*, eller vittne (Kvale 1997, s.197). Detta har främst gestaltats genom frågor som har att göra med hur den organisation som personen företräder har agerat eller hur de har uppfattat olika situationer. Intervjupersonens tolkning av hur andra aktörer har upplevt eller agerat i en viss situation har också efterfrågats.

Det yttersta syftet med intervjuerna var att åstadkomma en bred tolkning av de samlade resultaten (Kvale 1997, s. 191). Detta genom information om hur processerna gått till och hur intervjupersonerna har upplevt resultaten av detta arbete. I synnerhet genom att ta del av olika aktörers erfarenheter och uppfattningar på det gemensamma temat om hur förankringsprocessen gått till förväntades generaliserbarhetsgraden öka och stärkas. Således ligger inte huvudfokus på den enskilde aktörens personliga upplevelser. Utarbetandet av intervjufrågor gjordes under samverkan med Mikael Klintman och Åsa Waldo genom deras projekt ”Människa och vindkraft: Mötet mellan olika aktörer i projekt för vindkraftsetablering” inom Vindval .

Urval av intervjupersoner

Urval och sammansättning av intervjupersoner har gjorts med målsättningen att ge största möjliga validitet åt intervjumaterialet. Validitet dels i den meningen att de som getts möjlighet att uttala sig har den kompetens och position som krävs i sammanhanget; dels i den meningen att de för studien relevanta nyckelpersonerna täcks in. Detta innebar att antalet intervjuade i de olika aktörsgrupperna har varierat.

De personer som hörts genom intervju är:

- Vindkraftsentreprenörer: personer som har haft nyckelposition i processerna för de olika parkerna.
- Myndighetsföreträdare på kommunal nivå: Kommunala politiker och tjänstemän som har haft det främsta ansvaret för vindkraftsfrågor under de perioder då de studerade parkerna har planerats och byggts. Oftast har detta täckt in några av befattningarna kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, tjänsteman vid bygglovs-givande och planerande avdelning, samt statsarkitekt.
- Myndighetsföreträdare på regional nivå: Representeras av tjänstemän vid länsstyrelse och regionförbund med befattningar som haft det främsta ansvaret för vindkraftsfrågor.

Genomförande av intervjuer

Intervjuerna genomfördes i första hand på intervjupersonernas arbetsplatser men ibland även på andra platser, exempelvis på Högskolan i Kalmar, när intervjupersonen föredragit detta eller då det funnits mer praktiskt.

Intervjuerna varierade i längd men de flesta varade i 1–1,5 timmar. Inledningsvis informerades intervjupersonen om projektet och intervjun skulle genomföras och denne hade möjlighet att ställa frågor. Intervjuerna spelades in, efter överenskommelse med intervjupersonen. Syftet var att säkra materialet och för att få med allt som sades till senare analystillfälle. Därefter transkriberades intervjuerna till text.

Totalt har 24 intervjuer genomförts, med 5 kvinnliga och 19 manliga representanter. Antalet intervjuer per organisation har varierat beroende på hur de respektive organisationerna var uppbyggda och därmed hur spritt ansvaret kring vindkraft eller ett specifikt projekt var. I tre fall har samma person hörts i egenskap av representant för fler än en organisationsenhet. I dessa fall har intervjuerna genomförts och behandlats som åtskilda enheter. Två personer har avböjt medverkan i intervju (en tjänsteman och en vindkraftsentreprenör) och en person har inte gått att nå (vindkraftsentreprenör).

Intervjupersonerna har i framställningen behandlats anonymt. Den främsta anledningen till detta beslut var få ta del av även känslig information och att skydda de intervjuade i deras yrkesroller. En annan fördel med en sådan framställning är att fokus ligger på innehållet istället för på olika individers åsikter och upplevelser.

Dokumenterat material

Det övergripande målet att skapa en helhetsförståelse för sammanhanget kring havsbaserad vindkraft i de tre kommunerna har präglat processen för insamling av dokument. Inledningsvis fokuserade insamlingen på planeringsdokument från de studerade kommunerna och vindkraftsprojekten. I enlighet med kvalitativ metod eftersträvades att skaffa insikter om relevanta dokument. Exempelvis innebar insikten om det regionalt präglade och täta samarbetet mellan Mörbylånga och Torsås kommuner att även regionala dokument inhämtades. För att värna jämförbarheten har målet varit att inhämta likvärdiga dokument i den mån de förekom.

De dokument som insamlats kommer från de studerade kommunerna och länsstyrelser respektive vindkraftsentreprenörerna och består av:

- Dokument från kommuner och länsstyrelser: planer och policydokument som behandlade vindkraft för den studerade tidsperioden; kommunala beslut och juridiska handlingar från ansökningsprocesserna; brev och informationsblad.
- Dokument från vindkraftsexploatörer: Ansökningshandlingar med MKB och samrådshandlingar för de studerade vindkraftsprojekten; interna dokument.

I första hand har myndigheter och vindkraftsentreprenörer uppsökts för att möjliggöra delaktighet i sällningen av vilket material som varit av intresse. Detta skedde främst i samband med intervjuutifrållena. I vissa fall har förfrågan gjorts per telefon eller e-post varefter material skickats, exempelvis för kompletterande material. Tillgången till material beror ytterst på aktörernas förvar och hantering av handlingar och dokument. Viss risk föreligger därmed att dokument inte kommit till kännedom och därför missats.

Artiklar i lokala nyhetstidningar

Syftet med insamlingen av nyhetsartiklar var att undersöka hur detta medium – som effektivt når en stor andel av befolkningen och som har en tendens att kondensera strömningar och viktiga händelser i samhället – framställt utvecklingen i fråga om innehåll, vilka aktörer som hörs och vilken prägel framställningen kring vindkraftsprojekt får i termer av laddning. För att få en tydligare bild av det representativa utfallet valdes att göra en kvantitativ innehållsanalys med kvalitativ uppföljning.

Urval av nyhetstidningar och fokus

Denna del av studien begränsades av resursskäl till tre vindkraftsparker. Valet blev att fokusera på Utgrunden I och II samt på Abbekåsprojektet. Utgrunden II valdes mot bakgrund av att Vindval fokuserar på detta projekt. Utgrunden I valdes utifrån att detta projekt har satt stark prägel på förankringsarbetet kring havsbaserad vindkraft i Kalmarsund, både under perioden av plan- och tillståndsfasen samt under byggnationen. Inte minst bedrevs ett aktivt arbete mot media både beträffande projektspecifika händelser och övergripande frågor kring havsbaserad vindkraft. Utgrunden I är dessutom är bygd och kan följas genom hela processen ”före-under-efter” byggnation. Abbekåsprojektet valdes utifrån det faktum att en omfattande debatt kring projektet fördes i media. Utgrunden I och II behandlas tillsammans i studien. I framställningen benämns dessa delstudier som Utgrunden-studien och Abbekås-studien. Valet av dessa tre parker innebär inte att de övriga är ointressanta ur ett medieperspektiv, men med detta urval förväntades flera centrala aspekter tillgodoses.

Urvalet av tidningar har i grunden skett efter två strategiska principer, nämligen ett *effektorienterat urval*, vilket syftar till att det är tidningar med stor spridning i de studerade regionerna, samt ett *grupprepresentativt urval* som i det här fallet innebär att materialet omfattar en viss bredd beträffande politisk tillhörighet. Med dessa urvalsprinciper förväntades materialet omfatta bredast möjliga innehåll och läsekrets. Dessa kriterier innebar att när det gäller Mörbylånga och Torsås, som omfattas av samma dagstidningar, så ingår Barometern OT (Barometern) (Fp) och Östra Smålands tidningar (Östran) (S). I Skurup blev urvalet Ystads Allehanda (C) och Skånska Dagbladet (Fp).

Urvalet av artiklar till analys har skett utifrån två övergripande faktorer, nämligen urval i tid utifrån parkstatus, och urval i volym genom statistisk metod. Urval i tid utifrån parkstatus gjordes 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 perioden januari 1998 – december

2007. Abbekås-studien avgränsades till oktober 2001 – oktober 2002, d.v.s. från och med att projektören först informerades om sina planer till knappt två månader efter det att folkomröstningen om vindkraftsplanering genomförts. Urvalet i volym gjordes genom ett statistiskt slumpmässigt urval om 50 % inför analys. Ett undantag gjordes för Skånska Dagbladet, som med endast 38 artiklar inte genomgick någon gallring.

Det slutgiltiga urvalet av artiklar till kvantitativ innehållsanalys blev:

- | | |
|------------------------------|-----|
| a. Barometern OT: | 143 |
| b. Östra Smålands tidningar: | 119 |
| c. Ystads Allehanda: | 48 |
| d. Skånska Dagbladet: | 38 |

Begränsningar i urvalsprocessen

Grundförutsättningarna för att samla in artiklar till analys skiljde sig drastiskt åt mellan Kalmarsundssammanhanget och Skurupssammanhanget. I Kalmarsundssammanhanget fanns tillgång till tidningarnas digitala arkiv, varvid urvalet skedde först kvantitativt med sökorden ”vindkraft” + Utgrunden*” (*=trunkering), och därefter kvalitativt strategiskt då artiklar med huvudfokus på Utgrunden I eller II i fokus sållades fram. Den övergripande och kvantitativa analysen som också gjordes i Utgrunden-studien i syfte att placera in rapporteringen kring de studerade vindkraftsprojekten i ett större sammanhang, baseras dock på det ”osållade” materialet. I Skurupssammanhanget däremot krävdes manuell insamling, då tidningarna inte kunde erbjuda tillgång till sina arkiv. Avseende Skånska Dagbladet var insamlingstekniken främst en manuell genomgång av mikrofilmer. Denna mycket krävande teknik visade sig vara starkt begränsande och förväntas även ha lett till en viss mån missade artiklar. Av den anledningen valdes istället, i den mån det var möjligt att använda den artikelinsamling som vindkraftentreprenören Airicole AB gjorde under sitt arbete med Abbekåsprojektet. Att detta urval bedömdes som tillförlitligt grundas i att det insamlade materialet bedöms vara representativt då det insamlats genom en nyhetstjänst som företaget prenumererade på. Hela materialet från Ystads Allehanda kommer från Airicole AB:s samling. Egenhändig materialinsamling från mikrofilm gjordes för perioden 1/10 2001 – 30/6 2002 avseende Skånska Dagbladet.

Begränsningarna i insamlingsförutsättningarna innebär att materialet och representativiteten i grunden ej är fullt jämförbara. Det innebär att analysen för vindkraften i Kalmarsund blivit något fylligare, samtidigt som det tillåter högre säkerhet i resultaten.

Innehållsanalys som bearbetningsmetod

Den här studien bygger, som nämnts, till övervägande delen på kvalitativ metod i form av kvalitativ innehållsanalys. Undantaget utgörs av medieanalysen som baseras på en kvantitativ innehållsanalys, dock med starka kvalitativa inslag. Här redogörs på ett generellt plan för de metoder som använts i innehållsanalysen (med utgångspunkt i Grønmo's (2006) förklaringar). Avsnittet avslutas med att inplacera de olika delarna i analysmetoderna.

Kvalitativ innehållsanalys av intervjuutskrifter och dokument

Innehållsanalys kan användas till många olika dokument. I det här fallet inkluderas dels utskrifter från intervjuer, dels olika former av skriftliga dokument. Karaktäristiskt för den kvalitativa innehållsanalysen är en dynamisk process under datainsamling och analys. Målsättningen är ytterst att finna relevant material för att svara på studiens frågeställningar, vilket innebär att materialinsamling och analys ofta genomförs växelvis. Under analysen används vanligen någon eller några av följande tillvägagångssätt. I den här studien användes kvalitativ innehållsanalys till analysen av intervjumaterialet och de insamlade dokumenten.

Kodning

Kodning av kvalitativa data innebär klarläggning av generella och typiska mönster i materialet. Detta kräver sammanfattningar och förenklingar av materialet. De ”koder” som används kan vara nyckelord eller hela textavsnitt, vilket användes i föreliggande studie. Kodningen genomförs ofta i flera steg där det inledande steget består i en s.k. ”öppen kodning” där innehållet i materialet struktureras upp. Därefter förfinas ofta kodningen i en så kallad abduktiv process (d.v.s. en kombinerad induktiv och deduktiv process) där intryck av empirin och etablerade begrepp från tidigare forskning sker växelvis (Grønmo 2006, s. 245).

Kategorisering

Medan kodningen är mer öppen till sin karaktär syftar kategoriseringen till att sortera gemensamma egenskaper ur materialet och blir därmed mer systematisk. I den här studien eftersträvades att jämföra områden. Därför blev det särskilt viktigt finna gemensamma teman som jämförelsen skulle kunna utgå från. Sådana teman är här kommunikation, planering och kunskapsbyggande. Ofta arbetar man i detta skede med att sortera efter eller skapa nya begrepp, vilket begreppet ”initial förankring” är ett exempel på i den här studien (Grønmo 2006, s. 247).

Kondensering

Kondensering innebär att det insamlade materialet sammanställs i förkortad och förtätad form. Skillnaden jämfört med kodning respektive kategorisering är att man inte bara använder nyckelord eller avsnitt, som i kodning, samt att helhetssammanhanget består till skillnad från den mer fragmenterande kategoriseringen (Grønmo 2006, s. 262). Denna metod var nödvändig under analysen av det omfattande intervjumaterialet.

Kvantitativ innehållsanalys av dokument

I den kvantitativa innehållsanalysen görs urvalet av vilka texter som ska ingå innan analysen börjar. Analysen fokuserar därmed på vad just detta valda material kan visa på. Även kategorierna utvecklas på förhand utifrån vilket 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. Inför den kvantitativa innehållsanalysen utvecklas ett så kallat ”kodschema” där variablerna är specificerade och svarsalternativen förutbestämda och ofta enkla till sin karaktär (se bilaga X Kodschema för analys). Därtill utformas kodinstruktioner för att säkerställa en att kodningen görs konsekvent efter samma regler (Grønmo 2006, s. 194–201). Materialet kodas sedan med hjälp av kodschemat och utfallet kan tolkas statistiskt. I den här studien användes statistikprogrammet SPSS för kodning och analys.

Analys av materialet i studien

Vid analysen av det empiriska materialet har olika metoder använts. Här åskådliggörs detta utfall i tabell 4, med hänvisning till beskrivningen ovan av olika analysmetoder.

Tabell 4: Analysmetoder i studien.

| | Intervju- utskrifter | Skriftliga dokument | Tidnings- artiklar |
|--------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| Kodning | 1 | 1 | 1 |
| Kategorisering | | 2 | |
| Kondensering | 2 | | |
| Kvantitativ innehållsanalys | | | 2 |

Förklaring: siffrorna anger i vilken ordning de olika analysmetoderna användes för de olika materialkategorierna.

Analysen av artikelmaterialen kan närmast beskrivas som ett tillvägagångssätt där kvalitativ och kvantitativ innehållsanalys varvats, vilket innebär att den kvantitativa innehållsanalysen snarast utgjorde en del i en övergripande kvalitativ analys. I ett första steg gjordes nämligen en kodning av en stor del av artikelmaterialen bland annat för att utforska centrala ämnen i mediedebatten. Därefter gjordes en kvantitativ innehållsanalys för att ta reda på förekomsten av olika definierade ”ämnen”. En variabel för att koda laddningen i artiklarnas rubrik och första stycket gjordes också, med indelningen ”positiv”, ”negativ” och ”neutral”. Medan positiv och negativ laddning avser en tydlig hållning för eller emot vindkraft och specifika projekt, betecknar en neutral ton att antingen både negativa och positiva aspekter behandlas på ett balanserat sätt eller att artikeln inte alls förmedlar någon värdering.

Här ska nämnas att då citat används i framställningen är det innehållet som är det viktiga, liksom hur det formulerats av aktörerna själva. I hanteringen av citaten har i vissa fall talspråkliga utfyllnadsord och uttryck tagits bort när de inte bedömts tillföra citatet något. Detta har gjorts för att förenkla för läsaren att ta till sig det personen ville få sagt. Sådana ord är exempelvis ”alltså”, ”då” och ”liksom”. Sådana utelämnade ord har lyfts ut utan markering i texten. När ett hopp gjorts i citatet har detta dock markerats med [...].

För att kontrollera att analysen bygger på en korrekt empirisk framställning har de medverkande intervjupersonerna givits möjlighet att läsa och kommentera empirikapitel 3 och 4. Sexton intervjurepresentanter återkom med respons på texten.

Bilaga 2: Intervjuguider

Intervjuguide: vindkraftsentreprenörer

1. Vilka ord tycker du passar ihop med vindkraft? Skulle du kunna ge din syn på vindkraftens för- och nackdelar? Tror du att din uppfattning är representativ för din organisation?
2. Hållbar utveckling är ju ett stort och komplext begrepp. Vad skulle du vilja säga 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?
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 de olika aktörerna kunnat påverka projektet? Vilka möjligheter har ni haft att anpassa projektet/planen till synpunkter från olika 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 mer informellt med 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 vindkraftsprojekt kan vi även notera statens tydligare målformuleringar och direktiv för vindkraftsbranschen. Kan du jämföra dagens förutsättningar med 1990-talet? Tror du att det har betydelse för allmänhetens och politikernas 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 politikernas 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 ha gjort annorlunda om ni kunde "backa bandet"?
21. Har du några tankar om hur myndigheter skulle kunna förbättra sina insatser gentemot er verksamhet?

Intervjuguide: politiker/tjänstemän

1. Vilka ord tycker du passar ihop med vindkraft? Skulle du kunna ge din syn på vindkraftens för- och nackdelar? Tror du att din uppfattning är representativ för din organisation?
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 samrådstillfällena? 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 3: Kodschema för medieanalys

| <i>UPPGIFTER OM ARTIKLARNA OCH AKTÖRERNAS ROLLER:</i> | |
|---|--|
| <i>Rubrik:</i> | <i>Förklaring:</i> |
| Datum | Skriv: 19980418 |
| 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 ex.v. 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 (Ex.v. 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. informations-tillfälle, 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? |
| Intresse motsättning | 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. |
| Fastigh.värden | 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 Miljöpåverkan | Ämne: Påverkan: Miljö: negativ miljöpåverkan av vindkraft diskuteras (flora, fauna, strömnings- och bottenförhållanden o.dyl.) |
| Positiv Miljöpåverkan | Ämne: Påverkan: Miljö: positiv miljöpåverkan av vindkraft diskuteras (minskade koldioxidutsläpp/växthus-effekt, inhemsk energi o.dyl.) |
| Teknik | Ämne: Vindkraft: tekniska aspekter kring vindkraft |
| Energiförsörjn. | 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 |
| Folkomröstning | 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, nedtryckare och ingress/första stycket. ”Ingen uppgift”= om vindkraft inte alls tas upp. |
| Liknelser/Metaforer | 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.

Planering och kommunikation kring vindkraft i havet

RAPPORT 6350

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6350-4
ISSN 0282-7298

En studie av lokala förankringsprocesser

Planering av vindkraftetableringar möter många känslor och åsikter hos dem som berörs av etableringen oavsett om lokaliseringen är på land eller i havet. Den här rapporten presenterar kunskap om hur utformningen av förankringsprocesserna kan påverka det lokala mottagandet.

Studien jämför tre kustkommuner: Mörbylånga, Torsås och Skurup, och bygger bland annat på intervjuer med vindkraftsentreprenörer, myndighetspersoner och artiklar från lokala nyhetstidningar.

Kunskapen är användbar för exempelvis projektörer och handläggare på myndigheter i samband med planering av kommunikationsinsatser och samrådsförfaranden.

Kunskapsprogrammet Vindval samlar in, bygger upp och sprider fakta om vindkraftens påverkan på den marina miljön, på växter, djur, människor och landskap samt om människors upplevelser av vindkraftanläggningar. Vindval erbjuder medel till forskning inklusive kunskapssammanställningar, synteser kring effekter och upplevelser av vindkraft. Vindval styrs av en programkommitté med representanter från Boverket, Energimyndigheten, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och vindkraftbranschen.

