

Borgerinddragelse – Den Hellige Gral?

Delibererende eller kontrollerende? Borgerinddragelsens rolle i accept og implementering af solcelle- og vindmølle anlæg i danske kommuner



Kia Ris Skræddergaard [201804921] (A)

Emma Ehmsen Frederiksen [201807695] (B)

Vejleder: Helle Ørsted Nielsen

Antal anslag inklusive mellemrum: 309.752

Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Juni 2023

Indholdsfortegnelse

0. Abstract (a + b)	1
1. Indledning (a + b)	2
1.1. Specialets bidrag (a + b)	6
1.2. Specialets opbygning (a + b)	6
2. Kontekst for borgerinddragelse på VE-området (a)	8
2.1. Dansk energipolitik og juridiske rammer for borgerinddragelse (a).....	8
2.2. Den kommunale planlægningsproces for VE-anlæg (b)	9
2.3. Relevante aktører og begrebsdefinitioner (a)	11
3. Litteraturreview (b)	12
3.1. Brugen af borgerinddragelse (a)	12
3.2. Betydningen af borgerinddragelse (b)	15
4. Teori (b)	18
4.1. Hvad er borgerinddragelse? (a)	18
4.1.1. Kontrollerende borgerinddragelse (a)	19
4.1.2. Delibererende borgerinddragelse (a)	20
4.2. Det integrerede teoretiske framework (b)	20
4.2.1. Form (b).....	21
4.2.2. Fase (b)	21
4.2.3. Responsivitet (b)	22
4.2.4. Den geometriske model (b)	22
4.3. Betydningen af borgerinddragelse for legitimitet og effektivitet (a)	24
4.3.1. Definition af legitimitet og effektivitet (a)	24
4.3.2. Hvordan påvirker borgerinddragelse legitimitet og effektivitet? (b)	26
4.3.3. Teoretiske forventninger (a).....	30
5. Metode (a)	32
5.1. Forskningsdesign (a)	32
5.2. Caseudvælgelse (a)	33
5.2.1. Caseudvælgelse for kortlægning af danske kommuners borgerinddragelse (a)	34
5.2.2. Caseudvælgelse til den kvalitative delanalyse: betydningen af borgerinddragelse (b)	37
5.3. Datakilder (b)	39
5.4. Operationalisering af variable (b)	40
5.4.1. Den uafhængige variabel: det integrerede teoretiske framework (b).....	40
5.4.2. Den mellemkommende variabel: legitimitet (b)	46
5.4.3. Den afhængige variabel: effektivitet (a)	48
5.5. Indsamling af interviewdata (a)	51
5.6. Analysestrategi (a)	51
5.6.1. Analysestrategien for første delanalyse (a)	51
5.6.2. Analysestrategi for anden delanalyse (b)	52

6. Analyse (b)	54
6.1. Første delanalyse: Kortlægning af kommunernes borgerinddragelse (a)	54
6.1.1. Borgerinddragelse på tværs af kommunerne (b)	55
6.1.2. Borgerinddragelse internt i kommunerne (a)	60
6.2. Anden delanalyse: Betydningen af borgerinddragelse for legitimitet og effektivitet (b)	71
6.2.1. Betydningen af en delibererende borgerinddragelse (a)	75
6.2.2. Betydningen af en kontrollerende borgerinddragelse (b)	81
6.2.3. Betydningen af en blandet borgerinddragelse (a)	85
6.2.4. Tværgående sammenligning af analyserne (b)	91
6.2.5. Øvrige faktorer end borgerinddragelse, der påvirker legitimitet og effektivitet (a)	94
7. Diskussion (a)	106
7.1. Justering af det integrerede teoretiske framework (a)	106
7.1.1. Diskrepans mellem opfattet borgerinddragelse og operationaliseret borgerinddragelse (a)	106
7.1.2. Mere kontrollerende end delibererende borgerinddragelse (b)	107
7.2. Metodiske indvendinger (a)	109
7.2.1. Caseudvælgelse (a)	109
7.2.2. Cirkularitet (b)	109
7.3. Betydningen af borgerinddragelse for effektivitet og legitimitet (b)	110
7.3.1. Legitimitet (b)	110
7.3.2. Effektivitet (a)	113
7.4. Kontrollerende kommuner (b)	115
7.5. Policy anbefalinger (b)	116
7.5.1. Policy anbefaling 1: Kommunen skal initiere den indledende kontakt med borgerne (a)	117
7.5.2. Policy anbefaling 2: Digitale og mere fleksible løsninger som supplement til høringsrunder (b)	118
7.5.3. Policy anbefaling 3: Ny tilføjelse til planloven (a)	119
8. Konklusion (a + b)	122
Litteraturliste	125
Bilag 1: Lukket kodeliste for interviews med borgere	132
Bilag 2: Lukket kodeliste for interviews med forvaltning	135

0. Abstract

Citizen Involvement - A Holy Grail? Deliberative or controlling? Citizen Involvement's role in the acceptance and implementation of solar panel and wind turbine installations in Danish municipalities

Danish national objectives to reduce greenhouse gas emissions and undergo a large-scale transition to renewable energy require a significant expansion of renewable energy installations (RE installations). Solar panels and wind turbines require space, often found in the backyards of citizens. Consequently, politicians, administrations, and researchers are focusing on getting 'the citizens on board' as a metaphor for local acceptance of these installations. Local opposition can potentially delay, hinder, or even prevent the construction of RE facilities, thereby affecting the progress towards achieving the green transition. However, it remains unclear how citizens can be effectively engaged. The purpose of this study is to examine if and how citizen involvement can ensure acceptance from local communities in the context of the expansion of RE installations and ensure its effective implementation. We employ a novel theoretical framework that focuses on citizen involvement through its attributes as controlling and deliberative. Consistent with existing literature, we anticipate that deliberative citizen involvement, characterized by an early and open dialogue and debate, will enhance acceptance and foster citizen engagement. Conversely, controlling citizen involvement is expected to diminish acceptance and increase resistance to RE installation proposals. Based on a combination of quantitative content analysis and qualitative research interviews, we firstly demonstrate that Danish municipalities generally practice controlling forms of citizen involvement, particularly regarding when and how they choose to involve citizens. Secondly, our results reveal that controlling citizen involvement plays a part in low acceptance of RE installation proposals, while there are indications that deliberative citizen involvement, particularly regarding responsiveness, can increase acceptance. However, we cannot conclude whether these types of involvement constitute a barrier or facilitator for the effective implementation of RE proposals. This study contributes to the literature on citizen involvement by examining it through the lens of its controlling and deliberative attributes. Deliberative citizen involvement has benefits beyond acceptance, including fostering trust in local government, better-informed citizens and feeling heard.

1. Indledning

Er borgerinddragelse den hellige gral, der kan sikre borgernes opbakning til lokale solcelle- og vindmølle anlæg og understøtte udbygningen af vedvarende energianlæg (VE-anlæg), som de danske kommuner står med hovedansvaret for?

VE skal være vores primære energikilde, hvis Danmark skal leve op til Paris-aftalen og EU-forpligtelser om at nedbringe udledningen af drivhusgasser. Forpligtelserne afspejles i de nationale klima- og energipolitiske målsætninger. Inden 2050 skal Danmark være uafhængig af kul, olie, og gas (Energistyrelsen, 2023a), mens den samlede elproduktion fra sol og vind på land skal firedobles inden 2030 (Regeringen, 2022: 2). Målsætningerne kræver en omfattende udbygning af solcelle- og vindmølle anlæg (Klimarådet, 2023: 174-175), hvilket indebærer store landskabsmæssige forandringer i det danske land. Solceller og vindmøller kræver nemlig plads, og den plads er ofte at finde i borgernes baghaver. Både politikere, forvaltninger og forskere fokuserer derfor på at få 'borgerne med på vognen' som en metafor for lokal forankring og accept af anlæggene. Hvis borgere i nærområdet modsætter sig planerne, kan det nemlig forsinke, bremse eller helt forhindre, at VE-anlæg opføres (CONCITO, 2018: 13-14; Leer Jørgensen et al., 2020: 1). Det er dog stadig uklart, hvordan borgerne kommer med på vognen. VE-anlæg placeret i borgeres nærområder kan udløse bekymringer for negative eksternaliteter såsom forringet ejendomsværdi, støj og visuelle påvirkninger (Dear, 1992; Devine-Wright, 2009: 430), og true borgernes stedstilknytning, hvis projektet opleves som fremmed over for den lokale karakter og pasning (Devine-Wright, 2009: 434; Lex, 2023). Spørgsmålet er derfor, hvordan vi kan sikre, at lokalsamfundet tilslutter sig den lokale energiomstilling, således at udbygningen af VE kan ske effektivt i overensstemmelse med de nationale målsætninger.

I Danmark har kommunerne hovedansvaret for at planlægge og vedtage lokalplaner for anvendelsen af kommunens arealer, herunder om og hvilke af kommunens områder, der skal udstykkes til VE (Regeringen, 2022: 6). **Borgerinddragelse er institutionaliseret i planlægningsprocessen gennem planloven. En lokalplan kan ikke vedtages før den har været offentliggjort, og offentligheden har haft mulighed for at komme med eventuelle forslag og indsigelser. Det er dog ikke yderligere specificeret, hvordan og hvor omfattende borgerne skal inddrages, og kommunerne har derfor store frihedsgrader i at gennemføre og designe borgerinddragelsen.**

I dansk og international litteratur fremhæves borgerinddragelse som et greb til at fremme borgeres accept af VE-anlæg (Liebe et al., 2017; Gross, 2007; Borch et al., 2020; Jæger et al., 2012; Langer et al., 2017) og tilmed i højere grad end økonomisk kompensation (ibid.; Leer Jørgensen et al., 2020). Inddragelse kan bl.a. øge gennemsigtigheden af beslutningsprocessen, og herved skabe større forståelse for, hvorfor der skal træffes beslutninger om at etablere VE-anlæg (Jæger et al., 2012: 34), samt give borgere mulighed for at få indflydelse på projekterne og dermed et større ejerskab og ansvar for implementeringen af anlægget (Sovacool, 2011). Omvendt finder andre studier, at borgerinddragelse ikke altid afstedkommer de forventede positive effekter, men at det også kan have utilsigtede konsekvenser (Fraune og Knodt, 2017; Yang og Pandey, 2011: 880). F.eks. påpeger Yang og Pandey (2011), at borgerinddragelsesprocesser, der ikke designes omhyggeligt, kan medføre konflikt, skuffede deltagere og mistillid blandt borgerne (: 880). Det betyder med andre ord, at enhver afvikling af borgerinddragelse ikke nødvendigvis fører til øget accept, men under visse omstændigheder endda kan have en negativ indvirkning på borgeres opfattelse af VE-anlægsforslag.

Studierne peger således på, at konsekvenserne af borgerinddragelse afhænger af, hvordan forløbet designes og gennemføres. Dele af litteraturen fokuserer også på borgerinddragelse som et dynamisk fænomen, der varierer i dets egenskaber. Det beskrev Arnstein som en af de første i 1969 i "Ladder of Citizen Participation", hvor hun gennem en stige-metafor illustrerer, at brugen af borgerinddragelse spænder fra symbolsk deltagelse til reel magtoverdragelse. Siden har flere studier beskæftiget sig med borgerinddragelse som et mangfoldigt begreb, der i praksis tager sig ud på forskellige måder, herunder ift., hvordan og hvornår borgere inddrages samt hvor meget indflydelse de reelt opnår i de politiske beslutninger (Agger og Hoffmann, 2008: 22-28; Stober et al., 2020; Uittenbroek et al., 2019). På den ene side kan borgerinddragelse kendetegnes ved dets evner til at facilitere dialog og sikre borgeres indflydelse på politiske beslutninger (ibid.: 2532-2534; Langer et al., 2017: 65), og på den anden side som et orienterende redskab om politiske beslutninger, og hvor borgeres berøring med projektet begrænses (ibid.; Aitken, 2010: 262).

Vi skriver os ind i litteraturen ved at argumentere for, at borgerinddragelse også kan karakteriseres ud fra dets delibererende og kontrollerende egenskaber. Delibererende borgerinddragelse kendetegnes ved en åben og tidlig dialog mellem borgere og myndigheder, hvor beslutninger baseres på det bedste argument. Kontrolleret borgerinddragelse kendetegnes ved at begrænse borgeres muligheder for indflydelse, mens deltagelse foregår på et minimumsniveau. Vi argumenterer videre

for, at borgerinddragelsens potentiale til at 'få borgerne med på vognen' og fremme en effektiv udbygning af VE afhænger af, om den gennemføres på delibererende eller kontrollerende vis.

I en dansk kontekst har tidligere studier beskæftiget sig med, hvordan borgere og myndigheder oplever borgerinddragelsen på klima- og energiområdet (Jæger et al., 2012; Clausen og Nyborg, 2016; Vinther, 2016). Dog mangler en systematisk empirisk undersøgelse af, hvordan danske kommuner egentlig inddrager borgerne i planlægningen for VE-anlæg, og herunder, om forskellige måder at borgerinddrage på også har forskellige betydninger for borgernes accept og implementeringen af forslagene. Det er nødvendigt at kortlægge og undersøge den nuværende kommunale praksis for at kunne vurdere behovet for eventuelle ændringer af praksissen, der kan understøtte borgerinddragelsesprocesser i at leve op til deres potentiale om at sikre løsninger for borgerne, med borgerne. Effektive implementeringer er afgørende for at sikre de politiske målsætninger i den grønne omstilling. Langsommelige og fejlslagne implementeringer forsinker ikke blot udbygningen, men indebærer også et ressourcespild for både kommuner og projektopstillere. Da lokal modstand er en kendt barriere, som kan bremse og forsinke implementeringer (se f.eks. Borch et al., 2020; Ianniello et al., 2019; Jolivet og Heiskanen, 2010), er vi interesseret i, om og hvordan borgerinddragelse kan hæmme eller fremme den legitimitet, som borgere tilskriver VE-anlægsforslag og om dette videre spiller en rolle for implementeringen af forslagene. Aktualiteten og relevansen af dette både videnskabelige og empiriske spørgsmål underbygges yderligere af den nyligt oprettede NEKST arbejdsgruppe, som på vegne af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal hjælpe med at "[red. sætte] turbo på udbygning af sol- og vindenergi på land", herunder ved at komme med anbefalinger til at sikre den lokale opbakning (KEFM, 2023). Vi vil derfor i dette speciale undersøge følgende problemformulering:

Hvordan inddrager danske kommuner borgere på kontrollerende og delibererende vis i planlægningen for VE-anlæg, og hvilken betydning har forskellige former for borgerinddragelse på legitimiteten og effektiviteten for forslag om at etablere VE-anlæg?

For at afgrænse specialets genstandsfelt fokuserer vi på solcelle- og vindmølleanlæg. Derudover fokuserer vi kun på den kommunale borgerinddragelsesproces. 'Kommune' anvender vi som en samlet betegnelse for både kommunalpolitikere og forvaltning. Disse afgrænsninger vil blive uddybet i det følgende afsnit om konteksten for VE. Vi forstår videre legitimitet som, hvorvidt borgere opfatter det pågældende forslag om et solcelle- eller vindmølleanlæg som legitimt eller acceptabelt.

Effektivitet forstår vi som effektiviteten af den efterfølgende implementering af forslagene i relation til de oprindelige ansøgninger samt målsætningerne om at udbygge VE. Disse definitioner uddybes yderligere i specialets teori afsnit.

Specialet tager teoretisk afsæt i teori om borgerinddragelse, der bygger på både planlægningslitteraturen og litteraturen om offentlig politik. Med udgangspunkt i disse og som et bidrag hertil, videreudvikler vi på vores eget integrerede teoretiske framework (Frederiksen og Skræddergaard, 2023). Vi trækker på eksisterende typologier over borgerinddragelse for at udvikle frameworket, der klassificerer borgerinddragelse ud fra dets delibererende og kontrollerende egenskaber på tre dimensioner. Vi adskiller os fra tidligere forsøg på at indfange borgerinddragelsesbegrebet ved at fokusere på, hvordan og hvornår borgere inddrages samt hvordan deres inputs håndteres, ud fra de samme kriterier. Det gør os nemlig i stand til meningsfuldt at sammenligne forskellige og komplekse borgerinddragelsesprocesser. Ud fra samme litteratur opstiller vi forskellige forventninger til, hvordan borgerinddragelse kan påvirke legitimitet og effektivitet, afhængigt af om det gennemføres på kontrollerende eller delibererende vis.

For at undersøge problemformuleringen benytter vi en kombination af kvantitativ og kvalitativ metode. Første del af problemformuleringen, der stiller sig spørgende over for, hvordan danske kommuner gennemfører borgerinddragelse i planlægningen for VE-anlæg, belyses gennem en empirisk kortlægning. Vi undersøger det nyeste politisk færdigbehandlede VE-forslag i samtlige danske kommuner. Gennem en indholdsanalyse af offentlige dokumenter kategoriserer vi, hvorvidt borgerinddragelsen har været mere eller mindre kontrollerende eller delibererende på tre dimensioner. På baggrund af kortlægningen udvælger vi tre cases til videre undersøgelse. Konkret vil vi undersøge et kontrollerende borgerinddragelsesforløb, et delibererende borgerinddragelsesforløb og et borgerinddragelsesforløb, der både indeholder delibererende og kontrollerende elementer. Med kvalitative forskningsinterviews foretaget med borgere og planlæggere i de respektive tre kommuner samt offentlige dokumenter, undersøger vi, hvilken betydning (hvis nogen) de pågældende borgerinddragelsesforløb har haft for borgernes opfattelse af VE-forslagenes legitimitet, og hvordan dette videre har haft indvirkning på implementeringen af forslagene. Styrken ved metoden er, at indblikket i borgernes narrativer lader os opnå en dybere forståelse for, hvordan forskellige borgerinddragelsesprocesser spiller en rolle for borgerne, når de vurderer VE-forslag.

1.1. Specialets bidrag

Specialet har både et teoretisk, empirisk og samfundsfagligt bidrag. Det teoretiske bidrag består i, at specialet bidrager til teoridannelse om borgerinddragelse gennem videreudviklingen af det integrerede teoretiske framework. Frameworket samler elementer af eksisterende borgerinddragelsestypologier i en ny typologi, der har blik for og indfanger borgerinddragelse ud fra dets egenskaber som kontrollerende og delibererende og samtidigt formår at gøre det på systematisk vis. Dernæst bidrager specialet empirisk ved at klarlægge, hvordan den danske kommunale praksis for borgerinddragelse på VE-området egentlig gennemføres. Der er tale om et primært dansk empirisk bidrag til forskningsfeltet, som følge af, at vi undersøger danske kommuner og borgere. Ingen tidligere studier har, til vores vidende, foretaget en sådan systematisk kortlægning og afdækket, hvordan danske borgere egentlig inddrages eller hvilke muligheder de har haft for at påvirke et beslutningsforslag om et VE-anlæg. Vi mener, at denne viden er nødvendig for senere at kunne udtale os kvalificeret om, hvordan sådanne forløb for fremtiden skal designes, således at de kan bidrage til at skabe lokal opbakning til VE-anlæg og sikre gode løsninger i fællesskab med borgere. Hvis vi ikke ved, hvordan kommunerne i praksis udfører borgerinddragelse og hvad konsekvenserne af denne praksis er, er det vanskeligt at udtale os kvalificeret om, hvorvidt og hvad de bør gøre anderledes. Sidst består specialets samfundsfaglige bidrag i, at analyserne tillader os at udarbejde kvalificerede og evidensbaserede policy anbefalinger til, hvordan den nuværende praksis for borgerinddragelse bør optimeres. Det tilføjer ny viden og uddyber forståelsen af borgerinddragelse inden for området for VE-anlæg, og gør os i stand til at informere beslutningstagere om, hvordan de kan ændre praksis for at understøtte borgerinddragelsesprocessen, således det fremmer lokal accept og forankring af VE-anlæg og derigennem sikre, at borgerne er med på vognen, når VE skal udbygges mere effektivt for fremtiden.

1.2. Specialets opbygning

Specialets videre opbygning er inddelt i syv afsnit. I andet afsnit beskriver vi de juridiske og politiske rammer for kommunal borgerinddragelse på VE-området. Vi uddyber planlægningsprocessen, herunder kravene til borgerinddragelse samt vores begrebsdefinitioner ift. relevante aktører.

Afsnit tre og fire uddyber specialets teoretiske fundament. Det tredje afsnit er et litteraturreview af eksisterende studier om borgerinddragelse på klima- og energiområdet, herunder hvordan borgerinddragelse tidligere er blevet undersøgt samt hvilke effekter af borgerinddragelse, som andre studier har identificeret. I fjerde afsnit redegør vi for det integrerede teoretiske framework, og

udfolder borgerinddragelsens delibererende og kontrollerende egenskaber gennem de tre dimensioner. Med udgangspunkt i dimensionerne redegør vi afslutningsvist for, hvordan delibererende og kontrollerende borgerinddragelse forventes at påvirke legitimiteten og effektiviteten af VE-forslag og opstiller to tilhørende hypoteser.

I femte afsnit præsenteres specialets metodiske tilgang, herunder forskningsdesign, caseudvælgelsen, analyse- og kodestrategier samt behandlingen af display. Særligt fokuserer vi også på, hvordan borgerinddragelse skal operationaliseres ud fra de tre dimensioner i det integrerede teoretiske framework og måles i empirien, samt hvordan vi måler borgernes opfattelse af legitimitet og effektive implementeringer.

I det sjette afsnit præsenteres analysen i to dele. Den første delanalyse er den empiriske kortlægning af, hvordan danske kommuner gennemfører borgerinddragelse. **Overordnet finder vi, at kommunerne i høj grad kontrollerer hvornår og hvordan borgerne inddrages**, mens der er mere varierende tendenser til, hvor responsive kommunerne er. I anden delanalyse præsenteres resultaterne fra analysen af de tre case-kommuner af tre forskellige typer af borgerinddragelse. Vi finder, at kontrollerende borgerinddragelse mindsker borgernes opfattelse af VE-anlægsforslags legitimitet. Vi finder derudover indikationer på, at delibererende borgerinddragelse kan bidrage positivt til borgernes opfattelse af VE-forslag som legitime, men at det forudsætter, at borgerinddragelsen også opfattes som delibererende. Vores resultater er mere uklare ift., hvorvidt borgerinddragelse i sidste ende påvirker den effektivitet, hvormed forslagene implementeres. Analysen indikerer videre, at andre faktorer såsom omfanget af modstand og lokalpolitiske interesser potentielt spiller en rolle for sammenhængen mellem borgerinddragelse og effektivitet.

I syvende afsnit diskuteres implikationerne af specialets fund for fremtidige justeringer af det teoretiske framework, metodiske udfordringer og relation til den øvrige litteratur. Alternative forklaringer på den manglende sammenhæng mellem legitimitet og effektivitet berøres. På baggrund af analysen og diskussionen præsenterer vi afsluttende tre policy anbefalinger til fremtidens borgerinddragelse, før vi i det ottende afsnit konkluderer, opsamler og perspektiverer.

2. Kontekst for borgerinddragelse på VE-området

Lovgivninger på VE-området er i hastig udvikling i disse år. Der formuleres større energipolitiske ambitioner og mere lempelige rammevilkår for at understøtte en mere agil omstilling til VE. Vi vil i dette afsnit redegøre for de juridiske og politiske rammer, som kommunal borgerinddragelse foregår indenfor. Vi vil derudover beskrive planlægningsprocessen for VE-anlæg i de danske kommuner, herunder specificere lovkravene til borgerinddragelse. Sidst definerer vi de relevante aktører på området og afgrænser specialets fokus.

2.1. Dansk energipolitik og juridiske rammer for borgerinddragelse

I 2018 blev Direktivet for Vedvarende Energi revideret med en opjustering af målet for, hvor stor en andel af EU's samlede energiforbrug, der skal komme fra VE i 2030. Det originale direktiv fra 2009 havde et mål om 20 procent, mens det reviderede direktiv fastsætter et mål om 32 procent (VE-direktivet, 2018). EU's 2030-mål for drivhusgasreduktion udmønter sig bl.a. i en dansk national reduktionsforpligtigelse, hvor Danmark har forpligtet sig til at nedbringe sine udledninger med 39 procent i 2030 (Energistyrelsen, 2023b). Folketinget vedtog dog i 2020 den danske klimalov, der juridisk forpligter Danmark til at reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 procent i forhold til 1990-niveauet (ibid.; Klimaloven, 2021). Regeringen har videre fastsat en ambition om at gøre Danmark uafhængig af fossile brændsler senest i 2050 (ibid.; Energistyrelsen, 2023a). Det betyder, at vi skal producere nok VE til at dække Danmarks samlede energiforbrug. For at kunne producere så meget grøn energi og omstille energiforsyningen, er det nødvendigt at øge andelen af VE-anlæg.

Flere politiske aftaler har i de senere år understøttet disse ambitioner. Senest "Klimaafspraken om grøn strøm og varme fra 2020", hvor regeringen og aftalepartierne præsenterede målsætningen om at firedoble produktionen af sol- og vindenergi på land med størst fokus på udbygningen af solenergi (Regeringen, 2022). Konkret vil man understøtte realiseringen af større energiparker ved at udpege flere arealer til opsætning fra statslig side. Arbejdet og de deraf følgende energiparker skal ses som et supplement til den kommunale planlægning, der fortsat skal bestå og være det drivende element i at fremme og vedtage lokalplaner for nye solcelle- og vindmølle anlæg (ibid.). Det kræver for det første en markant arealplanlægning og at kommunerne arbejder målrettet og effektivt med at sikre denne planlægning. For det andet vil man lempe arealbegrænsningerne, fordi det forsinker realiseringen af konkrete projekter. Afsluttende er der med aftalen også sat fokus på at understøtte

den lokale forankring og hurtigere planlægningsprocesser i kommunerne. Ingen af aftalerne for at sikre lokal opbakning relaterer sig dog til borgerinddragelse. Med den politiske aftale er der dermed lagt op til at gøre den kommunale planlægningsproces mere agil og effektiv uden samtidig at stille yderligere krav til, hvordan borgere skal inkluderes processuelt. Med udgangspunkt i disse aftaler kan vi i fremtiden forvente opstart af flere solcelle- og vindmølleprojekter.

Den kommunale planlægning reguleres i planloven og indeholder bl.a. krav om borgerinddragelse, mens de private aktørers rolle reguleres i VE-loven og indeholder krav til kompensation for værditab på ejendomme ved opsætning af tekniske anlæg. Med de ovenstående politiske aftaler er der sikret fokus og handling på udbygningen af VE, men der er ikke et tilsvarende fokus på borgerinddragelse. **Kravene om borgerinddragelse i planloven er således blandt de eneste reguleringer af borgerinddragelse. De opfattes dog som minimumskrav, fordi måden borgerinddragelse ellers kan foregå på er op til kommunen at beslutte (Naturstyrelsen, 2013a: 2).**

2.2. Den kommunale planlægningsproces for VE-anlæg

Processen for etablering af solceller og vindmøller på land kan inddeles i fire trin. På det første trin foretager kommunen forberedende arbejde ved at screene for egnede arealer til placering af tekniske anlæg, mens projektopstilleren på det sidste trin eksekverer opsætningen af det pågældende anlæg. På de mellemliggende trin finder udpegningen og sagsbehandlingen af anlæg sted (CONCITO, 2018: 15; Naturstyrelsen, 2013a). Vi vil i det følgende uddybe hvert trin og opsummere i figur 1.

1) Det indledende arbejde: Det er kommunalt ansvar at udforske potentialet for VE inden for kommunens arealer og fastsætte mål for produktionen heraf. Disse mål kan løbende revideres for at afspejle udviklingen og de aktuelle behov (Planloven, 2020). Konkret screener kommunerne for egnede områder til opstilling af VE-anlæg. At det er kommunalt ansvar udelukker dog ikke private aktører fra ligeledes at udforske mulighederne herfor.

2) Udpegning af arealer til VE-anlæg: Når kommunen har gennemført screeningen og fundet egnede arealer, udpeges og udlægges disse i enten kommuneplanen, der revideres hvert fjerde år, eller i et tillæg til kommuneplanen. Borgerne involveres nu i processen, idet de har krav på at blive inddraget gennem to høringsfaser (Planloven, 2020). Den første fase, for-offentlighedsfasen (også kaldet idéfasen, fordebat og debatfase), er baseret på at indkalde idéer og forslag blandt borgere (og berørte myndigheder). Den anden høringsfase, offentlighedsfasen, handler om at give borgere



indsigelsesmuligheder mod forslaget. **Borgerne kan dermed få indflydelse på udpegningen af arealerne.**

3) *Sagsbehandling af konkrete projekter:* Udpegningen af arealer betyder nu, at en projektansøger kan ansøge om at opføre et konkret anlæg på ét af disse arealer. Det er dog ikke en forudsætning, at det ansøgte areal har været udpeget af kommunen. En projektansøger eller projektopstiller kan selv foretage en screening af potentielle områder, og på den baggrund indsende en ansøgning, som kommunen efterfølgende behandler. Hvis kommunen allerede har godkendt området til opstilling af et teknisk anlæg, skal der udarbejdes en lokalplan for anlægget. Er der anderledes tale om et område, som ikke på forhånd er udlagt til opstilling af tekniske anlæg, skal også et tillæg til kommuneplanen udarbejdes. Udover kommuneplantillæg og lokalplan skal bl.a. også miljørapporter udarbejdes. Sagsbehandlingen indebærer også to lovpligtige perioder for borgerinddragelse, hhv. en for-offentlighedsfase og en offentlighedsfase. Det følger af planlovens §24, stk. 3-7, at længden af offentlighedsfasen afhænger af, hvilken type dokument og omfanget af ændringer, der sendes i høring (Planloven, 2020). Sendes både en kommuneplan og et større kommuneplantillæg i offentlig høring, skal der minimum fastsættes en 8 ugers høringsfrist. Er kommuneplantillægget anderledes af mindre betydning, kan kommunen fastsætte en høringsfrist på ned til minimum 4 uger, mens der gælder minimum 2 uger for lokalplaner af mindre betydning (ibid.). Planloven stiller ikke krav til længden af for-offentlighedsfasen (Planloven, 2020). I praksis synes kommunerne dog ofte at operere med for-offentlighedsfaser på mellem 2-4 uger. På dette trin er også projektopstilleren forpligtet til at afholde et informationsmøde for borgere, hvor de skal informere om borgernes rettigheder og kompensationsmuligheder (VE-loven, 2021; Energistyrelsen, 2023a). Efter høringen skal kommunen træffe afgørelse om, hvorvidt ansøgningen kan imødekommes inden for en rimelig tidsfrist, også kaldet en §25-tilladelse (Miljøvurderingsloven, 2023). Ansøgningen vurderes bl.a. på baggrund af ansøgningen, miljøkonsekvensrapporten, supplerende oplysninger og resultaterne af høringerne (ibid.).

4) *Opførelse af VE-anlæg:* På dette trin overtager projektopstilleren mere eller mindre processen, og bestiller, opfører og nettilslutter det pågældende anlæg. Kommunen vil som oftest have sluppet projektet, men kan blive inddraget på ny, såfremt borgere påklager kommunens beslutning om at vedtage lokalplanen. Fra lokalplanen vedtages, har borgere 4 uger til at påklage beslutningen.

Figur 1 Planprocessen for VE-anlæg



2.3. Relevante aktører og begrebsdefinitioner

I den kommunale borgerinddragelsesproces for planlægningen for VE-anlæg indgår en række forskellige aktører. Den primære er kommunen, som vi behandler som én aktør, selvom vi anerkender, at kommunen kan indeles i et politisk niveau og et forvaltningsniveau. Førstnævnte har gennem valghandlingen fået tildelt et beslutningsmandat og træffer derfor i sidste ende de afgørende beslutninger om VE-anlæggene. Forvaltningsniveauet understøtter både teknisk og administrativt det politiske niveau ved at foretage sagsbehandlingen, kontakten med borgerne og gennemføre borgerinddragelsesforløbene. Forvaltningen udarbejder løbende indstillinger, som sammen med øvrige dokumenter fra sagsforløbet sendes til politisk behandling og senere politisk beslutning i først fagudvalget, siden Økonomiudvalget og afsluttende Byrådet. Vi fokuserer derudover på de danske borgere som aktører, hvor vi for afgrænsningens skyld koncentrerer os om de borgere, der har deltaget i de kommunale borgerinddragelsesforløb.

Derudover vil vi i specialet anvende betegnelsen ‘projektansøger’ om den aktør, der ansøger om, initierer og finansierer projektet. Det kan både være en privatperson, virksomhed eller organisation. De fungerer som projektets ejer og har typisk også rollen som projektleder. Vi bruger derudover betegnelsen ‘projekttopstiller’ om den aktør, der ofte ansættes af projektansøgeren til at give et tilbud på opsætningen af anlægget og gennemfører opførelsen og nettilslutningen heraf. Når vi benytter disse betegnelser, er det for at præcisere, at aktørerne varetager forskellige roller og arbejdsopgaver i processen. Videre har også projekttopstilleren nogle særlige juridiske forpligtelser over for borgerne. Forudsat i VE-lovens §6 skal de kompensere borgere, hvor opsætningen af et anlæg forårsager et værditab på deres ejendomme (VE-loven, 2021), og har som tidligere nævnt pligt til at afholde et informationsmøde undervejs i forløbet om bl.a. værditabsordningen (ibid.; Energistyrelsen, 2023c).

3. Litteraturreview

Borgerinddragelse er ikke et nyt fænomen i litteraturen. Håndbøger, manualer og rapporter henvendt til kommuner med anbefalinger, gode råd og inspiration til, hvordan kommuner bør inddrage og samarbejde med borgerne, er mange (se f.eks. KL, 2004; Agger og Hoffmann, 2008; CONCITO, 2018). Derudover er borgerinddragelse også blevet undersøgt bredt videnskabeligt. Vi vil i det følgende præsentere et litteraturreview herover.

3.1. Brugen af borgerinddragelse

Borgerinddragelse fremhæves i litteraturen ofte i forbindelse med konflikt og lokal utilfredshed, når der planlægges, udarbejdes og implementeres klima- og energipolitik.

En sværvægt inden for denne litteratur er studier, som beskæftiger sig med 'Not In My Back Yard' (NIMBY) problematikker. NIMBY betegner paradokset mellem en generel, abstrakt opbakning til overgangen til VE blandt borgerne på den ene side og lokal koncentreret modstand i nabolaget, hvor VE-anlæggene placeres på den anden side (Wolsink, 2007). Modstanden mod vindmøller og solceller forklares ud fra specifikke gener såsom støj, sundhedsfare, visuelle påvirkninger, forringelse af miljø- og natur- samt ejendomsværdi (Dear, 1992). Nyere litteratur udvider NIMBY-begrebet og forklarer modstanden ud fra hverdagslivsteori (Devine-Wright, 2009). Hvis VE-projekter opfattes som forstyrrende, fremmede eller truende overfor borgernes tilknytning til deres lokale egn, kan projekterne ændre den måde borgerne oplever velkendte og værdsatte steder og deraf resultere i modstand (: 434). Denne mekanisme forstærkes, hvis borgerne opfatter processen som ekskluderende, uretfærdig eller hemmelighedsfuld (ibid.). Borgerinddragelse fremhæves her som en måde at imødegå modstanden på.

I en anden, nær beslægtet retning inden for litteraturen fremhæves borgerinddragelse som vigtigt ud fra begrebet 'processuel retfærdighed'. Flere undersøgelser finder støtte til, at processuel retfærdighed, der indebærer retfærdig deltagelse i beslutningstagningsprocessen, er vigtig for borgernes accept af vindenergi (Fraune og Knodt, 2017: 258; Gross, 2007: 2735-2736). Gross (2007) foretog en række interviews med borgere fra et lokalsamfund i Australien, hvor en vindmøllefarm med 69 møller var under behandling. Hun fandt bl.a., at borgerne beskrev borgerinddragelsen som informationsgivning fremfor egentlig konsultation, at processen ikke tillod borgernes inputs reelt at blive hørt og at der generelt gennem processen var et bias i opstillers favør (: 2731-2732). Disse

faktorer var medvirkende til, at borgerne opfattede processen som unfair og derfor vindmølleparken som mindre legitim.

Nogle studier finder desuden, at processuel retfærdighed er vigtigere for borgernes accept end 'distributiv retfærdighed', der henviser til økonomiske fordele fra medejerskab af vindanlæg (Langer et al., 2017; Leer Jørgensen et al., 2020). I en undersøgelse af den tyske energiomstilling undersøger Langer et al. (2017) gennem et conjoint eksperiment, hvilken form for deltagelse borgerne foretrækker, og hvordan anvendelsen heraf påvirker deres accept af vindenergiprojekter. De finder, at økonomisk deltagelse har en relativt lille positiv effekt på borgernes accept, mens information, samarbejde og konsultation har en større positiv effekt (: 68). I en dansk kontekst finder Leer Jørgensen et al. (2020) ligeledes gennem et casestudie af tre vindprojekter, at processuel retfærdighed er vigtigere for borgernes accept af vindanlæg end distributiv retfærdighed. Således er borgeres mulighed for at deltage i planlægningen og beslutningsprocessen på en respektfuld og deliberativ måde vigtigere for at acceptere anlæggene end de fire økonomiske kompensationsordninger knyttet til vindmølleanlæg via VE-loven (: 9).

I litteraturen er der også blik for, at borgerinddragelse er et mangfoldigt begreb. Arnsteins artikel "Ladder of Citizen Participation" fra 1969 har været skelsættende for forskellige forsøg på at typologisere borgerinddragelsesfænomenet. Hun sondrer i artiklen mellem brugen af borgerinddragelse som et tomt ritual over for fuld borgerkontrol over beslutningen (: 216). Herimellem opstiller hun et hierarki med 8 niveauer af borgernes indflydelse på beslutningsprocessen. De nederste trin i stigen betegnes som 'ikke-deltagelse', hvor borgerinddragelse de facto bruges til at manipulere og uddanne borgerne. På de mellemste trin begrænses borgerinddragelsen til en overfladisk inddragelse i form af informationsgivning og konsultation af borgerne. På de øverste trin har borgerne via borgerinddragelsen forhandlingskraft og fuldkommen magt over beslutningsprocessen (ibid: 218-222).

Flere studier på VE-området har forsøgt at videreudvikle Arnsteins typologi, da den kan kritiseres for at være urealistisk og utidssvarende. For det første er fuldkommen borgerkontrol og -magt over beslutningen en sjældenhed (Collins og Ison, 2009). Særligt inden for energiområdet argumenterer Collins og Ison for, at det ikke matcher den empiriske virkelighed (ibid.). De sår desuden tvivl om, hvorvidt borgerne overhovedet er interesserede i fuldkommen kontrol, som Arnstein sætter lig det ultimative mål med borgerinddragelse (ibid.: 361). For det andet opstiller Arnstein et hierarki over

borgerinddragelse, som kun forholder sig til én dimension. Dette er en forsimpning af virkeligheden, idet borgerinddragelse skal måles ud fra flere dimensioner og ikke nødvendigvis udspiller sig lineært.

Med udgangspunkt i disse kritikker har andre studier forsøgt at måle borgerinddragelse mere nuanceret og realistisk. Heriblandt Langer et al. (2017), som gennem et surveyeksperiment undersøger sammenhængen mellem accepten af vindenergi-projekter og seks forskellige niveauer af borgerinddragelse: ingen-deltagelse, alibi-deltagelse, information, konsultation, samarbejde og økonomisk deltagelse (: 65). Deres konceptualisering af borgerinddragelse adskiller sig fra Arnsteins, idet de ikke sidestiller fuldkommen borgerkontrol med maksimal borgerinddragelse, og lykkedes således i nogen grad med en mere realistisk typologi over borgerinddragelse på VE-området. Omend ligger denne typologi ligeledes under for krikken om endimensionalitet, da de heller ikke skelner mellem forskellige elementer af borgerinddragelse. Anderledes formår både Uittenbroek et al. (2019) og Stober et al. (2020) at måle borgerinddragelse ud fra flere dimensioner. I et nederlandsk casestudie af borgerinddragelse i forbindelse med klimatilpasning på lokalt niveau fokuserer forfatterne på tre elementer i designet af borgerinddragelse: hvem som repræsenteres, hvornår i planlægningsprocessen deltageres inddrages samt hvordan de inddrages (Uittenbroek et al., 2019: 2533-2534). De undersøger, hvorvidt der er en sammenhæng mellem formålet med borgerinddragelsen og designet af borgerinddragelsen. I et komparativt studie af 25 europæiske VE-projekter sammenligner Stober et al. (2020) borgerinddragelsesprocesserne ud fra dimensionerne åbenhed, inddragelsesniveau samt rationaler bag at inddrage borgerne (: 5). Mere uddybende undersøger de, 1) hvilke motiver og målsætninger, der lå til grund for borgerinddragelsen, 2) de involverede stakeholders (såsom NGO'ere, udviklere, lokalsamfundet og den generelle offentlighed) og 3) hvilke teknikker, der anvendes med udgangspunkt i Arnsteins stigemodel (ibid.: 5-7). De to studier fokuserer på mange af de samme elementer i borgerinddragelsen, men kategoriserer elementerne forskelligt. Således har studierne tilfælles, at de konceptualiserer borgerinddragelse mere nuanceret end f.eks. Arnstein og Langer et al. (2017) ved at forholde sig til flere dimensioner af borgerinddragelsesprocessen. Begge studier behandler dog dimensionerne særskilt ved at måle dem ud fra hver deres skala. F.eks. måler Stober et al. (2020) åbenhed dikotomt som enten 'bred' eller 'smal' og inddragelsesniveau ud fra fem niveauer 'information', 'konsultation', 'involvering', 'kollaboration' og 'empowerment' (: 8). At dimensionerne ikke måles ens resulterer i, at det samlede borgerinddragelsesfænomen synes uklart og mindre håndgribeligt med henblik på at foretage systematiske analyser.

I en dansk kontekst forsøger Møller-Hansen (2010) sig også med at nuancere borgerinddragelsebegrebet med henblik på at kunne diskutere fordele og ulemper ved forskellige borgerinddragelsesprocesser. Han opstiller tre dimensioner: rekruttering af deltagere, dialog samt placering af beslutningskompetence. Dog ligger hans borgerinddragelsesbegreb under for den samme kritik ift. at kunne bruge typologien til at kortlægge og sammenligne forskellige borgerinddragelsesprocesser, idet der ligeledes mangler en systematik i, hvordan dimensionerne skal måles empirisk.

Ovenstående studier tydeliggør, at borgerinddragelse er et vigtigt fænomen i litteraturen om klima- og energi, og præsenterer et udsnit af forskellige typologier over, hvordan borgerinddragelse kan måles og indfanges. Ingen af studierne formår dog at opstille et teoretisk framework, som på én gang måler borgerinddragelse nuanceret på forskellige dimensioner og samtidig gør det systematisk. Vi argumenterer for, at et teoretisk framework med disse egenskaber er nødvendig for at gennemføre en kortlægning og sammenligning af alle danske kommuners borgerinddragelsesprocesser.

3.2. Betydningen af borgerinddragelse

Det er dog ikke blot relevant at forstå, hvordan dansk praksis for borgerinddragelse ser ud empirisk, men lige så relevant at forstå, hvorvidt forskellige typer af borgerinddragelse har forskellige effekter og i givet fald hvilke. Konkret fokuserer vi på, om borgerinddragelse spiller en rolle for legitimiteten af et politisk forslag om at opføre et energianlæg samt effektiviteten af forslagens implementering. Udgangspunktet for at se nærmere på netop dette er først og fremmest tidligere studiers fokus på borgerinddragelses effekter på opfattelsen af legitimiteten af energianlæg (se både forrige og kommende afsnit for eksempler). De motiverer deres fokus med, at borgerinddragelse er en metode til at understøtte demokratiske beslutninger, idet det kan mindske modstand og skabe projektlegitimering fra borgerne. Dog, som Fraune og Knodt (2017) skriver, ses de forventede effekter af borgerinddragelse ikke altid empirisk (: 258). I forlængelse skriver også Langer et al. (2017), at forholdet mellem borgerinddragelse og accept af energianlæg mangler at blive analyseret på systematisk vis. Tilsammen taler det for nødvendigheden af at foretage en sådan analyse. Det har endvidere været svært at finde studier, der undersøger, hvorvidt og hvordan forskellige typer af borgerinddragelse påvirker anlæggenes effektivitet.

I litteraturen findes eksempler på effektstudier, der undersøger effekten af borgerinddragelse på andre forhold såsom social accept (Liebe et al., 2017; Langer et al., 2017; Fraune og Knodt, 2017; Gross,

2007). Liebe et al. (2017) undersøger, hvordan faktorer relateret til social kontekst og fairness påvirker lokal accept af opstilling af vindmøller i Tyskland og Polen. Deres forskningsresultater viser, at den lokale accept stiger betragteligt, når borgere involveres i beslutningsprocessen. Studiet differentierer dog ikke mellem forskellige typer af borgerinddragelse.

Andre studier undersøger effekten af borgerinddragelse på faktorer som tillid, effektivitet og legitimitet. I et studie af fire klima- og energiprojekter i fire forskellige lande undersøger Sovacool (2011) effekten af polycentriske tilgange. Polycentrisme defineres i artiklen som statens arbejde med at inddrage bl.a. civilsamfundet i den offentlige styring via både formelle og uformelle kanaler, og har dermed begrebsligt overlap til borgerinddragelses-begrebet. Hans undersøgelse viser, at brugen af polycentriske tilgange kan skabe mere effektive politikker, da inklusion og ansvarlighed delt mellem aktører gør borgere mere investerede i klima- og energiprojekter. Det giver dem et andet, mere nært forhold til f.eks. vindmølleanlæg. Studiets resultater er dog ingen komplet validering af borgerinddragelses effekter på effektiviteten, da alle fire cases også inkorporerer andre polycentriske elementer, der ikke vedrører borgerinddragelse, såsom inklusion af erhvervsaktører. Den isolerede effekt af borgerinddragelse undersøges med andre ord ikke. På samme måde undersøges ej heller den isolerede effekt af borgerinddragelse i planlægningen af energianlæg i Cation og Reckiens (2021) effektorienterede metastudie, der kigger på borgerinddragelse på andre klimatilpasning- og klimapolitikker end energirelaterede politikker. De finder, at borgerinddragelse har en positiv effekt på en mere ambitiøs og informativ lokal klimastyring samt den tilknyttede legitimitet, hvilket kan tjene som en indikation på, at samme effekt ville kunne findes ved borgerinddragelse for VE-anlæg. Yderligere finder Ianniello et al. (2019) gennem et systematisk review, at borgerinddragelse bl.a. fremmer ansvarlighed og transparens af politiske beslutninger, men pointerer, at der er sparsom evidens for, at borgerinddragelse forbedrer effektiviteten af beslutningstagningsprocessen (: 39). Som tidligere nævnt foretog Gross (2007) et casestudie af et forslag om en vindmøllepark i Australien. Det afgørende for legitimiteten af vindmølleparken var, om processen blev opfattet som retfærdig af borgerne, der selv foreslog, at konsultation og meningsstilkendegivelse var vigtige elementer og afgørende for deres legitimering af projektet (Gross, 2007: 2733-2734).

Fælles for ovennævnte studier er dog, at de enten ikke undersøger effekten af borgerinddragelse særskilt såsom Sovacool (2011), hvis resultater lige så vel kan være et udtryk for inddragelsen af erhvervsaktører eller ikke undersøger borgerinddragelse differentieret og deres potentielt forskellige effekter. Der mangler, med andre ord, særligt blik for, om variationer i borgerinddragelsesprocesser

ligeledes har varierende påvirkninger på legitimitet og effektivitet. Det er nærliggende at forestille sig, at forskellige typer af borgerinddragelse med forskellige egenskaber, også påvirker borgernes accept af et forslag om opførelse af et VE-anlæg forskelligt såvel som implementeringen af forslaget og dermed anlægget.

Opsamlende kan flere pointer fremhæves fra litteraturreviewet: for det første er der i litteraturen og blandt praktikere bred enighed om, at borgerinddragelse er vigtigt og noget som kommuner bør beskæftige sig med. For det andet mangler en systematisk empirisk undersøgelse af, hvordan danske kommuner rent faktisk borgerinddrager i planlægningen af VE-anlæg. Et overblik over dansk praksis er vigtig for at kunne vurdere, om praksis i fremtiden bør ændres. For det tredje har den hidtidige manglende systematik i konceptualiseringen af borgerinddragelse resulteret i, at der mangler systematiske og nuancerede undersøgelser af betydningen af forskellige former for borgerinddragelse. Vi mangler på nuværende tidspunkt forståelse for, hvorvidt og hvordan betydningen af borgerinddragelse på legitimitet og effektivitet afhænger af designet af processen. Som en afsluttende pointe støder vi i litteraturen tit på effektstudier af sammenhængen mellem (mere og tidligere) borgerinddragelse og påvirkningen på legitimiteten. Sværere er det at finde studier, der undersøger sammenhængen mellem borgerinddragelse og effektivitet, selvom det dog må siges – særligt i lyset af de senere års realisering af behovet for grøn omstilling og energiuafhængighed – at være lige så relevant at forstå påvirkningen af.

4. Teori

Teoriafsnittet er overordnet struktureret i to dele: først teoretiseres borgerinddragelsesbegrebet, herunder i kraft af dets egenskaber som kontrollerende og delibererende. Vi udfolder borgerinddragelsestyperne gennem vores teoretisk integrerede framework, der består af tre dimensioner, hvorfra borgerinddragelse udspiller sig: form, fase og responsivitet. Vi redegør i anden del af teoriafsnittet for, hvordan kontrollerende og delibererende borgerinddragelse forventes at påvirke legitimiteten og effektiviteten af et forslag til et VE-anlæg forskelligt.

4.1. Hvad er borgerinddragelse?

Som vores litteraturreview indikerer, er borgerinddragelse et komplekst fænomen (Rosener, 1974: 458). Der findes talrige konceptualiseringer, og idet begrebet ikke lader sig definere ud fra opfyldelsen af en række præmisser, er man i litteraturen endt ud med mange og forskellige definitioner. Blandt de tidlige og mere influerende definitioner er Arnsteins (1969), der forstår borgerinddragelse som processen, hvor borgere, hidtidigt sat udenfor indflydelse, bevidst inkluderes for at tildele dem medbestemmelse på fastsættelsen af mål og politikker (: 216). Hendes definition er magtbaseret, idet den forstår borgerinddragelse som et middel, hvorigennem tidligere marginaliserede samfundsgrupper kan styrke deres position. Arnstein forstår dermed borgerinddragelse som borgeres mulighed for at sætte deres vilje igennem over for institutionerne og tage del i samfundsgoder. Nyere definitioner fokuserer anderledes på borgerinddragelse som et samarbejde med gensidige forpligtelser og ansvar mellem borgere og beslutningstagere med mulighed for at udøve indflydelse til følge. I forlængelse definerer f.eks. Møller-Hansen borgerinddragelse ud fra det overordnede formål at bedre ellers top-down initierede og trufne beslutninger (2010: 20-21). Langer et al. (2017) forstår borgerinddragelse som involveringen af borgere i beslutningsprocesser med det formål at påvirke processen og ultimativt beslutningerne (: 64), hvilket ifølge Newig og Fritschs (2009) definition kan gøres på mange forskellige måder, f.eks. gennem offentlige høringer, råd, borgerjuryer eller regionale fora (: 209). Blandt de mere snævre definitioner finder vi Stober et al. (2020), der definerer inddragelse som processen, hvor offentlige og civile aktører involveres, enten passivt og på konsulterende basis eller aktivt og ved gensidig kommunikation og engagement, i de beslutningsprocesser, der endeligt påvirker dem (: 4). Creighton (2005) går skridtet videre ved kun at karakterisere borgerinddragelse som situationer mellem det offentlige og borgere, der er præget af tovejskommunikation og interaktion (: 7). Øvrige betoning er findes også, såsom André et al. (2006)

og deres fokus på, at involveringen i sidste ende også er defineret ved, om borgerne påvirkes enten positivt eller negativt eller har en interesse i det foreslåede projekt (: 1).

Disse repræsenterer blot et udsnit af de mange definitioner i litteraturen, og viser den konceptuelle uklarhed der hersker om, hvad borgerinddragelse egentlig er (Glucker et al., 2013: 105). Det er dog muligt at identificere nogle overordnede konceptuelle, systematiske grupperinger i forståelsen af borgerinddragelse. Denne systematik består i, at borgerinddragelse på den ene side defineres bredt med få proceskrav og på den anden side stiller flere krav til, hvornår noget kan karakteriseres som borgerinddragelse med målet om at give borgere reelle muligheder for at påvirke beslutningsprocessen. Med udgangspunkt i litteraturen og de eksisterende definitioner foreslår vi en forståelse af borgerinddragelse som et kontinuum med to idealtyper: kontrollerende og delibererende borgerinddragelse. Sondringen tillader også forskellige grader af hver idealtipe.

I det følgende beskrives idealtyperne ved først at definere dem overordnet. Vi præsenterer efterfølgende vores integrerede framework, der kan identificere og klassificere borgerinddragelse mere specifikt ud fra dets kontrollerende og delibererende egenskaber udfoldet gennem tre dimensioner.

4.1.1. **Kontrollerende borgerinddragelse**

Kontrollerende borgerinddragelse kan først og fremmest beskrives med udgangspunkt i de nederste trin i Arnsteins stigemodel (1969), hvor borgerinddragelse hævdes at være en illusion snarere end egentlig inddragelse. I stedet for medindflydelse har borgerinddragelsen karakter af orientering. Kommunikationen udspilles typisk gennem en envejs strøm fra embedsfolk og politikere til borgere med begrænsede muligheder for dialog og feedback. Sat på spidsen opnår borgere at være 'inddraget i inddragelsen', hvor borgerinddragelse bliver et ritual, som opfylder de formelle krav, men ikke har til hensigt at give borgerne indflydelsesmuligheder (: 218-219). Aitken (2010) beskriver ligeså, hvordan borgerinddragelse kan tage sig ud som en form for social kontrol, der tilrettelægges og struktureres for at sikre bestemte outcomes (: 249). Herved bliver det i højere grad et instrumentelt redskab til at legitimere allerede truffede politiske beslutninger end en arena for gensidig meningsudveksling (ibid.: 262). Vi forstår i forlængelse heraf kontrolleret borgerinddragelse som kommunens overholdelse af formelle juridiske krav til borgerinddragelse, men gennemført på et minimumsniveau (Frederiksen og Skræddergaard, 2023: 10).

4.1.2. Delibererende borgerinddragelse

Modsat er en delibererende borgerinddragelse funderet i idéen om, at borgerinddragelse har til formål at bringe borgernes inputs frem (Frederiksen og Skræddergaard, 2023: 9). Begrebet deliberation betyder 'overvejelse' og 'refleksion', og delibererende borgerinddragelse er forankret i forestillingen om gensidig udveksling af argumenter og information mellem relevante aktører såsom borgere, politikere og embedsfolk (Møller-Hansen, 2010: 20). Inddragelsen er mere omfattende og krævende, og borgerne har en mere aktiv og driftig rolle i processen. Betydningen af borgernes inputs handler om at frembringe nye perspektiver, der kan præge politikformuleringen og den endelige beslutning (Frederiksen og Skræddergaard, 2023: 10; Stober et al., 2020: 2). Borgernes forslag er med andre ord omdrejningspunkt og bliver på delibererende vis vægtet i forhold til fællesskabets bedste.

4.2. Det integrerede teoretiske framework

Vi vil i det følgende afsnit yderligere udfolde, hvordan en given borgerinddragelsesproces kan karakteriseres som mere eller mindre kontrollerende eller delibererende ud fra tre dimensioner: hvornår i processen borgerne inkluderes, gennem hvilke tiltag de inkluderes og hvordan beslutningstagerne er responsive over for deres forslag. Dimensionerne kan tilsammen inkorporeres i et integreret teoretisk framework, der kan bruges til at analysere og karakterisere enhver borgerinddragelsesproces ud fra disse parametre på systematisk vis. At modellen er udgjort af netop disse tre dimensioner knytter sig først og fremmest til tidligere studiers betoning af lignende elementer i deres undersøgelser af borgerinddragelse. Overlappende med denne models form-dimension fokuserer f.eks. Uittenbroek et al. (2019), Newig og Fritsch (2009) og Stober et al. (2010) på formatet af borgerinddragelsen samt hvor meget dialog det pågældende format beforder (Møller-Hansen, 2010). Øvrige studier fokuserer, overlappende med modellens responsivitets-dimension, på omfanget af inddragelsen forstået som, om borgerne alene informeres eller har reelle indflydelsesmuligheder (Arnstein, 1969; Aitken et al., 2016; Langer et al., 2017), mens også relevansen af, hvornår i processen borgerne inddrages, er blevet fremhævet (Jolivet og Heiskanen, 2010; Uittenbroek et al., 2019). Fase- og form-dimensionerne henter yderligere deres eksistensberettigelse i, at borgere selv efterspørger hhv. tidligere inddragelse og udvidede muligheder for at komme i dialog med kommunen. Med disse pointer understøttes også eksistensberettigelsen af responsivitets-dimensionen, idet det ikke ville være meningsfuldt at undersøge hvornår og hvordan borgerne har mulighed for at komme med inputs til beslutningsprocessen uden også at undersøge, hvordan beslutningstagerne efterfølgende forholder sig til de indkomne inputs.

Som tidligere pointeret har andre typologier fokuseret på og undersøgt de forskellige dimensioner enkeltvis. Vores integrerede teoretiske framework behandler anderledes dimensionerne ud fra samme målestok af dets kontrollerende eller delibererende orientering. Dette er for senere meningsfuldt at kunne analysere forskellige borgerinddragelsesprocesser både systematisk og nuanceret. I det følgende uddybes dimensionerne nærmere.

4.2.1. Form

En borgerinddragelsesproces kan først og fremmest karakteriseres ud fra, hvordan den metodisk inddrager borgerne. Inklusionsmetoder og -tiltag har forskellige egenskaber, der gør det muligt at differentiere meningsfuldt mellem forskellige typer af borgerinddragelse. Kontrollerende metoder er karakteriseret ved, at kommunikationen mellem myndigheder og borgere er envejsorienteret, med borgerne som informationsmodtagere. De er ikke afskåret fra at deltage i snakken, men diskussion og deliberation hverken understøttes eller faciliteres aktivt fra myndighedernes side (Creighton, 2005: 102; Møller-Hansen, 2010: 43). Et eksempel på en sådan metode er høringssvar, hvor borgere skriftligt meningstilkendegiver. Anderledes forholder det sig med delibererende metoder, der har til formål at understøtte deliberation og ærlige og kritiske diskussioner af alternativer mellem samfundsaktører (Fung, 2006: 68-69). Med andre ord kan man skelne kontrollerende og delibererende metoder ved deres evner til at facilitere og muliggøre deliberation og dialog mellem borgere og kommune (Frederiksen og Skræddergaard, 2023).

4.2.2. Fase

Dernæst kan tidspunktet for, hvornår borgere inddrages i processen karakterisere typen af borgerinddragelse. Eksisterende studier, der peger på dimensionens betydning, opstiller forskellige bud på en fasemodel (se f.eks. Møller-Hansen, 2010; Gaventa, 2006; Agger og Hoffmann, 2008). Generelt er der bred enighed om, at der af en senere inddragelse ofte afstedkommer negative reaktioner fra borgerne som en reaktion på, at deres handlings- og indflydelsesrum er begrænset relativt til situationen, hvor inddragelsen er sket på et tidligere stadie. Senere inddragelse er ensbetydende med, at kommunen beholder større projektkontrol, hvor borgere har mulighed for at påvirke mere tekniske, perifere og overfladiske beslutninger (Gaventa, 2006; Clausen og Nyborg, 2016: 9), kendetegnende for en kontrollerende borgerinddragelse. En delibererende proces er på den anden side kendetegnet ved en tidlig inddragelse, potentielt allerede i debatten om kommunens energibehov og helhedsplanlægning for VE, hvilket forbedrer mulighederne for at deltage, debattere og påvirke beslutningsprocessen.

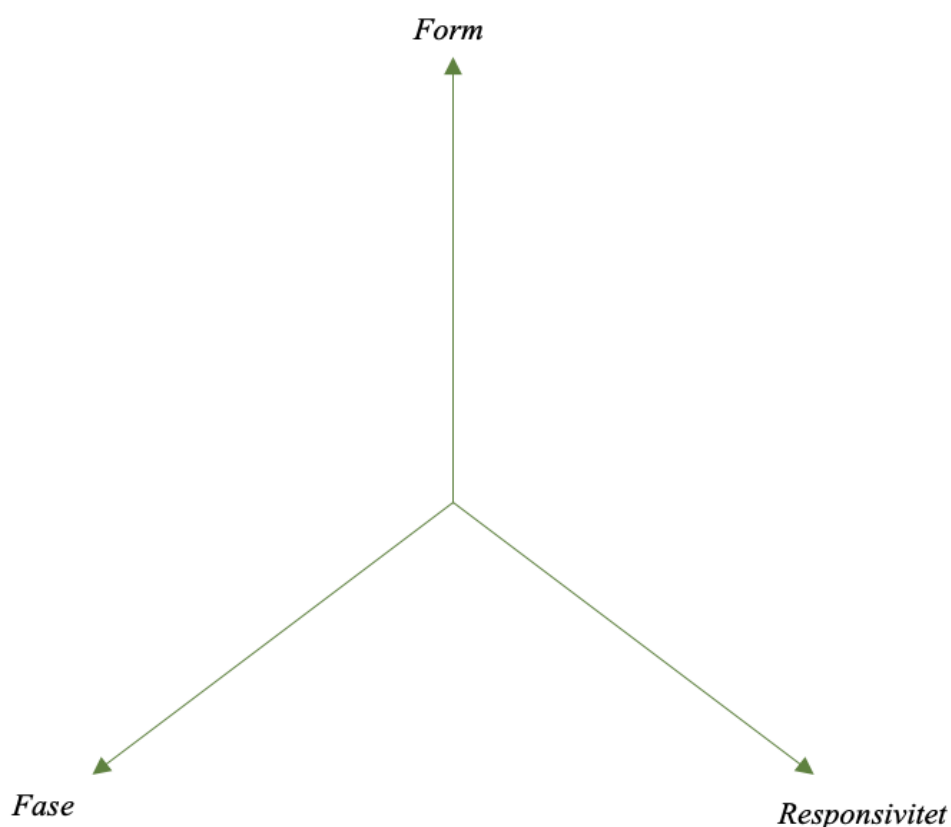
4.2.3. Responsivitet

Slutteligt kan borgerinddragelsesprocesser variere afhængigt af, hvordan og hvorvidt borgernes synspunkter behandles og inkorporeres i den politiske beslutningsproces. Den kontrollerede borgerinddragelse er kendetegnet ved, at beslutningen ikke indeholder nogle af borgernes forslag, og at kommunen undervejs i processen enten overhovedet ikke eller kun i ringe grad forholder sig til borgernes argumenter og interesser. Den delibererende borgerinddragelse er anderledes kendetegnet ved en lydhørhed og ansvarlighed over for borgernes argumenter. Det skal forstås som, at beslutningstagerne sikrer svargaranti og offentligt argumenterer for det endelige valg (Fung, 2006: 69; Møller-Hansen, 2010: 45). Dog tages der højde for, at borgernes inputs ikke altid er realiserbare og derfor ikke kan medtages i beslutningen, hvilket beslutningstagerne på saglig og delibererende vis kan nå frem til. I dette tilfælde vil den manglende afspejling af borgernes præferencer i den endelige beslutning ikke være et udtryk for en kontrollerende borgerinddragelse. At borgerinddragelse gennemføres på delibererende vis er ej heller ensbetydende med, at alle forslag medtages, men at der tværtimod er plads til uenighed, og at diskussionen mellem alternativer først og fremmest sikres forud for valget af dét alternativ, der er baseret på de bedste argumenter. Den højeste grad af deliberativ borgerinddragelse på responsivitets-dimensionen er således en beslutning, der medtager alle borgernes præferencer, under forudsætningen af, at borgernes forslag er realiserbare eller at kommunen har kunnet fremføre saglige og overbevisende argumenter for at træffe en anden beslutning (Fung 2006; Frederiksen og Skræddergaard, 2023: 12).

4.2.4. Den geometriske model

Gennem de tre dimensioner kan forskellige aspekter af en borgerinddragelsesproces undersøges. Det integrerede teoretiske framework muliggør en nuanceret analyse af og forståelse for, hvordan den enkelte borgerinddragelsesproces har udfoldet sig. Til analytiske og visuelle formål kan dimensionerne desuden præsenteres i en geometrisk model (Frederiksen og Skræddergaard, 2023: 13). Frameworket og den geometriske model anerkender ikke, hvilket bl.a. også adskiller den fra tidligere typologier i litteraturen, et hierarkisk forhold, hverken dimensionerne imellem eller blandt de endelige borgerinddragelsestyper (Arnstein, 1969; Aitken et al., 2016; Stober et al., 2020). Dimensionerne ansues i stedet forholdsmæssigt til hinanden som lige vigtige delaspekter af det samlede borgerinddragelsesfænomen grundet deres individuelle blik for forskellige måder, hvorpå borgerinddragelse kan variere.

Figur 1 Den geometriske model for det integrerede teoretiske framework



Modellen skal bruges på følgende måde: det er muligt for hver af de tre dimensioner at analysere, om en pågældende borgerinddragelsesproces har været mere eller mindre kontrollerende eller delibererende. F.eks. kigger form-dimensionen på, hvilke metoder en kommune tager i anvendelse for at inddrage borgerne. Eksempler på metoder er høringer og borgermøder (hvad der karakteriseres som hhv. kontrollerende og delibererende for hver dimension vil vi komme nærmere ind på i specialets metodeafsnit). Når alle anvendte metoder i den pågældende borgerinddragelsesproces er identificeret, bliver det muligt at lave en samlet vurdering af den del af kommunens borgerinddragelse, der relaterer sig til form, som enten mere eller mindre kontrollerende eller delibererende, og dermed også muligt at foretage en indplacering på form-dimensionen i den geometriske model. For modellen gælder det, at jo længere ud af dimensionerne en given kommune placeres (modellens centrum er hvor de tre dimensioner skærer hinanden), jo mere delibererende har borgerinddragelsen på den pågældende dimension været. Når borgerinddragelsesprocessen er undersøgt og indplaceret på alle tre dimensioner (f.eks. via tre prikker), kan punkterne forbindes til en trekantet figur. Rent visuelt kommer frameworkets integrerende egenskab til udtryk, idet den nu synlige trekant tillader nuancerne i borgerinddragelsen at træde frem. Det er ikke givet, at kommunernes borgerinddragelse vil være lige kontrollerende eller delibererende på alle dimensioner.

Den færdige analyse af en pågældende borgerinddragelsesproces er således opnået, når hver dimension er blevet undersøgt og dimensionerne sammenholdt.

Frameworket og den geometriske model muliggør systematiske sammenligninger af borgerinddragelsesprocesser mellem og internt i kommunerne. Blandt frameworkets styrker er, at vi gennem opstillingen af faste og objektive kriterier for, hvad der kan karakteriseres som mere eller mindre delibererende eller kontrollerende borgerinddragelse, netop kan sammenligne ellers meget forskellige borgerinddragelsesprocesser. Således forventer vi med frameworket at kunne sammenligne eventuelle forskelle og ligheder mellem danske kommunernes borgerinddragelse på både systematisk og nuanceret vis.

4.3. Betydningen af borgerinddragelse for legitimitet og effektivitet

I forlængelse af ovenstående pointe kan frameworket yderligere anvendes til at undersøge betydningen af at inddrage borgere på kontrollerende og delibererende måder ud fra de tre dimensioner. Som tidligere betonet er vi netop interesseret i at undersøge, hvordan forskellige typer af borgerinddragelse kan være med til at sikre effektive implementeringer af forslag om at etablere VE-anlæg. Sammenhængen mellem borgerinddragelse og effektivitet forventes at virke gennem borgernes opfattelse af forslagens legitimitet, idet manglende legitimitet kan udmønte sig i konflikt, aktiv modstand og i sidste ende resultere i projektforsinkelse eller -afbrydelse. Vi vil nu definere vores forståelse af legitimitet og effektivitet, og efterfølgende udlede hypoteser for, hvordan kontrollerende og delibererende borgerinddragelse kan påvirke legitimitet og effektivitet.

4.3.1. Definition af legitimitet og effektivitet

Legitimitet kan overordnet defineres som ”den retfærdiggørelse, hvormed magt transformeres til lovlige og anerkendte beslutninger” (Møller-Hansen, 2010: 22). En beslutning kan således være mere eller mindre legitim (ibid.). Litteraturen om, hvordan borgerinddragelse påvirker legitimitet, opdeler legitimitetsbegrebet i input- og output-legitimitet (ibid.; Scharpf, 1997; Newig og Fritsch, 2009). Kasper Møller-Hansen foreslår, at input-legitimitet opstår “når de demokratiske spilleregler for åbenhed, deltagelse og dialog er overholdt” (: 22), og fokuserer dermed på input-legitimitet som noget, der vedrører beslutningsprocessen og måden, hvorpå beslutninger træffes. Newig og Fritsch (2009) sætter yderligere input-legitimitet lig processuel retfærdighed (: 206), hvilket tilføjer til begrebet, at processen skal være transparent og inkluderende. I Møller-Hansens definition findes legitimiteten således i selve processen. Vi forstår anderledes legitimitet som noget, der tilskrives af

borgerne, og ikke er indlejret i en bestemt proces. Dette skyldes, at der i vores begreb om delibererende borgerinddragelse ligger indbygget, at processen er åben, deltagende og dialogbaseret. En delibererende borgerinddragelsesproces vil derfor ud fra Møller-Hansens forståelse pr. definition være legitim, hvorfor det ikke ville være meningsfuldt at undersøge betydningen af delibererende borgerinddragelse på legitimitet. Vi fokuserer således på legitimitet ud fra borgernes opfattelser. Ydermere fokuserer vi ikke på borgernes opfattelse af processens legitimitet, men derimod deres opfattelse af beslutningsforslagets legitimitet. Vi beskæftiger os derfor ikke med input-legitimitet, men påvirkningen af borgerinddragelse på dét, der i litteraturen defineres som output-legitimitet.

Output-legitimitet definerer Kasper Møller-Hansen videre som, hvorvidt politiske beslutninger indbefatter effektive løsninger på borgernes behov (Møller-Hansen, 2010: 22) og derved tjener det samfundsmæssigt fælles bedste (Scharpf, 1997: 153). Møller-Hansens forståelse af output-legitimitet sonderer dog ikke mellem beslutningens legitimitet og dets implementering, idet legitimiteten af en politisk beslutning knyttes op på, hvorvidt det samtidigt præsenterer sig som en effektiv beslutning. Vi argumenterer for, at borgernes accept af et politisk forslag og dets implementering ikke skal behandles som ét begreb. Ved at sætte lighedstegn mellem legitimitet og effektivitet overses vigtige nuancer. Vi anerkender det begrebslige overlap og at implementeringen af effektive politiske beslutninger i nogle tilfælde er forankret i en accept af selvsamme beslutning, men samtidigt befordrer accept ikke nødvendigvis en mere effektiv implementering mens en effektiv implementering kan ske uden forudgående accept eller ved lav grad af accept. Det er derfor meningsfuldt at undersøge den adskilte betydning af de to begreber, og særligt hvorvidt accept kan fungere som en barriere for eller understøtte implementeringen. Desuden er vores forståelse ikke procesorienteret. Vores forståelse af effektivitet er anderledes outcomeorienteret og bundet op på dén effektivitet hvormed forslaget succesfuldt implementeres relativt til det oprindelige beslutningsforslag samt politiske målsætninger om at udbygge produktionen af VE.

Vi foreslår således at sondre mellem *legitimiteten* borgerne tillægger et politisk forslag til et VE-anlæg og *effektiviteten* knyttet til implementeringen af det politiske forslag. Mere specifikt defineres legitimitet som, hvorvidt borgerne opfatter forslaget om et pågældende anlæg som legitimt. Andre forfattere forstår i forlængelse heraf accept som synonym for eller indikator på legitimitet (Gross, 2007; Newig og Fritsch, 2009: 210; Fraune og Knodt, 2017: 259). Fraune og Knodt (2017) skriver f.eks., at legitimitet handler om, hvorvidt deltagerne accepterer udfaldet af en proces trods resultatet potentielt afviger fra deres indledende krav eller inputs (: 259). På samme måde er der også et delvist

begrebsligt overlap mellem modstand, lav legitimitet og lav accept. Graden af modstand er dog ikke altid en direkte indikator på graden af accept, idet manglende modstand ikke nødvendigvis er et udtryk for accept af forslaget, men nærmere et udtryk for, at borgerne af den ene eller anden årsag ikke vælger at gøre modstand. Disse begrebslige overlap har betydning for, hvordan vi måler legitimitet, hvilket vil blive yderligere diskuteret i metodeafsnittet, samt at vi ligeledes bruger begreberne om legitimitet og accept som overlappende. Endvidere, i forlængelse af Newig og Fritsch (2009) fokuserer vi på, hvorledes implementeringen af forslaget lykkedes ift. at forbedre de relaterede problemer og målsætninger knyttet til omstillingen til VE. Da formålet med både sol- og vindanlæg er at producere VE, definerer vi effektivitet som, hvor succesfuld implementeringen af forslaget om et VE-anlæg er relativt til det oprindelige forslag. Således opstiller vi en mellemkommende sammenhæng mellem betydningen af borgerinddragelse for effektiviteten af implementeringen af et givet politisk forslag om et VE-anlæg, som virker gennem den legitimitet borgerne knytter til forslaget.

4.3.2. Hvordan påvirker borgerinddragelse legitimitet og effektivitet?

I litteraturen findes en række forskellige teoretiske mekanismer, der belyser, hvordan borgerinddragelse kan påvirke legitimiteten og effektiviteten af et politisk forslag om et VE-anlæg. Hovedlitteraturen peger på, at det gennem en mere delibererende borgerinddragelse er muligt at øge borgeres opfattede legitimitet af et politisk forslag, der efterfølgende kan understøtte effektiviteten, hvormed forslaget implementeres. Samme litteratur peger også på, at en kontrollerende borgerinddragelse kan forventes at mindske legitimiteten og derigennem også effektiviteten. Vi udfolder argumenterne ud fra det integrerede frameworks dimensioner i de følgende afsnit.

4.3.2.1. Fase

Fra litteraturen kan vi gennem flere mekanismer udlede en forventning om, at inddragelse i tidligere faser af beslutningsprocessen øger borgeres opfattelse af et forslag om at etablere et VE-anlægs legitimitet og derigennem effektiviteten, hvormed forslaget implementeres. For det første indeholder tidligere inddragelse et potentiale til at skabe en positiv projekttilknytning og modvirke følelser af at blive ignoreret og eksklusion (Newig og Fritsch, 2009: 211). Gross interviewede en række borgere, der mente, at en vindmøllepark manglede legitimitet, og fastslog, at legitimiteten kunne forbedres ved at inddrage borgerne tidligere for at engagere dem, undgå hemmeligheder og konflikt (2007: 2734). Projekttilknytning kan styrke borgeres accept af et givent projekt og derigennem understøtte implementeringen af projektet. Denne forventning underbygges også i Sovacools (2011) metastudie,

der fastslår, at borgernes investering i energiprojekter bidrog til at skabe mere effektive politikker. Tidligere inddragelse kan for det andet også have en uddannende virkning på borgerne (Newig og Fritsch, 2009: 211). Ved at blive inddraget tidligt, f.eks. i diskussionen og fastsættelsen af kommunens energibehov, vil borgernes opmærksomhed og bevidsthed om problematikker og løsninger knyttet til energiomstillingen øges. Det kan fremme en forståelse for baggrunden for projektet, en større opfattelse af projektets vigtighed og give dem en tilsvarende større aktie i, at projektet lykkes (ibid.; Newig og Fritsch, 2009: 208). Inklusionen medfører dermed med andre ord et delt ansvar mellem borgere, politikere og embedsfolk, der både enkeltvist og samlet forventes at understøtte effektiviteten. For det tredje påpeger en række studier, at borgernes rolle i processen afhænger af, i hvilken fase af projektet de inddrages. En senere inddragelse gennemføres ofte med henblik på at legitimere og orientere om allerede vedtagne beslutninger (Agger og Hoffmann, 2008: 23; Uittenbroek et al., 2019: 2533), hvilket indebærer, at borgernes rolle fylder mindre. Det kan frembringe en følelse af at blive tilsidesat og en fortolkning af inddragelsen som en illusion. Argumentet er dermed, at senere inddragelse kan resultere i en lavere acceptgrad af forslaget, fordi borgerne ikke er tilfredse med den rolle de tildeles i processen, med den videre konsekvens, at implementeringen kompromitteres.

En indsigt mod den skitserede sammenhæng er dog, at nogle borgere imidlertid foretrækker, at politiske repræsentanter varetager deres interesser gennem det mandat, som er givet dem via valghandlingen (Agger og Hoffmann, 2008: 24). De kunne samtidig også foretrække, at politikerne varetager identificering og formulering af kommunens målsætninger og behov for VE-anlæg. Herigennem vil en mere kontrolleret inddragelse derfor øge borgernes opfattede legitimitet knyttet til forslaget. Det er dog uvist, hvor stærk mekanismen er i praksis, særligt når det gælder beslutninger om at anlægge større infrastrukturprojekter såsom VE-anlæg i borgerens umiddelbare geografiske nærhed.

Opsamlende påpeger størstedelen af litteraturen, at delibererende inddragelse på fase-dimensionen kan øge borgernes positive tilknytning til et givent anlæg, hvilket kan skabe et engagement og en ansvarsbevidsthed, som øger legitimiteten og derigennem en mere effektivitet projektimplementering. Omvendt kan en kontrollerende borgerinddragelse skabe en negativ forståelse af egen rolle og adgangsmuligheder i processen, og derigennem mindske accepten og effektiviteten.

4.3.2.2. *Form*

På samme måde kan der i relation til form-dimensionen identificeres en række mekanismer, hvorigennem deliberende borgerinddragelsestiltag kan øge borgernes opfattelse af legitimiteten af et politisk forslag, mens kontrollerende metoder kan forventes at mindske den.

For det første kan borgerinddragelsesmetoder, som understøtter deliberation, dialog og kritiske diskussioner befordre, at borgere bevidstgøres om forskellige problemstillinger, begrænsninger og løsninger, hvilket kan sikre åbenhed overfor projektet (Fung, 2015: 515-517). For det andet kan dialog og gensidig, åben kommunikation i forlængelse befordre konsensus og kompromiser mellem forskellige parter, hvilket forventes at øge accepten af beslutningsforslaget (Jæger et al, 2012; Gross, 2007: 2734; Newig og Fritsch, 2009: 211-212). Gennem delibererende processer bliver forskellige perspektiver udfoldet, hvilket bidrager til, at borgerne opnår større forståelse for andres synspunkter (Jæger et al, 2012: 34). Man kan således forvente, at borgerne orienteres mere mod generelle samfundsmæssige interesser frem for egne private interesser. Det indeholder yderligere et potentiale til at mediere konfliktende interesser, fordi netop konsensus og kompromisser, hvis nødvendige, kan opnås tidligt i forløbet. Det understøtter implementeringens effektivitet fordi risikoen for potentielle klageforløb og projektforsinkelser mindskes (ibid.). For det tredje kan kontrollerende tiltag, hvor borgere agerer som tilskuere til myndighedernes informationsoplæg og hvor arenaen for meningsudveksling begrænses (Møller-Hansen, 2010: 42), resultere i negative følelser for projektet. Hvis borgerne oplever sig selv som passive informationsmodtagere frem for havende en aktiv rolle i opgaveløsningen, kan det medføre frustration og en følelse af afmagt. En opfattelse af ligegyldighed over for deres synspunkter kan videre resultere i, at de ikke integreres og investeres i projektet. På samme måde kan inddragelse alene gennem skriftlige høringssvar have den konsekvens, at borgerne ikke oplever myndighederne som interesserede i at indgå i en dialog og dermed føle sig processuelt ekskluderet. Det kan skabe en følelse af fremmedgjorthed over for projektet og manifestere sig i negative følelser og aktiv modstand, der indebærer en risiko for, at forslaget forsinkes, reduceres eller slet ikke bliver til noget. I forlængelse kan en kontrollerende borgerinddragelse også resultere i en øget grad af mobiliseret modstand. Får borgerne oplevelsen af, at kommunen ikke faciliterer eller ligefrem fravælger en arena til dialog og meningsudveksling, kan det skabe en opfattelse af at blive udelukket fra processen. Det kan videre skabe frustration og vrede i borgerne, som i mangel på bedre dialog muligheder selv mobiliserer sig i aktive modstandsgrupper for at blive hørt og lyttet til.

En indvending mod ovenstående forventninger om, at delibererende formtiltag øger legitimitet, er dog, at når kommunen faciliterer en arena for dialog med og mellem borgerne, giver arenaen samtidig mulighed for, at utilfredshed kan opbygges, ytres og udøves. Her kan modstand altså også mobiliseres, og ikke-modstandere kan påvirkes og overbevises som følge af eksponeringen for meget utilfredse borgere (Møller-Hansen, 2010: 32-33). Det indebærer en risiko for, at flere borgere modsætter sig forslaget med en potentielt faldende effektivitet til følge.

Dog vidner de ovenstående teoretiske argumenter om, at hovedvægten af litteraturen peger på, at delibererende måder at inddrage borgerne på fordrer accept og legitimitet og derigennem en effektiv implementering. Ligeledes kan der identificeres argumenter for, at kontrollerende formtiltag, hvor borgerne ikke inddrages gennem dialog og meningsudveksling, kan skabe negative reaktioner og mindske implementeringseffektiviteten.

4.3.2.3. Responsivitet

Sidst vil vi også argumentere for, at delibererende borgerinddragelse ift. kommunens responsivitet overfor borgernes inputs øger legitimiteten og effektiviteten af forslagene. For det første kan det at inkorporere borgernes inputs i beslutningen og beslutningsprocessen forventes at give borgere en oplevelse af, at de tages med på råd og har indflydelse på planlægningen (Fung, 2015: 515-517). Borgerne besidder ofte specialiseret viden om deres lokalområde, hvilket gør dem i stand til at bidrage og bringe værdi til lokale beslutninger (Fung, 2015: 517; Glucker et. al., 2013: 106; Newig og Fritsch, 2009: 207). En tilsvarende følelse af, at disse inputs rent faktisk efterspørges, værdsættes og vægtes i kommunens planlægning, kan skabe en positiv tilknytning til både projektet og kommunens håndtering af planlægningen. Desuden forventes borgere at være mindre tilbøjelige til at modsætte sig forslaget, idet den afspejler deres egne inputs, og det dermed ville indebære at modsætte sig egne idéer. Herigennem understøttes effektiviteten, hvormed forslaget implementeres. For det andet kan borgernes oplevelse af, at kommunen agerer kontrollerende ved ikke at forholde sig til og afveje deres synspunkter, igangsætte negative opfattelser, der resulterer i en forringet opfattelse af forslagens legitimitet. Denne mekanisme forventes at være særligt stærk, hvis borgerne ikke forstår eller bliver forklaret, hvorfor deres synspunkter ikke kan imødekommes, idet processen og beslutningen fremstår mere uigennemsigtig og hemmelighedsfuld. Implementeringen risikerer som følge heraf at blive forsinket fordi borgerne f.eks. igangsætter en klagesag.

En indvending mod, at en kontrolleret indsats altid vil mindske både legitimiteten og effektiviteten af forslaget, er dog, at det skaber klarhed om ansvar i beslutningsprocessen. En kontrolleret borgerinddragelse tydeliggør nemlig samtidig, hvem borgerne kan stille til ansvar for de endelige politiske beslutninger. Så længe de politiske beslutninger er bundet op på generelle, samfundsmæssige interesser, kan en kontrollerende borgerinddragelse øge legitimiteten af beslutningen. Uddybende betyder en begrænset offentlig adgang til beslutningsprocessen, at det sikres, at inputs fra borgere med ressourcerne og en særinteresse i at deltage i borgerinddragelse, ikke vægtes disproportionalt højt ift. den endelige beslutning (Scharpf, 1997: 154). Dette kan medføre, at lokalsamfundet opfatter den politiske beslutning som retfærdig ud fra et helhedsorienteret synspunkt, og således bidrager til en effektiv implementering ved ikke at udøve modstand over for anlæggets tilblivelse. Indvendingen er dog bundet op på, at borgere opfatter kommunen som handlende i borgernes interesser og ikke ud fra logikker og præferencer, der ikke er sammenfaldende med borgernes.

Igen synes argumenterne for, at en delibererende borgerinddragelse øger borgernes opfattelse af forslagets legitimitet, understøttende for effektiviteten, og en kontrollerende borgerinddragelse at mindske den, hindrende for effektiviteten, at være de stærkeste argumenter.

4.3.3. Teoretiske forventninger

Som ovenstående teoriafsnit indikerer, kan mange af argumenterne for, at en delibererende borgerinddragelse øger legitimiteten og derigennem effektiviteten, også bruges til at argumentere for, at en kontrollerende borgerinddragelse omvendt mindsker legitimiteten og derigennem effektiviteten. Der er dog langt fra i alle tilfælde tale om en dualitet, idet effekterne af en hhv. kontrollerende og delibererende borgerinddragelse også virker gennem forskellige mekanismer og logikker og igangsætter forskellige reaktioner hos borgere. Med andre ord betyder det ikke, bare fordi en delibererende borgerinddragelse øger legitimiteten, at en kontrollerende borgerinddragelse mindsker den. Derfor opstiller vi to hypoteser, én relateret til kontrollerende og én relateret til delibererende borgerinddragelse:

H1: En delibererende borgerinddragelse øger borgeres opfattelse af et politisk forslag om et solcelle- eller vindmølle anlægs legitimitet og derigennem effektiviteten af implementeringen af forslaget.

H2: En kontrollerende borgerinddragelse mindsker borgeres opfattelse af et politisk forslag om et solcelle- eller vindmølleanlægs legitimitet og derigennem effektiviteten af implementeringen af forslaget.

5. Metode

Vi vil nu præsentere, hvordan vi med en kombineret kvantitativ og kvalitativ metode undersøger problemformuleringen. Først præsenterer vi vores forskningsdesign, som består af kvantitativ indholdsanalyse og kvalitative forskningsinterviews. Derefter redegør vi for vores caseudvælgelsesstrategi, herunder hvordan vi udvælger VE-forslag til den empiriske kortlægning, hvilke cases vi tager med videre i anden delanalyse samt hvordan vi udvælger interviewpersoner til de kvalitative forskningsinterviews. Næstepræsenterer vi vores datakilder, hvorfra operationaliseringerne af det teoretiske framework, legitimitet og effektivitet har udgangspunkt i. Sidst præsenterer vi analysestrategien. Vi diskuterer løbende vores valg og fravalg, og forholder dem til de forskellige forskningskriterier.

5.1. Forskningsdesign

Vi undersøger problemformuleringen gennem en kombineret kvantitativ og kvalitativ metode. Den første del af problemformuleringen, hvordan danske kommuner inddrager borgere i planlægningen af konkrete VE-anlægsforslag, undersøges med en kvantitativ indholdsanalyse af offentlige dokumenter. Tilgangen er velegnet til at undersøge fænomener som borgerinddragelsesprocesser i bredden, hvor store mængder datamateriale skal analyseres, fordi det muliggør at kvantificere materialet (Welling Hansen et al, 2021: 316-317). Undersøgelsens eksterne validitet styrkes af, at vi både undersøger borgerinddragelse på tværs af samtlige danske kommuner samt via dokumentanalyse-metode, der lader os undersøge de konkrete og præcise kommunale sagsforløb. Vores data og anvendte metode er med andre ord en direkte afspejling af, hvordan danske kommuner gennemfører borgerinddragelse. Samlet styrker det generaliserbarheden af resultaterne i en dansk kontekst. Specialets resultater kan dog ikke generaliseres til, hvordan danske kommuner borgerinddrager på andre områder eller til borgerinddragelsesprocesser i andre lande. Sådanne generaliseringer er dog ej formålet med undersøgelsen. Reliabiliteten og målingsvaliditeten af kortlægningen vil vi videre diskutere i operationaliseringen af variablene.

Med afsæt i kortlægningen undersøger vi efterfølgende betydningen af forskellige måder at inddrage borgere på for legitimiteten og effektiviteten af et VE-forslag. Vi foretager kvalitative forskningsinterviews i tre cases, der repræsenterer tre forskellige borgerinddragelsesprocesser. Gennem disse interviews undersøger vi, om og hvordan kommunens borgerinddragelse spiller en rolle for borgernes opfattelse af forslagetets legitimitet, samt om dette videre påvirker

implementeringen af forslaget. Tilgangen til kausalitet er procesorienteret, idet vi søger at afdække borgerinddragelseforløbet og koble til de opfattelser og oplevelser, som borgerne har haft via de kvalitative interviews (Welling Hansen et al., 2021: 184). For at styrke den interne validitet opstiller vi i starten af analyseafsnittene de observerbare implikationer, som vi forventer at finde i vores analyse for at finde støtte til hypoteserne. En indvending mod vores forskningsdesign er dog, at vi med casestudiet ikke anvender en kontrollogik, hvilket svækker den interne validitet sammenlignet med en variansorienteret tilgang, hvor variansen i legitimitet og effektivitet med større sikkerhed kan henføres til de forskellige borgerinddragelsesprocesser. Denne svaghed skal dog ses i lyset af, at vores studie er en første undersøgelse af betydningen af borgerinddragelse ud fra det integrerede teoretiske framework. Derfor er hensigten ikke at stadfæste en empirisk kausalsammenhæng, men at opnå et indledende indblik i, hvordan de forskellige dele af borgerinddragelsen vægtes i borgernes oplevelser af processen og med forslaget. Undersøgelsen kan fungere som udgangspunkt for fremtidige, mere robuste kausalstudier.

Blandt forskningsdesignet styrker er, at vi kan opnå en dybere indsigt i, hvordan nuancer af kontrollerende og delibererende borgerinddragelse spiller en rolle for borgernes opfattelser af VE-anlæg. En anden styrke er, at metoden tillader fleksibilitet under dataindsamlingen, idet vi vælger at gennemføre interviewene som semistrukturerede. Det giver mulighed for at udforske andre relevante mekanismer, som fremhæves af interviewpersonerne, hvilket er værdifuldt i et første studie af borgerinddragelse via det integrerede teoretiske framework. En svaghed er dog, at vi med vores kvalitative undersøgelser vanskeligt bliver i stand til at generalisere vores fund, særligt da sådanne forløb kan påvirkes af andre kontekstspecifikke faktorer. Specialets formål er dog heller ikke at frembringe resultater, der kan generaliseres til samtlige borgerinddragelsesprocesser i Danmark. Derimod er formålet at undersøge, hvorvidt borgerinddragelse som kontrollerende versus delibererende spiller en rolle for borgernes opfattelse af VE-anlæg og om dette har betydning for implementeringen.

5.2. Caseudvælgelse

Vi vil i de følgende afsnit præsentere vores caseudvælgelse og overvejelserne bag både den empiriske kortlægning og efterfølgende analyse af betydningen af borgerinddragelse.

5.2.1. Caseudvælgelse for kortlægning af danske kommuners borgerinddragelse

Den empiriske kortlægning af danske kommuners borgerinddragelse ifm. VE-anlæg gennemføres med udgangspunkt i hele populationen af danske kommuner. Vi undersøger samtlige danske kommuner, og identificerer ét VE-anlæg pr. kommune for at afgrænse undersøgelsens genstandsfelt.

Vi ønsker at afdække den mest aktuelle borgerinddragelsepraksis blandt danske kommuner, da vi med specialet ønsker at bidrage med aktuel viden om, hvordan danske kommuner rent faktisk borgerinddrager. Vi har opstillet nogle udvælgelseskriterier for at sikre, at vi indfanger de mest relevante og aktuelle borgerinddragelsesprocesser. For det første inkluderer vi kun forslag om større solcelle- og vindmølleanlæg, og dermed ikke forslag om solceller på private eller kommunale tage eller husstandsmøller. Sådanne projekter kræver nemlig ikke nødvendigvis en kommunal borgerinddragelsesproces (Naturstyrelsen, 2013b: 9-10; Naturstyrelsen, 2015: 9), og er derfor ikke relevante for vores undersøgelse. Desuden inkluderer vi ikke solvarmeanlæg i undersøgelsen, idet solvarmeproduktion er teknisk meget anderledes fra solcelleanlæg, der bruges til elproduktion (Energistyrelsen, 2023e). Desuden opføres solvarmeanlæg ofte i forbindelse med eksisterende varmeværk. Forskning viser, at anlæg, der visuelt opfattes som havende en god pasning med det eksisterende landskab, ofte indebærer højere acceptniveau (Vuichard et al., 2022: 8). Forventningen er derfor også, at borgere reagerer anderledes på sådanne forslag, og vi vurderer det ikke som meningsfuldt at inkludere solvarmeanlæg i denne undersøgelse. For det andet udvælger vi det nyeste solcelle- eller vindmølleanlæg i kommunerne for at sikre aktualiteten. Vi definerer 'nyeste' som det seneste politisk færdigbehandlede VE-forslag. Det betyder, at forslaget skal være politisk vedtaget og anlægsarbejdet som minimum påbegyndt, eller at forslaget er blevet nedstemt politisk. Er projektet blevet vedtaget, men anlægsarbejdet ikke påbegyndt, kan projektet fortsat nå at blive enten politisk omgjort eller forlænget pga. borgerindsigelser. Hvis ikke forløbet er afsluttet, har det konsekvenser for vores efterfølgende analyse af betydningen af borgerinddragelsesprocessen for forslagens legitimitet og effektivitet, idet vi ikke kan undersøge den fulde implementering. Dog er det ikke nødvendigt, at de vedtagne projekter er endeligt opført og i drift. Hvis en projektopstiller påbegynder anlægsarbejdet, forventer vi, at projektopstilleren ikke regner med et borgerrelateret efterspil. Vi forventer, at projektopstillere generelt er varsomme med at påbegynde anlægsarbejde, hvis der eksisterer en risiko for afbrydelse, da der er store økonomiske konsekvenser forbundet med et afbrudt anlægsprojekt. Når vi kræver, at anlægsarbejdet skal være påbegyndt, udelukker det dog samtidig en række af de nyeste cases, der alene er politisk færdigbehandlede. Nogle af disse cases kunne anses som færdigbehandlede, da det er tekniske eller bureaukratiske forhold, der f.eks. lader en

byggetilladelse vente på sig, men hvor anlægsarbejdet ellers ville være påbegyndt. Dette casefravalg betyder, at vi i nogen grad er gået på kompromis med aktualiteten af borgerinddragelsesprocesser. Videre har det ikke i alle tilfælde været muligt endeligt at validere, hvorvidt anlægsarbejdet er påbegyndt. For at mindske frafaldet har vi dog inkluderet de pågældende cases i datamaterialet. Vi forventer i flere af tilfældene, at de manglende informationer er et udtryk for, at projektet går som planlagt. Var sagen anderledes midlertidigt stoppet grundet f.eks. borgermodstand, ville det som regel være muligt at finde informationer herom. Der er tale om kommunerne Randers, Næstved, Syddjurs, Faaborg-Midtfyn, Brønderslev og Vesthimmerland. Det seneste færdigbehandlede projekt kan også være blevet nedstemt. Disse projekter er også i høj grad relevante for undersøgelsen, fordi de, som det senere i operationaliseringen vil fremgå, repræsenterer den ultimativt laveste grad af effektivitet.

Vi har identificeret casene ved først at finde det seneste vedtagne projekt gennem Plan- og Landdistriktsstyrelsens hjemmeside 'planinfo.dk', og har dernæst kontaktet kommunernes forvaltninger for at få bekræftet, om forslaget er det seneste politisk færdigbehandlede forslag. Vi fandt, at ikke alle danske kommuner inden for de seneste par år har haft et politisk færdigbehandlet solcelle- eller vindmølleprojekt. For at understøtte aktualitetskriteriet, medtager vi kun projekter, der er politisk færdigbehandlet inden for de seneste 10 år. Kommunal praksis for borgerinddragelse forventes at have udviklet sig gennem tiden af flere årsager. Bl.a. har den massive modstand over for anlæggene fået kommuner, centraladministrationen og EU til at fokusere mere på at sikre lokal opbakning, herunder gennem borgerinddragelse (Ibsen og Bedsted, 2023). Hvordan kommuner tidligere har inddraget borgere, er derfor potentielt ikke repræsentativt for nutidens borgerinddragelse. En analyse heraf ville derfor ikke være generaliserbar til nutidige kommunale borgerinddragelsesprocesser. En tidsmæssig afgrænsning er derfor meningsfuld ift. aktualitetskriteriet. Vi har valgt en afgrænsning på 10 år, fordi processen for behandling af VE-anlæg fra ansøgning til vedtagelse typisk tager flere år. Med en kortere afgrænsning ville vi risikere at udelukke en række ellers relevante cases. Således er den tidsmæssige afgrænsning fastsat ud fra en afvejning af at sikre aktuelle og repræsentative borgerinddragelsesprocesser og samtidig antallet af cases.

Øvrige årsager til, at det ikke i alle kommuner er muligt at identificere et VE-anlægsprojekt er, at en række – særligt nordsjællandske – kommuner har så høj bebyggelsesdensitet, at der i kommuneplanerne ikke er muligheder for at udstikke arealer til opførelse af større anlægsprojekter. Mere specifikke årsager gør sig også gældende såsom Dragør Kommune, der af lovgivningsmæssige

årsager er forhindret i at opføre større anlægsprojekter tæt på lufthavne (Kastrup Lufthavn) (Plan- og Landdistriktsstyrelsen, 2023).

5.2.1.1. Deskriptiv casebeskrivelse

Det endelige antal cases udgør 56 enten vedtagne eller ikke vedtagne solcelle- eller vindmølleanlæg i både Jylland, på Fyn og Sjælland, der tidsmæssigt ikke er færdigbehandlet senere end 2012. Af nedenstående tabel 1 fremgår samplets karakteristika på en række relevante baggrundsvariable.

Tabel 1 Statistisk fordeling af cases på baggrundsvariable

Variabel	Antal	Procent (%)
Region		
Hovedstaden	3	5
Sjælland	8	14
Syddanmark	18	32
Midtjylland	16	29
Nordjylland	11	20
VE-type		
Solcelleanlæg	36	64
Vindmølleanlæg	15	27
Hybridanlæg	5	9
Politisk behandling		
Vedtaget	42	75
Ikke vedtaget	14	25
År		
2013	1	2
2014	2	4
2015	3	5
2016	1	2
2017	5	9
2018	3	5
2019	3	5
2020	12	21
2021	11	20
2022	14	25
2023	1	2

Note: N = 56

Stikprøven er geografisk kendetegnet ved, at størstedelen af projekterne findes i de jyske og fynske kommuner. Konkret er 11 af stikprøvens projekter at finde i region Hovedstaden og region Sjælland, 11 projekter i fynske kommuner og de øvrige 34 projekter fordelt i Jylland. Stikprøven er yderligere kendetegnet ved, at 36 af projekterne er solcelleanlæg, 15 af dem vindmølleanlæg og 5 hybridprojekter. Hybridprojekter er VE-projekter, der samler mere end én type af VE-teknologi. Det

kan f.eks. være en kombination af vind- og solenergi, men kan også være solenergi kombineret med biogas. Overvægten af solcelleanlæg skyldes, at der i de senere år har været politisk fokus på udbygge særligt produktionen af solenergi, og at man i 2018 lagde et loft over, hvor mange landvindmøller, der måtte være i det danske land (Regeringen, 2022; Regeringen, 2018). Derudover er der en overvægt af vedtagne projekter med en fordeling på 42 vedtagne og 14 ikke vedtagne projekter. Det betyder også, at det seneste VE-anlægsforslag i 14 danske kommuner er blevet politisk nedstemt af byrådet. Af tabel 1 fremgår det videre, at en klar overvægt på 68 procent af casene er fra 2020 eller derefter. Dermed er størstedelen af de undersøgte forslag blevet politisk færdigbehandlet under Covid-19. Fordelingen vidner samtidigt om, at det i 32 procent af kommunerne faktisk er flere år siden, der sidst har været færdigbehandlet et VE-anlægsforslag. Som tidligere nævnt er tidsafgrænsningen sat for at sikre, at analysen gennemføres for den mest aktuelle borgerinddragelse.

5.2.2. Caseudvælgelse til den kvalitative delanalyse: betydningen af borgerinddragelse

I anden del af analysen udvælger vi 3 cases på baggrund af den empiriske kortlægning. Da vi er interesseret i at undersøge betydningen af kontrollerende og delibererende borgerinddragelse, udvælger vi disse cases med øje for at opnå størst mulig variation i det teoretiske framework. Mere konkret udvælger vi to cases, der repræsenterer et hhv. **komplet kontrollerende** og (næsten) komplet delibererende borgerinddragelsesforløb på de tre dimensioner samt én case, der indeholder både kontrollerende og delibererende borgerinddragelseselementer, og dermed varierer i graden af kontrol på tværs af frameworkets tre dimensioner. **De udvalgte cases er således ekstreme cases, fordi de repræsenterer den størst mulige variation på vores uafhængige variabel.**

Derudover udvælger vi kun VE-projekter, som er blevet politisk færdigbehandlet i 2020 eller senere. Dette er både for at sikre, at projektet afspejler en tidssvarende borgerinddragelsesproces, men også for at sikre reliabiliteten i vores interviews. Hvis vi interviewer borgere om et hændelsesforløb, der går år bagud, risikerer vi for det første, at de har vanskeligt ved at gengive forløbet, og for det andet, at udsagn om deres opfattelse af forslaget legitimitet er blevet alt for påvirket siden da. Påvirkningen kan være sket i begge retninger: på den ene side kan borgerne være mildere stemte over for anlægget, fordi de nu har vænnet sig til dets eksistens, men på den anden side kan de være blevet mere negative over for anlægget og dermed være større modstandere end i udgangspunktet. På samme måde understøtter valget om at undersøge nyere projekter også, at de forvaltningsmedarbejdere vi interviewer, har sagsforløbet så friskt i erindring som muligt og kan fortælle mere præcist og korrekt

om hændelsesforløbet. På baggrund af ovenstående overvejelser er følgende cases udvalgt: 1) Solcelleanlæg i Svendborg Kommune, som repræsenterer en kontrolleret borgerinddragelse, 2) vindmølleanlæg i Esbjerg Kommune, som repræsenterer en delibererende borgerinddragelse og 3) solcelleanlæg i Viborg Kommune, som repræsenterer et borgerinddragelsesforløb med intern variation på de tre dimensioner.

5.2.2.1. Udvælgelse af interviewpersoner

For hver case har vi bestræbt os på at gennemføre interviews med to borgere og én forvaltningsmedarbejder. Interviews med borgere skal bruges til at forstå interviewpersonernes livsverden (Welling Hansen et al, 2021: 200). Denne er dog subjektiv, hvorfor mere end ét interview giver os mere nuancerede forståelser. Det tillader os videre at se, om nogle svar går igen hos interviewpersonerne. Vi stødte dog ind i et par problemer under udvælgelsen af interviewpersoner. For det første var det ikke muligt at finde to borgere i Viborg Kommune, der ønskede at stille op til interview. Vi har derfor kun gennemført et interview med én borger. For det andet deltog interviewpersonerne i Esbjerg Kommune ikke i de delibererende form-tiltag, som kommunen gennemførte ifm. det undersøgte vindmølleprojekt. Det må forventes i nogen grad at påvirke deres forståelse af arrangementerne og dermed også deres svar. Det var dog ikke muligt at hverve andre borgere på trods af flere forsøg herpå, hvorfor vi valgte at gennemføre interviews med de to borgere.

Vi har rekrutteret borgere via de høringssvar, de indsendte i projekternes for-offentlighed- og offentlighedsfaser for at sikre, at borgerne rent faktisk har oplevet kommunens borgerinddragelsesproces. Vi har tilfældigt udtrukket borgere, og derefter kontaktet dem via deres angivne kontaktoplysninger. Sådanne høringssvar kan både indeholde positive, neutrale og negative kommentarer. Oftest bliver de dog indgivet som indsigelse mod forslaget, hvilket betyder, at vores interviewpersoner kan forestilles at være mere negativt indstillede over for forslaget end andre af kommunens borgere. At borgerne i udgangspunktet har været modstandere er ikke et problem for vores undersøgelse, da vi interesserer os for, hvordan borgerinddragelsen kan være med til at afhjælpe eller omvendt incitere modstand, afhængigt af om den gennemføres delibererende eller kontrollerende.

Derudover har vi hvervet forvaltningsmedarbejderne ved først at kontakte kommunernes forvaltning for at få informationer om, hvilke medarbejdere, som var tilknyttet projektet og borgerinddragelsen. Vi har videre kontaktet disse personer, som alle indvilligede i at lade sig interviewe. **Både i Svendborg**

og Esbjerg kommune har den tilknyttede planlægger siden fået job i andre kommuner. Vi vurderer dog ikke, at dette har betydning for vores interviews, idet vi blot søger informationer om det konkrete hændelsesforløb for at få en dybere forståelse for implementeringen. De tre forvaltningsmedarbejdere har dog ikke deltaget i hele sagsforløbet, og husker af denne årsag ikke alle dele af forløbet, hvilket kan have forringet kvaliteten af data eller gjort den upræcis i nogle tilfælde.

Vi vurderer dog, at de udvalgte borgere og forvaltningsmedarbejdere er i stand til at svare kvalificeret på vores spørgsmål og derfor fortsat tillader os at undersøge og udtale os om den teoretiske sammenhæng, så længe vi i vores analysefund er opmærksomme på, hvordan de forskellige svagheder potentielt spiller en rolle.

5.3. Datakilder

Datagrundlaget for første delanalyse består af offentlige dokumenter og artikler. Vi tager udgangspunkt i dokumenter fra den politiske behandling af projekterne, herunder byråds- og udvalgsreferater samt tilhørende bilag. Bilagene omfatter lokalplaner, kommunetillægsplaner, miljørapporter, notater, høringssvar, bemærkning til høringssvar samt projektansøgninger. Vi fokuserer på sagsfremstillingen og informationer, som gengiver borgerinddragelsen for at identificere, hvordan borgerinddragelsesforløbet har udspillet sig. Yderligere anvendes nyhedsartikler med informationer om kommunens borgerinddragelse.

I anden delanalyse anvender vi kvalitative forskningsinterview og offentlige dokumenter. Vi har gennemført 8 semistrukturerede interviews med borgere og forvaltningsmedarbejdere, der har været involveret i borgerinddragelsesforløbet. Semistrukturerede interviews tillader os at forholde os åbent til og tilpasse interviewet til konteksten og interviewpersonernes svar (Welling Hansen et al., 2021: 186-187). Som datakilde har de kvalitative forskningsinterviews givet et nuanceret og dybdegående indblik i, hvordan både borgerinddragelsen og VE-forslagene blev oplevet af borgerne. Derudover har interviews med forvaltningerne bidraget med unikke informationer omkring borgerinddragelsesforløbene og implementeringen af forslagene, som ikke har været tilgængelige i de offentlige dokumenter, og gjort det muligt at koble borgerinddragelsesforløbene til borgernes opfattelse af forslagene og videre til deres implementering.

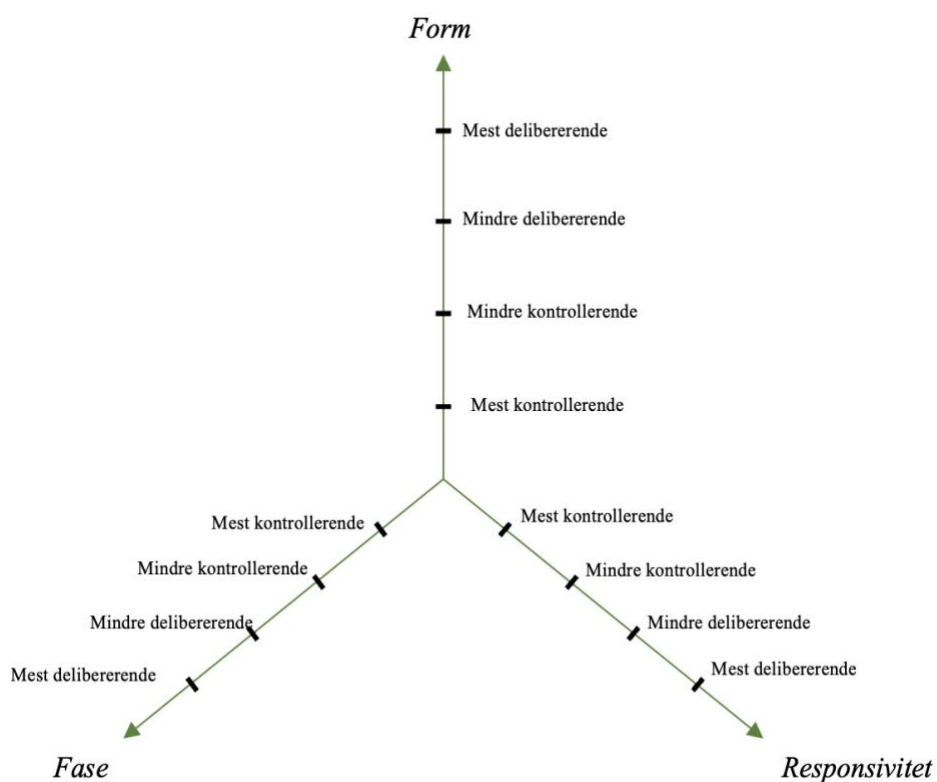
5.4. Operationalisering af variable

Vi vil nu beskrive, hvordan vi konkret måler de tre dimensioner i det integrerede framework og dermed operationaliserer borgerinddragelse. Derefter følger en operationalisering af opgavens legitimitet, og sidst operationaliserer vi effektivitet. Operationaliseringerne har udgangspunkt i både offentlige dokumenter og kvalitative forskningsinterviews.

5.4.1. Den uafhængige variabel: det integrerede teoretiske framework

I vores operationalisering af det integrerede framework måler vi graden af kontrol og deliberation på de tre dimensioner ud fra den samme måleskala for senere meningsfuldt at kunne sammenligne borgerinddragelsen mellem dimensionerne. Vi opstiller fire kategorier: mest kontrollerende, mindre kontrollerende, mindre delibererende, mest delibererende (Frederiksen & Skræddergaard, 2023: 17-18). Variablens måleniveau er ordinalskaleret, idet kategorierne er gensidigt udelukkende og kan rangordnes (Welling Hansen et al., 2021: 371-372). Måleniveauerne ift. frameworket er illustreret i figur 2, og vi vil i det følgende gennemgå operationaliseringerne af dimensionerne.

Figur 2 Måleskala for den geometriske model



5.4.1.1. Fase

På fase-dimensionen klassificeres det **som mest kontrollerende**, hvis kommunen afvikler de lovpligtige for-offentligheds- og offentlighedsfaser i minimumslængden jf. planloven. Vælger kommunen at forlænge enten én eller begge høringsperioder, vurderes det som *mindre kontrollerende*, fordi det øger borgernes muligheder for at sætte sig ind i projektet og formulere inputs eller indsigelser. Det indikerer mindre grad af kommunal vilje til at understøtte borgernes involvering. Da planloven ikke stiller krav til længden på for-offentlighedsfasen (Planloven, 2020), vurderer vi en for-offentlighed på over fire uger som et *mindre kontrollerende* tiltag. Fire uger eller mindre er ofte den længde, kommunerne i praksis anvender, derfor hvad borgere som minimum kan forvente. Hvis borgerne inddrages forud for den lovpligtige for-offentlighedsfase eller efter den lovpligtige offentlighedsfase, kategoriseres det som *mindre delibererende*. Eksempler herpå kan være en forudgående dialog med borgerne i nærområdet eller en efterfølgende borgerevaluering af processen. Fælles for disse typer inddragelse er, at kommunen inddrager borgerne i faser, som går væsentligt ud over de lovmæssige krav og udvider borgernes handlingsrum. Dog er inddragelsen fortsat afgrænset til det konkrete projekt og ikke udvidet til større strategiske overvejelser såsom, hvilke arealer i kommunen, der er bedst egnet til VE. En sådan inddragelse klassificeres som *mest delibererende*. Hvis borgerne inddrages i behovsanalyse-fasen og gøres til aktive medaktører i f.eks. fastsættelsen af kommunens målsætninger for VE eller kommunens strategiske energiplanlægning, involveres de på et mere overordnet og strategisk niveau, der forventes at have betydning for senere, konkrete projektansøgninger.

Operationaliseringen af fase-dimensionen er ikke taksonomisk hierarkisk. Det vil sige, at en kommune kan kategoriseres som mest delibererende på fase-dimensionen uden nødvendigvis at have udvidet høringsperioderne. Det følger af, at det integrerede framework ellers ikke ville være et neutralt klassificeringsredskab, idet fase-inddragelserne således ville vurderes ift. hinanden fremfor ift. deres kontrollerende og delibererende egenskaber.

5.4.1.2 Form

Vores operationalisering af form-dimensionen bygger på tre kriterier for, hvor meget formen på borgerinddragelse 1) fremmer dialog, 2) vægter borgernes inputs og 3) sikrer en løbende inddragelse. Et pågældende formtiltag vurderes mere delibererende, jo mere det understøtter de tre kriterier. Hvis tiltaget omvendt lægger op til envejskommunikation og informationsgivning, vurderes det som mere kontrollerende (Frederiksen & Skræddergaard, 2022: 19). I vores operationalisering vurderer vi ikke

kvantiteten af et givent tiltag som afgørende for, om en kommune agerer mere eller mindre kontrollerende eller delibererende. Det skyldes, at ét borgermøde ikke nødvendigvis er mere kontrollerende end tre borgermøder, idet tre borgermøder lige så vel kan have karakter af informationsgivning og manglende dialog som ét borgermøde kan.

De mest kontrollerende tiltag er inddragelse gennem hørings svar, informationsbreve og spørgeskema. Disse formtiltag har karakter af envejskommunikation, og fremmer ikke egentlig dialog mellem borgerne og kommune (Frederiksen & Skræddergaard, 2022: 20). En kommune karakteriseres som *mindre kontrollerende* i sin borgerinddragelse, hvis den afholder borgermøder eller ekspeditionsture. Ekspeditionsture er feltudflugter til det pågældende markområde eller til lignende VE-anlæg med det formål at afmystificere projektet. Det er muligt at opnå dialog i sådanne forums, men tiltagene har ofte karakter af projektpresentationer og informationsgivning med begrænset tid til inputs fra borgerne (ibid.). Dialogmøder, workshops og digitale løsninger såsom oprettelse af en digital platform kategoriseres som *mindre delibererende* tiltag. I dialogmøder står inputs fra borgerne, samtale og meningsudveksling centralt, og er derved karaktermæssigt forskelligt fra det klassiske borgermøde, hvor kommunen agerer som oplægsholder og borgerne som tilskuere. Nogle kommuner bruger ordet dialogmøde synonymt med borgermøde, hvorfor vi under dataindsamlingen undersøger indholdet af dialogmødet for at sikre en retvisende klassificering. På samme måde er workshops og digitale løsninger en nytænkning af det klassiske borgermøde, hvor formålet er at indsamle inputs fra borgere på forskellige og mere inkluderende måder (ibid.). Digitale løsninger muliggør derudover en bredere deltagelse fra borgere, som ikke har tid til fysisk fremmøde. Der er typisk tale om visse samfundsgrupper såsom børnefamilier. Dog indebærer det samtidig en barriere for borgere med begrænsede digitale kompetencer. Det skal videre nævnes, at brugen af digitale borgermøder under Covid-19 ofte blev brugt som substitut for fysiske borgermøder. I disse tilfælde kategoriseres tiltaget fortsat som mindre kontrollerende fordi rationalet bag det digitale frem for analoge møde ikke var at udvide deltagelseskanalerne, men fordi det var den eneste løsning grundet det daværende forsamlingsloft. Fælles for alle de mindre delibererende formtiltag er en kommunal åbenhed over for og interesse i borgernes synspunkter og idéer. Tiltagene klassificeres ikke som mest delibererende, fordi dialogen ikke pågår løbende under forløbet, men koncentrerer sig til én eller få gange. *De mest delibererende* formtiltag er borgerråd og -paneler, følgegrupper og innovative tiltag, f.eks. idélokaler i gågaden. Borgerråd og -paneler og følgegrupper vurderes som mest delibererende fordi de faciliterer en mere omfattende, løbende og længerevarende dialog. Der er ofte tale om en mere kontinuerlig inddragelse gennem flere af projektets faser, mens innovative tiltag såsom idélokaler er forsøg på at

nytænke borgerinddragelse og gøre den mere åben og inkluderende. Fælles for de mest delibererende tiltag er således, at de giver borgerne bedre forudsætninger for at dele deres synspunkter og udveksle argumenter med kommunen.

De ikke-vedtagne projekter ligger potentielt under for den svaghed, at de stoppes så tidligt i processen, at den fulde, intenderede borgerinddragelse ikke når at blive realiseret. Det er en svaghed, der er særligt væsentlig i forbindelse med kommunens indplacering på form-dimensionen. På forskellige tidspunkter gennem processen gennemfører kommunerne tiltag, hvilket betyder, at senere planlagte tiltag potentielt ikke når at blive realiseret før projektet droppes og dermed ikke medregnes i kategoriseringen af kommunens borgerinddragelse på form-dimensionen. Der er derfor en risiko for, at vi systematisk underestimerer, hvor delibererende casekommunerne med ikke-vedtagne projekter er på form-dimensionen. Det er dog nærmere en tænkt svaghed end én vi har fundet empirisk belæg for.

5.4.1.3. Responsivitet

Responsivitet-dimensionen relaterer sig til, hvorvidt borgernes inputs afspejles i beslutningsprocessen. Mere uddybende operationaliserer vi det som, hvorvidt kommunen besvarer borgernes bemærkninger sagligt og fagligt, og om den inkorporerer borgernes input i den endelige beslutning. Saglighed forstår vi som argumenter, der er velbegrundede og ordentlige, mens vi forstår faglighed som, at argumentet bygger på faktuel viden, evidens og troværdige kilder. Et eksempel på et sagligt og fagligt svar kan illustreres med en borger i Odense Kommune, der satte spørgsmålstejn ved placeringen af et givent solcelleanlæg. Odense Kommune svarede borgeren: *“Projektet holder 200 m afstand til Højby. Forvaltningen vurderer, at det er svært at placere store solcelleanlæg som dette i Odense Kommune uden at være tæt på eksisterende bysamfund. Placeringen anses for at hensigtsmæssig, hvis der ønskes sådanne anlæg i Odense Kommune. Dette skyldes, at der er tale om store markområder, og at der er begrænset med tætte naboer (under 200 m) til solcelleanlægget.”* (Odense Kommune, 2021: 6). Kommunen forholder sig her konkret til borgerens bemærkning og argumenterer både sagligt og fagligt for den valgte beliggenhed. Omvendt kan mangel på samme eksemplificeres med en borger i Favrskov Kommune, der forholdt sig kritisk over for at anvende landbrugsjord til større solcelleanlæg, til hvilket kommunen svarede: *“Større solcelleanlæg på terræn bidrager til udbygningen af vedvarende energi. Udbygningen er nødvendig for at nå de fastlagte målsætninger i Favrskov Kommune.”* (Favrskov Kommune, 2022: 3). I sit svar forholder kommunen sig ikke til det konkrete indhold i en realistisk indsigelse om anvendelsen af landbrugsjorden og

argumenterer ej heller for, hvorfor det ville være et bedre alternativ end andre typer jorde. Det fremstår tværtimod som et standardsvar.

Det er vigtigt at understrege, at borgernes bemærkninger ikke altid er realiserbare, samt at borgernes inputs kan være modsatrettede grundet konfliktende interesser. Det er misvisende at diskvalificere en kommune fra at være delibererende, fordi den ikke har inkluderet urealistiske eller modsatrettede bemærkninger i beslutningsprocessen. Har kommunen udarbejdet faglige og saglige kommentarer til bemærkningerne, der forklarer, hvorfor det ikke er muligt at imødekomme, agerer kommunen deliberativt. Det ligger netop i en deliberativ proces, at uenighed og forskellige holdninger diskuteres fagligt og sagligt. Vi måler kommunernes responsivitet ved at vurdere, hvordan de har behandlet skriftlige høringer fra for-offentligheds- og offentlighedsfaserne, idet disse er offentligt tilgængelige. Der kan dog forekomme responsivitet under et borgermøde, hvilket ikke fremgår af disse dokumenter. Det er en form for responsivitet, vi ikke har mulighed for at indfange, idet det ville have krævet, at vi var til stede, og er dermed en svaghed ved operationaliseringen. Yderligere kan det også være tilfældet, at opstiller tilpasser og ændrer deres projektansøgning på baggrund af borgernes input eller kommer med bemærkninger til borgernes høringssvar. Da vores fokus er afgrænset til den kommunale borgerinddragelsesproces, medregnes denne form for responsivitet ikke, med mindre det er sket på baggrund af et krav fra kommunen.

Vi operationaliserer det som *mest kontrollerende*, hvis kommunen slet ikke medtager borgernes input i den endelige beslutning samt ikke svarer, svarer mangelfuldt eller ikke fagligt eller sagligt på borgernes henvendelser. Vi klassificerer det som *mindre kontrollerende*, når kommunen besvarer og forholder sig til borgernes høringssvar, men ikke inkorporerer realistiske inputs i den endelige beslutning. Det er et udtryk for, at kommunen fastholder kontrollen med beslutningsprocessen. En kommune agerer *mindre delibererende*, hvis den både besvarer høringssvar fagligt og sagligt samt inkluderer en delmængde i beslutningsprocessen og den endelige beslutning. Kategorien er bred, idet der kan være stor variation i typen og omfanget af høringssvar samt kommunens indrømmelser. To forskellige kommuner, der har givet indrømmelser på hhv. at flytte anlægget og ændre i beplantningsbæltet, kategoriseres begge som mindre delibererende. En svaghed ved målet er derfor, at der indenfor kategorien kan være stor variation i, hvor mange og hvilke input kommunerne responderer på, og at det bliver relativt til antallet af indkomne høringssvar. Operationaliseringen er dog valgt for ikke at skulle vægte mellem kommunernes indrømmelser, da vi ikke besidder den fornødne, tekniske viden til dette, og undgår dermed, at operationaliseringen afhænger af vores

subjektive vurdering. For at blive klassificeret *som mest delibererende* skal beslutningsprocessen omkring et givent VE-anlæg repræsentere en fuldkommen responsiv proces. En sådan proces kan se ud på to måder: for det første kan kommunen agere komplet responsivt ved at medtage alle inputs fra høringssvarene i det videre planlægningsarbejde (under forudsætning af realismen i forslagene). For det andet kategoriseres det som en mest delibererende proces, hvis kommunen udarbejder faglige og saglige argumenter for ikke at medtage (dele af) borgernes inputs. Som tidligere nævnt er uenighed og argumentation en almindelig del af en deliberativ proces, hvis det håndteres gennem dialog og brugen af saglig, faglig og transparent argumentation.

Operationaliseringen af responsivitet-dimensionen indebærer således både en afvejning af, om kommunens svar er fagligt og sagligt samt graden af realisme i borgernes inputs. En sådan afvejning bygger på en subjektiv vurdering, hvilket kan svække målingsvaliditeten, da samme kommune kan kategoriseres forskelligt afhængigt af hvem, som udfører analysen (Frederiksen & Skræddergaard, 2023: 19). For at imødegå denne svaghed og sikre målets validitet, har vi ved responsivitet-dimensionen drøftet kommunernes indplacering og fremlagt argumenterne for hinanden for at sikre en ens analysetilgang. Et eksempel er Morsø Kommune, der imødekom borgernes inputs ift. både højden på solcellepanelerne samt indhegningen af området, men ikke forslagene om alternative placeringer. Her blev vi enige om, at kommunen ikke kan klassificeres som mest delibererende, fordi forslagene til alternative placeringer ikke blev besvaret fagligt og sagligt.

Opsamlende er operationaliseringen af det teoretiske framework opsummeret i nedenstående tabel 2:

Tabel 2 Oversigt over operationaliseringer af det teoretiske integrerede framework

	Fase	Form	Responsivitet
Mest kontrollerede	Lovpligtig inddragelse jf. planloven	Høringssvar, informationsbrev, spørgeskema,	Medtager ikke inputs og svarer mangelfuldt på bemærkninger
Mindre kontrollerende	Forlængelse af for-offentlighedsfase og/eller offentlighedsfasen	Borgermøder, Ekspeditionstur	Medtager ikke inputs, men svarer på bemærkninger
Mindre delibererende	Ulovpligtig forudgående inddragelse og/eller inddragelse i evalueringsfase	Digitale løsninger, workshops, dialogmøde	Svarer fagligt og sagligt på bemærkninger og medtager en delmængde af inputs
Mest delibererende	Inddragelse i behovsanalysefase	Borgerråd og -panel, innovative tiltag	Svarer fagligt og sagligt på bemærkninger og medtager en alle inputs

5.4.2. Den mellemkommende variabel: legitimitet

Vi har tidligere defineret legitimitet som, hvorvidt borgere opfatter et politisk forslag om at etablere et VE-anlæg som legitimt. Vi tilslutter os, at accept er synonymt med legitimitet (Gross, 2007; Newig og Fritsch, 2009; Fraune og Knodt, 2017: 259) og at modstand kan bruges til at måle lav legitimitet. Fraværet af modstand er dog ikke altid lig accept da andre faktorer kan være afgørende for, hvorvidt borgere fravælger at udøve modstand.

Når borgere opfatter et forslag som illegitimt kommer det til udtryk ved, at de taler om forslaget i negative vendinger, som værende uacceptabelt eller udtrykker ønske om eller har påbegyndt modstand mod dets tilblivelse. Når de anderledes opfatter det som legitimt, vil det ikke være muligt at spore negative holdninger, men en enten stiltiende eller eksplicit accept. Det kan også ligefrem være udtalte ønsker om, at forslaget vedtages og implementeres.

Hvorvidt borgere betragter et forslag som legitimitet måler vi gennem semistrukturerede borgerinterviews. Vi spørger borgerne ind til deres følelser omkring beslutningen, *“Kan du huske, hvad du tænkte eller følte, da kommunen besluttede at vedtage/ikke vedtage energianlægget?”*. Efterfølgende spørger vi mere specifikt til deres holdning omkring beslutningen, *“Hvad synes du om, at kommunen valgte at vedtage/ikke vedtage planerne for anlægget?”*, samt om deres holdninger eller følelser har ændret sig siden. Fordelen ved denne operationalisering er, at vi opnår en dybdegående indsigt i borgernes oplevelse af processen, samt den mening og betydning de tillægger både forslaget

og beslutningen om det pågældende VE-anlæg (Welling Hansen et al, 2021: 181-182). Med andre ord kan vi gennem interviewpersonernes ord og beskrivelser opnå indsigt i deres følelser og tanker knyttet til det konkrete VE-anlægforslag. Idet vi netop er interesseret i at forstå borgernes subjektive opfattelse af beslutningen og processen, styrker brugen af repræsentantinterviews målingsvaliditeten.

En svaghed ved målet er dog, at de pågældende anlægforslag blev foreslået nogle år tilbage, og at der blev truffet beslutning i de tre udvalgte cases i hhv. 2020 (Svendborg) og 2021 (Viborg og Esbjerg). Borgernes svar i dag afspejler ikke nødvendigvis deres følelser og oplevelser tilbage dengang, idet tiden har udvisket eller ligefrem romantiseret, hvordan de husker forløbet og de følelser, de oplevede undervejs. Vi risikerer derfor på baggrund af borgernes svar, at enten over- eller underestimere deres opfattede legitimitet. Derudover kan der også være en effekt af, at interviewpersonerne i dag har forenet sig med anlæggets eksistens og derfor er mindre negativt indstillet eller omvendt føler sig mere genereret end antaget. Dette forsøger vi at imødekomme ved specifikt at spørge ind til deres tanker og følelser dengang, samt hvorvidt deres følelser har ændret sig med tiden. Med særligt det sidste spørgsmål håber vi at få interviewpersonerne til at reflektere og genkalde sig, hvad de følte tilbage, da forløbet stod på.

Vi anvender derudover de semistrukturerede interviews til at spore kausalmekanismen mellem de forskellige typer af borgerinddragelse og borgernes opfattelse af et forslags legitimitet. Det gør vi ved at spørge ind til selve forløbet, borgerinddragelsen samt årsager til deres følelser omkring beslutningen. Vi har struktureret vores interviewguide så vi først gennem brede, åbne og narrative spørgsmål får borgerne til at beskrive, hvad de husker fra processen, og hvordan de oplevede den. Efterfølgende stiller vi mere specifikke spørgsmål til de konkrete borgerinddragelsestiltag, som kommunen anvendte, hvis ikke borgerne selv er kommet ind herpå. Denne struktur er valgt for at give borgerne mulighed for selv at fremhæve, hvad de oplevede som væsentligt samt for også at danne os et indtryk af, hvorvidt noget fremstår som vigtigere for borgerne end andet. Derudover sikrer det også, at vi ikke primer deres svar. Efter at have spurgt ind til selve forløbet og borgerinddragelsesprocessen, beder vi borgerne fortælle om, hvad de følte om beslutningen, samt hvad der fik dem til at føle sådan. Denne rækkefølge er valgt for at sikre, at deres vurdering af forslaget legitimitet er funderet på deres opfattelse af forløbet. Vi spørger på intet tidspunkt direkte ind til betydningen af borgerinddragelsen, men forholder os under interviewet åbent over for interviewpersonernes fremhævelse af andre mulige forklaringsfaktorer.

5.4.3. Den afhængige variabel: effektivitet

Vi forstår effektiviteten af implementeringen af et VE-forslag som, hvorvidt implementeringen af det pågældende forslag om et vindmølle- eller solcelleanlæg bidrager til samfundsmæssige målsætninger om at producere VE relativt til den oprindelige projektansøgning. Høj effektivitet kommer til udtryk, når implementeringen af det pågældende forslag om et VE-anlæg realiseres uproblematisk og virksomt.

Vi operationaliserer en effektiv implementering gennem tre mål: om forslaget vedtages politisk, om planlægningen forsinkes og om forslaget reduceres størrelsesmæssigt, hvilket både dækker hektar- og kapacitetsreduktioner. Med disse tre mål kan vi afdække effektiviteten på forskellig vis. Den laveste grad af effektivitet er, hvis et forslag bliver politisk nedstemt og dermed aldrig realiseres. Planlægningen for VE-anlæg er forbundet med mange omkostninger, hvor udarbejdelsen af de lovpligtige undersøgelser, rapporter og redegørelser er både ressource og tidsmæssigt krævende. Et VE-projekt, der ikke implementeres, bidrager for det første ikke til målsætninger om mere VE, og indbærer samtidig tids- og ressourcemæssige omkostninger i en planlægning, der ikke udmøntede sig i et konkret anlæg. Vi måler derudover effektivitet ud fra, om forslaget blev implementeret med forsinkelser. Efter vedtagelse af lokal- og kommunetillægsplaner kan borgere påklage afgørelsen i 4 uger til Planklagenævnet (Planloven, 2020). Borgerklager medfører typisk en forsinkelse af implementeringen som følge af Planklagenævnets sagsbehandlingstid, idet processen midlertidigt indstilles, indtil myndigheden træffer afgørelse. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for Planklagenævnet har i årene fra 2017 til 2022 været mellem 4,5 og 9,5 måneder (Nævnenes Hus, 2023). Uanset Planklagenævnets afgørelse vil selve sagsbehandlingen indebære, at projektet forsinkes, hvilket forringer implementeringens effektivitet. For det andet måler vi også effektiviteten ud fra om den endelige lokalplan giver tilladelse til at opføre et VE-anlæg, der kan producere mindre VE end projektansøgningen ansøgte om. Vi sammenligner således den oprindelige projektansøgning med de endeligt vedtagne lokal- og kommunetillægsplaner. Hvis projektet nedskaleres ved at f.eks. en eller flere vindmøller tages ud af anlægget eller arealet til opstilling af solceller reduceres, har dette en mindsket kapacitet og produktion af VE til følge. Sådanne reduktioner operationaliserer vi som en forringelse af effektiviteten, idet implementeringen af anlægget i mindre grad opfylder målsætninger om større produktion af VE. Vi er opmærksomme på, at kapacitetsreduktioner kan skyldes tekniske årsager såsom, at den oprindelige ansøgning ikke opfylder lovmæssige krav ved gå ind over en skovbyggelinje (Miljøstyrelsen, 2023), hvorfor en reduktion i dette tilfælde vil være en betingelse for

dets fortsatte realisering. Her kan vi således ikke henføre reduktionen tilbage til kommunens borgerinddragelse, og operationaliserer derfor ikke som en effektivitetspåvirkning.

Vi identificerer graden af effektivitet gennem dokumentanalyse og supplerer med semistrukturerede interviews med forvaltningspersonale i de pågældende kommuner. Disse interviews tillader os at uddybe de informationer, der fremgår i de offentlige dokumenter. Derudover kan vi gennem disse interviews identificere, om borgernes opfattede legitimitet har haft betydning for implementeringen af forslagene. Det fremgår nemlig sjældent af de offentlige dokumenter, hvad årsagen er til, at et projekt er blevet nedstemt, reduceret, forsinket eller implementeret som planlagt. Interviewpersonerne skal derfor bidrage med unikke informationer omkring processen, og kan derfor karakteriseres som et informantinterview (Welling Hansen et al., 2021: 200). Vi har derfor udvalgt medarbejdere, som har været i direkte berøring med det konkrete VE-forslag. På denne måde forsøger vi at sikre, at vedkommende besidder både den fornødne og konkrete viden om projektet for at kunne besvare vores spørgsmål. Derudover minimeres risikoen for tilfældige fejl i de informationer, vi indsamler, hvilket højner målets reliabilitet. Omvendt svækkes målets reliabilitet af, at nogle informationer muligvis er gået tabt i medarbejdernes hukommelser som følge af, at projekterne blev vedtaget tilbage i hhv. 2020 og 2021. Vi har forsøgt at imødekomme dette ved at være grundigt forberedte til hvert interview, og i vores interviewguide udforme probes til det konkrete handlingsforløb i tilfælde af, at medarbejderen ikke kan huske episoder eller forhold relateret til borgerinddragelsesprocessen.

Et overordnet problem ved vores operationalisering af effektivitet er, at der er et overlap mellem, hvordan vi måler dele af responsivitet- og effektivitet-begreberne. Vores operationalisering af responsivitet indebærer nemlig, at en kommune, der afspejler alle borgernes (realistiske) inputs i den endelige beslutning, bliver klassificeret som mest delibererende på responsivitet-dimensionen. En kommune, der kategoriseres som mest delibererende fordi det pga. borgernes høringssvar forkaster et VE-anlægsforslag, skildrer samtidigt den laveste grad af effektivitet. På samme måde vil en kontrollerende ageren ift. responsivitet, hvor en kommune afviser realistiske inputs om at forkaste et VE-forslag, samtidig pr. definition indebære høj grad af effektivitet. Vores operationalisering af effektivitet og responsivitet ligger derfor under for udfordringer med cirkularitet.

Trods denne cirkularitet fastholder vi alligevel operationaliseringerne af flere årsager: for det første argumenterer vi for, at andre operationaliseringer af både responsivitet og effektivitet ikke er bedre

eller mere meningsfulde løsninger. Ændres operationaliseringen af responsivitet således den ikke indebærer, hvorvidt kommunen forkaster eller vedtager forslaget, skabes en ubalance i vores analyse af kommunerne. En kommune, der har ageret responsivt ved at nedstemme et forslag, kan risikere at blive kategoriseret som mindre delibererende, mens en kommune, der har ageret responsivt over for mindre justeringer af anlæggene, kan blive kategoriseret som fuldt delibererende. Det synes umiddelbart misvisende, at den første kommune skulle have ageret mindre delibererende og dermed give et misvisende billede af kommunernes borgerinddragelse. På samme måde er det heller ikke meningsfuldt at ændre effektivitets-variablen, idet ikke-vedtagelse netop demonstrerer den laveste grad af effektivitet. For det andet måler vi også responsivitet og hvordan kommunerne forholder sig til og afspejler borgernes input ud fra andre forhold. Andre faktorer er dermed også afgørende for klassificeringerne af kommunerne som enten delibererende eller kontrollerende og belyser også sammenhængen mellem responsivitet og effektivitet. For det tredje tillader vores kvalitative forskningsdesign os at tage højde for sådanne udfordringer i vores analyse. Det ville udgøre et større problem for vores konklusioner, hvis vi undersøgte problemformuleringen gennem kvantitative regressionsanalyser, og fejlagtigt konkluderede, at den mest delibererende form for responsivitet medførte lav grad af effektiv implementering grundet statistiske korrelationer. Med casestudiet som forskningsdesign og de kvalitative forskningsinterviews er vi i stand til at isolere, hvordan anden responsivitet end hvorvidt forslaget vedtages, har været med til at påvirke borgernes opfattelse af dets legitimitet og den videre påvirkning på effektiviteten af implementeringen. Vi genbesøger problematikken i analysen og diskussionen for vurdere, hvordan fremtidige kvantitative analyser kan håndtere udfordringen.

Vi er i vores analyse opmærksomme på risikoen for cirkularitet, og vil håndtere udfordringen ved først at undersøge, om der er en korrelation mellem de ikke-vedtagne cases (svarende til laveste grad af effektivitet) og en klassificering som mest delibererende på responsivitet-dimensionen. Det vil være positivt for undersøgelsen, hvis det ikke alene er kommunerne med ikke-vedtagne projekter, der klassificeres som mest delibererende, idet det viser, at variablerne og operationaliseringerne rummer andre elementer og ikke udelukkende ligger under for cirkularitet. Ydermere vil vi være særligt opmærksomme på udfordringen i anden delanalyse, og her i højere grad fokusere på, om kommunerne håndterer hørings svar fagligt og sagligt samt hvorvidt de giver andre indrømmelser såsom at imødekomme ønsker til beplantning, og hvorvidt sådanne indrømmelser har spillet en rolle for borgernes opfattelse af forslagets legitimitet. Sådanne elementer bliver nemlig særligt vigtige for at

etablere sammenhængen mellem betydningen af forskellige typer af borgerinddragelse på opfattelsen af forslaget legimitet og effektiviteten, hvormed det efterfølgende implementeres.

5.5. Indsamling af interviewdata

Alle interviews er gennemført mellem den 9. og 15. maj. Vi har i alt foretaget 8 interviews, hvoraf 3 var med forvaltningspersonale og 5 med borgere. Næsten alle interviews blev gennemført online via enten Zoom, Teams eller i et enkelt tilfælde via en telefonsamtale. Det interview, der blev gennemført via telefonen, skyldtes ønske fra interviewpersonen selv, der var ubekvem i at bruge videotelefoni-tjenester. Et interview blev videre gennemført fysisk, hvor et ægtepar, **Mona og Jens**, blev interviewet samtidigt i deres sommerhus. De var meget enige i deres oplevelse af forløbet, men for at sikre transparens henviser vi i analysen citaterne til den person, der udtalte det. Vi deltog begge i det første interview med en borger og en forvaltningsmedarbejder samt det fysiske interview. Dette, sammen med interviewguiden, var for at sikre ensartethed i, hvordan vi efterfølgende foretog de resterende interviews, som blev delt imellem os. Det blev i interviewene med borgerne tydeligt, at nogle var meget følelsesmæssigt påvirkede af oplevelserne med kommunernes borgerinddragelse. Vi forsøgte derfor at skabe et trygt og afslappende rum, og understregede, at der ikke var nogle rigtige eller forkerte svar. Vi fik indtryk af, at dette lykkedes i og med, at borgerne fortalte åbent og reflekteret om både negative og positive følelser. Interviewene med borgerne og forvaltningen varede mellem 26 og 65 minutter, og blev efterfølgende transskriberet.

5.6. Analysestrategi

Vi præsenterer i dette afsnit analysestrategien for begge delanalyser. Vi beskriver også her kodningsstrategien samt udarbejdelsen af display for de kvalitative forskningsinterviews.

5.6.1. Analysestrategien for første delanalyse

Kortlægningen af kommunernes borgerinddragelsesprocesser tager overordnet afsæt i en deduktiv analysetilgang. Vi foretog den kvantitative indholdsanalyse med udgangspunkt i fast definerede teoretiske begreber jf. det integrerede teoretiske framework om kontrollerende og delibererende borgerinddragelse. De anvendte dokumenter og artikler blev analyseret og nedbrudt strategisk efter, hvordan indholdet relaterer sig til kommunens borgerinddragelsesproces. På baggrund af denne tilgang har vi kunnet indplacere kommunernes borgerinddragelse enkeltvist på de tre dimensioner. Efterfølgende har vi foretaget en univariat analyse, og beskrevet, hvordan kommunerne overordnet fordeler sig på de enkelte dimensioner ift. en række statistiske mål for den centrale tendens og

spredning. Derudover analyserede vi også de enkelte kommuners specifikke borgerinddragelsesforløb i relation til det integrerede framework, hvor vi i analysen præsenterer enkelte cases for at eksemplificere vores fund.

I tre tilfælde har det ikke været muligt at indplacere kommunerne på responsivitet-dimensionen, fordi de ikke modtog nogen høringsvar fra borgere. Der er tale om Slagelse, Nordfyns og Vejle. Vi har valgt at kode de tre cases ud af samplet, idet vi både vurderer det som misvisende at erstatte missing-værdien med type-værdien internt i casen og med type-værdien for dimensionen. Alle tre cases klassificeres som mest kontrollerende på både form og fase. Ved at erstatte type-værdien internt i casen ville kommunerne således klassificeres som mest kontrollerende på responsivitet. Erstatning med type-værdien for selve dimensionen ville omvendt indebære en klassificering som mindre delibererende. Der er derfor tale om to meget forskellige typer adfærd at nedlægge over kommunerne afhængigt af valget af strategi, hvilket synes misvisende, idet det ikke er til at sige, hvordan kommunerne havde ageret, hvis de havde modtaget høringsvar. Herunder fordi kommunens ageren på én dimension ikke nødvendigvis afspejles i de andre dimensioner. Det mest retvisende synes derfor at slette de tre kommuner og særligt når datamaterialet ikke er større, idet hver case procentvist har en større indflydelse på de samlede resultater og tendenser.

5.6.2. Analysestrategi for anden delanalyse

Vi vil nu beskrive vores analysestrategi for anden delanalyse.

5.6.2.1. Kodestrategi

Trods vores overordnede deduktive tilgang, hvor analysen foretages med udgangspunkt i allerede opstillede teoretiske forventninger til betydningen af kontrollerende og delibererende borgerinddragelse, gennemførte vi først en åben kodning af de transskriberede interviews. Idet borgerinddragelse ud fra dets kontrollerende og delibererende egenskaber ikke er blevet undersøgt før, er det vigtigt at forholde sig åbent over for borgernes oplevelser af borgerinddragelsen. Derudover gør den åbne kodning os i stand til at identificere andre faktorer, som spillede en rolle for legitimiteten og effektiviteten. Med udgangspunkt i den åbne kodning udarbejdede vi en lukket kodeliste, som vi supplerede med teoretisk udledte koder. Fra den åbne kodning har vi inkluderet de koder, som relaterede sig til vores forskningsspørgsmål samt andre faktorer, som gennemgående blev vægtet af borgerne, når de fortalte om deres oplevelser. Vi har defineret de lukkede koder klart og præcist, f.eks. hvornår udsagn relaterer sig til borgerinddragelse på form-, fase- eller responsivitet-

dimensionen eller hvornår udsagn kan relateres til kommunens eller den private projektopstillers borgerinddragelse. Det er for at sikre en høj målingsvaliditet, således koderne præcist måler de teoretiske begreber i borgernes udsagn (Welling Hansen et al., 2021: 223-224). Vores lukkede kodelister fremgår i bilag 1 og 2. Derudover bidrager de klare definitioner til en høj kodereliasibilitet, da det har understøttet en ensartet kodningsproces og reduceret tilfældige fejl. For yderligere at sikre konsistens i kodningen af interviewene foretog vi en interreliabilitets-test, hvor vi begge kodede samme interviews og sammenlignede resultaterne heraf. I tilfælde af afvigelser diskuterede vi koden og tilpassede vores kodeliste hertil.

5.6.2.2. Displays

Med udgangspunkt i vores lukkede kodning udarbejdede vi efterfølgende forskellige arbejdsdisplays, som vi har anvendt til at analysere og identificere sammenhænge mellem kommunens borgerinddragelse, borgernes opfattede legitimitet og den efterfølgende implementering af forslagene. Disse displays er efterfølgende kondenseret i tre formidlingsdisplays, som vil blive præsenteret i vores anden delanalyse. De er udarbejdet efter reglerne om autenticitet, inklusion og transparens (Welling Hansen et al., 2021: 230-234). Reglen om, at data skal præsenteres i deres autentiske form opfylder vi ved, at citaterne fremgår enten præcist som interviewpersonerne har udtalt eller er blevet kondenseret pga. deres oprindelige længde og indskudte sætninger. Vi markerer præcise citater med kursiv og har angivet, hvilke interviewpersoner, der står bag udtalelserne. Alle interviewpersoner på nær én fra Esbjerg har givet tilladelse til, at vi bruger deres fornavne eller arbejdstitler. Interviewpersonen, der ikke ønskede, at vi brugte vedkommendes rigtige fornavn, har vi derfor tildelt et andet navn og på den måde anonymiseret vedkommende. Reglen om inklusion opfylder vi ved at inkludere alle relevante citater - også hvis de går imod vores teoretiske forventninger. Vi har visualiseret det i alle displays ved at indsætte stiplede linjer, der adskiller negative og positive udsagn om, hvad det pågældende display skal udtale sig om. I tråd med transparensreglen er displays udarbejdet så de følger vores problemformulering. Det første display relaterer sig til legitimiteten og implementeringseffektiviteten af forslagene og det andet display til udsagn om de forskellige typer af borgerinddragelse struktureret efter form, fase og responsivetsdimensionerne. Sammenholdt kan disse displays bruges til at belyse, hvorvidt og hvordan (forskellige typer af) borgerinddragelse har haft betydning for borgernes opfattede legitimitet og den efterfølgende effektivitet, hvormed forslagene er blevet implementeret. Det tredje display præsenterer en række øvrige faktorer, som udover kommunens borgerinddragelse har vist sig i de semistrukturerede interviews at have haft betydning.

6. Analyse

Struktureret efter specialets problemformulering, vil vi nu fremstille analysens resultater i to dele. Med første delanalyse vil vi kortlægge, hvordan danske kommuner faktisk inddrager borgere i planlægningen af solcelle- og vindmølle anlæg. Analysen tager udgangspunkt i det integrerede teoretiske framework, hvor vi på tværs af tre dimensioner beskriver forskelle og ligheder i borgerinddragelsesprocesser både imellem og internt i danske kommuner. Formålet er at få et empirisk overblik over, hvordan dansk kommunal borgerinddragelse ser ud ifm. planlægningen af VE-anlæg. At dokumentere, hvordan danske kommuner egentligt inddrager borgere, er en forudsætning for at forstå om og hvordan borgerinddragelse kan understøtte accept og effektive implementeringer af VE-forslag. Det er et nødvendigt empirisk grundlag for at forstå, om der er behov for at gøre noget anderledes og i så fald, hvad indsatsen skal rettes imod.

Anden delanalyse har til formål at belyse, om og hvordan forskellige måder at inddrage borgere påvirker deres opfattelse af legitimiteten af et givent forslag, og om det har betydning for forslagens implementering. På baggrund af den empiriske kortlægning udvælger vi tre cases, hhv. Esbjerg, Svendborg og Viborg, der repræsenterer forskellige borgerinddragelsesprocesser og dermed bidrager til at belyse vores to hypoteser. Vi undersøger her, om en delibererende borgerinddragelse øger borgernes accept af et forslag om at etablere et VE-anlæg og derigennem understøtter en effektiv implementering af forslaget, og omvendt for en kontrollerende borgerinddragelsesproces.

6.1. Første delanalyse: Kortlægning af kommunernes borgerinddragelse

Vi vil nu præsentere resultaterne fra den kvantitative indholdsanalyse af danske kommuners borgerinddragelsesprocesser. Først analyserer og sammenligner vi de overordnede mønstre for kontrol og deliberation på form-, fase- og responsivitets-dimensionerne på tværs af casene. Efterfølgende uddyber vi disse overordnede tværgående mønstre med en analyse af mønstrene i de enkelte kommuners borgerinddragelsesprocesser. Vi vil undervejs fremhæve eksempler fra de forskellige kommuner for at underbygge analytiske pointer i empirien.

6.1.1. Borgerinddragelse på tværs af kommunerne

I nedenstående tabel 3 fremgår de overordnede tværgående resultater fra kortlægningen af kommunernes borgerinddragelsesprocesser. Vi vil i de følgende afsnit uddybe resultaterne med udgangspunkt i frameworkets tre dimensioner.

Tabel 3 Fordeling af kommunernes borgerinddragelse på de tre dimensioner, form, fase og responsivitet

Borgerinddragelse	Antal	Procent	Median	25. percentil	75. percentil
Fase			1	1	2
Mest kontrollerende	31	58			
Mindre kontrollerende	19	36			
Mindre delibererende	3	6			
Mest delibererende	0	0			
Form			2	1	2
Mest kontrollerende	16	30			
Mindre kontrollerende	31	58			
Mindre delibererende	3	6			
Mest delibererende	3	5			
Responsivitet			3	2	4
Mest kontrollerende	5	10			
Mindre kontrollerende	14	26			
Mindre delibererende	20	38			
Mest delibererende	14	26			

Note: N=53

6.1.1.1. Fase

På fase-dimensionen placerer langt størstedelen af kommunerne sig i den kontrollerende ende af skalaen. Alle på nær tre kommuner har ikke inddraget borgere yderligere end i de lovpligtige for-offentligheds- og offentlighedsfaser. Desuden har 58 procent af kommunerne i forlængelse heraf fastsat varigheden af offentlighedsfaserne til fire uger eller derunder, svarende til planlovens minimumskrav, og dermed ageret mest kontrollerende. Af tabel 3 fremgår det videre, at 36 procent af kommunerne har valgt at forlænge tidsperioden for en eller begge faser, hvilket klassificerer dem som mindre kontrollerende. Kun 6 procent af kommunerne har ageret mindre delibererende, fordi de

har iværksat borgerinddragelse, der gik forud for den politiske igangsætning af projektplanlægningen og dermed inden for-offentlighedsfasen. Et eksempel herpå er Mariagerfjord. Kommunen afholdt en række ulovpligtige og forudgående inddragelsesmøder, som havde karakter af dialog- og følgegruppemøder inden igangsættelsen af for-offentlighedsfasen. I de offentlige dokumenter beskrives det som en ekstra proces, som Mariagerfjord valgte at gennemføre med henblik på at fremme netop borgerinddragelsen (Mariagerfjord kommune, 2020). Kun to andre kommuner i casematerialet har ligeledes afholdt ulovpligtige forudgående høringer, hhv. Esbjerg og Ikast-Brande. Ingen af de undersøgte kommuner har ageret mest delibererende. Ingen af kommunerne har med andre ord inddraget borgerne i formuleringen af kommunernes energi- eller klimamålsætninger eller i en forudgående udpegning af egnede arealer til anlægsprojekter.

Den kvantitative indholdsanalyse af fase-dimensionen viser altså en klar tendens til, at kommunerne i høj grad kontrollerer, hvornår borgere inddrages, når der planlægges for solcelle- og vindmølle anlæg ved kun at inddrage dem i de lovpligtige faser. En tredjedel af kommunerne har imidlertid på forskellig vis forlænget varigheden af de lovpligtige offentlighedsfaser. Forlængelse af disse perioder begrundes ofte med, at perioden er sammenfaldende med sommerferie, juleferie eller af Covid-19-relaterede årsager.

6.1.1.2. Form

Samme overordnede mønster gør sig gældende ift. form-dimensionen, hvor størstedelen af kommunerne har brugt kontrollerende tiltag. Som det fremgår af tabel 3, har 30 procent af kommunerne ageret mest kontrollerende ved kun at inddrage borgerne gennem skriftlige høringer. Over halvdelen af kommunerne, 58 procent, har suppleret de skriftlige høringer med informationsmøder eller borgermøder, og således inddraget borgerne gennem mindre kontrollerende metoder. En lille andel af kommunerne på hhv. 6 og 6 procent har anvendt mindre og mest delibererende formtiltag. I den mindre delibererende kategori er f.eks. Vejen Kommune, som har inddraget borgerne gennem individuelle dialogmøder, der indebar et kommunalt tilbud til de nærmeste naboer om at få besøg af en medarbejder fra forvaltningen til drøftelse om anlægget over en kop kaffe (Vejen Kommune, 2021: 1; Rasmussen, 2021). Et par kommuner, herunder Mariagerfjord Kommune, har gjort brug af følgegrupper, der klassificeres som et mest delibererende formtiltag. Følgegruppen bestod af borgerrepræsentanter, der løbende blev konsulteret og inddraget i planlægningen af projektet (Mariagerfjord Kommune, 2020). Ingen af de undersøgte kommuner har anvendt andre typer af digitale løsninger end digitale borgermøder under Covid-19.

Vores analyse af form-dimensionen viser, at det er mest udbredt at supplere de skriftlige høringer med et eller flere borgermøder. Det betyder, at borgerinddragelsen ofte gennemføres som envejsskommunikation og informationsgivning, hvor borgere har mulighed for at stille spørgsmål og udtrykke deres synspunkter, men egentlig dialog og deliberation ikke opnås. Derudover finder vi blandt de mindre kontrollerende cases, at 17 af kommunerne afholdt borgermødet i offentlighedsfasen, 10 af kommunerne afholdt det i for-offentlighedsfasen og de resterende 4 kommuner i begge faser. Et borgermøde afholdt i for-offentligheden, hvor det formelle formål er at indkalde idéer til projektet og igangsætte en debat herom, kan tænkes i højere grad at give plads til dialog og debat mellem borgere og kommune samt understøtte borgeres indflydelsesmuligheder. I dette stadie er projektforslaget endnu ikke udarbejdet, og borgerne har derfor alt andet lige bedre muligheder for at påvirke dets udformning. Vælger kommunen at iværksætte borgermødet i offentlighedsfasen på bagkant af, at et konkret forslag til lokalplan og kommuneplantillæg er udarbejdet, er der færre muligheder for at påvirke udformningen af forslaget og dermed anlægget. Af formålsbeskrivelserne synes det derfor at være mere kontrollerende, når kommunen afholder borgermøder i offentlighedsfasen end i for-offentlighedsfasen. At flere af kommunerne afholder borgermødet i offentlighedsfasen taler dermed også ind i tendensen til, at kommunerne agerer mere kontrollerende på form-dimensionen. Denne analytiske pointe understøttes af interviewet med en planlægger i Viborg Kommune, der gennemførte borgermøder i både for-offentligheds- og offentlighedsfasen:

*Det er selvfølgelig klart, at når man går ind i en idéfase [red. for-offentlighedsfasen], så er der mange flere spørgsmål, man også selv søger svar på, og man er lidt mere afklaret, når man så kommer til en offentlighedsfase, hvor man har planforslagene liggende foran sig.
(Planlægger, Viborg Kommune)*

Opsamlende viser resultaterne, at kommunerne typisk kontrollerer måden, hvorpå de inddrager borgerne ved at supplere de skriftlige høringer med et eller flere borgermøder.

6.1.1.3. Responsivitet

Til forskel for de to ovenstående dimensioner, ser vi på responsivitets-dimensionen en større variation i, om kommunerne udøver kontrollerende eller delibererende borgerinddragelse. 9 procent af kommunerne har ageret mest kontrollerende, og har dermed hverken afspejlet (realistiske) inputs i

den endelige politiske beslutning eller forholdt sig fagligt og sagligt til borgernes synspunkter. På de tre andre kategorier fordeler kommunerne sig således, at 26 procent har ageret mindre kontrollerende, 38 procent har ageret mindre delibererende og 26 procent mest delibererende.

De 26 procent, der har ageret mest delibererende, dækker over 14 cases. Som adresseret i metodeafsnittet omkring udfordringerne med cirkularitet, vil vi undersøge, om disse cases er svarende til de, hvor VE-anlægsforslaget blev politisk nedstemt. Som det fremgår af tabel 4, indgår der også 14 ikke-vedtagne cases i datamaterialet. En krydstabel mellem responsivitet og hvorvidt forslaget blev vedtaget viser, at de ikke-vedtagne projekter placerer sig nogenlunde ligeligt i de mindre og mest delibererende kategorier: blandt de mindre delibererende cases indgår 8 ikke-vedtagne projekter, mens de resterende 6 projekter placerer sig i den mest delibererende kategori.

Tabel 4 Fordelingen af responsivitet opdelt på vedtagne og ikke-vedtagne projekter

Variabel	Vedtaget		Ikke vedtaget	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Responsivitet				
Mest kontrollerende	5	14	0	0
Mindre kontrollerende	14	36	0	0
Mindre delibererende	12	31	8	57
Mest delibererende	8	20	6	43
I alt	39	100	14	100

De 14 mest delibererende cases er dermed ikke udelukkende et udtryk for, at forslagene endte med at blive politisk nedstemt. Det vidner med andre ord om, at nedstemning af VE-anlægsforslag ikke alene afgør, hvorvidt en kommune opnår den højeste grad af responsivitet, men at også andre forhold er med til at afgøre kommunens klassificering som mest delibererende. F.eks. klassificeres Struer Kommune som mindre delibererende trods forslaget blev politisk nedstemt. Beslutningen afspejlede borgernes modstand mod projektet. I for-offentlighedsfasen modtog kommunen 39 høringssvar, der var kritiske over for idéoplægget og som indeholdt en underskriftsindsamling på 208 underskrifter. Idet forvaltningen dog svarede enten 'ingen bemærkninger' eller overfladisk på høringssvarene, kan kommunen ikke klassificeres som mest delibererende (Struer Kommune, 2020a). Ansøgningen blev afvist politisk efter for-offentlighedsfasen på trods af, at forvaltningen vurderede projektet i overensstemmelse med både lovgivning og kommuneplanrammerne for området og indstillede til, at planlægningen skulle fortsætte med et krav om, at de nærmeste naboer blev tilbudt at købe en andel i en af møllerne (Struer Kommune, 2020b).

Som det fremgår af tabel 4 er der dog imidlertid ingen af de nedstemte projekter, der klassificeres som kontrollerende. Der er således en sammenhæng mellem, at nedstemte projekter som, jf. vores operationalisering, indikerer den laveste grad af effektivitet, også alle placeres i den delibererende ende af skalaen. For at undgå at lave cirkelslutninger i vores senere analyse af betydningen af en kontrollerende borgerinddragelse for effektiviteten, vil vi være opmærksomme på denne korrelation. Konkret håndterer vi det ved at fokusere på vores andre mål for effektivitet, om implementeringen forsinkes eller reduceres.

Af tabel 4 kan det yderligere aflæses, at der også blandt de cases, hvor forslagene blev vedtaget, findes variationer i, hvor kontrollerende og delibererende kommunerne klassificeres. Størstedelen klassificeres som enten mindre kontrollerende og mindre delibererende, og udtrykker dermed, at de fleste af kommunerne enten responderer sagligt og fagligt, men ingen realistiske inputs fra borgerne medtager, eller svarer sagligt og fagligt på borgernes henvendelser og medtager en delmængde af borgernes inputs. Variationen på responsivitets-dimensionen er opsummerende ikke kun drevet af de ikke-vedtagne cases, men afspejler et generelt mønster på tværs af alle cases.

6.1.1.4. Forskelle mellem dimensionerne

Når de tre dimensioner forholdes med hinanden, står særligt ét mønster tydeligt frem: kommunerne kontrollerer generelt processen mere i, hvornår og hvordan de inddrager borgerne relativt til, hvor responsive de er over for borgernes inputs. Fase-dimensionen har en median på 1, hvilket betyder, at 50 procent af de undersøgte kommuner klassificeres som mest kontrollerende, og således ikke inddrager borgerne på andre tidspunkter end hvad planloven som minimum stiller krav til. Form-dimensionens medianværdi er 2, svarende til, at 50 procent af kommunerne enten har inddraget borgerne gennem skriftlige høringer eller borgermøder. Af tabel 2 fremgår det, at det for begge dimensioner gælder, at den øvre kvartil er 2 og den nedre kvartil er 1, hvilket indikerer en lille spredning mellem værdierne på dimensionerne. Som tidligere nævnt agerer kommunerne generelt væsentligt mere delibererende, når det handler om at forholde sig til og svare på borgernes inputs. Denne dimension har en nedre kvartil på 2, median på 3 og en øvre kvartil på 4, hvilket indikerer en større spredning mellem værdierne relativt til form- og fase-dimensionen.

Andre forskelle mellem dimensionerne kan også fremhæves. F.eks. er kommunerne ikke lige kontrollerende på fase- og form-dimensionerne, men agerer generelt mere kontrollerende på fase-dimensionen, hvor knap 59 procent klassificeres som mest kontrollerende, mens knap 36 procent

klassificeres som mindre kontrollerende. Næsten lige omvendt forholder det sig på form-dimensionen, hvor ca. 30 procent klassificeres som mest kontrollerende og knap 58 procent som mindre kontrollerende. Således viser vores undersøgelse, at borgernes adgang til processen begrænses mest ift., hvornår de får mulighed for at tilkendegive deres synspunkter frem for, hvordan de får adgang til processen, idet kommunerne i de fleste tilfælde inviterer borgerne til et borgermøde.

4.1.1.5. Delkonklusion

Opsummerende viser kortlægningen, at kommunerne særligt kontrollerer, hvornår og hvordan borgere inddrages i planlægningen af de undersøgte solcelle- og vindmølle anlæg. Det gælder særligt, hvornår i forløbet borgerne inddrages, hvor over halvdelen af kommunerne alene inddrog borgerne ud fra de i lovgivningen fastsatte minimumskrav. Tendensen er også, at kommunerne kontrollerer, hvordan borgerne deltager, udtrykt ved, at de fleste kommuner maksimalt afholder borger- eller informationsmøder, når de tilrettelægger borgerinddragelsesforløb. Anderledes agerer kommunerne mere delibererende, når det drejer sig om at forholde sig til og indarbejde borgernes inputs i beslutningsprocessen. Det skal dog understreges, at vores resultater ikke kan generaliseres til den enkelte kommunes generelle tilgang til borgerinddragelse, da de enkelte borgerinddragelsesforløb afhænger af flere forskellige faktorer.

6.1.2. Borgerinddragelse internt i kommunerne

Mens vi i den foregående analyse har undersøgt borgerinddragelsen overordnet på tværs af kommunerne, vil vi nu analysere borgerinddragelsen i de enkelte cases ud fra en helhedsbetragtning af de tre dimensioner. Vi præsenterer tre interessante fund fra at have brugt det teoretiske framework i empirien: for det første tenderer kommunerne til ikke at agere lige kontrollerende og delibererende på alle dimensioner. For det andet, hvordan en (næsten) komplet delibererende case og en komplet kontrollerende case kan se ud. For det tredje, hvordan to ens klassificeringer i praksis kan se meget forskellige ud. I analysen fremgår bl.a. de tre kommuner, der også medtages i den efterfølgende delanalyse af betydningen af kontrollerende og delibererende borgerinddragelse for legitimiteten og effektiviteten af et VE-anlægsforslag.

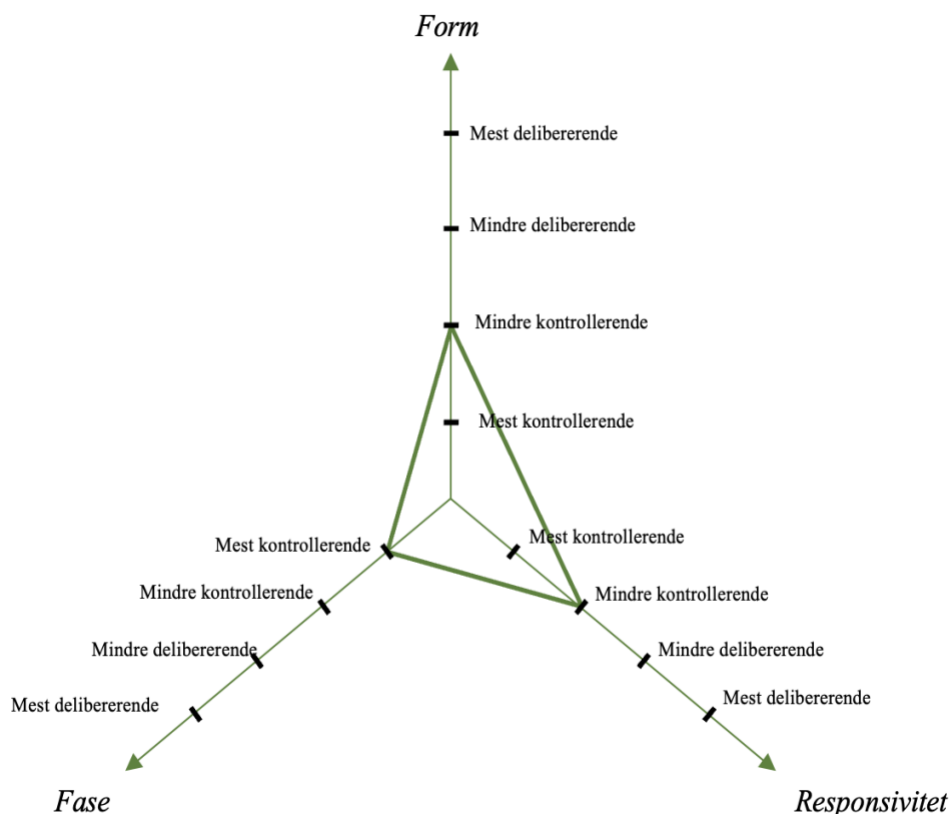
6.1.2.1. Interne forskelle i kommunernes borgerinddragelsesprocesser

Et af de empiriske fund er, at kommunerne generelt ikke agerer lige kontrollerende eller delibererende på de tre dimensioner. Faktisk scorer kun tre af kommunerne den præcist samme score på alle deres tre dimensioner. De øvrige kommuner udøver varierende grader af kontrol og deliberation i de forskellige dele af borgerinddragelsesprocessen. Dette fund underbygger vigtigheden af at opdele og

undersøge borgerinddragelsesprocesser via tre dimensioner, således at de forskellige elementer og deres eventuelle påvirkninger på legitimitet og effektivitet kan undersøges. De tre kommuner, der scorer ens på alle tre dimensioner, er **Svendborg**, Aalborg og Ringkøbing-Skjern. Den generelle tendens til interne forskelle i kommunernes borgerinddragelse kommer både til udtryk i mindre og større grad, som vil blive uddybet i den følgende del af analysen.

Tendensen til mindre variationer mellem de tre dimensioner kan eksemplificeres med casen i Lolland Kommune. Illustreret i figur 3, klassificeres kommunens borgerinddragelsesproces som mest og mindre kontrollerende. I planlægningen af 8 vindmøller ved Rødby Fjord III foregik inddragelsen som mest kontrollerende ift. fase-dimensionen, idet borgerne blev inddraget efter planlovens minimumskrav i fire ugers for-offentlighedsfase og otte ugers offentlighedsfase (Lolland Kommune, 2017a). På form- og responsivitets-dimensionen klassificeres kommunen som mindre kontrollerende. I for-offentlighedsfasen supplerede kommunen den skriftlige høring med et borgermøde, hvor Lolland Kommune og projektopstiller fortalte om projektet, og borgere havde mulighed for at stille spørgsmål (Lolland Kommune, 2016a: 5; Lolland kommune, 2017b: 6). Hvad angår responsivitets-dimensionen klassificeres kommunen som mindre kontrollerende, idet kommunen hverken var responsiv over for bemærkninger fra for-offentlighed- eller offentlighedsfasen omkring anlæggets placering og ej heller forholdte sig sagligt til bemærkningerne. Kommunen informerede videre ikke borgerne om, at man ønskede at fastholde placeringen for i fremtiden at kunne placere endnu en række vindmøller svarende til en fordobling af parkens kapacitet i parken (Lolland Kommune, 2016b: 12). Til trods for dette klassificeres kommunen ikke som mest kontrollerende, fordi bemærkningerne fra for-offentlighedsfasen blev besvaret (Lolland Kommune 2016c), mens bemærkningerne fra 29 borgere i offentlighedsfasen blev behandlet i en tematisk opdeling (Lolland kommune, 2017c: 62-63). Kommunens samlede borgerinddragelsesforløb er visualiseret i nedenstående figur 3.

Figur 3 Borgerinddragelsesprocessen i Lolland Kommune



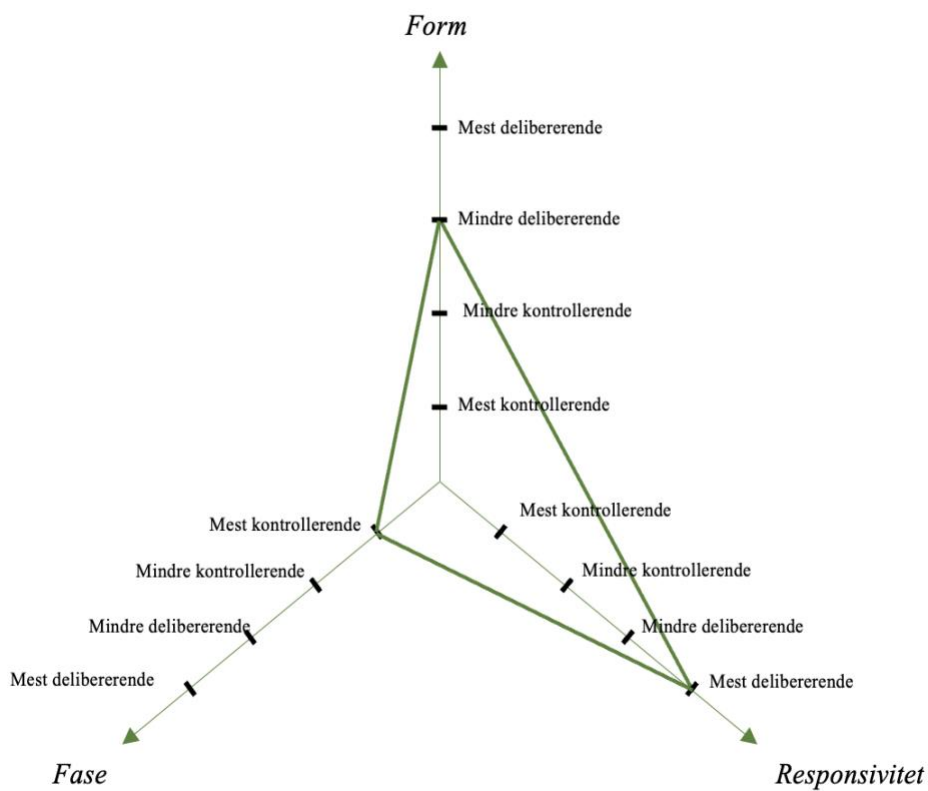
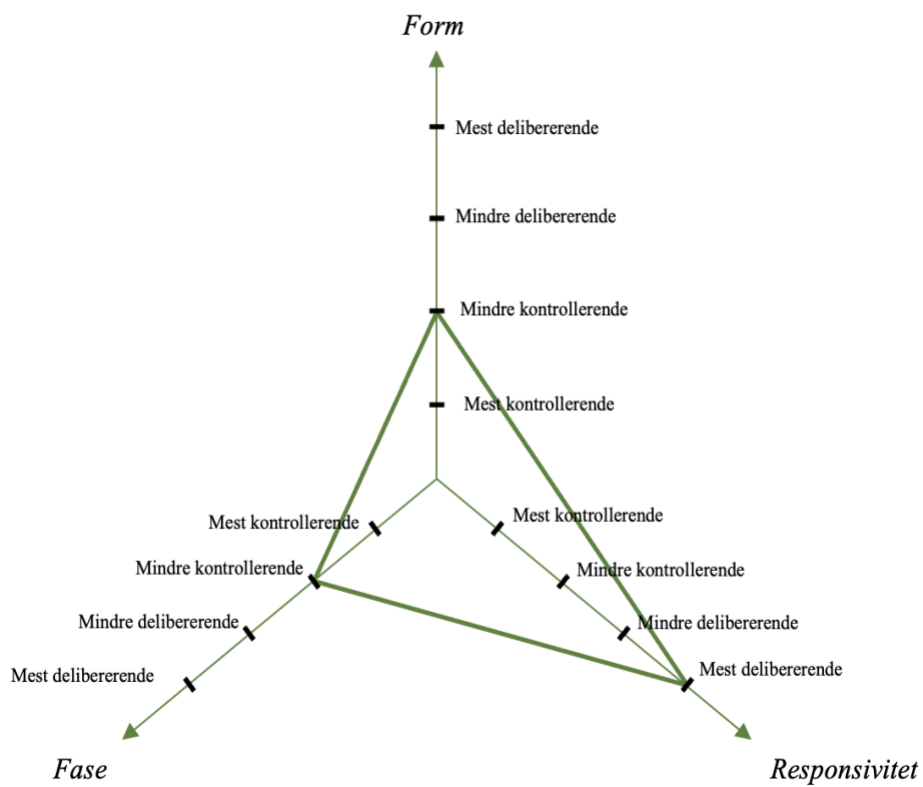
Tendensen til, at nogle af kommunernes borgerinddragelsesproces varierer meget i graden af kontrol og deliberation på de tre dimensioner, kan eksemplificeres med Viborg og Haderslev Kommune.

Borgerinddragelsen ifm. solcelleanlægget ved Kvosted i Viborg Kommune klassificeres som mindre kontrollerende ift., hvordan og hvornår borgerne blev inddraget, og mest delibererende angående responsivitet. Som mindre kontrollerende formløst supplerede kommunen de lovpligtige skriftlige høringer med et borgermøde under både for-offentlighed- og offentlighedsfasen (Viborg Kommune, 2021a; Viborg Kommune 2021c: 32). Klassifikationen som mindre kontrollerende på fase-dimensionen kan henføres til, at for-offentlighedsfasen blev forlænget til at vare 5 uger, mens offentlighedsfasen blev forlænget til at vare i 10 uger, fordi der var sammenfald med industriferien (Viborg Kommune, 2021a; Viborg Kommune 2021c: 32). Analysen af responsivitets-dimensionen viser høj grad af responsivitet i håndteringen af borgernes bemærkninger. Borgernes bemærkninger besvares både sagligt og fagligt, og kommunen har videre taget alle realistiske inputs med i planlægningen. F.eks. imødekommes et ønske om at ændre beplantningen (Viborg Kommune, 2021b: 3). De forslag, der ikke blev inkorporeret i den endelige lokalplan, redegjorde kommunen for på saglig

vis. F.eks. foreslog en borger at nedgrave anlægget for at minimere visuelle gener, til hvilket kommunen svarede: *“Indsatsen for afgravning og flytning af jord [red. er] ikke proportional med den ønskede effekt om at reducere solcellernes synlighed.”* (ibid.: 4).

Casen i Haderslev Kommune kan karakteriseres som hhv. mindre og mest delibererende på form- og responsivitets-dimensionen, mens den i kontrast hertil har været mest kontrollerende på fase-dimensionen. Borgerne blev inddraget i en 4 ugers for-offentlighedsfase (Haderslev kommune, 2016: 10) og i en 8 ugers offentlighedsfase (Haderslev kommune, 2017a: 3) i overensstemmelse med planlovens minimumskrav, hvilket afspejler en mest kontrollerende borgerinddragelse. Hvad angår metoden til at inddrage borgerne, blev der omvendt taget omfattende initiativ til at facilitere dialog med borgerne og centrere inddragelsen omkring borgernes inputs. Efter for-offentlighedsfasen afholdt kommunen et dialogmøde, hvor både projektopstiller og modstandere af projektet fik lov til at fremlægge deres synspunkter (Haderslev Kommune, 2015). På mødet deltog også repræsentanter fra kommunen for at sikre dialog mellem parterne og indsamle inputs og viden til den efterfølgende sagsbehandling (ibid.). Denne delibererende karakter afspejles også i, hvor responsiv kommunen var over for de indkomne bemærkninger. Kommunen forholder sig sagligt til bemærkningerne i begge offentlighedsfaser, og besvarede samtlige 128 indkomne høringssvar (Haderslev Kommune, 2017b). Videre, på baggrund af bemærkninger fra for-offentlighedsfasen, foretog kommunen yderligere undersøgelse af de visuelle og støjmæssige påvirkninger for de nærmeste naboer samt genovervejede vindmøllernes opstillingsmønster (Haderslev Kommune, 2016: 10). Projektet endte med at blive nedstemt af politikerne, hvilket viser politisk responsivitet over for de 2007 underskrifter og 105 individuelle høringssvar mod projekt. Begge kommuners samlede borgerinddragelsesforløb er visualiseret i nedenstående figur 4.

Figur 4 Borgerinddragelsesprocesserne i Viborg Kommune og Haderslev Kommune



Note: Viborg øverst, Haderslev nederst

6.1.2.2. Et delibererende og kontrollerende eksempel

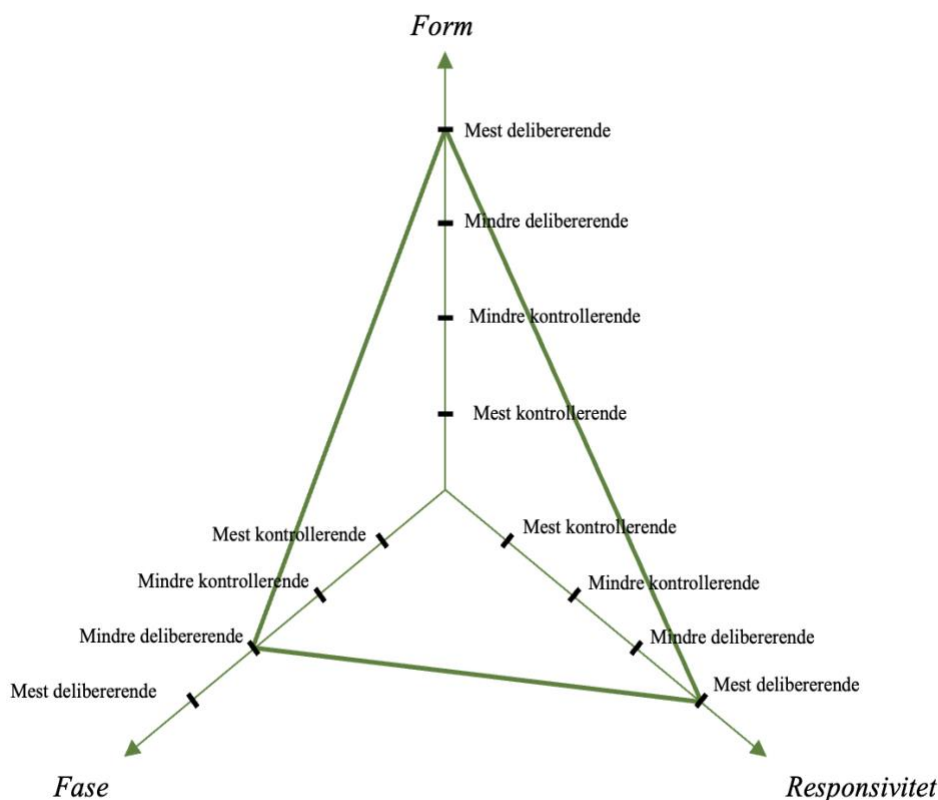
Vi vil nu præsentere vores analyse af, hvordan en hhv. delibererende og kontrollerende borgerinddragelsesproces på de tre dimensioner udfolder sig. Begge cases videreføres i anden delanalyse for at belyse vores hypoteser.

Esbjerg Kommune er med repowering-forslaget om at udskifte 7 eksisterende vindmøller ved Tjæreborg Enge, med 4 vindmøller på 180 meter, et eksempel på en delibererende case. Kommunen scorer hhv. mest delibererende på form- og responsivitet-dimensionerne og mindre delibererende på fase-dimensionen. Ifm. planlægningsprocessen iværksatte kommunen en række innovative foranstaltninger i tillæg til et digitalt borgermøde. Sagsbehandlingen foregik under Covid-19-restriktionerne, og borgermødet blev derfor afviklet digitalt og blev optaget i et lydstudie (Esbjerg Kommune, 2021a). Derudover blev borgerne inddraget gennem nogle uformelle seancer med henblik på at facilitere en dialog mellem kommune, opstiller og borgere (Esbjerg Kommune, 2019). Konkret afholdt kommunen to arrangementer, et 'Leg og Lær' arrangement og et formiddagsarrangement foran den lokale SuperBrugs. 'Leg og Lær' arrangementet blev iværksat som et familiearrangement med henblik på at nå ud til et yngre segment, som ofte har svært ved at deltage i de klassiske borgermøder (Jørgensen, 2019). Formålet var, at interesserede borgere kunne besøge arealet, give børn mulighed for at lege med vindmøller og de voksne snakke med repræsentanter fra kommunen omkring planlægningsprocessen (ibid.). Også arrangementet ved den lokale SuperBrugs var et forsøg på at skabe en mere uformel borgerinddragelse, komme i kontakt med lokalområdets borgere og opnå en indsigt i deres synspunkter. Begge disse foranstaltninger indikerer interesse i og et initiativ fra kommunens side om at inddrage lokalområdets borgere aktivt.

Klassificeringen som mindre delibererende på fase-dimensionen skyldes, at borgerne blev inddraget i vindmølleprojektet forud for for-offentlighedsfasen og dermed tidligere end planloven tilskriver. Det føromtalt 'Leg og Lær' arrangement blev afholdt inden den formelle planlægning blev opstartet, hvor kommunen skrev: "*[red. for] at give borgere i området mulighed for at kommentere projektet og påvirke dets udformning er det vigtigt med en tidlig dialog.*" (Esbjerg Kommune, 2019). I byrådsreferatet fremgår det yderligere, at den tidlige inddragelse blev gennemført med henblik på at få indblik i borgernes synspunkter og holdninger, inden der lå et gennearbejdet udkast til projektforslaget klar, der ellers ville begrænse borgeres indflydelse på projektet (ibid.).

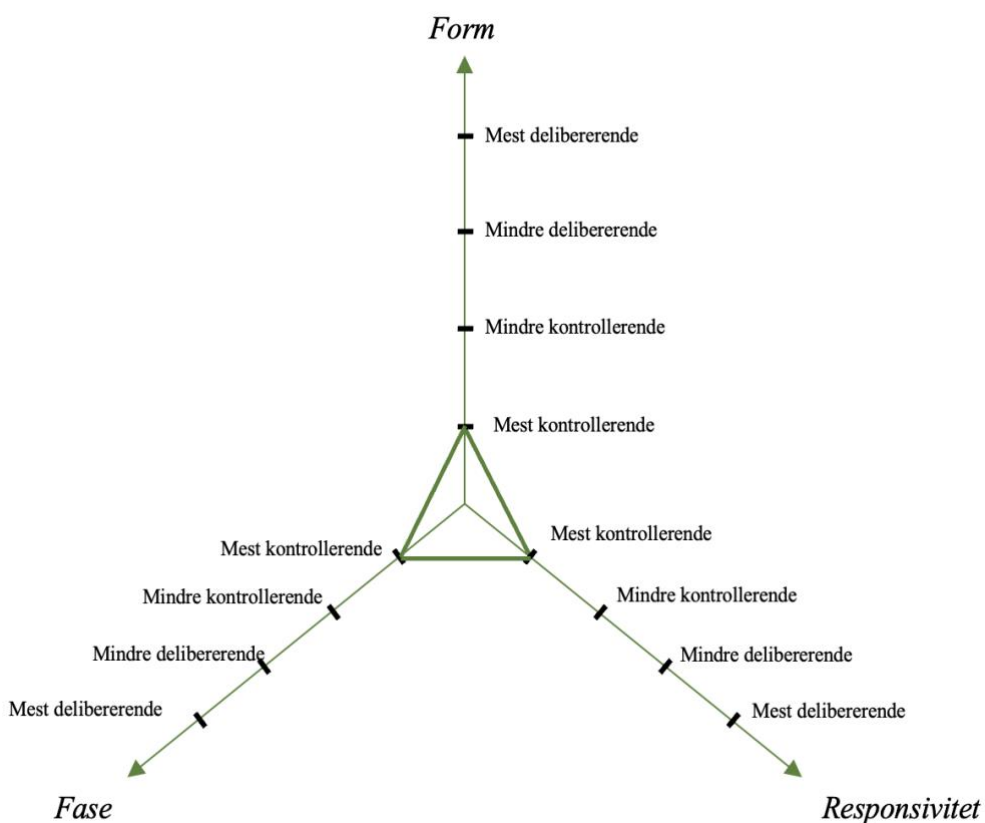
Kommunen håndterede videre borgerinddragelsen på mest delibererende vis i deres behandling af høringssvarene. Kommunen modtog hhv. 45 og 172 høringssvar i for-offentlighedsfasen og offentlighedsfasen. Kommunen forholdt sig generelt fagligt og sagligt til bemærkningerne, og udarbejdede et høringsnotat i begge faser, hvor alle bemærkningerne blev behandlet tematisk. Først blev bemærkningerne beskrevet kort ud fra hvert emne, hvorefter forvaltningen kom med en faglig vurdering af dem og beskrev de handlinger, som det enkelte indlæg ville medføre (Esbjerg Kommune, 2021b: 3). Casen adskiller sig her fra de mere kontrollerende cases, fordi forvaltningen forholdt sig til alle bemærkninger, og f.eks. ved emnet omkring modstand af generel karakter skrive: ”Der er en lang række synspunkter som kan opfattes som en generel modstand mod vindmøller i almindelighed og projektet i særdeleshed. Der er helt legitime synspunkter, som er noteret” (Esbjerg Kommune, 2021b: 7), hvorimod vi i de kontrollerende cases finder, at lignende bemærkninger enten ikke kommenteres eller kommenteres med ”ingen bemærkninger”. Ydermere endte projektet med at blive nedstemt på baggrund af den store modstand, der også viser en responsiv adfærd overfor borgernes synspunkter ifm. beslutningen. Kommunens samlede borgerinddragelsesforløb er illustreret i nedenstående figur 5.

Figur 5 Borgerinddragelsesforløbet i Esbjerg Kommune



Svendborg Kommunes borgerinddragelsesproces ifm. solcelleanlægget ved Tved kategoriseres omvendt som et kontrolleret borgerinddragelsesforløb. For det første valgte kommunen at aflyse et ellers planlagt borgermøde med henvisning til de daværende Covid-19-restriktioner, og tog ikke initiativ til at gennemføre borgermødet digitalt. Øvrige form-tiltag blev ikke iværksat. For det andet blev borgerne kun inddraget i de lovpligtige høringsfaser, der blev sat til at løbe i hhv. 4 og 8 uger, tilsvarende den lovpligtige minimumslængde. For det tredje indsendte borgerne en række høringssvar, der bl.a. gik på utilfredshed med projektets potentielle tilblivelse og forslag til ændringer og alternative placeringer. I kommunens besvarelse af høringssvarene fremgår det, at høringssvarene på intet tidspunkt gav anledning til ændringer. Enkelte henvendelser fra for-offentlighedsfasen har kommunen oplyst at have taget til efterretning, men hvorvidt de blev inkorporeret i selve beslutningsprocessen, har det ikke været muligt at bekræfte. Derudover er en anmodning om at oprette et nyt borgermøde ikke imødekommet. Slutteligt vurderes Svendborg Kommunes håndtering af borgernes høringssvar ikke som en komplet besvarelse, idet nogle af underpunkterne i borgernes høringssvar ikke adresseres. Sammenlagt klassificeres hele borgerinddragelsesforløbet for solcelleanlægget ved Tved som mest kontrollerende, hvilket afspejles med den lille trekant i nedenstående figur 6.

Figur 6 Borgerinddragelsesforløbet i Svendborg Kommune



6.1.2.3. Hvordan samme kategorisering kan udspille sig forskelligt

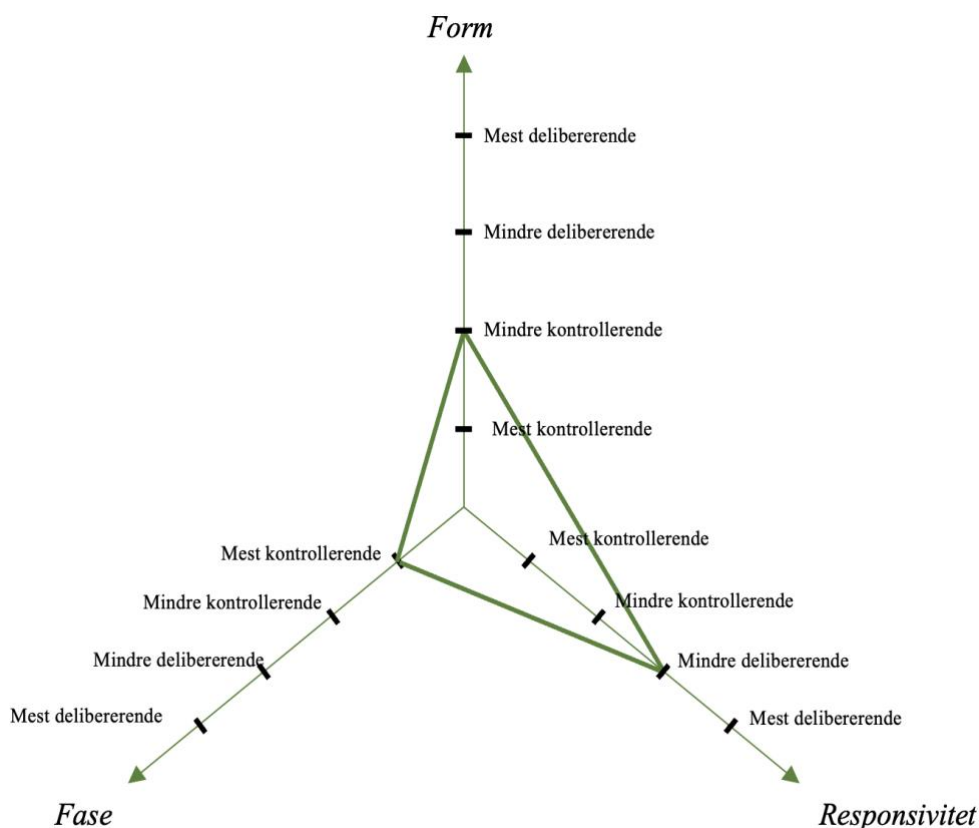
En styrke ved det integrerede teoretiske framework er, at vi kan gruppere borgerinddragelsesforløb, der umiddelbart forløber meget forskelligt, ens ud fra deres egenskaber som kontrollerende og delibererende. Argumentet er, at to forløb i praksis kan være forskellige, men klassificeres ens, fordi de to forløb udtrykker den samme grad af kontrol eller deliberation, blot gennemført på to forskellige måder. Det vil vi nu eksemplificere ved to cases, Morsø Kommune og Faxe Kommune. De scorer præcist det samme ud fra det integrerede teoretiske framework og har dermed ageret lige kontrollerende og delibererende i deres respektive borgerinddragelsesprocesser, der dog i praksis forløb forskelligt.

Kommunerne klassificeres begge som mindre kontrollerende på form-dimensionen. Morsø Kommune afholdt under offentlighedsfasen for solcelleanlægget ved Sindbjerg et borgermøde og arrangerede en bustur til en solcellepark i Billund. Formålet med ekspeditionsturen var at afmystificere solcelleanlægget for de nærmeste naboer (Morsø Kommune, 2018a). Faxe Kommune afholdt også under deres borgerinddragelsesproces for solcelleanlægget ved Jomfruens Egede et borgermøde i offentlighedsfasen (Faxe kommune, 2020), men iværksatte ikke en ekspeditionstur ligesom Morsø. Til trods for, at kommunerne har anvendt forskellige form-tiltag, klassificeres begge som mindre kontrollerende på fase-dimensionen, idet begge forntiltag er kendetegnet ved en interaktionsgrad mellem borgere og kommune, som i højere grad har karakter af projektpræsentation og informationsgivning, der ikke fremmer dialog og deliberation.

De klassificeres tilsvarende som mest kontrollerende ift. deres faseinddragelser trods to forskellige længder på høringsperioderne. Morsø Kommune afholdt en for-offentlighedsfase på tre uger og en offentlighedsfase på fire uger, der ikke blev forlænget trods overlap med industrisommerferien (Morsø Kommune, 2018a). Faxe Kommune afholdt en for-offentlighed på 2,5 uge og en offentlighedsfase på otte uger (Faxe Kommune, 2020). Årsagen til, at kommunernes faseinddragelser begge klassificeres som mest kontrollerende er, at høringsfaserne er afviklet i henhold til kravene i lovgivningen, der foreskriver, at længden af offentlighedsfasen afhænger af omfanget af ændringer og hvorvidt det både er kommuneplantillæg og lokalplan, der sendes i offentlig høring (Planloven, 2020). Derudover står det kommunerne frit for f.eks. at inddrage borgerne på andre tidspunkter i processen eller at udvide høringsperioderne. Disse frihedsgrader har hverken Morsø eller Faxe kommune dog gjort brug af.

Afsluttende er begge kommuners responsivitet klassificeret som mindre delibererende, der afspejler sig i to forskellige former for responsivitet. Morsø Kommune var responsiv over for en delmængde af de indkomne høringssvar. For det første ændrede de solcellepanelernes højde fra de ellers planlagte 3,95 meter til 2,5 meter for at imødekomme borgernes bekymringer om eventuelle gener (Morsø Kommune, 2018b). For det andet ændrede de indhegningen af solcelleanlægget, således at pigtråd blev udtaget som en del af det ellers planlagte anvendte materiale (ibid.). Generelt ønskede borgerne indhegningen fjernet, hvilket kommunen sagligt argumenterede for ikke var muligt af forsikringsmæssige årsager. Casen klassificeres dog ikke som mest delibererende fordi kommunen ikke forholdt sig saligt og fagligt til en række bemærkninger omhandlende utilfredshed med anlæggets placering. Flere af bemærkningerne indeholdt forslag til alternative placeringer, hvilket forvaltningen ikke kommenterede, herunder hvorfor de potentielt ikke var mulige (ibid.). I Faxe Kommune kommer den mindre delibererende adfærd til udtryk på anden vis. Alle bemærkninger og spørgsmål fra idéfasen har kommunen kommenteret individuelt, og ved flere lejligheder er bemærkninger indarbejdet i lokalplanen. Eksempler herpå er reduktion af læhegn således der er mere åbenhed, når borgerne færdes i området og indskrænkning af projektet tre steder for at skabe mest muligt indsyn til skovbrynet (Faxe Kommune, 2021). Årsagen til, at Faxe Kommune ikke kan klassificeres som mest delibererende er, at flere af borgerne ønskede projektet nedlagt eller væsentligt reduceret, hvilket kommunen ikke imødekom. Solcelleanlægget endte dog, som tidligere nævnt, ikke med at blive vedtaget, men det kan ikke tilskrives Faxe Kommunes lydhørhed over for borgerne, men snarere, at Erhvervsstyrelsen og Miljøstyrelsen gik ind i sagen. Myndighederne afgjorde efter besigtigelse, at den konkrete placering var uegnet til placering af solceller grundet dets karakter af et bevaringsværdigt landskab (Erhvervsstyrelsen, 2020a; Erhvervsstyrelsen, 2020b). Faxe kommunes forvaltning udarbejdede på baggrund af denne udmelding et revideret projektforslag, der ville nedskalere projektet fra 159 ha til ca. 53 ha, som blev politisk nedstemt. Klassificeringen som mindre delibererende går dermed på, at borgerne har haft gode argumenter for at få projektet enten droppet eller væsentligt nedskaleret i og med, at to statslige myndigheder gjorde samme indsigelse. De to borgerinddragelsesforløb i hhv. Morsø Kommune og Faxe Kommune adskiller sig dermed i praksis væsentligt fra hinanden på alle tre dimensioner trods de klassificeres med den samme score, hvilket er illustreret i figur 7.

Figur 7 Borgerinddragelsesprocessen i Faxe Kommune og Morsø Kommune



Note: Kommunernes geometriske modeller er ens

6.1.2.4. Delkonklusion

Ovenstående analyser viser, at kommunerne praktiserer kontrollerende og delibererende borgerinddragelse ifm. planlægningen for VE-anlæg på forskellige måder både internt i og mellem kommunerne. De forskellige kommuners geometriske modeller visualiserer, hvordan indplaceringerne på dimensionerne er med til at nedbryde, systematisere og konkretisere disse komplekse borgerinddragelsesforløb og understøtte forståelsen af forskellene imellem dem. De mange forskelle internt i kommunernes borgerinddragelsesprocesser vidner yderligere om, at én samlet score på tværs af dimensionerne ikke ville være meningsfuld, men resultere i for mange middelværdier. Tendensen til, at kommunerne varierer i, hvor kontrollerende og delibererende de internt gennemfører borgerinddragelse, har vi illustreret med Lolland, Haderslev og Viborg Kommune. Vi har derudover præsenteret, hvordan en kommune med en hhv. kontrollerende og delibererende borgerinddragelse analyseres ud fra det integrerede teoretiske framework, som også vil være udgangspunkt for vores næste delanalyse. Afsluttende har vi vist, hvordan frameworket kan

systematisere kontrollerende og delibererende borgerinddragelsesforløb, der i praksis udspiller sig forskelligt med Faxe Kommune og Morsø Kommune som cases.

6.2. Anden delanalyse: Betydningen af borgerinddragelse for legitimitet og effektivitet

Med udgangspunkt i specialets to hypoteser vil vi i denne delanalyse undersøge, hvordan kontrollerende og delibererende borgerinddragelsesprocesser påvirker borgernes opfattelse af legitimiteten af et VE-anlægsforslag og effektiviteten af dets efterfølgende implementering. Derudover undersøger vi også betydningen af en blandet borgerinddragelse. Denne kombination har vi ikke opstillet nogle eksplicite teoretiske forventninger til, men udvalgt på baggrund af den empiriske kortlægning, idet den repræsenterer en tendens blandt kommunerne. Vi vil efterfølgende på tværs af de casespecifikke analyser sammenligne, hvorvidt dele af borgerinddragelsesprocessen fremstår som mere betydningsfulde for forslagens legitimitet og effektivitet end andre. Afsluttende vil vi præsentere en række andre faktorer, som har vist sig i analysen af interviewene også at spille en rolle i forløbene.

Indledende præsenterer vi to displays, der giver en oversigt over det kvalitative datamateriale. Første display, jf. tabel 5, er en samlet oversigt over udtalelser relateret til borgernes opfattelse af legitimitet og forvaltningens udtalelser relateret til implementeringen. Andet display, jf. tabel 6, er en oversigt over borgernes udtalelser omkring kommunens borgerinddragelsesproces, struktureret efter det teoretiske frameworks tre dimensioner. Sammenlagt kan de to displays bruges til at spore om og hvordan den kommunale borgerinddragelse har haft betydning for borgernes opfattelse af forslagens legitimitet og den efterfølgende implementering. Videre er det også muligt at spore, hvorvidt borgere italesætter en eller flere af dimensionerne som mere eller mindre vigtig for deres opfattelse af forslaget, og hvorvidt det afhænger af typen af borgerinddragelse. Citaterne placeret over den stiplede linje udtrykker negative opfattelser, og citaterne under udtrykker positive opfattelser. Videre er direkte citater fra borgerne angivet i kursiv, mens kondenserede citater ikke er. Vi har valgt at kondensere citater, hvis de var meget lange eller indeholdte indskudte sætninger.

Tabel 5 Display for legitimitet og effektivitet

Udsagn om	Case med kontrollerende borgerinddragelse	Case med delibererende borgerinddragelse	Case med sammensat borgerinddragelse
Forslagets legitimitet	<p><i>Jeg tror ikke, det er solceller som sådan, men det er, at der kommer nogen og siger, at nu fælder vi alt jeres natur, og så her sætter vi nogle solceller op. (Sune, Svendborg)</i></p> <p><i>(...) jeg synes ikke, der skal være solcelleanlæg (...) (Sune, Svendborg)</i></p> <p><i>Jeg har ikke været særlig positiv stemt over det. Og nu, ja, så ligger det der. (Jens, Svendborg)</i></p> <p><i>Men altså, ellers kan jeg sgu da ikke huske hvad jeg har tænkt, om jeg overhovedet har tænkt noget, ikke noget positivt i hvert fald. (Jens, Svendborg)</i></p> <p>-----</p> <p><i>Om der var solceller eller marker, det synes jeg egentlig ikke på den måde ville gøre så meget for mig. (Sune, Svendborg)</i></p>	<p>-----</p> <p><i>Ja, fordi jeg bor 800 meter fra vindmøllerne, og jeg ønsker mig ikke store vindmøller. (Lone, Esbjerg)</i></p> <p><i>Jamen, jeg blev glad [red. da forslaget blev nedstemt]. Det gjorde jeg da selvfølgelig. Og jeg tænkte også, har vi bare flyttet problemer til nogle andre? (Lone, Esbjerg)</i></p> <p><i>Jeg synes, det ville være en fejl at lave så store vindmøller, så tæt på. (Hans, Esbjerg)</i></p> <p><i>Det var der så i Tjæreborg [red. massiv modstand], der fik man jo lavet noget shitstorm og sådan noget (Planlægger, Esbjerg)</i></p>	<p><i>Men her, der var det altså ungdommen, der sagde tydeligt, "at det skylder vi vores efterkommere". (Karen, Viborg)</i></p> <p><i>Altså, nu er det jo tiden, det skal være. Men selvfølgelig er min bekymring for, hvad at...hvad skal man sige. Den der forvittering, der vil blive af det, hvad det gør ved jorden. (Karen, Viborg)</i></p> <p><i>Positiv overfor en ny udvikling. Det er jo ikke mange år siden, der stod vi jo og pumpede vand op ad grundvandet. (Karen, Viborg)</i></p> <p><i>Men jeg følger med i samfundsudviklingen. Og det gør det godt for mine medmennesker. Hvor vi tager ansvar, det mener jeg også som borger, at vi skal tage ansvar alle sammen på en eller anden måde. (Karen, Viborg)</i></p>
Forslagets effektivitet	<p><i>(...) jeg husker det ikke som at det var borgerinddragelsen, der gjorde processen længere. (Lokalplanlægger, Svendborg)</i></p> <p><i>Så det er spild af tid at gøre noget som helst. Derfor har vi ikke gjort noget som helst [red. klage]. (Jens, Svendborg)</i></p>	<p><i>Jamen det [red. modstanden] fylder vel alt, på en eller anden måde [red. for at forslaget ikke blev vedtaget. (Planlægger, Esbjerg)</i></p>	<p>-----</p> <p><i>Så på den måde, så kan man sige, at der kan jo godt være modstand mod et projekt, men at det stadigvæk bliver gennemført. (Planlægger, Viborg)</i></p> <p><i>Det [red. reducere af anlægget] vil typisk være en teknisk årsag ja. Jeg kan ikke komme med noget eksempel på, hvor det har været på grund af en borgerhenvendelse, at vi har lavet afgrænsningen mindre. (Planlægger, Viborg)</i></p>

Tabel 6 Display for udsagn om opfattelse af kommunens borgerinddragelse

Udsagn om	Case med kontrollerende borgerinddragelse	Case med delibererende borgerinddragelse	Case med sammensat borgerinddragelse
Inddragelse i relation til fase	Oplever at blive inddraget i forløbet efter beslutningen om, hvorvidt anlægget skulle opføres, var blevet truffet. Mener, at tidspunktet for inddragelse fjernede muligheden for reel indflydelse (Sune, Svendborg)	<i>Vi fik forlænget fristen på høringen henover julen, fordi pludselig var det juleferie, så gik der to uger med det. Så det var fint.</i> (Hans, Esbjerg) ----- <i>Og så inddrage borgerne på forhånd meget mere, meget tydeligere.</i> (Hans, Esbjerg)	
Inddragelse i relation til form	<i>Ja, du siger lige, at de ikke har pligt til at holde møder. Derfor aflyser de og genoptager ikke nogen mødeindkaldelse. De møder, vi har været kaldt til senere, det var ikke noget, som kommunen overhovedet havde med at gøre. Overhovedet ikke. Kommunen har intet foretaget sig.</i> (Jens, Svendborg) <i>Jeg synes virkelig, det er underligt, at der ikke er nogen, der har ringet og sagt, "Kan vi komme ud og se, hvordan ser det ud fra jeres øjne." Det synes jeg virkelig ikke. Vi er dem, der ligger tættest på det.</i> (Mona, Svendborg) Beskriver en negativt oplevelse af at kommunalmedarbejder vurderer, hvilke dele af høringssvar, der skal præsenteres for politikere (Jens, Svendborg) ----- <i>(...) jeg har svært ved at se, hvordan kommunen skulle have gjort det på en anden måde. Hvis man ligesom skræller det hele af og siger, "Jamen altså, okay, beslutningen var taget, der skulle sol til op", jamen altså, så kunne man jo godt holde en masse møder og snakke, men hvis det ikke ændrer noget, så er det da også spild af tid, ikke?</i> (Sune, Svendborg)	<i>Jamen, det [red. digitalt borgermøde] var okay afholdt, det synes jeg, bestemt.</i> (Lone, Esbjerg) <i>Så tænker jeg, at det er egentligt okay, at det er digitalt [red. borgermødet]. Jeg kan ikke huske, hvor mange deltagere der var, men der var mange, der fik mulighed for at sige deres mening.</i> (Hans, Esbjerg) ----- <i>Jeg var ikke med nede til det møde i Tjæreborg Enge [red. Leg-og-lær arrangementet]. Der var jeg ikke i byen. Og jeg tænkte, at det var heller ikke vigtigt at komme derned.</i> (Hans, Esbjerg) <i>Jamen, hvorfor skulle jeg være der [red. til Leg-og-lær arrangementet]?</i> (Lone, Esbjerg) Stiller spørgsmålstejn ved, hvad deltagerne til de uformelle arrangementer har sagt og påpeger, at man kun kan finde ud af det, hvis man søger aktindsigt (Hans, Esbjerg) <i>(...) kommunikationen har været, at det er nok nogle få, der vil være modstandere mod møller, og derfor vil man have fat i de unge familier, så derfor blev en pølse for din mening lavet om lørdagen (...) og de unge kunne man nå gennem det der leg-og-lær-projekt.</i> (Hans, Esbjerg)	<i>(...) så deltager jeg så snart, der er informationsmøde i borgerforeningen. Det er bare for at få mere information.</i> (Karen, Viborg) <i>Og informationsmøderne kommer inde fra kommunen, som har sendt deres folk herud.</i> (Karen, Viborg)

	<p>Jamen, hun [red. medarbejder fra kommunen] var så neutral, at jeg faktisk ikke fik nogen oplevelse. De havde hyret dem der [red. projektopstiller] til at fortælle om, hvad der skulle ske. (Lone, Esbjerg)</p>	
<p>Inddragelse i relation til responsivitet</p> <p>Jeg synes det var ret begrænset, hvordan man i virkeligheden kunne komme med indsigelser imod. Jeg synes, det virkede lidt som sådan et spil fra galleriet, må jeg sige. (Sune, Svendborg)</p> <p>(...) så synes jeg meget, at du kan ændre de her ting, men det er ikke de ting, jeg egentlig vil ændre, hvis jeg skal ændre noget. Så på den måde var det jo også sådan lidt, at så snakker man lidt forbi hinanden. (Sune, Svendborg)</p> <p>Jo, men om planten er rød eller gul er jo fuldstændig ligegyldigt. Det ændrede ikke en dyt på noget af alt det, vi snakker om her [red. placering anlægget væk fra deres grund]. Om det er nøddetræ eller kirsebærtræer, det er jo fuldstændig ligegyldigt. (Jens, Svendborg)</p> <p>Anerkender, at kommunen skal træffe beslutninger, men efterspørger at de begrundet disse beslutninger og tager højde for borgernes synspunkter i dem (Jens, Svendborg)</p> <p>-----</p> <p>(...) de [red. kommunen] overholder de regler, der er, og så kunne jeg gøre indsigelse. Jeg tænker, det er sådan som borgerinddragelse er, i hvert fald som kommunes del af det, er, at de skal jo sende de her hørings svar, eller høringspapirer. (Sune, Svendborg)</p>	<p>-----</p> <p>Nej, de var ligeglade [red. med borgernes synspunkter]. De havde et job, de skulle løse. Sådan var det. (Lone, Esbjerg)</p> <p>Det [red. ændring af møllernes højde] var ikke sagt. Man skulle læse alle de der projekter og beskrivelser, for at se, at det var det, der var sket. Det virkede måske lidt lusket. (Lone, Esbjerg)</p> <p>Så det ændrede bare karakter, uden at man egentlig begrundede det. Fra at det var sådan her, at det var blevet præsenteret, nu var det pludselig sådan her. Der var ikke nogen, der sagde, "Nu skal I høre, vi har godt nok sagt det her projekt på denne her måde. Vi kan få lov til det her. Lovgivningsmæssigt, hvad siger I så?" (Hans, Esbjerg)</p> <p>Og undervejs blev jeg overrasket over, at man kunne snakke med nogle, måske nogle embedsfolk, som aldrig har været i området, men som udtale sig om området. Det overraskede mig egentlig meget, at det måske er sådan noget med, at det kan vi jo ikke have tid til. (Hans, Esbjerg)</p>	<p>Ja det er vigtig for mig. Altså, det er her med at du føler du har været med i det [red. projektet]. (Karen, Viborg)</p> <p>Selvfølgelig forlænger det [red. inddragelse] processen, men man lytter jo til det, og det skal man også. Det skal man. Altså, man skal være til for borgere i kommunen. (Karen, Viborg)</p> <p>Når ting kommer ned over hovedet på dig, så kan du jo egentlig bare blive... men ved du ligesom... får en lillebid af kagen. Så er man med i det. Altså, kan man sige det på samme måde, som du kan gå og blive sur over, at du ikke bliver inviteret med i det. (Karen, Viborg)</p> <p>Ja, jeg føler faktisk mig som en del af det. (Karen, Viborg)</p>

6.2.1. Betydningen af en delibererende borgerinddragelse

Vi vil med Esbjerg-casen, der klassificeres som hhv. mest og mindre delibererende, undersøge vores hypotese om, at en delibererende borgerinddragelse øger borgernes opfattelse af forslagetets legitimitet og derigennem bidrager til en effektiv implementering. For at finde støtte til hypotesen, skal vi observere følgende: for det første skal vi se, at borgerne udviser accept af forslaget og herunder, at kommunens borgerinddragelse har været afgørende for denne accept. Derudover skal vi finde, at forslaget er blevet stemt igennem uden forsinkelser eller reduktioner, og at det kan knyttes tilbage til borgernes accept af projektet.

Imod vores teoretiske forventninger indikerer de to interviews med borgerne, at de ikke opfattede forslaget som legitimt. Det kan bl.a. udledes af, at begge borgere udtrykker tilfredshed med og glæde over politikernes beslutning om ikke at vedtage planerne.

Jamen, jeg blev glad. Det gjorde jeg da selvfølgelig. Og jeg tænkte også, har vi bare flyttet problemet til nogle andre? (Lone, Esbjerg)

Lone betegner forslaget om at udskifte de eksisterende vindmøller ved Tjæreborg Enge med nye, større møller som et problem, og udtrykker bekymring for, at have 'rykket problemet til nogle andre'. Derudover udtaler hun, at det i en kontrafaktiske situation, hvor projektet var blevet vedtaget:

...ville jo så være at overrule alle borgere. (Lone, Esbjerg)

Udtalelserne indikerer en oplevelse af lav accept og uretfærdighed knyttet til forslaget, fordi det står i kontrast til borgerens egne synspunkter og holdninger til anlægget. Videre beskriver Hans dét, at planerne ikke blev politisk vedtaget som, at fællesskabet vandt. Ifølge ham ønskede de fleste borgere nemlig ikke vindmøllerne udskiftet. Begge borgere var aktive i en underskriftsindsamling imod projektet, hvor det var deres oplevelse, at næsten alle byens borgere var imod projektet. Samlet indikerer interviewene, at borgerne havde negative følelser for forslaget og opfattede det som illegitimt, hvilket også udmøntede sig i, at de valgte at yde aktiv modstand mod planerne.

Vi vil videre undersøge, om Hans og Lones manglende accept af forslaget kan henføres tilbage til kommunens borgerinddragelse - og i så fald, hvorfor den delibererende borgerinddragelse mod forventning ikke skabte accept.

I begge interviews fortæller Hans og Lone negativt om de to arrangementer 'Leg og Lær' og 'Din mening for en pølse', som jf. vores teoretiske framework klassificeres som et mest delibererende borgerinddragelsestiltag. Hans kritiserer arrangementerne for at være strategisk målrettet de borgere, som kunne tænkes at være fortalere for projektet. Derfor opnåede kommunen ifølge ham ikke et nuanceret indblik i alle borgernes synspunkter og interesser.

(...) bagudrettet kan vi jo se, at kommunikationen har været, at det er nok nogle få, der vil være modstandere mod møller, og derfor vil man have fat i de unge familier, så derfor blev en pølse for din mening lavet om lørdagen, hvor man tænkte, der kunne man møde de unge familier, og de unge kunne man nå gennem det der leg-og-lær-projekt. (Hans, Esbjerg)

Som adresseret i metodeafsnittet deltog ingen af interviewpersonerne i disse arrangementer. De fortæller under interviews, at de ikke følte, at deres deltagelse var vigtig eller nødvendig. Borgerne pointerer yderligere, at arrangementerne efterfølgende blev fremhævet som en stor succes, men at der ikke var transparens i indholdet eller udfaldet af arrangementerne. De forholder sig derfor undrende over for, hvad der reelt kom ud af arrangementerne, som kunne retfærdiggøre at kalde dem en succes. Det kan dog være en direkte konsekvens af deres manglende deltagelse. Hans oplevede imidlertid udmeldingerne som en mangel på åbenhed og ærlighed, hvilket var med til at udløse negative følelser og modstandsvilje mod projektet.

Og jo mere folk fandt ud af, at det der er blevet sagt ikke passede, jo mere mistede man jo tilliden til det. Og jo mere begyndte man at grave i det. Og på den måde, så tror jeg, at man skabte modstanden selv. (Hans, Esbjerg)

Desuden forstår begge borgere det som, at arrangementerne var primært organiseret af den private projektopstiller med de kommunale medarbejdere som passive deltagere. Dog fremgår det både af de offentlige dokumenter og i interviewet med en daværende planlægger i Esbjerg Kommune, at arrangementerne var besluttet og planlagt af kommunen selv, der ekstraordinært havde en antropolog tilknyttet til at designe mødet. At de opfatter den private projektopstiller som mest synlig, taler ind i

generel opfattelse hos Hans og Lone om, at kommunen var tilbageholdende i processen, og overlod styringen til den private projektopstillere. F.eks. til spørgsmålet om, hvordan Lone oplevede kommunen, svarede hun, at en repræsentant fra kommunen...

...var så neutral, at jeg faktisk ikke fik nogen oplevelse. (Lone, Esbjerg)

Yderligere fremhæver hun, at projektopstillere var mere synlig i borgerinddragelsen relativt til kommunen.

Jamen, de [red. kommunen] overlod til dem [red. projektopstillere] at fremlægge, hvad det gik ud på. Det gjorde de. Og jeg tror, at de fortalte da ikke noget forkert, men vi mærkede ikke, hvad politikerne egentlig mener. (Lone, Esbjerg)

Det indikerer, at borgerinddragelse blev opfattet som i højere grad at afspejle projektopstillers interesser frem for borgernes synspunkter, og at kommunen forholdt sig i baggrunden og overlod styringen til den private aktør. Til spørgsmålet om, hvorvidt Lone oplevede kommunen som interesseret i borgernes synspunkter, svarede hun:

(...) de var ligeglade. De havde et job, de skulle løse. Sådan var det. De havde sikkert også holdninger, men de kom ikke frem, og det skal de jo heller ikke. Men det virkede som en forretningssag, der lige skulle ordnes. (Lone, Esbjerg)

Vi finder altså, imod vores teoretiske forventninger, at de delibererende borgerinddragelsestilag i form af innovative måder at involvere borgerne på, mindskede deres accept af forslaget. Borgerne opfattede tiltagende som ekskluderende og partiske, hvilket har skabt en opfattelse af processen som lukket, og medført en negativ opfattelse af projektet.

Ift. fase-dimensionen hæfter ingen af de interviewede borgere sig ved, at borgerinddragelsen blev påbegyndt forud for den formelle planlægningsproces. 'Leg og Lær'-arrangementet blev afholdt med formålet om en tidlig dialog med borgerne for at afklare, om der var opbakning til projektet og give mulighed for at påvirke dets udformning inden et projektforslag blev udarbejdet (Esbjerg Kommune, 2019). Imod de teoretiske forventninger har interviewpersonerne ikke opfattet arrangementet som et udtryk for en reel interesse i borgernes synspunkter eller som et tiltag, der understøttede deres muligheder for at påvirke planlægningen tidligt i processen. De ser det nærmere som et forsøg på at

iscenesætte en opbakning til projektet, hvilket gjorde borgerne forbeholdne overfor projektet. Således har borgerinddragelsen faktisk mindsket projektforslagets legitimitet blandt interviewpersonerne til trods for, at de blev inddraget tidligere i forløbet end planloven giver dem krav på. Dette understøttes yderligere af, at Hans efterspørger tidligere og tydeligere inddragelse.

(...) inddrage borgerne på forhånd meget mere, meget tydeligere. Og hvis der er modstand, så lad være med at prøve at overtale til noget som helst for at få noget igennem. (Hans, Esbjerg)

Dog bemærkede Hans, at en af høringsperioderne blev forlænget. Det italesatte han som positivt:

...og vi fik forlænget fristen på høringen henover julen, fordi pludselig var det juleferie, så gik der to uger med det. Så det var fint. (Hans, Esbjerg)

Hvad angår betydningen af kommunens deliberation på responsivitets-dimensioen, vil vi, for at imødekomme cirkularitets-udfordringerne, fokusere på kommunens håndtering af de bemærkninger, der ikke handlede om at nedlægge projektet samt hvorvidt kommunen inkorporerede dem undervejs i processen. Som tidligere belyst er Esbjerg Kommunes saglige og faglige håndtering af borgernes høringssvar blandt årsagerne til, at casen kategoriseres som mest delibererende på responsivitets-dimensionen. Hverken Hans og Lone nævner eller kommenterer dog dette som noget, der havde afgørende betydning for deres opfattelse af forslaget legitimitet. En del af deres utilfredshed med forslaget skyldes deres opfattelse af kommunens håndtering af spørgsmålet om vindmøllernes højde, der ændrede sig undervejs i processen. Hans udtaler f.eks.:

Jamen jeg tror, at det oprindelige projekt, vi hørte om, var noget med 150 meter møller. Så skete der en lovændring, som sagde, at de måtte være op til 180. (...) Så det [red. projektforslaget] ændrede bare karakter, uden at man egentlig begrundede det. Fra at det var sådan her, at det var blevet præsenteret, nu var det pludselig sådan her. Der var ikke nogen, der sagde, nu skal I høre, vi har godt nok sagt det her projekt på denne her måde. Vi kan få lov til det her lovgivningsmæssigt, hvad siger I så? (Hans, Esbjerg)

Af høringsnotatet fremgår det i et afsnit om borgernes bekymringer vedrørende højden på vindmøllerne, at projektet, ved ændringen til 180 meter, levede op til alle formelle krav (Esbjerg Kommune, 2021b: 7). Kommunen forsøgte at imødekomme borgerne og deres bekymringer ved at

reducere antallet af møller fra fem til fire (ibid.), samt skærpe kravene til lys- og skyggepåvirkninger (ibid.: 17). Dette bemærkede dog hverken Hans og Lone, og vi kan derfor ikke konkludere, om det havde en positiv eller negativ påvirkning på deres opfattelse af forslaget. Som citatet indikerer, oplevede de omvendt, at kommunen ikke formåede at håndtere ændringen i møllehøjden på delibererende vis. Hans fortalte bl.a., at han oplevede ikke at blive inkluderet i beslutningen om møllehøjden. Lone havde den samme opfattelse, og bemærkede, at hun selv skulle opsøge informationerne om ændringen:

...det var noget, der ikke blev udbasuneret, hvis man kan sige det. Det blev ikke sagt. Det var ikke sagt. Man skulle læse alle de der projekter og beskrivelser, for at se, at det var det, der var sket. Det virkede måske lidt lusket. (Lone, Esbjerg)

Vi kan derfor ikke udlede, at kommunens delibererende tiltag ift. responsivitet spillede en rolle for borgernes opfattelse af forslagets legitimitet. Omvendt har højden på møllerne været med til at skabe mindre accept af forslaget, fordi borgerne ikke oplevede kommunen som transparent og åben omkring det.

Opsamlende synes borgerne ikke at opfatte kommunens borgerinddragelse som tilstrækkelig, hvilket spillede en rolle i, at de ikke accepterede forslaget, men valgte at udøve aktiv modstand. Dette går imod vores teoretiske forventning om, at delibererende borgerinddragelse øger borgeres opfattelse af et forslags legitimitet. Vi finder anderledes, at borgerinddragelsen spillede en rolle i, at borgernes modstand voksede undervejs, idet borgerne følte sig ekskluderet fra processen, der samtidigt blev opfattet som lukket og nærmere orienteret mod projektopstillers interesser og ønsker.

Vi vil nu belyse, om forslagets lave legitimitet også var afgørende for projektets implementering. Planerne om udskiftningen af de eksisterende vindmøller i Tjæreborg Enge endte med at blive politisk nedstemt lidt under to år efter planlægningens formelle opstart (Esbjerg Kommune, 2021a). Det svarer til den laveste grad af effektivitet jf. vores operationalisering. En daværende planlægger tilknyttet projektet bekræfter, at borgernes modstand var afgørende for, at politikerne endte med at forkaste planerne. Direkte adspurgt svarer planlæggeren:

Jamen det fylder vel alt, på en eller anden måde. (Planlægger, Esbjerg Kommune)

Vedkommende fremhæver bl.a. det digitale borgermøde og Covid-19 som årsager til, at modstanden blandt borgerne opstod. Ifølge ham efterspurgte borgerne mere fysisk borgerinddragelse. Fordi kommunen var forhindret heri grundet Covid-19-restriktioner, blev manglen på samme ifølge ham misfortolket som, at kommunen ikke var interesseret i borgernes synspunkter, hvilket bidrog til negative følelser blandt borgerne:

Altså det der fysiske møde betyder bare noget. Og vi var jo bare låst. Så blev det opfattet sådan, at vi ikke ville mødes med dem. (Planlægger, Esbjerg Kommune)

Planlæggeren refererer til modstanden som en 'shitstorm' og påpeger, at kommunen ikke var dygtig nok til at håndtere den. Han udtrykker videre, at man skulle have været bedre til at give borgerne en forståelse for, hvad projektet handlede om, og at det ikke kun var fordelagtigt for projektopstilleren. Som et resultat af kommunens mangelfulde håndtering tog borgerne selv initiativ til at blive inddraget ved at række ud efter lokalpolitikere og invitere dem til ud til lokalområdet. Ifølge planlæggeren fik det den konsekvens, at politikerne kom under pres, fordi de ikke var godt nok forberedt på at håndtere den modstand de mødte.

Og så på et eller andet tidspunkt, så er der jo en af dem (red. kommunalpolitiker), som siger, at det kunne jeg godt nok aldrig nogensinde finde på at stemme for. Og så havde de tilfældigvis en socialdemokrat, der sagde det. Så havde de også tilfældigvis en venstremand, der sagde det. Så var det projekt dødt. (Planlægger, Esbjerg Kommune)

Kort sagt bliver borgernes modstand forklaret som årsagen til, at forslaget ikke blev vedtaget.

Delkonklusion

Opsamlende finder vi med Esbjerg-casen ikke støtte til vores forventning om, at delibererende borgerinddragelse øger borgernes accept af VE-forslag. Særligt ift. form-dimensionen og fase-dimensionen viser analysen mod forventning, at de innovative tiltag bidrager til en negativ opfattelse hos borgerne. Det skyldes, at borgerne oplevede de to arrangementer som ekskluderende og uigennemsigtige, hvilket udfordrer vores operationalisering af delibererende borgerinddragelse, hvilket vi senere i diskussionen vil behandle. Vi finder dog støtte til, at borgernes manglende accept af forslaget var en hindring for implementeringen.

6.2.2. Betydningen af en kontrollerende borgerinddragelse

Vi vil nu undersøge hypotesen om, at kontrollerende borgerinddragelse har en negativ indvirkning på borgeres accept af et VE-forslag, og tilsvarende forringer implementeringen af forslaget. For at finde støtte til forventningen skal vi i **Svendborg-casen, der klassificeres som mest kontrollerende på alle tre dimensioner, finde tre ting:** først skal vi se en lav grad af accept blandt interviewpersonerne. For det andet skal den lave accept kunne knyttes til kommunens borgerinddragelse, og for det tredje skal den lave accept være udslagsgivende for, at realiseringen af forslaget blev enten reduceret eller forsinket.

Det er blandt interviewpersonerne muligt at identificere lav accept af forslaget. Da Sune fortæller om et informationsmøde, afholdt af projektansøgeren, kommer han selv ind på sin holdning til solcelleanlægget:

...jeg synes ikke, der skal være et solcelleanlæg... (Sune, Svendborg)

Videre fortæller han, hvordan forslaget vækkede negative følelser i ham, og fremhæver mere konkret at føle sig irriteret over, at der blev planlagt for anlægget:

Hvis man bor et sted, man er glad for og med natur omkring, og man er flyttet derud af den grund og sådan, så er det jo der, der bliver lavet noget om. Jeg tror ikke, det er solceller som sådan, men det er, at der kommer nogen og siger, "nu fælder vi alt jeres natur, og så her sætter vi nogle solceller op". Og så er der jo selvfølgelig de her, ja, vil den give noget genskin, og er de irriterende og på den måde. Så det er nok meget standard den her med, at vi gerne vil have vindmøller og solceller, men de skal bare ikke stå i vores egen baghave. (Sune, Svendborg)

Tilsvarende fremhæver også en anden borger, Jens, at han ifm. planlægningen for anlægget ikke tænkte noget positivt om forslaget. Jens forsøgte tilmed at etablere en modstandsgruppe, hvilket indikerer lav accept af forslaget.

Så vi har ikke ligesom andre kunnet samle en gruppe. Altså vi er max. tre ejendomme i hele det her spil, der kunne gå hen og gøre noget og sige noget. Det er jo håbløst. Altså jeg har

altid forsøgt, om vi, os tre naboer, kunne gøre noget i fællesskab. Men det kunne vi ikke. Det kunne vi ligesom ikke rigtig finde ud af. (...) Så vi er alene. (Jens, Svendborg)

Videre vil vi undersøge, om den lave grad af legitimitet blandt borgerne kan relateres til den kontrollerende borgerinddragelse, der blev gennemført af Svendborg Kommune. Både Sune, Mona og Jens kommer med eksempler på, at kommunens borgerinddragelse påvirkede deres følelser og holdninger til forslaget. F.eks. fortæller Jens om en oplevelse ifm. indleveringen af deres hørings svar til kommunen:

Da jeg kører ned og afleverer det, så vil jeg gerne lige have en kopi af det de har modtaget fra min side. Og det første chok vi sådan set får, det er, at den person, der giver mig underskriften på det, siger "Jeg sender dét videre, der er relevant." Jamen det jeg afleverer, det er jo relevant. Det skal en kommunalansat jo ikke begynde at vurdere i om det er. (...) Det er jo fuldstændig ude i hampen at komme med sådan en udtalelse. (...) Så det er jo også med til at give os en følelse af...negativt. (Jens, Svendborg)

Også Sune fortæller om sin oplevelse med høringsprocessen. Han beskriver processen som proforma, idet han oplevede muligheden for rent faktisk at påvirke projektet som begrænset til mindre væsentlige forhold.

Jeg kan huske, at det var meget sådan...der blev brugt mange fine ord, og det var meget vigtigt, at man blev inddraget. Men jeg kan også huske, at når det sådan kom til de praktiske ting, så var det ligesom om at, ja, man kunne godt få sin stemme hørt, men der var jo ikke meget, man kunne ændre på. Og tingene var ligesom fastlagt, synes jeg, at jeg oplevede inden, at hele den her proces gik i gang. Jeg synes det var ret begrænset, hvad man i virkeligheden kunne komme med indsigelser imod. Jeg synes, det virkede lidt som sådan et spil fra galleriet. Så i processen var jeg ikke særlig glad for, at det kom på den måde der. (Sune, Svendborg)

Så det har mere været vilkårene for at acceptere det, synes jeg, der nærmest var snakken. Altså jeg har ikke noget indtryk af, at hvis jeg sagde, at det er en rigtig dårlig idé, så bliver der ikke bygget solceller. Det tror jeg ikke kunne være på tale. Og på den måde...man kan sige, at hvis man står der, "Skal vi bygge den, skal vi ikke bygge den", der havde jeg da bestemt et indtryk af, at det ikke var min stemme der vægtede tungest der. (Sune, Svendborg)

Med udtalelserne udleder vi, at Svendborg Kommunes kontrollerende borgerinddragelse på dimensionerne form og responsivitet bidrog til, at både Sune, Mona og Jens fik (flere) negative følelser og en lavere accept af forslaget om at opføre et solcelleanlæg ved Tved. For alles vedkommende har særligt høringsprocessen efterladt dem med et indtryk af, at kommunens arbejde ikke var sagligt og delibererende.

Mona og Jens beskriver yderligere, at de er skuffede over, at kommunen ikke opsøgte dem og inddrog deres synspunkter i grundlaget for beslutningen.

“Men jeg er ikke en, der har været ude at se. Eller været ude og banke på døren og sige, “vi vil gerne lige se, hvordan det ser ud fra jeres side”. (Mona, Svendborg)

De understreger, at skuffelsen over, at kommunen hverken opsøgte dem eller forsøgte at imødekomme deres bemærkninger, bl.a. var årsag til deres negative følelser.

Tror I, at I havde følt anderledes omkring anlægget, hvis for eksempel Svendborg Kommune var kommet ud til jer, lyttet til det her med at flytte solcelleanlægget lidt væk fra jeres grund, så det ikke stod så tæt oppe af jeres hæk? (Interviewer)

100 procent. (Mona, Svendborg)

Nej, skuffelsen i hele det her spil, det er den håndtering, Svendborg Kommune gør overfor sine borgere. (Jens, Svendborg)

Med udtalelserne knytter ægteparret deres skuffelse over Svendborg Kommune tilbage til kommunens kontrollerende borgerinddragelse og sætter det i kontrast til et mere delibererende alternativ. Analysen indikerer altså i overensstemmelse med vores teoretiske forventninger, at den kontrollerende borgerinddragelse havde en negativ indvirkning på borgernes opfattelse af forslaget om at etablere et solcelleanlæg ved Tved.

Vi vil nu belyse, om den manglende legitimitet også videre havde betydning for implementeringen af forslaget. En kontrollerende borgerinddragelse forventes at forringe effektiviteten, fordi borgerne på grund af manglende accept yder aktiv modstand mod anlæggets tilblivelse. Som tidligere adresseret ifm. cirkularitetsudfordringen, ligger der i den kontrollerende borgerinddragelse på responsivitetsdimensionen, at politikere ikke er responsive over for inputs og forslag, herunder f.eks. at nedstemme

det pågældende anlæg. Dog er det fortsat muligt at påvirke effektiviteten på anden vis, og vi vil derfor fokusere på, om opstarten for anlægsarbejdet for forslaget blev forsinket eller om forslaget blev reduceret størrelsesmæssigt.

Forslaget blev vedtaget med et par størrelsesændringer relativt til den oprindelige projektansøgning. Det vedtagne forslag gav tilladelse til opførelse af et solcelleanlæg på 37 ha og en forventet produktionskapacitet på 34 MW svarende til energiforbruget i 9000 husstande mod den oprindelige projektansøgning, der anmodede om etablering af et anlæg på ca. 41 ha og en forventet produktionskapacitet på 24 MW. I de offentlige dokumenter fremgår ingen forklaring på forskellen mellem ansøgningen og det endeligt vedtagne forslag, herunder om det skyldtes borgernes utilfredshed. Under et interview med en lokalplanlægger i Svendborg Kommune fortæller vedkommende om ændringen:

Altså der var jo forskellige indsigelser, som trak den ene vej, og så var der jo både en lodsejer og en bygherre, der gerne ville trække i en anden retning. Og sådan er det jo tit med lokalplanlægning, at så finder man et kompromis... (Lokalplanlægger, Svendborg Kommune)

Lokalplanlæggeren forklarer ikke ændringerne i anlæggets størrelse som en direkte konsekvens af borgernes manglende accept, men som et kompromis mellem forskellige synspunkter. Således var borgernes utilfredshed ikke direkte årsag til, at anlægget blev justeret kapacitetsmæssigt. Lokalplanlæggeren oplyser videre, at processen blev gennemført langsommere end bygherre og projektansøger ønskede, hvilket ikke fremgår af de officielle dokumenter:

Altså det tog i hvert fald længere tid end en lodsejer og den ansøger, eller hvad skal man sige, der var jo et firma bag ansøgningen ikk...altså de ville gerne have det til at gå hurtigere... (Lokalplanlægger, Svendborg Kommune)

Forsinkelsen forklares dog igen hverken med henvisning til borgerinddragelsen eller den lave acceptgrad, men anderledes som et produkt af interne politiske drøftelser om en helhedsplanlægning for VE i kommunen.

...men jeg tror, det var nok mere de her helhedsdrøftelser i udvalget, fordi dem var der flere omgange af, men jeg husker det ikke som, at det var borgerinddragelsen, der gjorde processen længere, men de her politiske drøftelser af..altså hvor mange arealer i Svendborg kommune

*ville man udlægge til solceller, fordi der lå ansøgninger på ret store arealer.
(Lokalplanlægger, Svendborg Kommune)*

Supplerende fortæller Jens direkte adspurgt, at de ikke valgte at påklage beslutningen gennem en formel klagesag. Ægteparrets utilfredshed har dermed ikke bidraget til at forsinke implementeringen eller påvirke projektets omfang.

Nej, fordi klagen gør vi jo i det skriv, som vi har sendt ind, hvor vi kan begrunde, hvorfor vi mener noget andet. Men stille sig op og så sige, "Hallo, vi er imod det hele." Der ved vi jo godt, hvordan man i Svendborg Kommune håndterer det, "Det var sørme synd for dig, men ved du hvad? Beslutningen er truffet kammerat". Så det er spild af tid at gøre noget som helst. Derfor har vi ikke gjort noget som helst. (Jens, Svendborg)

Således tyder analysen på, at borgernes utilfredshed med forslaget ikke har påvirket implementeringen af anlægget – hverken ift. vedtagelse, forsinkelse eller reducere. Vi finder anderledes i interviewet med lokalplanlæggeren tegn på, at andre faktorer såsom kommunens energipolitiske målsætninger samt omfanget af modstanden spillede en rolle for, hvor effektivt forslaget blev implementeret. Et nærliggende spørgsmål bliver dermed, hvorvidt størrelsen på modstanden kunne have spillet en rolle. Vi vender tilbage til dette i diskussionen af alternative forklaringer på sammenhængen mellem borgerinddragelse og implementeringen af VE.

Delkonklusion

I overensstemmelse med vores teoretiske forventninger finder vi, at den kontrollerende borgerinddragelsesproces medvirkede til, at forslaget blev opfattet som illegitimt af borgerne. Kommunens håndtering af borgernes høringssvar og oplevelsen af manglende interesse over for deres synspunkter, var med til at skabe og forstærke negative følelser i borgerne. Dog synes denne mangel på accept ikke at have været afgørende for implementeringen, idet projektet både blev vedtaget og implementeret uden større forsinkelser eller reducere, der kan tilskrives borgerne. Vi finder derfor ikke ubetinget støtte til H1.

6.2.3. Betydningen af en blandet borgerinddragelse

Vi vil nu yderligere belyse vores teoretiske forventninger med udgangspunkt i en case, hvor borgerinddragelsen indeholder elementer af en både kontrollerende og delibererende indsats. Vi fandt i første delanalyse, at der blandt de 53 undersøgte kommunale borgerinddragelsesprocesser er en

tendens til, at danske kommuner gennemfører en borgerinddragelse, der ikke er lige kontrollerende og delibererende på alle dimensioner. Det er derfor interessant at undersøge, hvordan en blandet borgerinddragelsesproces påvirker borgernes opfattelse af et forslags legitimitet og om det har betydning for effektiviteten af implementeringen.

Viborg Kommunes borgerinddragelsesproces ifm. solcelleanlægget i Kvosted kan karakteriseres som mindre kontrollerende på form- og fase-dimensionen og som mest delibererende på responsivitet-dimensionen. Vi har ikke opstillet specifikke hypoteser til, hvordan denne kombination af kontrollerende og delibererende borgerinddragelsesindsatser påvirker borgernes opfattelse af et forslags legitimitet og dets efterfølgende implementering, men vi forventer jf. teoriafsnittet, at den delibererende responsivitet øger legitimiteten, mens graden af kontrol ift., hvordan og hvornår borgerne inddrages, mindsker borgernes opfattelse af forslagetets legitimitet.

Vi vil først belyse opfattelsen af forslagetets legitimitet. Fra interviewet med Karen fremgår det, at hun betragter solceller og VE som vigtigt for samfundsudviklingen. Hun fremhæver, at det betyder noget for hende at tage ansvar og bidrage til udviklingen, og at hun synes lokalsamfundet skal stå sammen om projektet.

Men jeg følger med i samfundsudviklingen. Og vil gøre det godt for mine medmennesker. Hvor vi tager ansvar, det mener jeg også som borger, at vi skal tage ansvar alle sammen på en eller anden måde. (Karen, Viborg)

Hun udtaler videre, at hun ved forslagetets vedtagelse tænkte, at det kunne have været værre. Her henviser hun til, at andre bygge-alternativer på det pågældende område kunne have været støjende eller mere generende sammenlignet med et solcelleanlæg.

Det er nok, som jeg sagde tidligere, at det kan være, at noget af det har været støjende end det. Det har måske været værre. Og det mest bekymrende er forureningen. Det kan man jo godt have en vis bekymring for. (Karen, Viborg)

Interviewet indikerer, at hun opfattede forslaget som legitimt, hvilket kommer til udtryk i en høj accept af projektet. Interviewet med den tilknyttede planlægger indikerer videre, at der var udbredt opbakning i lokalsamfundet. Vedkommende beskriver, at de undervejs ikke oplevede modstand fra borgerne, men oplevede dem som nysgerrige og interesserede i projektet?:

(...) jeg synes bestemt, at der var en god stemning på dagen (red. til et borgermøde), og spørgsmålene var mere for at få indsigt og måske også forstå de her lidt tunge og lange plandokumenter. Det er jo også en grund til at lave de her borgermøder, fordi det kan være meget for borgerne at sætte sig ind i alle de her forskellige bestemmelser og paragrafer og forstå, hvad der ligger bag ved dem. Så det er nok mere oplysning i det, og ikke så meget en kritik, der var i projektet, dengang der var offentlighedsfase på Kvosted. (Planlægger, Viborg Kommune)

Vi finder derfor, at forslaget om solcelleanlægget i Kvosted blev opfattet som legitimt. Vi vil nu videre afdække, om borgerinddragelsen, faciliteret af Viborg Kommune, havde betydning for denne opfattelse.

Karen fortæller i interviewet, at hun deltog i kommunens forskellige borgermøder. Disse borgermøder virkede dog ikke til at have været udslagsgivende for hendes opfattelse af solcelleanlægget. De fremhæves hverken positivt eller negativt, men Karen konstaterer, at hun oplevede, at de udgjorde den primære kommunikation mellem borgere, kommune og projektopstiller. Hun sætter spørgsmålstegn ved, om man kunne have gjort det anderledes.

Informationsmøder og sådan. Kan man så gøre det anderledes? (Karen, Viborg)

Hun fortæller derudover, at hun også selv deltog i møderne for at få information om projektet, og at hun som en del af et lokalsamfund følte sig forpligtet til at deltage i fællesskabet.

Når du bor sådan et sted som her, så deltager du jo, og har du jo et fællesskab. Det er jo ligesom i politik. Du kan ikke gøre ting alene. Du skal samarbejde med andre. Du får ingenting herude – så skal du virkelig være på tværs. Og så har man jo mulighed for at høre andre synspunkter. Og så har man også selv mulighed for noget, og det er jo demokrati. (Karen, Viborg)

Også planlæggeren fortæller, at borgermøderne blev afholdt med henblik på at informere og orientere borgerne om projektet. Det understøtter borgermødets kontrollerende karakter, idet dialog og debat ikke synes at have været omdrejningspunktet for møderne.

Og igen, som jeg også nævnte før, at det er nogle lange processer og nogle omfattende dokumenter, som man som borger skal kigge ind i. Og det er jo det, vi så prøver også at gøre lidt mere spiseligt ved at præsentere det sådan lidt mere overordnet for dem. Og sige, hvad er det egentlig, I går ind til, hvis vi vedtager det her projekt. Så ja, jeg vil sige, at det handler jo 100 procent om, at borgerne bliver oplyste, og det er også derfor, det er et borgermøde, fordi vi skal ud og imødekomme borgerne. (Planlægger, Viborg Kommune)

Ift. fase-dimensionen, har det heller ikke været afgørende for Karens opfattelse af forslaget, at hun først blev inddraget i de formelle offentlighedsfaser eller at de blev forlænget. Af interviewet fremgår det, at hun er opmærksom på, at inddragelsen først begyndte efter at de lokale lodsejere, den private projektopstiller og kommunen havde været i dialog, og havde besluttet at opstarte planlægningen for projektet, men det er ikke noget hun kommenterer negativt på.

Og selyfølgelig har jeg hørt lidt om det (red. solcelle-projektet) i de almindelige nyheder, lokalt. At man havde planer om det. Men landmændene har jo holdt det lidt tæt til kroppen. (Karen, Viborg)

Modsat vores teoretiske forventninger til betydningen af kun at inddrage borgerne gennem borgermøder samt i de lovpligtige faser, synes det ikke at spille en rolle for den legitimitet, som Karen tilskriver anlægget.

Til gengæld fremgår det tydeligt af interviewet, at Karen oplevede både projektopstiller og kommunen som interesseret i hendes synspunkter og villige til at integrere lokalsamfundets ønsker i planlægningen. Det viser sig at være vigtigt for hendes positive tilkendegivelser af projektforslaget. Hun fortæller bl.a., at hun i forvejen havde et ønske om at færdes på det ansøgte areal, men at lodsejeren ikke ønskede, at borgerne opholdt sig der. Derfor var det en positiv oplevelse, at solcelleanlægget gav hende mulighed for det.

Lodsejer ønsker ikke, at vi går på hverken stier eller hans areal. Så tænkte vi lige, at vi kunne tænke lidt fremad, om vi måske kunne få det her selskab, til at lave nogle stier omkring. (...) og han har allerede forberedt sig til at snakke med kommunen, om det var noget, vi kunne arbejde videre med. Og så sagde han, at når vi lejer det her areal, så er det jo os der bestemmer (...) (Karen, Viborg)

I forlængelse heraf understreger hun, at hendes følelse af at være en del af projektet også var afgørende for, at hun accepterede forslaget. Til et spørgsmål om, hvad det havde af betydning for hende, at hun havde medindflydelse på stier og beplantning svarer hun:

Ja det er vigtig for mig. Altså, det her med at du føler du har været med i det. Når ting kommer ned over hovedet på dig, så kan du jo egentlig bare blive... Men ved du ligesom... du bare får en lille bid af kage. Så er man med i det. Altså, kan man sige det på samme måde, som du kan gå og blive sur over, at du ikke bliver inviteret med i det. Men bare få en lille bid. Så er det jo en følelse. (Karen, Viborg)

Udtalelsen indikerer, at kommunens delibererende ageren på responsivets-dimensionen, hvor de integrerede borgernes inputs i planforslagene og på den måde gav borgerne medindflydelse over planlægningen og projektets udformning, havde afgørende betydning for Karens positive opfattelse af projektet. I interviewet fremgår det yderligere, at Karen mener, at kommunen er til for borgerne og har et ansvar i at lytte til dem. Hendes oplevelse var også, at kommunen lyttede til hende og udviste interesse for hendes forslag, hvilket gav hende en følelse af tilknytning til projektet. Dette understøttes af følgende udtalelse:

Ja, jeg føler faktisk mig som en del af det [red. projektet]. (Karen, Viborg)

Det kan i forlængelse heraf nævnes, at deliberation ift. responsivitet for Viborg Kommune også var et væsentligt element i deres måde at gennemføre borgerinddragelsen på. Planlæggeren forklarer bl.a., hvordan de åbent undersøgte og forsøgte at imødekomme borgernes forslag:

Jamen altså, vi undersøger jo helt åbent de forskellige spørgsmål, som der kommer ind og tager stilling til, hvad kan vi imødekomme og hvad kan vi ikke. (Planlægger, Viborg Kommune)

Videre fortæller planlæggeren, at hvis der opstår tvivl om indholdet af borgernes hørings svar, kontakter de borgerne for at afklare tvivlen. Ifølge planlæggeren kan dette have spillet en rolle i, at de oplevede minimal modstand:

Men i enkelte tilfælde, hvor vi simpelthen kan være i tvivl om, hvad det er for en modpointe, der er i deres spørgsmål, så kan vi godt finde på at kontakte dem selv. Og det er måske også

årsagen til, at vi så netop ikke hører fra dem igen, fordi de tænker, at mit spørgsmål er besvaret. (Planlægger, Viborg Kommune)

Samlet synes Viborg Kommunes fokus på netop at imødekomme borgernes inputs at have skabt en tilknytning mellem Karen og projektet, hvilket spillede en rolle for hendes opfattelse af forslagets legitimitet.

Vi vil nu belyse, om opfattelsen af forslagets legitimitet også videre havde betydning for effektiviteten, hvormed anlægget blev implementeret. Planforslaget for solcelleanlægget i Kvosted blev vedtaget af Viborg Byråd med et areal på ca. 106 ha og en forventet elproduktion på ca. 104.000 MWh strøm pr. år (Viborg Kommune, 2021a). Heraf er 94 ha udlagt til solceller, mens 3 ha er udlagt til natur og de resterende ha til infrastruktur (Viborg Kommune, 2021d: 3). Dette er en mindre reducere sammenlignet med den oprindelige ansøgning på 109 ha og en årlig elproduktion på ca. 107.000 MWh (Viborg Kommune, 2020: 3). Derudover fremgår det ikke af de offentlige dokumenter, hvorvidt projektet var forsinket, hvilket planlæggeren bekræfter. Af interviewet med planlæggeren fremgår det videre, at reducere af anlæggets størrelse skyldtes tekniske årsager. Reducere blev derfor ikke gennemført grundet borgerne.

Det [red. reducere af anlæg] vil typisk være en teknisk årsag, ja. Jeg kan ikke komme med noget eksempel på, hvor det har været på grund af en borgerhenvendelse, at vi har lavet afgrænsningen mindre. (Planlægger, Viborg Kommune)

Implementeringen af forslaget skete således med høj effektivitet, men det tyder ikke på, at Karens accept var afgørende for vedtagelsen. Imod vores teoretiske forventninger udtaler planlæggeren, at modvilje mod sådanne projekter typisk ikke har konsekvenser for deres realisering:

Men reelt set, hvis ansøgere kommer og har undersøgt tingene, så kan der jo godt være modvilje til projektet, men de får det jo igennem alligevel. Fordi vi kan jo heller ikke bare argumentere imod, at naboer synes, at det er lidt træls, og så bliver det ikke gennemført. (Planlægger, Viborg Kommune)

Således tyder det ikke på, at modstand som udtryk for lav opfattelse af forslagets legitimitet, ville have ændret på udfaldet af projektet. Vi finder altså ikke i denne case støtte til, at borgernes opfattede legitimitet havde afgørende betydning for, at projektet blev implementeret med høj effektivitet.

Videre indikerer planlæggerens svar også, at manglende legitimitet af forslaget heller havde påvirket effektiviteten af implementeringen.

Delkonklusion

Opsamlende finder vi at Viborg Kommunes mindre kontrollerende ageren ift., hvordan og hvornår borgerne blev inddraget, ikke var afgørende for Karens opfattelse af forslagens legitimitet. Omvendt tyder interviewet på, at kommunens delibererende adfærd ift. at være responsiv over for borgernes inputs, var bidrog til, at hun opfattede forslaget positivt. Forslaget blev implementeret med høj effektivitet, men interviewet med forvaltningen lader os ikke konkludere, at det er en direkte konsekvens af borgernes accept af forslaget.

6.2.4. Tværgående sammenligning af analyserne

Vi vil nu sammenligne resultaterne fra de ovenstående case specifikke analyser for at undersøge, om dimensionerne i det teoretiske framework påvirker borgernes opfattelse af legitimiteten forskelligt på tværs af de tre cases. Formålet er at belyse, om dele af borgerinddragelsen fremstår som vigtigere end andet for den legitimitet, som borgere tilskriver VE-anlægsforslag. Dette bidrager til en yderligere forståelse af konsekvenserne af at udøve (forskellige typer af) borgerinddragelse. Derudover bidrager det til at klarlægge, hvor man for fremtiden kan sætte ind, hvis borgerinddragelsesprocessen skal redesignes for at understøtte borgernes opfattelse af VE-forslag som legitime samt deres effektive implementeringer.

6.2.4.1. Fase

Frameworkets fase-dimension synes kun at spille en mindre rolle for borgernes opfattelse af legitimiteten på tværs af casene. I Svendborg Kommune, hvor borgerne på mest kontrollerende vis ikke inddrages videre end planlovens minimumskrav, synes tidspunktet for inddragelsen ikke væsentlig for deres accept af anlægget. Kun Sune nævner kort, at han først blev inddraget i processen efter, at en række beslutninger allerede var blevet truffet:

Men selve det at bygge det, det har man jo ikke været inddraget i. Det synes jeg var en beslutning, der var taget. (Sune, Svendborg)

Tilsvarende vurderes den mindre kontrollerede faseinddragelse, som Viborg Kommune gennemførte ved at forlænge de lovpligtige høringsperioder, heller ikke at have betydning for Karens accept. Hun hæftede sig på intet tidspunkt ved forlængelsen eller tidspunktet for inddragelse. I Esbjerg, der

repræsenterer en delibererende case, synes tidspunktet for inddragelse at spille en mindre rolle for deres modstand mod forslaget. Til trods for, at kommunen på delibererende vis inddrog borgerne forud for den formelle planlægning, viste analysen, at både Hans og Lone oplevede den tidlige inddragelse negativt. Det skal dog tilføjes, at det ikke alene er selve tidspunktet for inddragelse, der bider mærke i, men også tilrettelæggelsen af det arrangement den forudgående inddragelse var bygget op omkring. Uanset hvad havde det den konsekvens, at Hans og Lone opfattede forslaget som mindre legitimt og var blandt årsagerne til, at de gjorde modstand mod dets tilblivelse. Casen er dermed også speciel, fordi det mod forventning umiddelbart tyder på, at tidligere inddragelse kan have en negativ indflydelse på borgernes opfattelse af et forslags effektivitet, som videre hindrer implementeringen. Dog virker det til, at Hans og Lone oplevede og reagerede på inddragelsen som et kontrollerende tiltag, hvilket vi senere vil diskutere.

På tværs af de tre cases indikerer analysen, at hvornår kommunerne inddrager borgerne har mindre betydning for deres accept samt implementeringen af forslagene. Dette fund er særligt interessant sammenholdt med eksisterende studier, der stort set alle påpeger, at borgere efterspørger tidligere inddragelse. Vores analyse indikerer anderledes, at kontrollerede fase-inddragelse, hvor borgernes deltagelse begrænses til offentlighedsfaserne, ikke er den del af inddragelsesprocessen, som borgerne vægter mest i deres opfattelse af VE-forslagets legitimitet. Ligeledes finder vi, at tidlig borgerinddragelse ikke i sig selv er tilstrækkelig til at opnå borgernes accept. Disse fund samt implikationerne heraf vender vi tilbage til i diskussionen.

6.2.4.2. Form

Vi finder derimod på tværs af casene, at form-dimensionen i større grad spillede en rolle for borgernes accept af de pågældende forslag. For det første fremgår det i analyserne, at alle de interviewede borgere italesætter hvilke forntiltag eller manglen på samme, der er taget i brug for at inddrage dem i processen. I Svendborg beskriver f.eks. Mona og Jens, hvordan både kommunens håndtering af deres høringssvar og den manglende afholdelse af et borgermøde, bidrog negativt til deres accept af anlægget. På samme måde italesætter også både Hans og Lone de forskellige innovative forntiltag iværksat af Esbjerg Kommune i negative vendinger. Borgerne oplevede tiltagene som ekskluderende og partiske, hvilket var udslagsgivende for en opfattelse af planlægningsprocessen som lukket og inddragelsen som utilstrækkelig. Som tidligere nævnt går dette imod vores hypotese, idet de delibererende forntiltag mod vores forventning mindskede borgernes opfattelse af forslagens legitimitet. Dog viste analysen netop, at de innovative tiltag blev oplevet som kontrollerende og ikke delibererende af borgerne, hvorfor casen altså vanskeligt kan bruges til at afkræfte de teoretiske

forventninger til delibererende borgerinddragelse. Hvilken betydning kontrollerende formtiltag havde på Karens opfattelse af forslagens legitimitet i Viborg-case, har vi ikke kunnet identificere. Karen omtaler hverken form-tiltaget i positive eller negative vendinger, men på objektiv vis, og knytter det heller ikke sammen med hendes opfattelse af forslagens legitimitet. Det kan tolkes som, at kommunens afholdelse af borgermøder ikke var afgørende for hende.

Opsummerende finder vi på tværs af casene, at form-dimensionen har spillet en større rolle for borgernes opfattelse af forslagernes legitimitet relativt til fase-dimensionen. Generelt bliver borgerne mere kritisk stemte over for et VE-forslag, når de oplever eller opfatter forskellige kommunale formtiltag som kontrollerende. Kun i Esbjerg-casen havde det dog videre konsekvenser for forslagens implementeringseffektivitet.

6.2.4.3 Responsivitet

De tre case-analyser indikerer, at kommunens responsivitet spillede den største rolle for deres legitimitetsopfattelse. Sammenlignet med de to andre dimensioner, er responsivitets-dimensionen den dimension, som borgerne fokuserer mest på i interviewene. Responsivitet kan komme til udtryk ved enten at indarbejde borgernes forslag i den endelige lokalplan eller komme med faglige og saglige argumenter for, hvorfor det enten ikke er ønskværdigt eller muligt. I Svendborg viste analysen, at borgernes negative oplevelse af kommunens borgerinddragelse i høj grad var relateret til, at de ikke oplevede at have reel mulighed for at påvirke projektet og at de oplevede kommunen som uinteresset i deres synspunkter. I Viborg fremgår det også tydeligt, at kommunens responsivitet var vigtig for Karen. Hun udtalte sig positivt om hendes oplevelse af Viborg Kommune som lyttende og imødekommende, hvilket befordrede accept af forslaget. For Esbjerg-borgerne kan det ligeledes udledes, at kommunens responsivitet har haft en betydning for deres opfattelse af det pågældende forslags legitimitet. På trods af klassifikationen som mest delibererende, følte borgerne ikke, at kommunen forholdt sig åbent til spørgsmålet om højden på vindmøllerne. De opfattede det som, at kommunen var lukket over for deres synspunkter, og det udgjorde en faktor i deres negative opfattelse af forslaget og valg om at udøve modstand.

Sammenlagt viser analyserne, at hvorvidt borgerne føler, at deres synspunkter vægtes af kommunerne, spiller en væsentlig rolle for deres accept af forslaget. Dog viser analyserne også, at responsivitet er relativt for borgerne. Det vil sige, at det for borgerne er forskelligt, hvad de vægter som vigtigt ift. responsivitet. Sammenligner vi de tre cases er det tydeligt, at forskellige forhold havde forskellig betydning for borgerne: i Esbjerg ønskede man størrelsen på vindmøllerne reduceret, i

Viborg ønskede man indflydelse over beplantningen og rekreative områder, mens man i Svendborg omvendt ikke var interesseret i medindflydelse på beplantning, men at anlægget blev placeret længere væk fra borgernes ejendom eller nedstemt. Således kan vi på tværs af analyserne konkludere, at responsivitet har afgørende betydning for borgernes opfattelse af et forslags legitimitet. Måden hvorpå en kommune skal agere responsivitet afhænger af konteksten og hvad, der er vigtigt for lokalområdets borgere.

6.2.4.4. Implementeringen af forslagene

Afslutningsvis vil vi sammenligne analyserne ift., hvordan borgernes opfattelse af forslagernes legitimitet spillede en rolle i implementeringen. Vi finder på tværs af de tre cases umiddelbart ikke nogen klar tendens til, at borgernes opfattelse af forslagernes legitimitet havde betydning for implementeringen. Kun i Esbjerg-casen finder vi tydelige indikationer på, at borgernes modstand var afgørende for, at forslaget endte med at blive nedstemt. I Svendborg-casen fik modstanden ikke kommunen til at nedstemme forslaget og var heller ikke afgørende for de mindre reduktioner eller forsinkelser, der opstod. I Viborg-casen blev implementeret effektivt som teoretisk forventet, men i interviewet med planlæggeren tilskrives dette ikke borgernes accept. En væsentlig iagttagelse fra vores analyse er, at omfanget af modstand anderledes kan spille en rolle. Umiddelbart virker det til, at der i tilfælde med stor modstand blandt borgerne, er større risiko for at der opstår implementeringsudfordringer. De tre cases adskiller sig nemlig ved, at modstanden i Esbjerg var meget mere omfangsrig. Dette vender vi tilbage til.

6.2.4.5 Delkonklusion

Opsummerende viser denne tværgående sammenligning af analyserne, at fase-dimensionen er mindre betydningsfuld for borgernes opfattelse af et forslags legitimitet sammenlignet med både form og responsivitet. Responsivitets-dimensionen synes at være den del af borgerinddragelsen, som er mest afgørende. Endvidere viser analysen ikke umiddelbart nogen klar tendens til, hvordan borgernes opfattelse af legitimiteten videre påvirker implementeringseffektiviteten. Yderligere indikerer interviewene, at også andre faktorer end både borgerinddragelse og borgernes opfattede legitimitet har betydning, hvilket vi derfor nu vil belyse.

6.2.5. Øvrige faktorer end borgerinddragelse, der påvirker legitimitet og effektivitet

Gennem analysen af interviewene bliver det tydeligt, at også andre faktorer end den kommunale borgerinddragelse har påvirket både borgernes accept af forslaget og dets efterfølgende implementering. Tre faktorer går igen: private aktørers borgerinddragelse, lokalpolitiske interesser

og økonomi. Vi præsenterer i nedenstående tabel 7 et display, der viser, hvordan de forskellige faktorer har påvirket borgernes opfattelse af forslagernes legitimitet og effektiviteten, hvormed de er blevet implementeret. Citaterne placeret over den stiplede linje udtrykker negative opfattelser, og citaterne under udtrykker positive opfattelser. Som også nævnt tidligere er citaterne enten medtaget som de oprindeligt er blevet udtalt eller i kondenseret format. Vi medtager disse øvrige forklaringer i vores analyse af flere årsager. For at kunne komme med et kvalificeret bud på, hvordan fremtidens borgerinddragelse skal se ud, er det værdifuldt også at forstå, hvordan andre forhold spiller en rolle for borgernes accept. Det kan nemlig føre til nye idéer eller perspektiver til, hvad kommunernes borgerinddragelse bør understøtte. For det andet er det vigtigt at forholde sig åbent over for disse øvrige faktorer, som synes vigtige for både borgere og forvaltningen, idet det danner grobund for, hvordan fremtidige studier bør undersøge delibererende og kontrollerende borgerinddragelse. For det tredje bidrager analysen til at forebygge fejlagtige konklusioner af borgerinddragelsens rolle, fordi vi kommer mere i dybden med, hvad borgere og forvaltningsmedarbejdere egentlig lægger til grund for deres opfattelser og følelser omkring de pågældende VE-forslag.

Tabel 7 Display for øvrige faktorer

Udsagn om	Private aktørers borgerinddragelse	Lokalpolitik	Økonomi
<p>Opfattelse af forslagens legitimitet</p>	<p><i>Der bliver fortalt om, hvad det går ud på, og så hører vi ikke så meget mere, før der bliver holdt et møde igen, som [red. projektopstiller] indkalder til, og det er åbenbart for en sluttet kreds [red. de der støttede projektet]</i> (Hans, Esbjerg)</p> <p><i>Hvis vi skal være utilfreds med nogen, så er det Vattenfall, vi er utilfreds med. Sådan i store træk.</i> (Hans, Esbjerg)</p> <p>Udtrykker sig negativt om, at kommunen ansatte projektopstilleren til at udforme materiale ment til at sælge projektet (Hans, Esbjerg)</p> <p><i>Og der blev jeg sådan liiiiid. Ikke at jeg ikke synes, børn skal vide noget om vejr og vind og sådan noget, men at være sådan en privat firma, der havde store interesse for Tjæreborg, der skulle undervise i det, det blev jeg faktisk lidt irriteret over.</i> (Lone, Esbjerg)</p> <p>Projektopstiller afviste at opkøbe borgers ejendom til dagspris på en facon, der gjorde negativt indtryk på borgeren (Jens, Svendborg)</p> <p>Synes det er latterligt, at projektopstiller tilbyder indflydelse på beplantning (Jens, Svendborg)</p> <p>Projektopstiller godtog ikke, at der blev stillet kritiske spørgsmål (Jens, Svendborg)</p> <p>Lodsejere er kun interesseret i og drevet af økonomi (Karen, Viborg)</p> <p>-----</p> <p>Sober og ordentligt møde afholdt af projektopstiller (Hans, Esbjerg)</p>	<p><i>Jeg oplevede overordnet det hele, som at borgerne inddrog politikerne, og ikke omvendt.</i> (Lone, Esbjerg)</p> <p>Og der er jo ikke nogen politikere, der i dagens Danmark stiller sig op selvom de har en anden holdning og siger noget. Fordi er du imod den grønne bølge, så er det jo lige så slemt, som borgmesteren i Kerteminde er kommet til at kysse en ansat ikke. Så er man jo ude med det samme. (Jens, Svendborg)</p> <p>Har det været 50 beboere, der vil stå sammen og indkaldte til møder og inviterede pressen, så giver det altid, at de [red. kommunalpolitikere] møder op. Men når der kun er en eller to, der tør sige noget, så blæser man på demokratiets ve og vel. (Jens, Svendborg)</p>	<p>Borgernes tillid forsvandt fordi man satsede på, at kompensation ville afværge modstanden (Hans, Esbjerg)</p> <p><i>Men at tro, at man kan kompensere en del af byen ved at blive generet, for at man så får noget andet stort et andet sted, det tror jeg ikke på.</i> (Hans, Esbjerg)</p> <p>(...) det er fint, men det er jo ikke bare mig, der skal tabe 500.000 på værdien af min ejendom. Det har man ikke lyst til. (...) der kan jeg huske jeg stod i den der proces og tænkte, at jeg ikke kender økonomien i jeres, men det var mit primære fokus, at jeg ikke skulle tabe nogle penge på det. Det synes jeg heller ikke var rimeligt, fordi jeg synes, at man på en eller anden måde, det tænkte jeg, at den drift, der må være, der må man simpelthen i budgetterne indarbejde, at folk bliver stillet, så de ikke får et tab. Det var det, jeg fandt rimeligt og også kæmpede for. (Sune, Svendborg)</p> <p>Jeg føler mig rigtig meget til grin over, at vi skal sætte vores ejendomme på spil for at gavne samfundet. Hvis det her var for samfundets gavn, som man siger det er, så købte man sgu da min ejendom og så solgte man den bagefter, når det hele var stillet op, til den pris man kunne få. (Jens, Svendborg)</p> <p>(..) men vi skal da ikke have vores ejendom til at tabe 1-1,5 mio. kr. fordi det er godt for samfundet. (Mona, Svendborg)</p> <p>-----</p> <p>Tillokkende med kompensation til lokalsamfundet (Karen, Viborg)</p> <p>Erstatning ville skabe accept (Sune, Svendborg)</p>

Påvirkninger på effektiviteten hvormed forslaget implementeres

Og alligevel, så har projektudviklere valgt at køre med 180 meter. Og så havde vi jo ikke rigtig nogen manøvre muligheder, faktisk. (Planlægger, Esbjerg)

Projekttopstiller tillod kun borgere indflydelse på beplantning (Jens, Svendborg)

Der var også blevet opkøbt en ejendom forud. Lodsejer eller ansøger, jeg kan ikke huske hvem, men der var blevet opkøbt en ejendom forud for. Der havde ansøger ligesom, hvad kan man sige.. prøvet at eliminere nogle nabogener. (Lokalplanlægger, Svendborg)

(...) vi havde også nogle politikere, som var meget opsatte på at få forskellige former for vedvarende energi i kommunen. Altså der var et fokus på at få mere bæredygtig energi til kommunen. (Lokalplanlægger, Svendborg)

Det politiske flertals generelle holdning var, at man gerne ville have mere vedvarende energi til kommunen. Det pågældende areal var det bedst egnede til solcelleanlæg (Lokalplanlægger, Svendborg)

Politiske drøftelser omkring en helhedsplanlægning for vedvarende energi forsinkede processen (Lokalplanlægger, Svendborg)

Fordi så inviterede de politikerne enkeltvis ud. Fordi det måtte de jo godt. (...) Og så på et eller andet tidspunkt, så er der jo en af dem, som siger, at det kunne jeg godt nok aldrig nogensinde finde på at stemme for. Og så havde de tilfældigvis en socialdemokrat, der sagde det. Så havde de også tilfældigvis en venstremand, der sagde det. Så var det projekt dødt. (Forvaltning, Esbjerg)

Manglende politisk samarbejde tillod projektet at blive nedstemt (Forvaltning, Esbjerg)

Kæmpede imod forslaget pga. forventning om værditab ved vedtagelse (Sune, Svendborg)

Det fremgår af displayet, at alle tre faktorer primært har en negativ betydning for borgernes opfattelse af forslagens legitimitet og implementeringen af forslagene. Private aktørers borgerinddragelse og økonomiske bekymringer synes at spille en rolle for borgernes opfattelse af forslagenes legitimitet, mens lokalpolitiske interesser virker til at have en betydning for, hvor effektivt forslag implementeres. Dette vil vi i de følgende afsnit uddybe.

6.2.5.1. Private aktørers borgerinddragelse

De interviewede borgere fra Esbjerg og Svendborg fortæller uopfordret om deres respektive oplevelser med de private aktørers borgerinddragelsesprocesser. De vender flere gange tilbage til aktørerne og deres rolle, synlighed og håndtering af forløbene. Som det fremgår af ovenstående display, har de private aktørers borgerinddragelse spillet en rolle for interviewpersonernes opfattelse af de pågældende VE-forslag. Alle beskriver deres oplevelser med de private aktører i negative vendinger, og indirekte, hvordan det har mindsket deres opfattelse af projekternes legitimitet. F.eks. udtrykker Hans sig negativt om den private aktørs væsentlige rolle i hele forløbet:

Jeg tror, at processen på en eller anden måde er løbet af hænde ved, at man laver [red. projektopstiller] beskrive...man køber jo deres konsulenter til at skrive de der miljørapporter og alt materialet, fordi kommunen som sådan...det tror jeg ikke kun er Esbjerg kommune, ikke har penge til det. Så bruger man dem, der er projektholdere, dem bruger man egentlig til at udforme det materiale, som skal sælge projektet. Og så bliver man forblændet af, at de skriver, at vi har holdt borgerinddragelse, og det var sådan en succes, og det var smadder godt. (Hans, Esbjerg)

Der bliver fortalt om [red. til informationsmødet], hvad det går ud på, og så hører vi ikke så meget mere, før der bliver holdt et møde igen, som [red. projektopstilleren] indkalder til, og det er åbenbart for en sluttet kreds. (Hans, Esbjerg)

Også Jens fortæller, at den private opstiller for solcelleanlægget ved Tved var meget involveret i kontakten med borgerne både til arrangementer, men også på tomandshånd. Af uformel karakter oplevede ægteparret f.eks.:

I hvert fald bankede ham for [red. projektopstilleren] på vores dør to gange. Og det var nærmest en god gang rygklapning. "Jamen, kunne I ikke tænke jer, at nogle træer, der

er gule, røde eller grønne?” Det er fuldstændig latterligt at komme med sådan noget.
(Jens, Svendborg)

Også Mona beretter negativt om mødet med den private projektopstiller:

Det er ikke fordi, vi er imod solceller. Men vi ville så gerne have haft, at de havde flyttet dem en anelse længere væk fra vores hus. Men det kunne der slet ikke blive tale om, for så var det jo virkelig ikke stort nok. Så valgte vi det, at det var fint nok, så køber I bare vores ejendom. Og så flytter vi. Så er der fri, så kan I sælge den bagefter, som I vil. Men nej, sådan arbejdede de ikke. (Mona, Svendborg)

Ægteparret mødte også projektopstilleren på mere formelle vilkår til et informationsmøde, som opstilleren afholdte for de nærmeste naboer. De beskriver mødet som et mindre sammenstød mellem naboer og projektopstiller:

Og vi stillede meget kritiske spørgsmål. Og det endte jo med, at de der to fra [red. projektopstiller], de rejste sig op “Nå, vi kan jo ikke komme længere her. Vi møder jo ikke positiv vilje.” Hvor [red. projektansøger] siger “Nej, nej, det passer altså ikke. De har saftsusme lov til at stille de spørgsmål, de gør. Og det er kun rimelige spørgsmål, de stiller.” Det er den eneste positive ting, vi har opnået i hele de tre år, den proces her.
(Jens, Svendborg)

Borgerne udtaler sig således ikke eksplicit om, hvorvidt den private borgerinddragelse har påvirket deres opfattelse af forslagernes legitimitet eller hvorvidt det gjorde dem mere tilbøjelige til at udøve modstand. Karakteren og de negative følelser, der beskrives i udtalelserne, indikerer dog, at den private inddragelse ej heller har været uvæsentligt. Det efterlod borgerne med et mere negativt indtryk af projekterne end udgangspunktet, hvilket vi forventer har en tilsvarende negativ indflydelse på deres opfattelse af projekternes legitimitet.

Et andet interessant fund fra analysen er, at det synes at have spillet en rolle for borgerne i Svendborg og Esbjerg, hvem der initierede den indledende kontakt og oplyste dem om projektet. I begge cases fremhæver borgerne, hvordan de erfarede om projektplanerne gennem enten projektansøger eller projektopstiller og ikke gennem kommunen. Dette illustreres med et citat fra Jens.

Og vi blev bekendtgjort med det i, at der ligger en A4-seddel i postkassen, med invitation til et møde i stalden om en 4-5 dage kl. 19.00 eller noget den stil der. Og da vi kommer der, alle os, 8-9 nabohuse, så [red. projektopstiller] som lige kort beskriver, at de har planer om at lægge en solcellepark, og han har allerede fået det hele godkendt af en person i Svendborg Kommune. (Jens, Svendborg)

Af citatet fremgår det videre, at Jens til mødet oplevede projektet som forhåndsgodkendt af kommunen forud for den formelle borgerinddragelse. Han fortæller, at der til mødet ikke var repræsentanter fra kommunen, som ej heller havde publiceret noget om projektet endnu. Også i Esbjerg fortæller Hans, hvordan han første gang hørte om projektet gennem den private projektopstiller, der henvendte sig til lokalrådet. Han fortæller, at der allerede på forhånd var indgået aftaler med de lodsejere, som skulle lægge jord til projektet. Udtalelserne viser, at borgerne oplevede processen som initieret af de private aktører frem for af kommunen, hvilket taler ind i en fortælling fra flere af borgeren, der oplever hele planlægningen som en kamp mellem på den ene side de private aktører og borgerne på den anden side, med kommunen som en partisk aktør i de private aktørers favør. Dette fund er særligt interessant i relation til, at borgerne ikke synes at tillægge, hvornår de blev inddraget i processen særlig betydning, men anderledes finder det væsentligt, hvem der indleder processen og den indledende inddragelse.

6.2.5.2. Lokalpolitiske interesser

Fra interview med Svendborg og Esbjerg kommuners forvaltninger italesættes lokalpolitiske interesser som en faktor, der påvirkede effektiviteten, hvormed forslagene blev implementeret. I Svendborg bidrog lokalpolitiske interesser overordnet til, at forslaget blev implementeret, men dog også forsinket, mens lokalpolitiske interesser i Esbjerg anderledes var blandt årsagerne til, at anlægget blev nedstemt. Således har lokalpolitiske interesser udspillet sig på to forskellige måder blandt vores cases. Medarbejderen fra Svendborg Kommune fortæller for det første, at interne politiske drøftelser trak beslutningsprocessen ud.

Altså det tog i hvert fald længere tid end en lodsejer og den ansøger, eller hvad skal man sige, der var jo et firma bag ansøgningen ikk...altså de ville gerne have det til at gå hurtigere end..men jeg tror det var nok mere de her helheds drøftelser i udvalget, fordi dem var der flere omgange af, men jeg husker det ikke som at det var borgerinddragelsen, der gjorde processen længere, men de her politiske drøftelser af..altså hvor mange arealer i Svendborg

Kommune ville man udlægge til solceller, fordi der lå ansøgninger på ret store arealer.

(Lokalplanlægger, Svendborg Kommune)

Medarbejderen fortæller senere, hvordan kommunens politikere havde stærke præferencer for at hente mere VE til kommunen:

...vi havde også nogle politikere, som var meget opsatte på at få forskellige former for vedvarende energi i kommunen. Altså der var et fokus på at få mere bæredygtig energi til kommunen. (Lokalplanlægger, Svendborg Kommune)

Altså jeg kan sige, at overordnet ville man gerne mere vedvarende energi. Og man drøftede det meget, jo også ved at prøve at lave en helhedsplanlægning for solceller for hele kommunen. Og af at have screenet alle de ansøgninger, der lå, så var det her den mest tilgængelige. (Lokalplanlægger, Svendborg Kommune)

Udtalelserne synes at vise, når man tager i mente, at det pågældende solcelleprojekt blev vedtaget trods modstand blandt de nærmeste naboer, at lokalpolitiske præferencer for et givent projekt kan påvirke implementeringseffektiviteten positivt. I Esbjerg udtaler medarbejderen anderledes følgende om, hvordan de lokalpolitiske interesser påvirkede implementeringseffektiviteten:

Fordi så inviterede de politikerne enkeltvis ud. Fordi det måtte de jo godt. Så var de jo under 5, eller nu var der jo reglerne på det tidspunkt [red. henvisning til Covid-restriktioner]. Og det måtte de jo godt. Og så på et eller andet tidspunkt, så er der jo en af dem, som siger, at "Det kunne jeg godt nok aldrig nogensinde finde på at stemme for". Og så havde de tilfældigvis en socialdemokrat, der sagde det. Så havde de også tilfældigvis en venstremand, der sagde det. Så var det projekt dødt. (Planlægger, Esbjerg Kommune)

Med udtalelsen fortæller medarbejderen, hvordan interne politiske kampe mellem kommunens politikere fik dem til på skift at komme med indrømmelser om ikke at støtte forslaget. Til sidst var der ikke længere tilstrækkelig politisk opbakning bag forslaget.

Lokalpolitik viser sig dermed at have haft forskellige roller for effektiviteten. I Svendborg havde det en blandet påvirkning på effektiviteten, fordi politiske drøftelser først trak beslutningsprocessen ud,

men samtidigt var drivende for forslaget implementering. I Esbjerg blev effektiviteten anderledes negativt påvirket af, at den politiske opbakning svandt pga. interne politiske kampe.

6.2.5.3. Økonomisk retfærdighed

En sidste faktor er borgernes egne økonomiske situationer og bevidsthed om økonomisk retfærdighed. Interviewpersonerne italesætter, hvordan projekterne skaber en økonomisk uretfærdighed grundet en ulige fordeling af gevinster og omkostninger. De bemærker, hvordan anlæggene påvirker deres egne, forventede økonomiske situationer, fordi de er bekymret for værdiforringelser af deres ejendomme. I Svendborg og Esbjerg spillede de økonomiske forhold en rolle i at mindske accepten af forslaget, mens økonomiske kompensation i Viborg-casen understøttede Karens accept.

Interviewpersonerne i Svendborg og Esbjerg opfatter projektopstillerne og projektansøgerne som de helt store vindere, mens borgerne opfatter dem selv som økonomiske tabere. Det kommer bl.a. til udtryk i følgende udtalelser fra Jens i Svendborg:

Der er ikke én af dem, der har fået solceller, der gør det, fordi de skal være grønne i ansigtet. Overhovedet ikke. Det er en kæmpe misforståelse, hvis man tror det. Det er fordi det er skide godt for pengepungen. (...) Jeg føler mig rigtig meget til grin over, at vi skal sætte vores ejendomme på spil for at gavne samfundet. Hvis det her var for samfundets gavn, som man siger det er, så købte man sgu da min ejendom og så solgte man den bagefter, når det hele var stillet op til den pris man kunne få. (Jens, Svendborg)

Ægteparret fortæller også at være uforstående overfor, at borgere på enkeltbasis skal betale for samfundet som helhed:

Hvorfor skal vi som borgere betale for samfundets gunst? (Mona, Svendborg)

Men det som kunne være rart, det var jo, at de kommunale, de 98 kommuner, man har i Danmark, kunne prøve at kigge på at give de mennesker, der kommer til at være i sådan nogle situationer, som vi er, noget bedre erstatning. En fair behandling. (Jens, Svendborg)

I samme stil mener også Sune, at det ikke bør være ham og hans naboer, der betaler for andres gevinster:

...for mig og min nabo, vi havde meget sådan med, at det er jo det økonomiske. Vi har ikke noget imod, at der kommer solceller, men det kan ikke være os, der skal betale for, at nogle andre sætter solceller op. Så vi argumenterede lidt for, at når I tjener nogle penge, så må I også betale os noget erstatning, og så er det fint. (Sune, Svendborg)

Han udtrykker også stor bekymring over, hvordan anlægget påvirker værdien af hans ejendom. Det er en bekymring, der går igen hos også Mona og Jens, men er særligt udtalt hos Sune:

...en frygt for, at man ikke kunne sælge ejendommen, var helt klart det der..jeg har ikke noget mod solceller, der må gerne være solceller, men det, som jeg var nervøs for, det var, at jeg stod med en ejendom, som jeg så ikke kunne sælge, og da jeg så samtidig egentlig havde flytteplaner på det tidspunkt, så var det jo ret vigtigt. (Sune, Svendborg)

...det er fint, men det er jo ikke bare mig, der skal tabe 500.000 på værdien af min ejendom. Det har man ikke lyst til. Der føler man sig måske et eller andet..der kan jeg huske jeg stod i den der proces og tænkte, at jeg ikke kender økonomien i jeres, men det var mit primære fokus, at jeg ikke skulle tabe nogle penge på det. Det synes jeg heller ikke var rimeligt, fordi jeg synes, at man på en eller anden måde, det tænkte jeg, at den drift, der må være, der må man simpelthen i budgetterne indarbejde, at folk bliver stillet, så de ikke får et tab. Det var det, jeg fandt rimeligt og også kæmpede for. (Sune, Svendborg)

...men vi skal da ikke have vores ejendom til at tabe 1-1,5 mio. kr. fordi det er godt for samfundet. (Mona, Svendborg)

Analysen af interviewet med Karen i Viborg indikerer, at udsigterne til at få noget økonomisk ud af projektet bidrog til hendes positive opfattelse af forslaget. Mere specifikt oplever Karen at få andel i VE-ordningens grønne pulje, hvor opstilleren pålægges at indbetale et beløb pr. opstillet MW til den kommune, hvori det pågældende VE-anlæg opstilles. Kommunen administrerer efterfølgende midlerne, der kan anvendes til brede kommunale tiltag med hensigten om fortrinsvis at støtte ansøgte projekter af nære naboer samt grønne tiltag i kommunen (Energistyrelsen, 2023c). Karen fremhævede puljen som en mulighed for at få etableret et forsamlingshus, hvilket hun mente var vigtigt for lokalsamfundet. Hun opfatter det som værende på sin plads, at lokalområder, der udsættes

for et VE-anlæg, kompenseres herfor på en eller anden måde, og accepterer compensationen i form af forsamlingshuset.

Så selvfølgelig er det jo blevet ytret. Men jeg forstår ikke, at det er en splittelse. For det er jo også lokkende med penge her. Det, at et lokalt område skal have en vis procent.
(Karen, Viborg)

Der har lige været i møde om det med at få en procentandel til et eller andet her i vores område. Og det er jo en god slik. (Karen, Viborg)

Som vi også tidligere har påvist, havde Karen generelt en høj acceptgrad af det pågældende forslag om at oprette et solcelleanlæg. Af hendes ovenstående udtalelser tegner der sig et billede af, at dét, at hun og lokalområdet er blevet økonomisk kompenseret, har bidraget til hendes accept af forslaget.

Afsluttende fremhæver Hans, hvordan økonomisk compensation også spillede en rolle for hans accept af forslaget, dog med et væsentligt anderledes fortegn end Sune og ægteparret. Han fortæller, hvordan de blev tilbudt økonomisk compensation pga. repowering-projektet i Esbjerg, men at denne compensation faktisk var udslagsgivende for, at han fik mindre tillid til hele projektet:

Så jeg tror, at man mistede tilliden, og at man satsede meget på de der penge, som man kunne overbevise folk om, at de kunne få det der bonus. At det også kan ændre folks holdning til det. Og i bund og grund tror jeg egentlig ikke, at det kan ændre. Det ændrer i hvert fald ikke min egen holdning, fordi jeg har jo møller stående, som jeg kan se. Jeg synes bare ikke, at de skal være dobbelt så høje. Og det tror jeg ikke, at de kan betale mig for at mene det. (Hans, Esbjerg)

Men at tro, at man kan kompensere en del af byen ved at blive generet, for at man så får noget andet stort et andet sted, det tror jeg ikke på. (Hans, Esbjerg)

Hans er med andre ord af den opfattelse, at han ikke kan kompenseres økonomisk for at ændre sin holdning til projektet. I dette tilfælde har tilbuddet om at blive økonomisk kompenseret således ført til, at han i mindre grad accepterede forslaget med den videre konsekvens, at effektiviteten også blev påvirket, fordi han videre valgte at gøre modstand.

Opsummerende kan borgernes egne økonomiske situationer, deres opfattelse af økonomisk retfærdighed og holdninger til økonomisk kompensation siges at have ydet en påvirkning på deres holdninger til VE-forslagene. Det er interessant, hvordan håndteringen af økonomi dog har ydet forskellige påvirkninger: i Svendborg har manglende økonomisk kompensation ført til en lavere acceptgrad, mens anderledes tilbud herom også førte til lavere accept i Esbjerg. I Viborg har tilbud om økonomisk kompensation dog øget forslagens legitimitet fordi borgeren følte sig kompenseret på tilfredsstillende vis. Endvidere førte også frygten for forringelser af ejendomsværdi til, at borgerne i Svendborg ikke blot fandt forslaget mindre legitimitet, men også ønskede at gøre modstand mod dets tilblivelse.

6.2.5.4. Delkonklusion

Opsummerende har interviews med borgere og forvaltningsmedarbejdere givet indsigt i, at andre faktorer end kommunens borgerinddragelse har spillet en rolle for borgernes opfattelse af de pågældende VE-forslags legitimitet og implementering. Private aktørers borgerinddragelse og borgernes økonomiske bekymringer og holdninger synes primært at påvirke borgernes opfattelse af forslagens legitimitet negativt. Den borgerinddragelse, som de private aktører i de undersøgte cases har iværksat, har bidraget til, at borgerne har været mindre tilbøjelige til at acceptere de pågældende VE-anlægsforslag. Lokalpolitiske interesser påvirker anderledes primært, hvor effektivt VE-anlægsforslag implementeres. Dog kan lokalpolitiske interesser både forværre og understøtte implementeringseffektiviteten. Vi vil i diskussionen komme nærmere ind på, hvorfor dette er tilfældet. Analysen af disse øvrige faktorer indikerer, at kommunens borgerinddragelse ikke alene er afgørende for borgernes opfattede legitimitet og den videre implementering, men virker i et samspil med både inddragelsen fra private aktører og økonomiske incitament. Denne delanalyse bidrager derfor til at sætte den kommunale borgerinddragelse i perspektiv, og indsigterne vil videre blive brugt i policy anbefalingerne.

7. Diskussion

I dette afsnit vil vi først diskutere, om dimensionerne i det integrerede teoretiske framework bør justeres med udgangspunkt i analysens fund. Herefter diskuterer vi nogle metodiske udfordringer i form caseudvælgelsen og cirkularitetsudfordringen, samt hvilken betydning udfordringerne har for vores fund og fremtidige studier. Vi vurderer derudover vores fund mod den øvrige litteratur på området samt alternative forklaringer på den uklare sammenhæng mellem legitimitet og effektivitet. Afslutningsvis kommer vi med tre policy anbefalinger til, hvordan fremtidens borgerinddragelse kan designes, således udfordringerne, der afstedkommer af den nuværende praksis, kan elimineres.

7.1. Justering af det integrerede teoretiske framework

Vi har med dette speciale, til vores vidende, foretaget den første systematiske empiriske undersøgelse af, hvordan danske kommuner designer og gennemfører borgerinddragelse på kontrollerende og delibererende vis i forbindelse med planlægningen for VE-anlæg. Med udgangspunkt i fundene fra analysen, vil vi diskutere modellens fremtidige potentiale.

7.1.1. Diskrepans mellem opfattet borgerinddragelse og operationaliseret borgerinddragelse

Analysen af Esbjerg-casen viste en diskrepans mellem borgernes oplevelse af borgerinddragelsen, som de opfattede som kontrollerende, og vores klassificering af inddragelsen som delibererende. Dette rejser spørgsmålet om, hvordan vi definerer og måler delibererende borgerinddragelse. Casen klassificeres som mest delibererende på form-dimensionen, fordi kommunen gennemførte innovative tiltag i form af uformelle arrangementer. Kommunen iværksatte netop disse tiltag med argumentet: *”... for at give borgere i området mulighed for at kommentere projektet og påvirke dets udformning, er det vigtigt med en tidlig dialog”* (Esbjerg Kommune, 2019). Vi har operationaliseret innovative tiltag som en nytænkning af de klassiske borgermøder, fordi de i højere grad understøtter løbende dialog og kritiske diskussioner mellem parter med potentielt modstridende holdninger. Borgerne oplevede dog tiltagene som mangel på samme: de beskrev arrangementerne som partiske i opstillerens favør og med ringe muligheder for at deltage i debatten eller få sine bemærkninger taget til reel efterretning. Fundet giver derfor anledning til at genoverveje, hvorvidt innovative tiltag bør kategoriseres som delibererende, eller om frameworket skal justeres for fremtidige studier således, at mere innovation ikke nødvendigvis sættes lig med mere deliberation.

I relation til fase-dimensionen ser vi også, at Esbjerg Kommunes tidligere inddragelse af borgerne ikke lever op til vores teoretiske forventninger om en positiv indflydelse på borgernes opfattelse af forslaget. Faktisk bemærker borgerne ikke, at kommunen påbegyndte inddragelsen tidligere, men efterspørger sågar under interviewet, at kommunen havde gennemført en tidligere og tydeligere inddragelse. Det virker paradoksalt, at selv når kommunen bevidst iværksætter en tidlig borgerinddragelsesindsats, honoreres det ikke af borgerne. Det er særlig interessant i lyset af, at tidligere inddragelse ofte fremhæves som et instrument til at fremme borgernes accept i litteraturen, herunder af borgerne selv (Gross, 2007: 2734; Agger & Hoffmann, 2008: 23). Vores analyse indikerer, at efterspørgslen efter tidligere inddragelse muligvis anvendes løst og uden større omtanke for, hvad det indebærer. Det skal dog pointeres, at interviewpersonerne i Esbjerg-casen ikke selv deltog i de arrangementer, der udgjorde den tidligere inddragelse. Det kan være årsagen til, at borgerne i interviewet ikke hæftede sig ved, at inddragelsen blev iværksat tidligere end påkrævet. En anden mulig forklaring kan være, at inddragelsen blev igangsat inden de formelle offentlighedsfaser, men stadig efter, at kommunen havde modtaget en ansøgning fra projektopstilleren, der også allerede havde indgået aftaler med lodsejerne. Det forekommer muligvis uklart for borgerne, at inddragelsen rent faktisk begyndte tidligere i planprocessen end påkrævet.

Fremtidige studier kan med fordel undersøge, hvad borgerne egentlig mener og ønsker, når de efterspørger tidligere og mere dialogbaseret inddragelse. Mere viden om form- og fase-dimensionerne baseret på borgernes perspektiver kan bruges til at justere det teoretiske framework, således at det i højere grad afspejler, hvordan kontrollerende og delibererende borgerinddragelse ser ud. En mere retvisende operationalisering bør med andre ord tage udgangspunkt i også borgernes opfattelser af, hvad der hhv. er et udtryk for kontrollerende og delibererende borgerinddragelse.

7.1.2. Mere kontrollerende end delibererende borgerinddragelse

For det andet finder vi en stærk tendens til, at kommunerne kontrollerer, hvornår og hvordan borgere inddrages. Kun i 3 ud af de 53 undersøgte cases har kommunerne inddraget borgerne forud for opstarten af den formelle planlægning og dermed tidligere, end borgere har krav på, mens kun 6 cases har anvendt formtiltag, der karakteriseres som delibererende. Det får os til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt nogle af de delibererende borgerinddragelsesgreb er urealistiske og uden for praksis i en dansk kontekst, og om det teoretiske framework derfor bør justeres således det i højere grad afspejler denne praksis.

Diskussion er særligt relevant for fase-dimensionens 'mest delibererende' kategori. For at opnå kategoriseringen som mest delibererende skal en kommune inddrage borgerne i behovsanalysefasen. Det definerer vi som inddragelse i beslutninger vedrørende kommunens målsætninger for VE på et mere strategisk niveau, herunder områder, der skal udlægges til potentielle VE-anlæg. Det er en krævende betingelse, og vi finder ej heller, at de undersøgte cases inddrager borgerne i denne fase, hvorfor realismen i en sådan inddragelse kan diskuteres. Dog finder vi eksempler på, at kommunerne inddrager andre aktører aktivt i behovsanalysefasen. F.eks. referer Favrskov Kommune til deres 2025-klimamålstninger, hvor det fremgår, at: *"De lokale aktører på energiområdet var inviteret til at debattere muligheder, udfordringer og perspektiver for klima- og energiområdet i Favrskov Kommune"* (Favrskov Kommune, 2016). Disse lokale aktører var repræsentanter fra energiselskaber, som blev inviteret til dialog- og temamøder. Repræsentanter fra borgergrupper var ikke inviteret til at deltage. Lignende fandt vi, at Holstebro Kommune også i udarbejdelsen af deres energimålsætninger for 2035 inddrog relevante aktører, som gennem workshops drøftede energistrategien for fremtidens solceller og vindmøller. De relevante aktører bestod af kommunens energiforsyningsselskaber. Borgerne var igen ikke repræsenteret. På baggrund af disse eksempler kan man argumentere for, at når kommunerne aktivt inddrager lokale aktører i behovsanalysefasen, synes det ikke urealistisk, at også borgere kan repræsenteres blandt disse aktørgrupper. Omvendt kan man indvende, at det er særligt relevant at have energiforsyningsselskaberne repræsenteret, fordi de besidder specialiseret og teknisk viden, som kan lette kommunens planlægning. Som vi har redegjort for tidligere besidder dog også borgerne specialiseret viden om deres lokalområder, hvilket ligeledes kan bringe værdi til planlægningen (Fung, 2015: 517; Glucker et. al., 2013: 106; Newig og Fritsch, 2009: 207; Hoffmann og Baron, 2018: 23). Opsummerende argumenterer vi for at fastholde operationaliseringen, fordi det ikke synes urealistisk at inddrage borgerne tidligere end den nuværende praksis, og særligt ikke når kommunerne inddrager andre aktørgrupper.

På samme måde kan man også diskutere realismen i operationaliseringen af form-dimensionen. I kortlægningen fandt vi, at kommunerne hverken gør brug af borgerråd, borgerpaneler eller digitale borgerinddragelsesplatforme. Man kan derfor anfægte, hvorvidt tiltagene er realistiske og meningsfulde at videreføre i det teoretiske framework. Et argument for at beholde borgerråd og borgerpaneler er, at de forventes at blive mere udbredte og at flere og flere argumenterer for at benytte dem som en mere fast del af den kommunale borgerinddragelsesproces (Lex, 2023; Ibsen og Bedsted, 2023). Modellens fremtidige relevans styrkes derfor kun ved at fastholde disse form-tiltag. Samme argumenter gør sig gældende for brugen af digitale platforme. Vejle Kommune oprettede i forbindelse med planlægningen for et vindmølle anlæg en online platform, hvor kommunen deler informationer

og indgår i dialog om projektet (Vejle Kommune, 2023). Casen er ikke medtaget i analysen, fordi projektet ikke er blevet endeligt politisk færdigbehandlet og derfor ikke lever op til vores udvælgelseskriterier. Den illustrerer dog, at digitale løsninger bruges i praksis, hvilket taler for at fastholde operationaliseringen.

7.2. Metodiske indvendinger

Vi vil i de følgende to afsnit diskutere, hvilke implikationer caseudvælgelsen og cirkularitetsudfordringerne har for vores analyseresultater.

7.2.1. Caseudvælgelse

Den eksterne validitet ift. kortlægningen af danske kommuners borgerinddragelsesprocesser svækkes af, at vi har valgt at afgrænse caseudvælgelsen til politisk færdigbehandlede projekter. Det har været nødvendigt for at kunne analysere den komplette borgerinddragelsesproces samt undersøge implementeringen af forslagene. Dog har det betydet, at vi ikke har inkluderet igangværende planlægningsprocesser, som muligvis afspejler mere deliberative tiltag grundet et med tiden øget fokus på vigtigheden af borgerinddragelse (Ibsen og Bedsted, 2023). Det har implikationer for generaliserbarheden af vores resultater, da vi således ikke med sikkerhed kan generalisere vores fund om, at kommunerne i høj grad kontrollerer inddragelsen til de nuværende kommunale borgerinddragelsesprocesser. Omvendt viser vores analyse, at 68 procent af casene blev politisk afsluttet i 2020 eller senere, hvorfor størstedelen af casene repræsenterer nyere processer. Man kan sætte spørgsmålstegn ved, hvor meget, der har ændret sig i kommunernes praksis de sidste par år. Vi forventer ikke, at der er sket en skelsættende udvikling i kommunernes praksis, som gør vores fund irrelevante. Fremtidige studier kan anvende det teoretiske framework til at undersøge, om der rent faktisk over tid sker en udvikling i graden af kontrol og deliberation i kommunernes borgerinddragelsesprocesser, og i så fald, hvordan det påvirker accepten og implementeringen af anlæggene.

7.2.2. Cirkularitet

Som tidligere nævnt ligger problemet med cirkularitet ikke indlejret i selve det teoretiske framework og måden, hvorpå vi operationaliserer responsivitet. Problemet opstår, når vi undersøger betydningen af borgerinddragelse for effektiviteten af forslagens implementering, da der er overlap i måden vi operationaliserer kommuners responsivitet og effektivitet. Vi argumenterede i metodeafsnittet for, at ikke at ændre hverken operationaliseringen af responsivitet eller effektivitet. Dette har vores analyse blot understøttet. Vi finder, at responsivitet-dimensionen vægtes højt af borgerne, når de fortæller om

deres oplevelse med kommunens borgerinddragelse, og at denne dimension af borgerinddragelse i høj grad kan kobles til deres opfattelse af forslagetets legitimitet. Det er derfor heller ikke meningsfuldt at fjerne dimensionen fra det integrerede framework, da man så ville overse vigtige dele af borgerinddragelsen. På samme måde viser analysen, at ikke-vedtagelse af et forslag meningsfuldt måler den ultimativt laveste effektivitetsgrad. Vi mener derfor, at operationaliseringen skal fastholdes, da vores mål ellers ikke afspejler virkeligheden. Vi anerkender, at problematikken gør vores resultater mere komplekse, men argumenterer alligevel for, at de stadigvæk er tolkbare og mulige at drage meningsfulde konklusioner fra, hvis man er bevidst om problematikken. Derfor anbefaler vi fremtidige kvalitative og kvantitative studier, der undersøger sammenhængen mellem borgerinddragelse og effektivitet at fastholde denne operationalisering, men have blik for udfordringen. Vi foreslår andre studier, i lighed med vores tilgang, at markere de cases, som ligger under for udfordringerne. Det giver mulighed for at kontrollere, om sammenhængen mellem responsivitet og effektivitet drives af cirkularitet og foretage en robusthedstest af analysens resultater. Ved at være opmærksom på udfordringerne kan man undgå at drage potentielle fejlagtige konklusioner om, at mere delibererende borgerinddragelse resulterer i mindre effektive implementeringer.

7.3. Betydningen af borgerinddragelse for effektivitet og legitimitet

Vi vil nu diskutere resultaterne fra anden delanalyse. I overensstemmelse med hovedlitteraturen forventede vi, at delibererende borgerinddragelsesforløb ville fremme borgernes opfattelse af VE-forslag som legitime, hvilket videre ville øge accepten af forslaget og dermed understøtte dets implementering. Vi forventede det modsatte af det kontrollerende borgerinddragelsesforløb. I dette afsnit diskuterer vi, hvordan vores analysefund stemmer overens med litteraturen, og hvorvidt delibererende borgerinddragelse i virkeligheden kan overbevise de mest skeptiske borgere.

7.3.1. Legitimitet

Analysen viste først og fremmest i tråd med de teoretiske forventninger, at en kontrollerende borgerinddragelse bidrog til borgernes opfattelse af forslaget som illegitimt. Vi fandt ligeledes, stik mod vores teoretiske forventninger, at også en delibererende borgerinddragelse svækkede borgernes opfattelse af forslagetets legitimitet. Som allerede diskuteret kan vi dog vanskeligt tolke dette fund i henhold til de teoretiske forventninger, idet borgerne i Esbjerg-casen ikke tilsvarende opfattede borgerinddragelsesforløbet som delibererende. Fundet indikerer i tråd med anden litteratur, at borgerinddragelse ikke i sig selv nødvendigvis fremmer borgernes accept, men omvendt kan

mobilisere modstand i lokalsamfundet, hvis det tilrettelægges uhensigtsmæssigt (Gross, 2007; Yang og Pandey, 2011; Fraune og Knodt, 2017), hvilket også planlæggeren i Esbjerg Kommune anerkendte, var tilfældet for indeværende case som følge af, at Covid-19 vanskeliggjorde kommunens tilrettelæggelse af borgerinddragelsesforløbet. Yderligere indikerer vores analyse, at den kontrollerende borgerinddragelse bidrog til en opfattelse af, at kommunen handlede i projektansøger og -opstillers favør uden omtanke for borgernes interesser. Det taler også ind i eksisterende litteratur om, at en opfattet utilstrækkelig borgerinddragelse kan medføre mistillid til kommunen (Clausen og Nyborg, 2016: 7; Yang og Pandey, 2011: 880) og skuffede deltagere (Yang og Pandey (2011: 880)). Vores fund tilføjer derudover til litteraturen, at hvorvidt borgere accepterer et VE-anlægsforslag kan henføres til borgerinddragelsens kontrollerende og delibererende egenskaber: hvis borgerinddragelsen opfattes kontrollerende, som i Esbjerg- og Svendborg-casene, vægtes det negativt i borgernes samlede opfattelse og accept af et givet forslag. Yderligere tilføjer vores fund til litteraturen, at det ikke er nok, at kommunen iværksætter en umiddelbart delibererende inddragelse i form af tidligere og mere dialogbaserede tiltag, men at tiltagene også tilsvarende skal opfattes som delibererende af borgerne selv. Det kommer til udtryk i Viborg-casen, hvor Karen følte, at hun bragte værdi til projektet gennem sine inputs, idet kommunen anerkendte og tog dem til efterretning. Det havde en positiv betydning for hendes accept af VE-forslaget. I et større perspektiv understøtter de, at når en kommune anerkender og inkorporerer borgernes lokale viden, skabes en positiv tilknytning mellem borgerne og projektet, der fremmer graden af accept (Lex, 2023).

Det er yderligere relevant at diskutere, om delibererende inddragelse rent faktisk kan påvirke og overbevise de mest skeptiske og modstandsvillige borgere. En udtalelse fra Hans fra Esbjerg vidner om, at hans holdning til forslaget ikke ville ændres uanset hvordan borgerinddragelsen blev gennemført.

Og hvis der er modstand, så lad være med at prøve at overtale til noget som helst for at få noget igennem. (Hans, Esbjerg)

Som vi tidligere har argumenteret for, har deliberative processer til formål at skabe dialog, forståelse og bredere accept i lokalsamfundet af beslutningen om at opføre VE-anlæg. Der kan dog være væsentlige udfordringer forbundet med at ændre borgeres holdninger og følelser omkring sådanne anlæg og de landskabsmæssige indgreb anlægget medfører. Borgere kan have dybt forankrede bekymringer og modargumenter (Devine-Wright, 2009: 434), der kan være svære at adressere gennem dialog og deltagelse alene. Indvendinger såsom landskabsændringer, støjgener, påvirkninger

på dyrelivet, visuelle påvirkninger og ændringen i egen økonomi kan være baseret på både reelle eller opfattede konsekvenser, og kan være udfordrende at håndtere gennem deliberation. Vi har ikke undersøgt i dybden, hvorvidt dybereliggende politiske, kulturelle eller sociale faktorer også spiller en rolle. Vi oplever dog, at flere af interviewpersonerne italesætter deres generelle tillid til kommunen eller subjektive holdninger til, hvordan vi bør tackle klimakrisen, som noget, der også influerer deres holdninger og modvilje mod forandringerne. Sådanne holdninger kan være svære at ændre gennem en enkeltstående deliberativ proces, hvorfor deliberativ borgerinddragelse ikke nødvendigvis kan overbevise stærke modstandere.

Vi argumenterer dog for, at en deliberativ borgerinddragelse stadig kan have værdi, selvom det måske ikke altid fører til fuldstændig accept blandt modstandere. Alternativet, en kontrollerende borgerinddragelse, kan omvendt blot forværre modstandernes opfattelse af processen og forslagene, mens der kan være andre, afledte effekter af at gennemføre borgerinddragelsen på delibererende vis. Deliberation bidrager til en mere inkluderende beslutningsproces, hvor forskellige synspunkter og bekymringer kan høres og tages i betragtning, og hvor man på metaforisk vis kan tale om borgerinddragelsen som et plaster på såret. Det kan derudover hjælpe med at skabe en bedre forståelse mellem parter og muliggøre en mere informeret, afbalanceret og mindre konfliktfyldt beslutningstagning (Jæger et al., 2012: 34). En sådan 'læringseffekt' kan også udmønte sig i, at borgerne bliver mere oplyste og får mere viden. F.eks. fortæller flere af interviewpersonerne at være blevet mere bevidste om og at have fået større indsigt i og viden om VE, kommunale arbejdsgange og forholdet mellem det politiske niveau og forvaltningsniveauet internt i kommunen. Afsluttende kan det befordre, at borgerne opretholder eller får fornyet tillid til kommunen og får en oplevelse af at blive hørt og i det mindste anerkendt. Det kan have den konsekvens, at borgerne fravælger at yde modstand trods, at de stadig ikke accepterer forslaget. Selvom borgerne ikke er enige i, at projektet skal opføres kan borgerinddragelsesforløbet have medført, at de fravælger at modsætte sig dets vedtagelse fordi de via læringseffekter, forståelse eller tillid til kommunen, accepterer situationen som den er eller anerkender vigtigheden i at få udbygget VE.

Således indikerer ovenstående diskussion, at delibererende borgerinddragelse ikke i sig selv nødvendigvis kan sikre accept blandt borgere. Særligt ikke, hvis borgerne i forvejen er stærke modstandere. Omvendt kan en borgerinddragelse, der opfattes som kontrollerende, forstærke eksisterende modstand. Deliberative borgerinddragelsesprocesser synes derfor fortsat at have værdi, når der planlægges for VE.

7.3.2 Effektivitet

På baggrund af analysen står det klart, at en lav opfattelse af et forslags legitimitet blandt borgerne ikke nødvendigvis forhindrer effektive implementeringer. I Svendborg blev forslaget alligevel vedtaget uden større reduktioner eller forsinkelser, og planlæggeren i Viborg Kommune fortalte, at borgernes opbakning ikke var den afgørende faktor for, at forslaget blev vedtaget. Således tyder analysens fund på, at andre faktorer end legitimitet spiller en rolle, når VE-forslag skal implementeres. I interviewene kom en række alternative forklaringer til udtryk, bl.a. kommunens energipolitiske interesser, ønske om genvalg samt omfanget af modstand, forstået som, hvor mange borgere, der yder aktiv modstand.

7.3.2.1. Første alternative forklaring: Omfanget af modstanden

Både forvaltnings- og borgerinterviews indikerer, at modstand mod et VE-forslag ikke nødvendigvis i sig selv frembringer implementeringsudfordringer, men at det afhænger af omfanget af modstanden. I Svendborg-casen var modstanden koncentreret på et par husstande og mindre mobiliseret og tydelig end i Esbjerg-casen, hvor modstanden bl.a. indebar en stor underskriftsindsamling og blev beskrevet som en 'shitstorm'. Mona og Jens fra Svendborg fortæller, at de fravalgte at klage over forslagets vedtagelse, fordi de følte sig alene om at være modstandere og derfor var opgivende over for udbyttet af en klage. I Esbjerg Kommune fortæller forvaltningsmedarbejderen omvendt, hvordan massiv modstand var altafgørende for, at forslaget i sidste ende blev politisk nedstemt. Det er interessant, at Esbjerg-casen, hvor modstanden var mest eksplicit og mobiliseret, samtidig er den case ud af de tre undersøgte, hvor forslaget blev nedstemt. Det kunne tyde på, at omfanget af modstand er afgørende for, om politikerne i sidste ende forkaster det pågældende forslag. Denne lydhørhed over for omfattende modstand kan forklares på to måder. For det første arbejder kommunerne og lokalpolitikere for at fremme borgernes aggregerede interesser. Jo større modstanden for et VE-forslag er, jo større må interessen for ikke at få anlægget opført alt andet lige også siges at være. Det kan forpligte kommunen til at genoverveje, hvorvidt forslaget skal vedtages eller ikke. For det andet kan politikernes lydhørhed over for omfanget af modstanden også være en konsekvens af lokalpolitiske interesser, hvilket vi uddyber i følgende afsnit.

Vi har ikke taget højde for omfanget af modstand i vores teoretiske forventninger, men blot fokuseret på tilstedeværelsen af modstand som indikator for lav legitimitet, og som en mekanisme, hvorigennem udfordringer med at realisere VE-forslag udspiller sig. Ovenstående indikerer dog, at fremtidige studier også bør forholde sig til omfanget af modstand som en mellemkommende faktor. Det betyder samtidigt, at borgerinddragelse fortsat er et relevant greb til at understøtte

implementeringen af VE-anlæg, idet kontrollerende og delibererende borgerinddragelse på samme måde som det kan påvirke den opfattede legitimitet, kan være afgørende for omfanget af modstand.

7.3.2.2. Anden alternative forklaring: Lokalpolitiske interesser

Derudover finder vi indikationer på, at lokalpolitiske faktorer har haft betydning for implementeringen af VE-forslagene. Konkret har interesse for genvalg og energipolitiske målsætninger spillet en rolle. I Esbjerg-casen fremhæver forvaltningsmedarbejderen, at manglende politisk sammenhold var afgørende for, at forslaget ikke blev vedtaget. Han påpeger, at politikerne 'godt vil snakke borgerne lidt efter munden', med den konsekvens, at politikerne skiftevis gav indrømmelser til de borgere, der var modstandere af forslaget. Til sidst kunne forslaget ikke længere mønstre et politisk flertal. Ønsket om at blive genvalgt kan gøre politikere tilbageholdende med at vise opbakning til upopulære VE-projekter. Jo større og mere udbredt modstanden er, jo større opmærksomhed får den også i både lokale medier, blandt det øvrige lokalsamfund og af politikere. Makropolitisk opmærksom fremhæves i nogle studier som en betingelse for, at politikere er responsive over for vælgernes interesser (Mortensen, 2009). Hvis der kommer stor makropolitisk opmærksomhed på et VE-forslag gennem f.eks. demonstrationer og protester, kan man således forestille sig, at politikerne bliver mere responsive over for modstanden, fordi de er interesserede i at blive genvalgt og forventer, at borgerne i højere grad belønner deres responsivitet.

Omvendt ser vi også tegn på, at kommunernes energipolitiske målsætninger kan fungere som en drivkraft for, at VE-forslag vedtages trods borgermodstand. I Svendborg fortæller forvaltningsmedarbejderen, at kommunens politikere var meget orienteret mod opsætningen af VE. Også i Viborg Kommune påpeger forvaltningsmedarbejderen, at der blandt kommunalpolitikere var en interesse i at opsætte VE. Stærke lokalpolitiske interesser for at opfylde kommunens energipolitiske målsætninger kan således omvendt gøre politikerne mindre lydhøre over for modstanden.

De lokalpolitiske faktorer synes derfor at have modsatrettede effekter på implementeringen af forslagene. Det er muligt at forestille sig, at omfanget af modstanden og/eller nærhed til det næste kommunalvalg også påvirker, hvad der vægtes højest af politikerne, når de skal beslutte, om det pågældende forslag skal vedtages eller ej. I tillæg til diskussionen om makropolitisk opmærksomhed viser studier nemlig, at politikere er mere tilbøjelige til at imødekomme borgernes interesser, når det næste valg er nært forestående (Canes-Wrone og Shotts, 2004; Vinther, 2016: 15). Jo større modstanden er og jo nærmere et kommunalvalg man er, jo større bliver frygten for genvalg potentielt

også, hvilket kan gøre kommunalpolitikere mere tilbøjelige til ikke at vedtage eventuelle upopulære forslag til trods for, at det går imod kommunens energipolitiske interesser.

Med afsæt i disse fund foreslår vi fremtidige studier at tage højde for disse faktorer, og belyser, hvorvidt mekanismerne spiller en rolle i sammenhængen mellem borgerinddragelse og effektiviteten, hvormed VE-forslag implementeres.

7.4. Kontrollerende kommuner

Udover at bidrage med et indblik i, hvordan kontrollerende og delibererende borgerinddragelse spiller en rolle i borgernes opfattelse af VE-forslag og deres implementering, bidrager specialet også med et empirisk overblik over, hvordan danske kommuner gennemfører borgerinddragelse på VE-området. Vi vil i dette afsnit diskutere resultaterne af kortlægningen og relatere dem til andre studier på området.

Vores overordnede fund er, at danske kommuner i høj grad kontrollerer deres borgerinddragelsesprocesser. Det kommer særligt til udtryk ved, at borgere primært inddrages, når de i henhold til lovgivningen skal, samt gennem metoder, som ikke fremmer dialog og debat. De fleste kommuner inddrager kun borgerne i de obligatoriske offentlighedsfaser samt gennem skriftlige høringer suppleret med et eller flere borgermøder. Det fremstår som, at kommunen bruger borgerinddragelsen til at præsentere projektet, hvor borgerne tildeles en rolle som passive deltagere frem for aktive medskabere, der bidrager med lokal viden. Kun hvad angår kommunernes responsivitet, ser vi flere indikationer på delibererende borgerinddragelse, hvor kommunerne i nogen grad inkorporerer borgernes synspunkter i beslutningsprocessen. Alligevel synes det overordnede billede at være, at borgerne får status som passive deltagere, der har mulighed for at komme med indsigelser frem for at være aktive medskabere.

Sammenholdt med anden litteratur taler vores fund ind i et mere generelt billede af, at borgere marginaliseres i planlægningen af VE-anlæg. Et studie af planlægningen af VE i Storbritannien er centreret om, hvordan borgere marginaliseres i processen, fordi klimapolitik er karakteriseret af en ekspertdiskurs på bekostning af borgernes synspunkter og interesser (Aitken et al., 2012: 214). Klimaforandringer og vigtigheden af at reducere emissioner udgør en så stærk diskurs, at hvis VE-projekter retfærdiggøres med henvisning hertil, kan de være svære at modgå og sætte spørgsmålstejn ved (ibid.: 216). Aitken et al. forklarer, at borgerinddragelse derfor fokuseres på at overkomme eller

undgå eventuelle modsatrettede synspunkter frem for at adressere eller reflektere over offentlighedens bekymringer. De finder, at det medvirker til at begrænse offentlighedens mulighed for deltagelse i processen. Også i en dansk kontekst er der indikationer på, at borgere marginaliseres i planlægningsprocesserne. Som en del af forskningsprojektet Wind2050 blev kommunalpolitikere og kommunalt ansatte interviewet omkring deres opfattelse af planprocessen for vindmøller på land (Vinther, 2016). Begge grupper opfattede vindmølleplanlægning som et område præget af meget teknisk og tung viden (ibid.: 7), hvilket stiller store krav til borgerne. Forfatteren finder, at politikere og embedsfolk hverken havde de store forventninger til borgerinddragelsen eller udfaldet heraf (ibid.: 14). Deres udtalelser indikerer, at inddragelsen af borgerne blev opfattet som en byrde og ressourcekrævende. De påpeger, at der mangler en forventningsafstemning mellem borgere og kommune ift. formålet med borgerinddragelsen (: 16).

Resultaterne fra den empiriske kortlægning sammenholdt med anden litteratur viser, at borgerinddragelse i planlægningen af VE fremstår som en pligt frem for et aktivt tilvalg. Dette er problematisk, idet vores analyse også viser, at borgerinddragelse, der fremstår som en pligt og opfattes som kontrollerende, kan have negative konsekvenser for borgernes accept. Derfor kan kommunerne med fordel i fremtiden fokusere på mere delibererende borgerinddragelsesprocesser. Selvom vi ikke kan konkludere, at delibererende borgerinddragelse kan garantere accept og effektive implementeringer, synes det alligevel værd at fokusere på. Både fordi det kan medføre andre positive konsekvenser og fordi det omvendt kan modvirke de negative konsekvenser, som den kontrollerende borgerinddragelse medfører. Hvis kommunerne gennemfører kontrollerende borgerinddragelse, der ikke succesfuldt forankrer VE-forslagene lokalt, risikerer det at forringe opnåelsen af de nationale målsætninger om at blive emissions neutrale. Vi vil derfor nu komme med tre policy anbefalinger, som styrker en mere deliberativ kommunal borgerinddragelsesindsats for fremtiden.

7.5. Policy anbefalinger

Anbefalingerne tager udgangspunkt i den nuværende kommunale praksis, som identificeres i den empiriske kortlægning og vores interviews med borgere og forvaltning om borgerinddragelse. De to første anbefalinger henvender sig direkte til kommunerne ved at foreslå ændringer i den praksis de gør brug af. Den tredje anbefaling er af mere strukturel karakter og henvender sig til de nationale beslutningstagere.

7.5.1 Policy anbefaling 1: Kommunen skal initiere den indledende kontakt med borgerne

Policy anbefaling: Vi anbefaler at ændre interne retningslinjer, således at kommunerne frem for projektansøgeren har ansvaret for at tage initiativ til den indledende kontakt og dialog med lokalsamfundet.

Flere kommuner kræver i deres interne retningslinjer, at kontakten og dialogen med lokalsamfundet initieres af projektansøgeren (Lindskov, 2021: 24-25; Borup og Knudsen, 2022; Vinther, 2016: 7). Bl.a. begrundes Lemvig Kommune retningslinjerne med, at hvis projektansøgeren indleder dialogen med lokalsamfundet kan det afklares tidligt, om der er opbakning til projektet, hvilket gør forløbet mere smidigt både administrativt og politisk og dermed øge chancerne for en vellykket gennemførelse (Lindskov, 2021: 24-25). Vores analyse viser dog, at borgerne fra Svendborg og Esbjerg var utilfredse med, at de blev oplyst om projektet af private aktører frem for af kommunen. Det bidrog til en oplevelse af, at de private aktørers økonomiske interesser både drev og havde forrang i planlægningsprocessen. Nogle af borgerne følte også, at kommunen lå under for de private aktørers interesser, og der findes også i empirien henvisninger til, at kommuner netop står i et dilemma mellem at tilgodese investorernes vilkår og behov for at fremme kommunens økonomiske situation, og på den anden side at gå efter at opnå beslutningslegitimering i den bredere befolkning, der ofte er kritiske over for investorinteresser (Elling, 2016: 54-55; Borup og Knudsen, 2022; Lex, 2023). Konsekvensen er, at borgerne står tilbage med en lavere tillid til kommunen som myndighed og til dens virke såvel som til det pågældende forslag. Det er i strid med de forventede virkninger, som kommunerne ønsker at opnå med, at projektansøgeren indleder kontakten, og synes omvendt kontraproduktivt for målet om at sikre lokal opbakning og forankring.

Vi anbefaler kommunerne selv at initiere den indledende kontakt med borgerne frem for at overlade ansvaret til projektansøgeren ved enten at fjerne eller ændre de interne retningslinjer således der ikke længere stilles krav om, at projektansøgeren skal initiere kontakten til lokalsamfundet. Kommunerne skal påtage sig denne opgave for at gøre sig synlig og tilgængelig som myndighed i planprocessens indledende faser. Kommunalpolitikere har den afgørende beslutningsmyndighed i kommunen, og en mere synlig kommune kan derfor bidrage positivt til borgernes opfattelse af både forslagens legitimitet samt de beslutninger, som kommunen træffer. Det skal gøres nemmere for borgerne at henvende sig til kommunen og dens politikere. Vi forventer, at anbefalingen har potentialet til at højne borgernes tillid til kommunens rolle og interesser samt det pågældende VE-forslag.

7.5.2. Policy anbefaling 2: Digitale og mere fleksible løsninger som supplement til høringsrunder

Policy-anbefaling: Vi anbefaler kommunerne at etablere en digital platform, der samler og overskueliggør alle dokumenter relateret til det specifikke sagsforløb og fungerer som en kommunikationslinje mellem borger og myndighed.

I vores analyse finder vi, at kommunerne primært inddrager borgerne i de lovpligtige offentlighedsfaser gennem skriftlige høringer og borgermøder. Borgerne oplever dog de skriftlige høringer og kommunernes håndtering af høringssvarene negativt, og efterspørger større transparens og fokus på høringssvarene. De beskriver videre, at kommunens afholdelse af høringer virker som en administrativ forpligtelse op mod det politiske niveau frem for at være et tiltag for borgerne. Ifølge planloven påbydes det, at borgere skal have mulighed for at fremsætte idéer til udformningen af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan inden for en fastsat tidsfrist. Endvidere skal borgerne også have mulighed for at fremsætte indsigelser mod planforslaget efter dets offentliggørelse (Planloven, 2020). Der er derimod ikke fastsat krav om, hvordan kommunerne skal tilrettelægge disse offentlighedsfaser eller at kommunerne skal besvare indkomne indsigelser. Konsekvensen er, at nogle borgere forvirres over processen med faldende tillid til kommunen og forslaget til følge.

Vi anbefaler at nytænke praksis for afholdelse af offentlighedsfaserne. Konkret anbefaler vi kommunerne at supplere de skriftlige høringer med en digital platform. På denne platform skal alle dokumenter, som er knyttet til det pågældende sagsforløb, uploades og være tilgængelige for borgerne. Derudover skal platformen bruges som kommunikationsredskab mellem borgere og myndigheder angående konkrete høringssvar og generelle spørgsmål. Borgerne skal via platformen have mulighed for at indgive høringssvar, læse andres høringssvar og få deres egne høringssvar besvaret.

Et sådan tiltag har flere fordele. For det første kan det understøtte en mere transparent og synlig håndtering af borgernes høringssvar, hvilket jf. analysen er kraftigt efterspurgt af borgere. Her satte borgere spørgsmålstejn ved, hvorvidt og hvordan deres bemærkninger blev taget med videre i planlægningen. Videre hæftede borgerne i Esbjerg sig ikke ved det grundige høringsnotat, som kommunen havde udarbejdet. Her vil en digital platform tillade, at borgerne selv kan tilgå alle henvendelser og kommunens svar. Det gør det mere overskueligt og tilgængeligt, idet borgerne ikke skal trævle flere forskellige udvalgs- og byrådsreferater igennem for at tilgå en konkret sag. Platformen skal modsat designes således, at den er opdelt efter de konkrete forslag og deres

sagsforløb. For det andet moderniserer platformen hele høringssvarsystemet og tilpasser det til, at borgere i dag er forvænt med og generelt bruger digitale løsninger meget mere. En digital platform kan gøre det mere overskueligt for borgerne både at sætte sig ind i sagen og bidrage kvalificeret til debatten.

En udfordring er dog, at tiltaget risikerer at tabe den ældre generation og digitalt udsatte borgere, der mangler de nødvendige kompetencer til at benytte sig af digitale redskaber. Af denne årsag er det vigtigt at understrege, at platformen fungerer som et supplement til den nuværende praksis. Det kræver dog, at kommunen ikke nedprioriterer at besvare de høringssvar, der indsendes på traditionel vis. For at understøtte borgernes brug af platformen skal den dertil være forståelig og nemt anvendelig. En anden udfordring er graden af politisk opbakning til platformen. Hvis platformen bliver en halvhjertet politisk løsning, kan det risikere at underminere tilliden til både tiltaget og kommunerne, fordi det potentielt opfattes som endnu mindre transparent end udgangspunktet. Hvis der dertil ikke allokeres nok ressourcer er der risiko for, at der opstår en kløft mellem forventningerne til, hvad platformen skal kunne og hvad den i realiteten kan (Anthopoulos et al., 2016).

Vi argumenterer videre for, at et sådant digitalt værktøj kan oprettes i fællesskab og på tværs af de 98 danske kommuner. Det bidrager også til at ensarte praksis for borgerinddragelse. Man kunne med fordel inddrage andre aktører såsom KL eller CONCITO, der bl.a. arbejder med borgerinddragelse og grøn omstilling, og som evt. kan påtage sig rollen som projektleder.

7.5.3. Policy anbefaling 3: Ny tilføjelse til planloven

Policy anbefaling: Vi anbefaler Folketinget at tilføje en paragraf til planloven, som pålægger kommunerne at sagligt og fagligt besvare høringssvar fra borgere i kommunale planprocesser for VE-anlæg.

Paragraffen skal adressere udfordringer for borgerinddragelse i eksisterende bestemmelser i planloven og VE-loven. Borgeres rettigheder i planlægningen af VE-anlæg reguleres både af planloven og VE-loven. Planloven fastsætter retningslinjer for kommunernes inddragelse af borgere i planlægningen af kommunale infrastrukturprojekter, herunder lovpligtige offentlighedsfaser (Planloven, 2020). VE-loven omfatter fire ordninger, der skal fremme lokalbefolkningens accept og engagement i udbygningen af vindmøller og solceller. Disse ordninger kompenserer borgere økonomisk når VE-anlæg opføres og fungerer som økonomiske redskaber til at håndtere deres bekymringer og eventuelle økonomiske tab (VE-loven, 2022).

Vores analyse udfordrer dog, om disse lovbestemmelser faktisk sikrer borgerne reelle deltagelsesmuligheder og lokalbefolkningens accept af og engagement i udbygningen af VE. For det første udtrykker størstedelen af interviewpersonerne generel utilfredshed med borgerinddragelsesprocessen. Særligt de lovpligtige offentlighedsfaser italesættes som et tiltag, der ikke understøtter deres deltagelsesmuligheder, og planlovens bestemmelse synes derfor ikke tilstrækkeligt ud fra borgernes perspektiv. For det andet ser vi delte holdninger til økonomisk kompensation blandt interviewpersonerne. Nogle rapporterer, at det har en positiv effekt på deres accept af og engagement i udbygningen, mens andre interviewpersoner fortæller, at det ingen betydning har for, hvorvidt de kommer til at acceptere anlægget. Ordningerne i VE-loven synes derfor ikke udelukkende at sikre lokalbefolkningens accept og engagement. Samlet synes bestemmelserne ikke på tilfredsstillende vis at sikre hverken borgernes oplevelsen af reel deltagelse eller at befordre deres accept og engagement.

Vi foreslår derfor en tilføjelse til planloven, der adresserer udfordringerne i de eksisterende lovbestemmelser. Den foreslåede paragraf skal pålægge kommunerne at besvare hørings svar fra borgere under planprocessen for VE-anlæg efter principperne om saglighed og faglighed, og dermed styrke en mere deliberativ tilgang til borgerinddragelse. Vores analyse indikerer, at borgere tilskrev den kommunale responsivitet stor vægtning i bedømmelsen af borgerinddragelsesforløbet. En tilføjelse til planloven, der skal sikre, at borgerne oplever en reel deltagelse, bør derfor baseres på at understøtte kommunernes responsivitet. Endvidere skal ordningerne under VE-loven fortsat opretholdes. Den foreslåede bestemmelse er et supplement til også disse. Den foreslåede tilføjelse til planloven har en række positive konsekvenser. Først kan det skabe en mere deliberativ og proaktiv tilgang til borgerinddragelse, der kan styrke borgernes rolle ved at kræve mere dialog mellem borgere og myndigheder. En anden konsekvens er, at der opnås en øget grad af ansvarlighed hos de kommunale myndigheder og en forbedret gennemsigtighed i beslutningsprocesserne. Dette kan yderligere styrke tilliden til kommunerne. For det tredje kan en ny tilføjelse, der afspejler nutidige tendenser om et øget fokus på borgerinddragelse i kommunale planlægningsprocesser, være med til at fastlægge kursen for fremtidens borgerinddragelse. Dette kan understøtte og fremhæve betydningen af en øget anvendelse af deliberative principper i borgerinddragelsesprocesser.

Det er dog en risiko, at tilføjelsen ikke gør den kommunale borgerinddragelse substantielt mere delibererende. Kommunerne kan bruge tilføjelsen som benchmark for deres indsats og ikke gennemføre andre, mere delibererende tiltag. En anden risiko er, at bestemmelsen indebærer en vis

grad af lovfortolkning af, hvad der betragtes som sagligt og fagligt. Besvarelserne kan derfor komme til at variere i sag- og faglighed. For det tredje inkorporeres borgernes inputs nødvendigvis ikke i højere grad i den endelige beslutning. En deliberativ proces garanterer dog ej heller, at beslutningen indeholder borgernes bemærkninger, hvis der har været faglige og saglige argumenter for andet. Opsummerende forventer vi, at bestemmelsen opsætter bedre og mere understøttende rammer for kommunal borgerinddragelse, og gør det vanskeligere for kommunerne at omgå.

8. Konklusion

Danske kommuner står overfor en omfattende udbygning af VE-anlæg. Lokal forankring er vigtigt, da disse anlæg ofte placeres i borgernes baghaver, hvor lokal modstand kan forsinke eller forhindre opførelser. Vi har været motiveret af at undersøge, om borgerinddragelse kan være den hellige gral til at få borgerne med på vognen. Formålet med specialet har været at undersøge dels, hvordan danske kommuner gennemfører borgerinddragelse på VE-området og dels, hvilken betydning denne borgerinddragelse har for borgernes accept og implementeringen af forslag om VE-anlæg.

I specialet har vi videreudviklet og anvendt en teoretisk typologi, der som noget nyt undersøger borgerinddragelse ud fra dets egenskaber som kontrollerende og delibererende. Vi forventede, i tråd med eksisterende litteratur, at delibererende borgerinddragelse ville bidrage positivt til borgernes opfattelse af VE-forslags legitimitet og derigennem understøtte en effektiv implementering. Mekanismen bag er, at tidlig, dialogbaseret inddragelse med åbenhed over for borgernes inputs understøtter deres forståelse og tilknytning til projektet, hvilket mindsker modstandsvillighed over for forslaget. Omvendt forventede vi, at kontrollerende borgerinddragelse mindsker borgernes opfattelse af forslagens legitimitet og udfordrer implementeringen. Sen inddragelse via envejskommunikation og uden reel åbenhed over for borgernes inputs, forventes at medføre følelser af eksklusion og at blive overhørt, hvilket kan gøre borgere mere modstandsvillige.

Baseret på en kombineret metodisk tilgang til problemstillingen har vi først gennemført en empirisk kortlægning af danske kommuners borgerinddragelse for ét udvalgt VE-anlægsforslag pr. kommune gennem en kvantitativ indholdsanalyse af offentlige dokumenter. Samlet har vi undersøgt 53 cases, hvilket sammen med dokumentanalysen har medført en høj ekstern validitet. Resultaterne kan derfor generaliseres til et overordnet billede af, hvordan danske kommuner gennemfører borgerinddragelse i planlægningen for VE-anlæg. Den eksterne validitet svækkes dog af, at vi ikke har haft mulighed for at undersøge igangværende projekter, som kan forestilles at være af mere deliberativ karakter. Det giver blot yderligere eksistensberettigelse til policy anbefalingerne, idet det både synes realistisk og relevant at designe en mere deliberativ tilgang til borgerinddragelse fremadrettet. Videre udvalgte vi på baggrund af kortlægningen tre case-kommuner, der repræsenterer forskellige typer af borgerinddragelse. Gennem kvalitative forskningsinterviews med borgere og forvaltningsmedarbejdere undersøgte vi, hvordan hhv. delibererende, kontrollerende og en blandet borgerinddragelsesindsats spillede en rolle for borgernes oplevelse af VE-forslagenes legitimitet samt den efterfølgende implementering.

For det første har vi fundet, at danske kommuner generelt praktiserer en kontrollerende tilgang til borgerinddragelse, især når det kommer til, hvordan og hvornår de inddrager borgerne. Størstedelen af kommunerne inddrog kun borgerne i de lovpligtige offentlighedsfaser samt gennem skriftlige høringssvar suppleret med et eller flere borgermøder. På responsivitet-dimensionen fandt vi større variation i, om kommunerne agerede kontrollerende eller delibererende. For det andet fandt vi, i tråd med vores teoretiske forventninger, at en sådan kontrollerende borgerinddragelse bidrager negativt til borgernes accept af VE-forslag, mens der er tegn på, at delibererende borgerinddragelsestiltag kan øge accepten, forudsat, at borgerne også opfatter tiltagene som delibererende. Det er særligt kommunernes formtiltag samt responsivitet over for deres inputs, der vægter for borgernes vurdering af forslagernes legitimitet. For det tredje finder vi ikke entydig opbakning til, at hverken kontrollerende eller delibererende borgerinddragelse udgør hhv. en barriere for eller understøtter effektive implementeringer af VE-forslag. Vi ser dog indikationer på, at omfanget af modstanden mod VE-anlægsforslag og lokalpolitiske interesser kan spille en rolle i sammenhængen mellem borgerinddragelse og effektive implementeringer.

Vores undersøgelse har visse metodiske begrænsninger med betydning for vores fund. For det første finder vi, at borgerne i Esbjerg-casen opfattede inddragelsen som kontrollerende trods casens klassificering som delibererende. Det gør det vanskeligt at tolke borgernes opfattelse af forslagets legitimitet som et resultat af en delibererende borgerinddragelse, og udfordrer samtidigt dets operationalisering i det teoretiske framework. En anden udfordring, som vi løbende har adresseret, er risikoen for cirkularitet som følge af overlappet mellem, hvordan responsivitet- og effektivitetsbegreberne skal måles. I lyset af analysens fund anbefaler vi dog fremtidige studier at fastholde operationaliseringen, da alternative operationaliseringer ikke i samme grad afspejler virkeligheden, og fordi det fortsat er muligt meningsfuldt at undersøge og udtale os om betydningen af deliberation på responsivitet-dimensionen for effektiviteten, hvormed VE-forslag implementeres.

Selvom vores speciale ikke kan fastslå, at delibererende borgerinddragelse garanterer accept og effektive implementeringer, foreslår vi alligevel, at kommunerne i fremtiden bør basere deres borgerinddragelse på mere deliberative principper. Delibererende borgerinddragelse viser sig at have også andre positive effekter samt fordi alternativet, kontrollerende inddragelse, viser sig at være en barriere for udbygningen af VE-anlæg og energiomstillingen. Vi præsenterer derfor afslutningsvist tre policy anbefalinger til at designe en mere deliberativ kommunal borgerinddragelse: 1) Kommunen skal initiere den indledende kontakt med borgerne, 2) digitale platforme skal supplere det nuværende

system for offentlige høringer og 3) ny tilføjelse til planloven, der pålægger kommunerne at besvare høringsvar sagligt og fagligt.

Dette speciale tilføjer derudover til litteraturen om borgerinddragelse, at det på meningsfuld og udbytterig vis kan undersøges ud fra dets kontrollerende og delibererende egenskaber. Vi anbefaler fremtidige studier at undersøge, om operationaliseringen af delibererende og kontrollerende borgerinddragelse kan justeres ud fra borgernes opfattelser af forskellige tiltag. Derudover kan specialet danne grobund for fremtidige kvantitative og mere robuste kausalstudier, som med udgangspunkt i det integrerede teoretiske framework kan fastslå om kontrollerende og delibererende borgerinddragelse har (forskellige) effekter på borgernes accept, men også tillid, tryghed og læring, som dette speciale også indikerer, at borgerinddragelse spiller en rolle for.

Litteraturliste

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

André, P., B. Enserink, D. Connor and P. Croal 2006 Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

Anthopoulos, L., Reddick, C. G., Giannakidou, I., & Mavridis, N. (2016). Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare.gov website. *Government Information Quarterly*, 33(1), 161–173.

Arnstein, Sherry R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 85 (1): 24-34.

Agger, Annika og Birgitte Hoffmann (2008). *Borgerne på banen: Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København: Velfærdsministeriet.

Borch, Kristian, Anders K. Munk, and Vibeke Dahlggaard (2020). Mapping Wind-Power Controversies on Social Media: Facebook as a Powerful Mobilizer of Local Resistance. *Energy policy*, (138): 111223

Borup, Emil Teistrup, and Simon Studsgaard Knudsen (2022). Sådan skabes der medvind om etableringen af vedvarende energianlæg. Speciale. N.p.

Canes-Wrone, Brandice og Kenneth W. Shotts (2004). The Conditional Nature of Presidential Responsiveness to Public Opinion. *American Journal of Political Science* 48 (4): 690-706.

Clausen, Laura Tolnov og Sophie Nyborg (2016). Borgeres og kommuners erfaringer med borgerdeltagelse i dansk vindmølleplanlægning. *IFRO Udredning* (Nr. 2016/29): 22.

Collins, Kevin og Ray Ison (2009). Jumping off Arnstein's ladder: social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental policy and governance* 19 (6): 358-373.

CONCITO (2018). *Lokal accept og udvikling af vindmølleprojekter. Opsamling på Wind2050-projektet*.
https://concito.dk/files/dokumenter/artikler/lokal_accept_og_udvikling_af_vindmoelleprojekter_maj2018.pdf (Accessed).

Creighton, James L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Dear, Michael (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3): 288-300.

Devine-Wright, Patrick (2009). Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action. *J. Community. Appl. Soc. Psychol*, (19): 426-441.

Elling, Bo (2016). Borgerne som modmagt i planlægningen. *Dansk Sociologi*, 27(2), 37-61.
<https://rauli.cbs.dk/index.php/danhsociologi/article/view/5405/5967>

Energistyrelsen (2023a). *Dansk energipolitik*.
<https://ens.dk/ansvarsomraader/energi-klimapolitik/fakta-om-dansk-energi-klimapolitik/dansk-energi-politik> (den 1. juni 2023)

Energistyrelsen (2023b). *Dansk klimapolitik*. <https://ens.dk/ansvarsomraader/energi-klimapolitik/fakta-om-dansk-energi-klimapolitik/dansk-klimapolitik> (den 1. juni 2023)

Energistyrelsen (2023c). *Værditabsordningen (nye regler)*. <https://ens.dk/ansvarsomraader/stoette-til-vedvarende-energi/fremme-af-udbygning-med-vindmoeller-1> (den 1. juni 2023)

Energistyrelsen (2023d). *Fremme af udbygning med vindmøller og solceller*.
<https://ens.dk/ansvarsomraader/stoette-til-vedvarende-energi/fremme-af-udbygning-med-vindmoeller> (den 1. juni 2023)

Energistyrelsen (2023e). *Fakta om solenergi*. <https://ens.dk/ansvarsomraader/solenergi/fakta-om-solenergi> (den 1. juni 2023)

Esbjerg Kommune (2021a). Byrådet 2018-2021. *Udskiftning af vindmøller ved Tjæreborg - behandling af indkomne bemærkninger*. (den 15. april, 2023)

Esbjerg Kommune (2021b). Byrådet 2018-2021. *Udskiftning af vindmøller ved Tjæreborg - behandling af indkomne bemærkninger*. Bilag: Indkomne bemærkninger i anden offentlighedsfase. (den 15. april, 2023)

Esbjerg Kommune (2019). Plan & Miljøudvalg 2018-2021. *Borgerdeltagelse i vindmølleprojekt ved Tjæreborg*. (den 16. april, 2023)

Favrskov Kommune (2022). Byrådet 2021-2024. Vedtagelse af lokalplan nr. 403 - Solcelleanlæg ved Voldby og tillæg nr. 5 til Kommuneplan 2021-32. Bilag: Vurdering af høringssvar. (den 27. april, 2023)

Faxe Kommune (2021). Byrådet 2018-2021. *Beslutning om forslag til kommuneplantillæg nr. 27 og lokalplan 1200-40 for solcellepark ved Jomfruens Egede*. (den 29. april, 2023)

Fung, Archon (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public administration review* 75 (4): 513-522.

Fraune, Cornelia og Michèle Knodt (2017). Challenges of Citizen Participation in Infrastructure Policy-Making in Multi-Level Systems—The Case of Onshore Wind Energy Expansion in Germany. *European policy analysis* 3 (2): 256-273.

Frederiksen, Emma Ehmsen og Kia Ris Skræddergaard (2023). *Når borgere inddrages i energi fra sol og vind. Et integreret systematisk framework til at analysere kommuners borgerinddragelse*. Seminaropgave. N.p.

- Gaventa, John (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS bulletin*, 37(6): 23–33.
- Glucker, Anne, P. P. J. Driessen, Arend Kolhoff og Hens Runhaar (2013). Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review* 43: 104–111.
- Gross, Catherine (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy* 35 (5): 2727-2736.
- Hoffmann, Birgitte og Nina Baron (2018). *Borgere i beredskabet: Håndtér oversvømmelser gennem øget samarbejde med borgere*. <http://www.vandibyer.dk/media/2123/borgere-i-beredskabet-web-okt-2018.pdf>
- Ianniello, Mario, Silvia Iacuzzi, Paolo Fedele og Luca Brusati (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public management review* 21 (1): 21-46.
- Ibsen, Malte Frøslee og Bjørn Bedsted (2023). *Teknologirådet: Borgerpaneler er et vigtigt stykke demokratisk nytænkning*. https://www.altinget.dk/artikel/teknologiraadet-den-deltagelsesdemokratiske-boelge-har-ramt-eu-og-saetter-gang-i-hjulene?SNSubscribed=true&ref=newsletter&refid=forsidemorgen160523&utm_campaign=Altinget.dk&utm_content=Forsidemorgen160523&utm_medium=e-mail&utm_source=nyhedsbrev (den 8. juni, 2023)
- Ikast-Brande Kommune (2022a). Byrådet 2021-2025. *Forslag - Kommuneplantillæg nr. 2 og Lokalplan nr. 418 – Teknisk anlæg, Vindmølle og PtX-anlæg, Sandfeld, nordvest for Brande (D)*. (den 20. maj, 2023)
- Ikast-Brande Kommune (2022b). Byrådet 2021-2025. *Forslag - Kommuneplantillæg nr. 2 og Lokalplan nr. 418 – Teknisk anlæg, Vindmølle og PtX-anlæg, Sandfeld, nordvest for Brande (D)*. Bilag: Samlede høringsvar fra debatfase. (den 20. maj, 2023)
- Jolivet, Eric, and Eva Heiskanen (2010). Blowing Against the wind—An Exploratory Application of Actor Network Theory to the Analysis of Local Controversies and Participation Processes in Wind Energy. *Energy policy*, 38(11): 6746–6754.
- Jæger, Birgit, Erling Jelsø, Louise Phillips og Annika Agger (2012). Borgernes stemmer i klimadebatten - hvilken vej blæser de globale vinde? *Dansk sociologi* 23 (1): 30.
- Jørgensen, Hasse (2019). Borgere inddrages tidligt i stort projekt – kan danne forbillede. Ryk Ind Ribe. <https://rykindribe.dk/artikler/borgere-inddrages-tidligt-i-stort-projekt-kan-danne-forbillede/>
- Jørgensen, Marie Leer (2020). VE-ordningernes kapitalindsprøjtning fører ikke til lokal accept af vindmøller. <https://www.energiforumdanmark.dk/app-magasiner/2020/juni-tema-bedre-veje-til-godt-indeklima/ve-ordningernes-kapitalindsprojting-forer-ikke-til-lokal-accept-af-vindmoller/> (den 11. juni, 2023)
- Jørgensen, Marie Leer, Helle Tegner Anker og Jesper Lassen (2020). *Distributive fairness and local acceptance of wind turbines: The role of compensation schemes*. *Energy Policy*, 138 (12). 1-12.

- KEFM (2023). *NEKST-arbejdsgruppe Mere sol og vind på land* <https://kefm.dk/klima-og-vejr/nekst-den-nationale-energi-krisestab/nekst-arbejdsgruppe-mere-sol-og-vind-paa-land> (den 11. juni, 2023)
- KL (2004). *Fremtidens lokaldemokrati - Inspiration til den lokale debat om demokrati og borgerinddragelse*. (Rapportnr. København S: https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_32765/cf_202/Fremtidens-20lokaldemokrati.PDF/Accessed)
- Klimaloven (2021). *Bekendtgørelse af lov om klima*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/2580>
- Klimarådet (2023). *Statusrapport 2023. Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser*. https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport23.pdf
- Langer, Katharina, Thomas Decker og Klaus Menrad (2017). Public participation in wind energy projects located in Germany: Which form of participation is the key to acceptance? *Renewable Energy* 112.
- Leer Jørgensen, Marie, Helle Tegner Anker og Jesper Lassen (2020). Distributive fairness and local acceptance of wind turbines: The role of compensation schemes. *Energy Policy* 138: 111294.
- Lex, Simon (2023). *Giv beboere del i VE-sektorens guldrus*. <https://ing.dk/holdning/giv-beboere-del-i-ve-sektorens-guldrus> (den 11. juni, 2023)
- Liebe, Ulf, Anna Bartczak og Jürgen Meyerhoff (2017). A turbine is not only a turbine: The role of social context and fairness characteristics for the local acceptance of wind power. *Energy policy* 107: 8.
- Lindskov, Mariane Vistisen (2021). *Tema: Planlægning. Hvad er planerne i det åbne land?* https://issuu.com/ktc-teknikogmiljo/docs/01_teknik_milj_-_februar_2021 (den 10. juni, 2023)
- Lolland Kommune (2017a). Byrådet 2014-2017. *Forslag til Lokalplan 360-95 Opstilling af 8 vindmøller ved Rødby Fjord III*. (den 22. april, 2023)
- Lolland Kommune (2017b). Lokalplan nr. 60-95 Vindmøller ved Rødby Fjord III. https://dokument.plandata.dk/20_3403568_1498208694468.pdf
- Lolland Kommune (2016a). *Debatoplæg Vindmøller ved Rødby Fjord III*. <https://www.lolland.dk/document/b2d8e24a-18ee-4e31-be17-39c15a1c0761>
- Lolland Kommune (2016c). Opsamling af indkomne bemærkninger til: Debatoplæg 8 vindmøller ved Rødby Fjord III. <https://www.lolland.dk/document/3d688f80-4312-4d33-b820-0df7bdeb7e74>
- Mariagerfjord Kommune (2020). Byrådet 2018-2021. *Energianlæg i Als Enge*. Bilag 1E: Referat af følgegruppemøde. (den 26. april 2023)
- Mortensen, Peter B. (2009). Political Attention and Public Spending in the United States. *Policy Studies Journal* 37 (3): 435-455.

Miljøstyrelsen (2023). *Bygge- og beskyttelseslinjer*. <https://mst.dk/natur-vand/natur/national-naturbeskyttelse/bygge-og-beskyttelseslinjer/>

Morsø Kommune (2018a). Byrådet 2018-2021. *Lokalplan 58 Solcellepark, Næssundvej ved Sindbjerg - Endelig vedtagelse*. (den 28. april, 2023)

Morsø Kommune (2018b). Byrådet 2018-2021. *Lokalplan 58. Solcelleanlæg ved Næssundvej, Sindbjerg* https://dokument.plandata.dk/20_9419555_1535617659717.pdf

Naturstyrelsen (2013a). *Videnblad. Statslig information om vindmøller: Borgerinddragelse i vindmølleplanlægning*. København.
https://naturstyrelsen.dk/media/nst/66836/Videnblad_borgerinddragelse_web.pdf

Naturstyrelsen (2013b). *Naturstyrelsens vejledende udtalelse om opsætning af solenergianlæg*.
<https://mst.dk/media/120443/naturstyrelsensvejledendeudtalelseomopstningafsole.pdf>

Naturstyrelsen (2015). *Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller*.
https://videnomvind.dk/wp-content/uploads/2020/07/Plan%C3%A6g_vejledning_06012015_web.pdf

Newig, Jens og Oliver Fritsch (2009). More Input – Better Output Does Citizen Involvement Improve Environmental Governance?, pp. 205-224 i Ingolfur Blühdorn (red.), *In Search of Legitimacy*, 1. udg. Verlag Barbara Budrich.

Nævnenes Hus (2023a). *Historisk sagsbehandlingstid*.
<https://naevneneshus.dk/sagsbehandlingstider/historisk-sagsbehandlingstid/>

Odense Kommune (2021). Byrådet 2018-2021. *Kommuneplantillæg nr. 1 og lokalplan nr. 4-1004 for solcelleanlæg ved Svendborgmotorvej til endelig vedtagelse*. Bilag: Hvidbog. (den 16. april, 2023)

Plan- og Landdistriktsstyrelsen (2023). *Lufthavne og flyvepladser*.
<https://planinfo.dk/plantemaer/transportanlaeg/lufthavne>

Planloven (2020, LBK nr 1157 af 01/07/2020). *Bekendtgørelse af lov om planlægning*. Kirkeministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/1157#idbaae9930-6d45-4d7e-ab2f-56da62524cd9>

Rasmussen, Steen (2021). *Naboer til solceller inviteres til individuelle møder*. JydskeVestkysten.

Regeringen (2018). *Energiaftale*. <https://kefm.dk/media/6646/energياftale2018.pdf>

Regeringen (2022). *Klimaaf tale om grøn strøm og varme*.
<https://www.regeringen.dk/media/11470/klimaaf tale-om-groen-stroem-og-varme.pdf>

Sovacool, Benjamin K. (2011). An international comparison of four polycentric approaches to climate and energy governance. *Energy policy* 39 (6): 3832-3844.

Stober, Dina, Monika Suškevičs, Sebastian Eiter, Stefanie Müller, Stanislav Martinát og Matthias Buchecker (2021). What is the quality of participatory renewable energy planning in Europe? A

comparative analysis of innovative practices in 25 projects. *Energy Research & Social Science* 71: 101804.

Struer Kommune (2020a). Byrådet 2018-2021. *Igangsættelse af forslag til lokalplan, kommuneplantillæg og tilhørende miljøvurdering for vindmølleprojekt ved Hedevej*. Bilag 8 - Hvidbog. (den 26. april, 2023)

Struer Kommune (2020b). Byrådet 2018-2021. *Igangsættelse af forslag til lokalplan, kommuneplantillæg og tilhørende miljøvurdering for vindmølleprojekt ved Hedevej*. (den 26. april, 2023)

Svendborg Kommune (2020a). Byrådet 2018-2021. *Punkt 13 Solcelleanlæg ved Tved - Endelig vedtagelse af kommuneplantillæg 2017.26 og lokalplan 657*. (den 17. april, 2023)

Svendborg Kommune (2020b). Byrådet 2018-2021. *Punkt 13 Solcelleanlæg ved Tved - Endelig vedtagelse af kommuneplantillæg 2017.26 og lokalplan 657*. Bolig 3 - Hvidbog. (den 17. april, 2023)

Uittenbroek, Caroline J., Heleen L. P. Mees, Dries L. T. Hegger og Peter P. J. Driessen (2019). The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management* 62 (14): 2529-2547.

VE-direktivet (2018). *Direktiv om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>

Welling Hansen, Sune, Kasper Møller Hansen og Lotte Bøgh Andersen (2021). *Metoder i statskundskab*, 3. udgave. Kbh: Hans Reitzel.

VE-loven (2021, LBK nr 1791 af 02/09/2021). *Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi*. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/1791>

Vejen Kommune (2021). Økonomiudvalget 2018-2021. *Solcelleanlæg ved Føvling/Tirslund*. Sag nr. 20/18782. (den 11. april, 2023)

Viborg Kommune (2021a). Byrådet 2018-2021. *Endelig vedtagelse af lokalplan nr. 555 for et område til solceller ved Kvosted samt forslag til tillæg nr. 71 til Kommuneplan*. (den 18. april, 2023)

Viborg Kommune (2021b). Byrådet 2018-2021. *Endelig vedtagelse af lokalplan nr. 555 for et område til solceller ved Kvosted samt forslag til tillæg nr. 71 til Kommuneplan*. Bilag 4: Forslag til lokalplan nr. 555 for et område til solceller ved Kvosted samt forslag til tillæg nr. 71 til Kommuneplan 2017-2029. (den 18. april, 2023)

Viborg Kommune (2021c). Byrådet 2018-2021. *Forslag til lokalplan nr. 555 for et område til solceller ved Kvosted samt forslag til tillæg nr. 71 til Kommuneplan 2017-2029*. Bilag 3: Miljøvurdering af planer for solceller ved Kvosted. (den 22. april, 2023)

Viborg Kommune (2021d). Lokalplan nr. 555. For et solcelleanlæg ved Kvosted. https://dokument.plandata.dk/20_10833334_1639645667129.pdf

Viborg Kommune (2020). Byrådet 2018-2021. *Igang sætning af planlægning for solenergianlæg*. Bilag 3: Samlet dokument med ansøgning vedr. solceller ved Kvosted. (den 22. april, 2023)

Vinther, Henrik (2016). Planprocessen for vindmøller: Fakta og følelser til forhandling – feltberetning fra fredløs fejde. *Viden om Vind*.

Vuichard, Pascal, Anna Broughel, Rolf Würstenhagen, Andrea Tabi og Jakob Knauf (2022). *Keep it local and bird-friendly: Exploring the social acceptance of wind energy in Switzerland, Estonia, and Ukraine*. *Energy research & social science* 88 (2022): 102508–. Web.

Yang, Kaifeng og Sanjay K. Pandey (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public administration review* 71 (6): 880-892.

Bilag 1: Lukket kodeliste for interviews med borgere

Overkode	Underkoder I	Underkoder II	Citater	Beskrivelse
Opfattelse af beslutning	Retfærdig/accept			Opfatter borgerne beslutningen om (ikke) at vedtage anlægget som retfærdig eller acceptabel?
	Uretfærdig/ikke accept			Opfatter borgerne beslutningen om (ikke) at vedtage anlægget som (u)retfærdig eller (u)acceptabel?
	Negative følelser			Oplever borgerne andre negative følelser ifm. vedtagelse/ikke vedtagelse af anlægget?
	Positive følelser			Oplever borgerne andre positive følelser ifm. vedtagelse/ikke vedtagelse af anlægget?
Opfattelse af borgerinddragelse	Positiv tilkendegivelse	Fase		Borgernes positive tilkendegivelser af kommunens borgerinddragelse på fase
		Form		Borgernes positive tilkendegivelser af kommunens borgerinddragelse på form
		Responsivitet		Borgernes positive tilkendegivelser af kommunens borgerinddragelse på responsivitet
	Negativ tilkendegivelse	Fase		Borgernes negative tilkendegivelser af kommunens borgerinddragelse på fase, form og responsivitet
		Form		Borgernes negative tilkendegivelser af kommunens borgerinddragelse på form
		Responsivitet		Borgernes negative tilkendegivelser af kommunens borgerinddragelse på responsivitet
	Forslag til/efterspørgsel efter			Borgernes egne forslag eller forespørgsler til,

	anden borgerinddragelse			hvordan kommunen på bedre vis kunne have udøvet borgerinddragelse
	Begrunder opfattelse af beslutning med borgerinddragelse			Med IP'ernes egne ord: hvordan har kommunens borgerinddragelse påvirket deres syn på beslutningen om anlægget?
	Opmærksomhed på projekt/oplysning			Hvordan bliver borgerne gjort opmærksomme på projektet
Opfattelse af kommunen som aktør/myndighed	Loyalitet			Hvordan opfatter borgerne kommunens loyalitet i forholdet/valget mellem borgere og private aktører
	Nærhed			Hvordan borgerne opfatter kommunen som nærværende, fraværende, distance til borgerne
	Kompetence			Hvor kompetente opfatter borgerne, kommunen og dens ansatte
	Tillid			IP's oplevelse af eller ændringer i tilliden til kommunen
Afledte konsekvenser af borgerinddragelse	Læring			Oplever IP'erne at få mere viden gennem borgerinddragelsesprocessen
	Åbenhed i processen			Handler om, hvorvidt IP oplever processen som åben, transparent eller lukket og hemmelighedsfuld
	Positiv tilknytning til projektet			Handler om, hvorvidt IP gennem borgerinddragelsen bliver investeret i at få anlægget realiseret
	Indflydelse på projektet			Handler om, hvorvidt IP oplever gennem borgerinddragelsen at få indflydelse på projektet
Andre årsager end borgerinddragelse, der påvirker legitimitet	Lovgivning og regler			IP's legitimitetsopfattelse pba. lovgivningen, strukturelle rammer og regler
	Økonomisk retfærdighed	Manglende kompensation		IP'er påpeger direkte mangel på økonomisk

				kompensationer
		Ulige fordeling af økonomiske ulemper og gevinster		IP oplever en generel uretfærdighed forbundet til fordelingen af ulemper og gevinster
	Projektansøger/bygherre inddragelse			IP's legitimitetsopfattelse pba. interaktion, kontakt eller kommunikation med projektansøgeren og/eller bygherren og disses inddragelse
Holdninger til VE	Stigma			IP oplever, at holdninger til VE-anlæg ligger under for samfundsnormer
	Splittelse			IP oplever, at der i deres omgangskreds eller lokalsamfund er forskellige holdninger til anlægget
	Begrænset modstand			IP oplever, at der i deres omgangskreds eller lokalsamfund er lille modstand mod VE-anlægget
	Omfattende modstand			IP oplever, at borgerne i deres lokalsamfund er samlet om modstanden

Bilag 2: Lukket kodeliste for interviews med forvaltning

Overkode	Underkode I	Citater	Definition
Blandet borgerinddragelse	Borgerinddragelse gennem legitimitet på effektivitet		Blandede borgerinddragelsestiltags, der påvirker borgeres opfattelse af et forslags legitimitet og videre effektiviteten, hvormed forslaget implementeres
	Eksempel på deres borgerinddragelse		Eksempel på anvendte borgerinddragelsestiltag
Delibererende borgerinddragelse	Borgerinddragelse gennem legitimitet på effektivitet		Delibererende borgerinddragelsestiltags, der påvirker borgeres opfattelse af et forslags legitimitet og videre effektiviteten, hvormed forslaget implementeres
	Eksempel på deres borgerinddragelse		Eksempel på anvendte borgerinddragelsestiltag
Kontrollerende borgerinddragelse	Borgerinddragelse gennem legitimitet på effektivitet		Kontrollerende borgerinddragelsestiltags, der påvirker borgeres opfattelse af et forslags legitimitet og videre effektiviteten, hvormed forslaget implementeres
	Eksempel på deres borgerinddragelse		Eksempel på anvendte borgerinddragelsestiltag
Andre årsager end borgerinddragelse, der kunne påvirke legitimiteten og effektivitet	Lokalpolitik		Lokalpolitiske interesser kan påvirke legitimiteten og effektiviteten af anlæggene
	Privat aktørers interesser		Private aktørers interesser såsom økonomiske interesser, kan påvirke legitimiteten og effektiviteten af anlæggene
	Lovgivning		Juridiske rammer eller manglen på samme kan påvirke legitimiteten og effektiviteten af anlæggene
	Borgers økonomiske interesser		Borgernes økonomiske interesser eller holdninger til kompensation kan påvirke effektiviteten
Alternativ borgerinddragelse	Begrænsninger		Oplevede begrænsninger for at gennemføre borgerinddragelse
	Forslag til anden borgerinddragelse		Forvaltningens forslag til at gennemføre borgerinddragelse på anden vis