

## Af Thomas Hertz, direktør

*Bysted Hovedkvarteret A/S*

Borgerinddragelse og offentlighed om større infrastrukturprojekter

### **- Konventionelle ord er ikke nok**

*Uden den store offentlige bevågenhed tiltrådte Danmark i maj måned den såkaldte Århus-konvention. Konventionen opstiller konkrete retningslinier for, borgernes miljørettigheder. Århus-konventionen vil blandt andet forbedre borgernes muligheder for at tage del i debatten om større anlægsarbejder. Men på trods af de fine ord og hensigter opstår der ofte kurrer på tråden mellem myndigheder og borgere*

Hidtil har borgernes inddragelse været sikret i det såkaldte VVM-direktiv fra EU. Direktivet foreskriver, at der som grundlag for en beslutning af et stort anlægsprojekt skal foretages "Vurdering af Virkninger på Miljøet". Undersøgelserne er omfattende og kommer omkring påvirkninger af arkæologi, rekreative områder, grundvandsforhold mm. Derudover skal det vurderes, hvordan det færdige anlæg vil se ud, og hvordan det påvirker omgivelserne med blandt andet støj og vibrationer.

Både Konvention og Direktiv ligger fint i forlængelse de danske demokratiske traditioner. Men på trods af de politiske udmeldinger kan misforståede kommunikationsgange give borgerne oplevelsen af, at deres reelle indflydelse er begrænset, og at der i virkeligheden kun er tale om skinddemokrati, når myndighederne spørger borgerne.

Myndighederne og borgerne - to tankesæt

Der er grundlæggende forskelle på den måde, myndighederne og borgerne tænker og opfatter verden på. Derfor kan det let gå galt i kommunikationen mellem myndigheder og borgere.

### **Dauids kamp mod Goliath: nytter det noget?**

Først og fremmest kræver det mange ressourcer af borgerne at deltage i debatten. De står over for et professionelt apparat med viden, erfaring og økonomiske midler til rådighed. I mange tilfælde ved de tilmed, at der er andre deltagere i diskussionen - eksperter, interesse- og lobbyorganisationer og politikere (med politiske visioner og et økonomisk ansvar i skøn forening) - og formoder, at disse stemmer har større gennemslagskraft end borgernes egne spæde opråb. Borgerne kan også være skræmt af myndighedernes lukkethed i andre sammenhænge.

Borgerne kan endelig have en grundlæggende mistillid til myndighedernes hensigter med en indbydelse til dialog og diskussion. Er det hele sandheden, der forelægges - eller er beslutningen ikke allerede truffet? Er buddet om inddragelse ikke en politisk legitimering og alene til for at passivisere modstand mod projektet?

Borgerne går måske også ind i diskussionen med den erfaring, at politiske diskussioner ender som kompromis-beslutninger, der tilsidesætter relevante argumenter fra den forudgående debat.

### **Diskussionen set fra myndighedernes side**

Omvendt kan myndighederne være spændt op i interessefeltet mellem de implicerede parter - politikere, andre myndigheder, forskellige myndighedshensyn, eksperter og borgere og har derfor begrænset råderum. De kan også - ud fra erfaringerne fra deres daglige forvaltning have (en igen berettiget) - oplevelse af, at borgerne primært er interesseret i det nære - det der sker lige omkring dem. Fænomenet kaldes ofte NIMBY-effekten efter forkortelsen af den engelske tekst "Not In My Back Yard".

Endelig kan myndighederne - af angst for at skabe "sager" for deres politiske bagland, være bange for mediernes bevågenhed og derfor holde igen på ellers relevante oplysninger.

Hvad er til debat?

Der er også en anden årsag til, at diskussionerne kører af sporet - trods bygherrernes ambitiøse mål og ofte store mængder af informationsmateriale. For at en diskussion lykkes skal der nemlig være enighed om, hvad der er til debat. Ellers opnår man ikke en vellykket inddragelse af borgerne. Det er derfor vigtigt at indtænke og planlægge kommunikationsindsatsen allerede fra de første overvejelser om et projekt - og at fortsætte med at have informationsarbejdet i tankerne indtil anlægget står færdigt.

### **Når myndighederne spørger og borgerne svarer**

Kommunikationsarbejdet i forbindelse med de store projekter kan deles i tre faser - faser, der svarer til de forskellige faser i beslutningsprocessen. Første fase begynder, når behovet for et større infrastrukturanlæg viser sig. Her drejer diskussionerne sig om et anlægs eventuelle berettigelse. Næste fase følger efter beslutningen om et anlæg og handler om hvordan anlægget skal udformes. Sidste fase udspiller sig mens anlægsarbejderne er i gang og handler om hvordan anlægges realiseres. Hver fase har sine egne kommunikationsmæssige udfordringer, men forskellen i tankegangen hos borgere og myndigheder - og enigheden om hvad der er til debat - er afgørende for processen.

Erfaringerne fra nogle af de store infrastrukturprojekter fra de sidste ti år viser, at det er vigtigt at klargøre, hvad der er til debat, hvornår. I mange tilfælde farer borgerne vild i

debatten, fordi det er uklart, hvornår det handler om projektets berettigelse, og hvornår der er fokus på, hvordan et anlæg skal bygges.

### **Når behovet viser sig**

Det er afgørende, at der tidligt i den politiske beslutningsproces - før projekteringsloven - bliver mulighed for at drøfte, om et projekt skal gennemføres - inden der kommer konkrete forslag til projektet på bordet. Det kalder vi "om-diskussionen".

Beslutningen om at gennemføre et projekt træffes typisk på politisk niveau - uden anden forudgående systematisk offentlig debat end den debat, der føres i de politiske baglande.

Om-diskussionen egner sig ikke til systematisk høringer med borgermøder mm. De berørtes stillingtagen til den samfundsmæssige relevans af et projekt forstyrres væsentligt af deres egne - nærliggende - interesser.

Kritikerne kalder borgerhøringer i forbindelse med om-diskussioner for skind-demokrati. Andre taler om det repræsentative demokratis forfald - borgerne har jo valgt politikerne til at tage beslutningerne. Disse kritikere mener derfor, at det politiske miljø bør være stedet, hvor disse diskussioner føres.

Forsøg med at udlægge denne om-diskussion i en offentlig høring har ikke altid været vellykkede. Erfaringerne med de såkaldte idefase-høringer – der i lovmæssig forstand ligger mellem projekteringsloven og anlægsloven - er blandede. Da Banestyrelsen i en tidlig fase af beslutningsprocessen gennemførte en idefase om en evt. forbedring af jernbanen mellem København og Ringsted blev debatten forstyrret, fordi borgerne både efterlyste en diskussion om projektets berettigelse - og samtidig ønskede information om de helt konkrete konsekvenser af projektet.

### **Hvordan-debatten: Når beslutningen er taget og anlæggets udformning vedtages**

Hvis politikerne beslutter at gå videre med et projekt (hvad de lovmæssigt gør via en projekteringslov) er det vigtigt, at der er tid og lejlighed til at drøfte hvordan projektet skal udformes - det er den såkaldte "hvordan-debat". Denne debat skal foregå inden vedtagelsen af en anlægslov, der ret præcist beskriver anlæggets udformning.

Inddragelse af borgerne i "hvordan-diskussionen" er vigtig. Borgerne kender det lokale område på en anden end selv de bedste embedsmænd og eksperter. Myndighederne kender området på papiret - men borgerne kender de lokale forhold i hvad tidligere Trafikminister Sonja Mikkelsen har kaldt det sociale landskab. Hvor går den lokale skoletrafik? Hvordan bevæger de ældre sig i området? Det er de ting, der, hvis de ændres uden indsigt, opleves som store omvæltninger i et lokalsamfund.

Borgerne har også en anden opfattelse - et andet værdigrundlag - af hvad der skal bevares og beskyttes. Det kan for eksempel være en bygning eller en del af et parkanlæg, der på papiret ser overflødig ud, men som har en "social" værdi for lokalområdet

For det tredje kan borgerne have ønsker om forandringer, der enten ikke synes oplagte set fra myndighedernes skriveborde - eller som måske har ligget udtalt i lokalområdet, men pludselig dukker op i forbindelse med den generelle drøftelse af de lokale forhold.

Borgerne kan med andre ord bidrage til et helhedssyn på planerne på en anden måde end planlæggerens ekspertsyn, der i værste fald bygger på økonomiske og sociologiske teorier.

Der er gode erfaringer med hvordan-debatter. I Tårnby på Amager ændrede 35.000 underskrifter indsamlet blandt borgerne planerne for Øresundsforbindelsens danske landanlæg. Borgerne ønskede - og fik - en overdækning af forbindelsens jernbane og motorvej, der passerede Tårnby by.

### **Når byggeriet går i gang**

Problemerne hører ikke op, når projekt er besluttet og beskevet. Der kan let gå relativt lang tid fra anlægslovens vedtagelse til projektet er færdigt. Og der kan indtræffe begivenheder, der forsinker projektet undervejs. Det er vigtigt, at borgerne kontinuerligt informeres i hele dette forløb - fra vedtagelsen, mens projektet er på tegnebordet og vedvarende, mens anlægsarbejdet er i gang.

Det er oplagt, at det er vigtigt at have tæt dialog med naboerne og andre berørte parter, mens anlægsarbejdet er i gang. Det støjer, støver og påvirker færdslen i lokalområdet. Derfor er direkte inddragelse, organisering, kontakt og information essentielt.

Det er i de fleste tilfælde en simpel kommunikationsopgave, der - hvis det er indtænkt i projektet som helhed - kan planlægges fra gang til gang.

Klart grundlag skaber diskussion uden støj

Det er værd relevant at spørge, om borgerne i dag har overskud til at interessere sig for alverdens problemer. Der er mange punkter på dagsordenen: international og national politik, børnehaver og skole, forholdene i den lokale idrætsforening osv. Men det bliver ikke lettere, hvis tingene blandes sammen - hvis det både er de overordnede trafikale forhold i området og forholdene i den enkeltes baghave, der er til debat. Hver ting til sin tid.

Vi tror imidlertid ikke på, at borgere i dag ikke orker at diskutere indretningen af samfundet. Men de har for mange dårlige erfaringer og måske fordomme til, at de umiddelbart vil kaste sig ind i en diskussion i et uklart rum. Er det derimod klart, hvad der er til diskussion og hvad

der er den reelle mulighed for at få indflydelse, har borgere i dag både holdninger og lyst til at deltage.