

BRIEFING NOTE #8: 16th November 2017

FEM FORSLAG TIL FORBEDRET PRAKSIS FOR BORGERINDDRAGELSE I FORBINDELSE MED RÅSTOFPROJEKTER I GRØNLAND



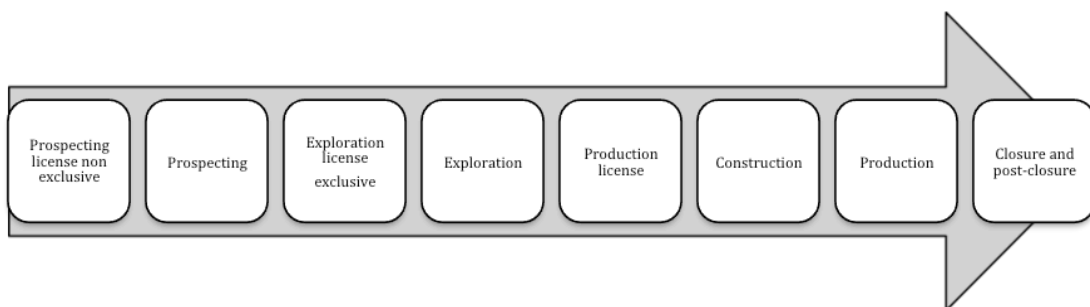
Anne Merrild Hansen & Rachael Lorna Johnstone, Direktører ved Forskningscentret for Arktisk Olie og Gas

Introduktion

Denne briefing note er baseret på en workshop om god praksis for borgerinddragelses processer relateret til råstofindustrier i Arktis. Workshoppen blev afholdt i Nuuk den 18. Oktober 2017. Internationale og Grønlandske eksperter indenfor råstofindustri, sociale indikatorer for livskvalitet, konsekvensvurderinger, lovgivning og borgerinddragelse deltog i workshoppen sammen med en gruppe kandidatstuderende fra Ilisimatusarfik. Workshoppen fulgte efter et heldags offentligt [seminar](#) om det samme emne. Denne briefing note har til formål at præsentere de nøgle anbefalinger der blev identificeret som forslag til forbedrede borgerinddragelsesprocesser i Grønland.

Lovkrav om borgerinddragelse i licensprocesser

Borgerinddragelse ved udvikling af råstofprojekter i Grønland er reguleret igennem [Råstofloven](#) og de formelle vejledninger for konsekvensvurderinger. Det eksisterende forvaltningssystem er implementeret henover de seneste ti år og er dermed stadig relativt ungt. Men da der i den periode er blevet startet flere råstofprojekter op og endnu flere er blevet ansøgt, har administrationen været nødt til at modnes hurtigt. Det grønlandske konsekvensvurderingssystem følger i dag de internationale standarder og borgerinddragelse er således indbygget i processer for vurdering af samfundsmæssig bæredygtighed (vsb) og vurdering af virkninger på miljøet (vvm). Selskaber der søger om råstoflicenser skal udføre disse typer af konsekvensanalyser og skal vedlægge vvm og vbs rapporter inklusiv hvidbøger der redegør for inddragelsesprocesserne, som en del af materialet til deres licensansøgninger. For mineprojekter kræves det at der udføres vvm og vsb når der søges om tilladelse til at en mine kan gå i produktion. For olie og gas projekter kræves vvm både før visse efterforskningsaktiviteter og altid forud for efterforskningsboringer og produktion. Vsb er også påkrævet forud for efterforskningsboring og produktion. En oversigt over de generelle udviklingstrin for et råstofprojekt kan ses her.



Figur 1. Oversigt over livscyklus for et råstofprojekt (Kilde: Hansen et al. 2016)¹

¹ <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.013>

Tidlig forberedelse og lokal kapacitetsopbygning

Videns udveksling under borgerinddragelses-processer er blevet påvist som afgørende for at lokale kan tilpasse sig og få gavn af råstofprojekter. Videns udveksling er nødvendig eksempelvis for at sikre gennemsigtighed i processer og for at sikre at lokal viden og bekymringer tages i betragtning i beslutningsprocesser og i forbindelse med projektudviklingen.

Forudsætningen for at videns udveksling kan finde sted er at der er en dialog imellem de involverede. Hvis folk skal have kapacitet til at gå ind i en dialog om et emne, så forudsætter det er de har en indledningsvis forståelse af det emne der skal debatteres. Hvis information ikke er tilgængelig *forud* for eksempelvis borgermøder når selskaber vil ansøge om licenser til minedrift eller efterforskningsboringer eller produktion af olie, så er der en risiko for at folk ikke vil deltage i borgerinddragelsesprocesserne eller ikke vil være i stand til at deltage på en effektiv måde. Manglende information i de tidlige udviklingsfaser for råstofprojekter kan også skabe mistillid fra borgerne til de administrative myndigheder og selskaberne. Som en udtrykte det under seminaret forud for workshopen: *“Vi vil være de første der får at vide hvis der foregår noget i vores område”*. Hvis folk ikke får adgang til objektiv og balanceret information tidligt i projekters livscyklus, så viser erfaringer at de vil søge information fra alternative kilder, oftest internettet. Det kan være svært at filtrere information på internettet og identificere hvad der er pålidelige kilder og dette kan i sidste ende skabe forvirring og frustration og forstyrre dialogen. Under workshopen var der en der udtrykte det således: *“Det handler ikke bare om at have retten til at deltage. Det handler også om at bruge den ret. Men at bruge den ret kræver at man har kapaciteten til at gøre det. Vi har brug for at bygge viden og interesse for at vi bliver i stand til at lære og fordøje information.”* Hvis folk ikke har en basis forståelse forud for deltagelse i borgermøder så bliver det reelt en en-vejs kommunikation der kommer til at foregå, hvor selskaber og myndigheder 'fortæller' folk om deres planer, ofte for første gang, og der er dermed ikke tid til at fordøje informationen og reagere på den. Forskningscentret for Arktisk Olie og Gas foreslår derfor at der tages initiativ fra aktører såsom myndigheder, forskningsinstitutioner, uddannelsesinstitutioner og medierne til at informere og inddrage borgere om projekter allerede før eller i forbindelse med de tidlige efterforskningsfaser. Møder kunne eksempelvis afholdes i Øst, Nord, Syd og Midtgrønland hvert andet eller hvert tredje år, hvor embedsfolk, og individuelle eksperter kan forklare om de projekter der er under opsejling/udvikling, med fokus på de lokale projekter. Disse møder vil være noget helt andet end de projektspecifikke borgermøder afholdt i forbindelse med konsekvensvurderinger.

Forslag 1: At aktører som eksempelvis myndigheder, forskningsinstitutioner, uddannelsesinstitutioner og medier, tager initiativ til at informere og engagere borgere om råstofprojekter før eller tidligt i efterforskningsprocesser.

Deling af græsrods-ekspertise

En anden måde at bidrage til kapacitetsopbygning på, der blev drøftet under workshopen, er udarbejdelse af vejledninger til lokalsamfund om hvad man selv kan gøre for at forberede sig inden nye projekter etableres og hvad man kan gøre for at engagere sig proaktivt i beslutnings- og konsekvensvurderings-processer. Det blev understreget, at sådan en vejledning ikke kan formuleres af akademiske eksperter alene, men bør trække på erfaringer fra andre områder i Arktis, hvor befolkningen har gennemlevet råstofprojekter. Sådanne 'græsrods-ekspertise' kan dele deres frontlinje indtryk af råstofindustrien og hvordan den har påvirket deres bosteder. Hvad de har gjort for at balancere forskellige interesser og hvad de måske ville have gjort anderledes hvis de stod overfor et råstofprojekt i dag. Sådanne græsrodseksperter har fordel af at kunne tale med autoritet om sociale

påvirkninger på lægmandssprog og vil sandsynligvis blive opfattet som upartiske. Græsrodseksperter vil kunne komplimentere videnskabelige eksperter og bidrage med andre perspektiver på hvad råstofudvikling betyder for lokalsamfund.

Forskningsentret for Arktisk Olie og gas foreslår at folk gives mulighed for at mødes med eller høre fra folk fra andre områder af Grønland eller Arktis, hvor råstofprojekter allerede er gennemført, i forbindelse med konsultation af borgere under konsekvensvurderinger. Som det blev sagt under workshopen: "Hvem er bedre til at tale om hvad man kan forvente, hvad man bør tale om og forudse"?

Forslag 2: At under konsultations faser i forbindelse med vvm og vsb gives borgere mulighed for at mødes med eller høre fra folk fra andre samfund hvor råstofprojekter er foregået.

Sikre debatfora

Et andet tema der blev fremhævet under workshoppens diskussioner, som vigtigt, er behovet for at borgerinddragelse og -dialog foregår på en måde hvor folk føler at det er sikkert at dele deres tanker og holdninger og viden: både i forhold til at kunne føle sig fri til at udtrykke kritiske holdninger til det projekt der drøftes, men også i forhold til at kunne udtrykke holdninger, der går imod andre lokales holdninger. Borgere kan bekymres omkring hvorvidt de risikerer at blive generet eller ekskluderet fra sociale netværk, hvis de offentligt bliver bedt om at give udtryk for holdninger der strider imod et populært synspunkt eller et synspunkt udtrykt af nogen som de opfatter som magtfuld. Folk har desuden et behov for at være sikre på at deres input ikke bliver misbrugt for eksempel bliver brugt til at legitimere projekter som de ikke støtter.

Forskningscentret for Arktisk Olie og Gas foreslår at borgerinddragelses fora gentænkes på en måde så de får folk til i højere grad at føle sig sikre og hvor information der bliver delt behandles med en følsomhed; i nogle situationer kan det endda være nødvendigt at behandle input fortroligt og endda anonymt.

Forslag 3: At selskaber og myndigheder overvejer hvordan de kan acceptere og overveje fortrolig information og gøre det muligt at bidrage med anonyme

Sikre fora refererer også til at borgerinddragelse bør finde sted i en atmosfære hvor folk føler sig komfortable ved at snakke om emner som måske er følsomme for dem. Som en af deltagerne i workshopen beskrev det: "Vi har brug for et sikkert rum for at kunne debattere, for at føle os tilpas". Større grupper og borgermøder motiverer ikke altid folk til at dele deres tanker. Antallet af personer i et lokale under møder påvirker også folks vilje til at indgå i en dialog eller dele tanker; Vi anbefaler derfor også at virksomheder og myndigheder overvejer at holde målrettede møder for mindre grupper for at sikre både et sikkert rum og tilskynde folk til at udtrykke sig.

Forslag 4: At virksomheder og myndigheder overvejer hvordan de kan holde møder med mindre grupper og målrettede møderne for at sikre både et mere sikkert rum og for at opmuntre borgerne til at udtrykke sig.

Læring fra tidligere og igangværende projekter i Grønland

Der er en række forhold der peger i retning af at der er behov for yderligere forskning i, om og for Grønland i forbindelse med forvaltningen af råstofprojekter. Det blev blandt andet påpeget under workshoppen at der er et behov for systematiske evalueringer af tidligere og nuværende råstofprojekter. For at kunne forstå hvordan man yderligere kan forbedre borgerinddragelse kunne man lære fra de tidligere erfaringer (også fra de projekter der aldrig blev implementeret) i Grønland. For eksempel er det nødvendigt, hvis man ønsker at finde ud af hvordan man kan sikre at flertallet deltager, først og fremmest at finde ud af hvem det er der deltager i hvilke typer borgerinddragelsesaktiviteter i dag og måske endnu mere vigtigt, at finde ud af hvilke grupper der ikke deltager.

Forskningscentret for Arktisk Olie og Gas foreslår at en evaluering gennemføres for at informere forvaltningen. Dette kunne inkludere undersøgelser af hvad borgerinddragelsesprocesser har haft fokus på, hvordan de er blevet gennemført og hvad de har ført med sig i praksis. Der kunne også sættes fokus på påvirkninger, særligt uventede påvirkninger og borgernes reaktioner på forandringer. Evalueringen kunne gennemføres i samarbejde mellem forskere fra Ilisimatusarfik, embedsfolk fra myndighedernes side samt selskaber, der sammen kan beslutte afgrænsning, metoder og samarbejde om data indsamling, fortolkning og analyse.

Forslag 5: At der tages initiativ til at evaluere tidligere råstofprojekter i Grønland og overveje hvad der kan læres og anvendes i forhold til fremtidig forvaltning og administration.