

Möguleg aðferðafræði faghóps um samfélagsleg áhrif virkjunarkosta

Skýrsla undirbúningshóps

Helga Ögmundardóttir

Jón Ásgeir Kalmansson

Póroddur Bjarnason

Mars 2015

Efnisyfirlit

Samantekt	2
1. Inngangur	3
2. Mat á samfélagslegum áhrifum	4
3. Mat í samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta.....	5
3.1 Samhengi virkjunar, rammaáætlunar og nýtingar	6
3.2 Landfræðileg afmörkun áhrifasvæðis.....	6
3.3 Tímabil áhrifa: Undirbúningur, framkvæmdatími, rekstur, endir	7
3.4 Svið samfélagsins	8
3.5 Siðferðileg og lýðræðisleg vídd	9
4. Aðferðafræði	11
4.1 Ástandsrannsóknir – hvað höfum við hér og nú?.....	12
4.2 Megindlegar kannanir og eigindleg viðtöl	12
4.3 Rýnihópar og íbúáþing	12
4.4 Mat og röðun samfélagslegra áhrifa	13
4.5 Rannsóknir fyrir og eftir framkvæmdir	13
5. Atriði varðandi mögulega röðun virkjunarkosta	14
6. Tillögur.....	16

Samantekt

- Mat á samfélagslegum áhrifum framkvæmda er margþætt ferli sem á sér traustan aðferðafræðilegan grunn.
- Mat á samfélagsáhrifum felur í sér umtalsverða gagnasöfnun, rannsóknir og greiningu. Engin ástæða er til að ætla að hægt sé að meta samfélagsáhrif virkjunarkosta án slíkrar vinnu fremur en til dæmis umhverfisáhrif þeirra.
- Samfélagsleg áhrif af virkjunarkostum má skilgreina með þrennum hætti: (i) Áhrif af skipulagningu, byggingu og rekstri virkjunar; (ii) áhrif af nýtingu orkunnar sem frá virkjun kemur; og (iii) áhrif af rammaáætlun stjórnvalda um nýtingu virkjunarkosta. Mikilvægt er að leggja mat á allar þessar tegundir áhrifa eftir því sem kostur er.
- Við mat á samfélagsáhrifum þarf að horfa til nærsamfélags, til héraða eða landshluta, og til landsins alls.
- Samfélaglegt mat þarf að ná til þátta á borð við innviði samfélagsins, lýðfræðilegar breytingar, atvinnu- og efnahagslíf, félagslegan auð, samskipti og líðan, viðhorf og menningu. Sérstaklega þarf að taka afstöðu til þess hvort mat á andstöðu við tiltekna framkvæmdir eigi að vera þáttur mats á samfélagsáhrifum.
- Mikilvægt er að tryggja að raddir ólíkra hagsmunahópa fái að heyrast í samfélagsmatinu.
- Mat á samfélagsáhrifum byggist á margvíslegum rannsóknaraðferðum.
- Við röðun virkjunarkosta í samræmi við samfélagsáhrif þeirra þarf faghópurinn að komast að samkomulagi um vægi hvers áhrifaþátta.
- Faghópur er fjallar um mat á samfélagsáhrifum þarf að vera skipaður fagfólki á breiðu sviði hug- og félagsvísinda.
- Faghópnum til ráðgjafar verði bakhópur haghafa, til dæmis frá opinberum stofnunum, frjálsum félagasamtökum, sambandi sveitarfélaga og svo framvegis.

1. Inngangur

Þann 20. október 2014 fór Stefán Gíslason formaður verkefnisstjórnar rammaáætlunar þess á leit við Jón Ásgeir Kalmannsson heimspeking að hann kallaði saman óformlegan hóp sérfræðinga sem hefði það hlutverk að ræða mögulega aðferðafræði faghóps á vegum rammaáætlunar sem fjalla myndi um samfélagsleg áhrif virkjunarkosta, hugsanlega undir yfirskriftinni „Samfélag, byggðaðróun, atvinnulíf, lýðheilsa“. Tilgangur sérfræðingahópsins yrði að leggja mat á það hvort gerlegt sé að meta samfélagsleg áhrif virkjunarkosta, og ef sú væri niðurstaðan, að skila lauslegum ramma að aðferðafræði sem formlegur faghópur gæti þróað áfram og tekið í notkun. Í ljósi niðurstaðna sérfræðingahópsins myndi verkefnisstjórn rammaáætlunar síðan taka ákvörðun um framhaldið.

Jón fékk til liðs við sig þau dr. Helgu Ögmundardóttur, lektor í mannfræði við Háskóla Íslands, og dr. Þórodd Bjarnason prófessor í félagsfræði við Háskólann á Akureyri. Starfshópurinn hélt alls sjö fundi á tímabilinu 9. janúar til 20. mars 2015. Starf hópsins hefur einkum miðað að því að (i) greina helstu þætti varðandi mat á samfélagslegum áhrifum almennt, (ii) greina þau sérstöku álitamál sem vakna varðandi mat á samfélagsáhrifum virkjunarkosta á Íslandi, og (iii) leggja drög að mögulegri aðferðafræði við samfélagslegt mat á virkjunarkostum. Eftirfarandi greinargerð er niðurstaða þessarar vinnu hópsins.

2. Mat á samfélagslegum áhrifum

Mat á *samfélagslegum áhrifum* (e. Social Impact Assessment) er ferli sem felur í sér rannsóknir, skipulagningu og stýringu (e. management) á þeim samfélagslegu breytingum er hlotist geta af hvers kyns framkvæmdum, áætlunum eða stefnu á vegum einkaaðila og hins opinbera. Samfélagsáhrifin sem um ræðir geta verið af margvíslegum toga, hvort sem þau eru jákvæð eða neikvæð, tilætluð eða ófyrirhuguð. Í víðasta skilningi fela þau í sér allar breytingar sem verða á því hvernig fólk lifir, starfar, ver tólmstundum, og hefur samskipti og samvinnu hvert við annað, sem rekja má til tiltekinna framkvæmda.

Markmiðið með mati á samfélagsáhrifum er að auðvelda framkvæmdaaðilum, hinu opinbera og því samfélagi sem tiltekin framkvæmd snertir að ákveða hvort hún eigi rétt á sér, og á hinn bóginn hvernig megi draga úr eða bæta fyrir neikvæðar afleiðingar og nýta sem best jákvæðar afleiðingar sem hún hefur fyrir samfélagið.

Samfélagsmat er ekki einangrað ferli heldur er það jafnan hluti af heildstæðu mati á mögulegum áhrifum framkvæmda á náttúru, samfélag og efnahagslíf í heild. Heildstætt mat af þessu tagi byggist á þeirri frumforsendu að samfélagsleg, efnahagsleg og umhverfisleg áhrif framkvæmda séu óhjákvæmilega samtvinnuð þannig að breytingar á einu sviði leiði til breytinga á hinum tveimur. *Markmiðið* með heildstæðu umhverfis-, samfélags-, og efnahagsmati er að auðvelda samfélaginu að taka ákvarðanir sem stuðla í senn að viðhaldi vistkerfa og líffræðilegs fjölbreytileika, sjálfbærri nýtingu náttúrunnar og betra samfélagi.

Samfélagslegt mat kallar á aðkomu fjölmargra ólíkra aðila. Í grófum dráttum byggist það annars vegar á vinnu sérfræðinga og stofnana af ólíku tagi. Meðal þeirra sérfræðigreina sem skipta máli í því sambandi eru félagsfræði, mannfræði, félagssálfræði, landafræði, landnýtingarfræði, hagfræði, landslagsarkitektúr og fleiri fræðasvið. Hins vegar byggist samfélagsmat á þátttöku almennings, sérstaklega þeirra sem verða fyrir áhrifum af framkvæmdunum með einum eða öðrum hætti, og þeirra sem eiga beinna hagsmuna að gæta. Samfélagslegt mat byggist á þeirri forsendu að yfirleitt sé ekki hægt að meta áhrif og réttmæti framkvæmda án þekkingar heimamanna á eigin samfélagi og án þess að mið sé tekið af sjónarmiðum þeirra sem hagsmuna eiga að gæta.

3. Mat í samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta

Mat á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta vekur spurningar sem lúta einkum að tvennu. Annars vegar vakna spurningar um hvort hægt sé að meta samfélagsleg áhrif af virkjunarkostum sem oft hafa ekki verið útfærðir. Hins vegar vaknar ýmsar spurningar varðandi afmörkun slíks mats, til dæmis hvað varðar þá áhrifaþætti sem skoðaðir eru. Í köflum 3.1-3.5 er rætt um ýmis atriði varðandi afmörkun matsins. Sú umfjöllun byggist á þeim megin sjónarmiðum sem lögð eru til grundvallar mati á samfélagslegum áhrifum framkvæmda almennt.¹ Fyrst verður þó vikið að forsendum mats á samfélagsáhrifum virkjunarkosta.

Sú tilraun sem gerð var til að meta samfélagsleg áhrif virkjunarkosta af hálfu faghóps III í 2. áfanga rammaáætlunar fólst í meginatriðum í því að smætta samfélagslegu áhrifin niður í vinnumarkaðs- og efnahagsáhrif sem væru í réttu hlutfalli við uppsett afl virkjunar í MW, og deildust milli landsvæða í hlutfalli við íbúafjölda á viðkomandi landsvæði og vissu margfeldi af fjarlægð frá virkjunarstað.² Þessi aðferð er skiljanleg ef litlar upplýsingar liggja fyrir um marga virkjunarkosti, meðal annars er lýtur að fjármögnun og byggingu viðkomandi virkjana og því hvernig orka þeirra yrði nýtt. Hún getur gefið grófa mynd af hugsanlegum svæðisbundnum efnahagslegum áhrifum, og þjóðhagslegum áhrifum, af virkjunarframkvæmdum. Þessi aðferð hefur á hinn bóginn augljósa ókosti sem helgast fyrst og fremst af því hve almenn hún er. Hún miðar eingöngu að því að meta hve mikla eða litla „möguleika til breytinga í samfélaginu“ mismunandi virkjunarkostir fela í sér. Ekkert mat er á hinn bóginn lagt á staðbundnar aðstæður eða það hvort breytingarnar séu jákvæðar eða neikvæðar. Ennfremur er engan veginn ljóst að gagnlegt eða upplýsandi sé að smætta ólíkar tegundir samfélagsáhrifa með þessu hætti. Þá er engin tilraun gerð til að meta áhrifin á ólíka hópa í samfélaginu. Þessi og önnur atriði vekja þá spurningu hvort hægt sé að gera betur þegar kemur að mati á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta.

Segja má að viss þverstæða sé fólgin í þeirri hugmynd að meta megi samfélagsleg áhrif virkjana án þess að fyrir liggi þær upplýsingar og gerðar séu þær rannsóknir sem eru forsendur fyrir slíku mati. Mat á samfélagslegum áhrifum er margþætt *rannsóknarferli* sem er nauðsynlegt einmitt af þeirri ástæðu að áhrif framkvæmda á tiltekin samfélög ráðast að verulegu leyti af útfærslunni. Að sjálfsögðu er til almenn þekking á þeim efnahagslegu og félagslegu afleiðingum sem ólíkar tegundir framkvæmda hafa oft í för með sér. Á hinn bóginn er hver framkvæmd, hvert samfélag og hverjar kringumstæður sérstakar að verulegu leyti. Tilgangur mats á samfélagslegum áhrifum er að afla gleggri þekkingar á eðli einstakra framkvæmda og líklegum áhrifum þeirra á tiltekin samfélög. Því má draga í efa að mat á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta þjóni hlutverki sínu án þess að fram fari umtalsverð gagnasöfnun og greiningarvinna. Á hinn bóginn má segja að mikilvæg forsenda slíkra rannsókna sé að fyrir liggi sem haldbestar upplýsingar um virkjunarkostina og útfærslu þeirra. Skorti tilfinnanlega á þessar upplýsingar er mikilvægt að afla þeirra, eftir því sem það er mögulegt.

¹ Sjá til dæmis The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, „Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA“, í *Impact Assessment and Project Appraisal* (21:3, 2003), og United Nations Environment Programme, „Dams and Development Project Compendium on Relevant Practices. Social Impact Assessment of Affected People. Final Report“ (2007): http://www.unep.org/dams/files/Compendium/Report_SIA.pdf

² Sjá *Niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar* (Reykjavík: Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar og Iðnaðarráðuneytið, 2011), ritstjóri Sveinbjörn Björnsson, s. 114.

3.1 Samhengi virkjunar, rammaáætlunar og nýtingar

Ljóst er að mat á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta vekur að nokkur leyti ólíkar spurningar og er ólíkt að umfangi eftir því við hvaða þætti er miðað og hve vítt viðfangsefnið er skilgreint. Gera má greinarmun á þremur möguleikum í þessu sambandi. Í fyrsta lagi má einskorða samfélagsmat við einstakar virkjunarframkvæmdir. Gera má ráð fyrir að samfélagsáhrif af skipulagningu, byggingu og rekstri einstakra virkjana sé að mestu bundin við tiltekin sveitarfélög eða héruð og samfélagsmatið myndi því einkum beinast að áhrifunum á þessi samfélög. Hér ber þess þó að geta að virkjunaráform og –framkvæmdir vekja oft deilur langt út fyrir nærsamfélög enda eru þær oft staðsettar á svæðum sem almenningur í landinu lætur sig varða. Í öðru lagi má víkka samfélagsmatið út á þeim forsendum að það gefi ekki rétta mynd af heildar samfélagsáhrifum virkjana að skoða einungis áhrifin á nærsamfélög af byggingu og rekstri þeirra sem slíkra. Slíkt útvíkkað mat myndi einnig skoða samfélagsáhrifin af nýtingu orkunnar sem viðkomandi virkjun myndi framleiða. Samfélagsmat af þessu tagi myndi í sumum tilfellum ná langt út fyrir nærsamfélag virkjunarinnar og gæti jafnvel náð til landsins alls. Það væri unnið í samhengi við það hvernig fyrirhugað væri að nýta orkuna; hvort hún væri til dæmis nýtt til stóriðju, gagnavera, garðyrkju, lítilla iðnfyrirtækja, rafbílavæðingar, útflutnings um sæstreng og svo framvegis. Í þriðja lagi mætti hugsa sér að útvíkka matið enn frekar. Heildstætt mat á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta væri þá ekki aðeins látið taka til einstakra virkjunarkosta og nýtingar þeirrar orku sem frá þeim kæmi heldur einnig til þeirra samfélagslegu áhrifa sem rammaáætlun stjórnvalda varðandi orkunýtingu og friðun hefur í för með sér. Heildarorkunýting landsins hefur áhrif á þjóðina í heild og áhrif einstakra virkjunarkosta velta þannig á öðrum virkjunum sem eru í notkun eða eru fyrirhugaðar.

Mat á samfélagsáhrifum verður flóknara eftir því sem viðfangsefni þess er skilgreint víðar. Auðveldast er að meta áhrif virkjunarkosta þröngt, en þau áhrif eru aðeins lítill hluti heildaráhrifanna. Benda má þó á í þessu sambandi að á undanförunum árum og áratugum hafa verið þróaðar aðferðir til að meta áhrif af opinberum áætlunum á líf og lífsgæði fólks almennt og tiltekinna hópa í samfélaginu.³ Að auki er mikil gerjun í fræðilegri umræðu um leiðir til að leggja mat á samfélagslega velferð.⁴ Vert er að skoða hvort nýta megi slíkar aðferðir til að meta samfélagsleg áhrif af rammaáætlun.

3.2 Landfræðileg afmörkun áhrifasvæðis

Skilgreina þarf áhrifasvæði virkjunar með tilliti til landfræðilegra og samfélagslegra aðstæðna. Hægt er að tala um nærsamfélag virkjunar innan þess svæðis sem dagleg vinnusókn er auðveld. Hér á landi hefur verið miðað við u.þ.b. 45 mínútna fjarlægð sem ytri mörk daglegrar

³ Sjá til dæmis Gemma Harper og Richard Price, „A Framework for Understanding the Social Impacts of Policy and Their Effects on Wellbeing“ (London: Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2011): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69196/pb13467-social-impacts-wellbeing-110403.pdf

⁴ Sjá til dæmis Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen og Jean-Paul Fitoussi, „Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ (2009): <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

vinnusóknar.⁵ Sumar virkjanir í óbyggðum hafa því ekki eiginlegt nærsamfélag. Þjónustusókn er hins vegar teygjanlegri eftir eðli þjónustunnar. Ýmsa almenna þjónustu er hægt að sækja í næsta byggðakjarna, en sérhæfðari þjónusta er sótt til landshlutamiðstöðva, höfuðborgarsvæðisins eða annarra landa. Áhrifasvæði virkjunar getur þannig náð til heilla landshluta eða jafnvel landsins alls eftir því til hvaða þátta er litið.

Nærsamfélag virkjunar getur orðið fyrir margvíslegum áhrifum af slíkum framkvæmdum. Á framkvæmdatímanum getur þörfin fyrir staðbundið vinnuafli verið langt umfram stærð og sérhæfingu á vinnumarkaði og virkjunin þannig dregið til sín vinnuafli. Slíkt hefur margfeldisáhrif í samfélaginu en skapar líka hætta á ruðningsáhrifum þegar önnur starfsemi getur ekki keppt. Mikil tímabundin fjölgun karla á ákveðnu aldursbili meðan á framkvæmdum stendur getur verið jákvæð fyrir grenndarhagkerfið en styrkir ekki innviði samfélagsins til lengri tíma litið. Stórframkvæmdir geta þannig haft umtalsverð jákvæð áhrif meðan á þeim stendur og umtalsverð neikvæð áhrif þegar þeim lýkur snögglega.

Til lengri tíma má yfirleitt gera ráð fyrir því að áhrif virkjunar á nærsamfélagið séu hófleg. Þannig skapast einhver störf beint eða óbeint til lengri tíma og virkjuninni geta fylgt samgöngubætur sem geta nýst heimamönnum eða eflt ferðaþjónustu. Þá geta virkjanir valdið margvíslegum breytingum á landslagi sem geta haft áhrif á landbúnað, ferðaþjónustu eða aðrar atvinnugreinar. Til lengri tíma litið kunna helstu áhrifin af rekstri virkjunar þó að vera á tekjur sveitarfélagsins þar sem hún er staðsett.

Á stærra áhrifasvæði virkjunar má búast við því að aukin umsvif hafi áhrif á framkvæmdatímanum, t.d. með aukinni eftirspurn eftir vinnuafli og þjónustu. Utan nærsamfélagsins má búast við að landshlutamiðstöðvar verði fyrir jákvæðum áhrifum af framkvæmdunum, einkum þar sem talsverð fjarlægð er til höfuðborgarsvæðisins.

Til lengri tíma má almennt búast við litlum áhrifum af virkjuninni sjálfri á einstökum landsvæðum utan nærsamfélagsins. Hins vegar geta svæðisbundin áhrif af nýtingu orkunnar verið veruleg ef hún er nýtt í landshlutanum.

Í raun má búast við því að samfélagsleg áhrif tiltekinnar virkjunar velti að verulegu leyti á því hvort og hvernig gengið hafi verið frá nýtingu orku hennar á svæðinu. Augljóslega er nærsamfélag þeirrar starfsemi sem nýtir orkuna oft annað en nærsamfélag virkjunarinnar.

3.3. Tímabil áhrifa: Undirbúningur, framkvæmdatími, rekstur, endir

Framkvæmdir hafa mismunandi áhrif eftir því á hvaða stigi þær eru, allt frá (i) frumhönnun og forkönnun á áhrifum framkvæmda, (ii) endanlegri hönnun, fjármögnun, umhverfis- og samfélagsmati, (iii) verklegum framkvæmdum, (iv) starfrækslu og viðhaldi, til þess (v) þegar ákveðið er að leggja viðkomandi starfsemi niður. Framkvæmdir byrja að hafa áhrif á samfélag og efnahagslíf um leið og hafist er handa við að skipuleggja þær og kynna. Einber orðrómur um fyrirhugaðar framkvæmdir getur vakið bæði vonir og áhyggjur á tilteknu svæði, haft áhrif á fasteignaverð, breytt pólitískri stöðu og svo framvegis. Í sumum tilfellum geta áhrifin verið mest á framkvæmdastiginu en í öðrum tilfellum eru þau mest af daglegum rekstri eftir að framkvæmdum er lokið. Mikilvægt er að meta þau áhrif sem framkvæmdir hafa á öllum stigum þeirra.

⁵ Sjá Þóroddur Bjarnason, „The Effects of Road Infrastructure Improvement on Work Travel in Northern Iceland“, í *Journal of Transport Geography* (41, 2014), s. 229-238.

Samfélagslegt mat getur falið í sér vöktun á þeim félagslegu breytum sem gefa vísbendingar um áhrif framkvæmda þegar þær eru hafnar. Slík vöktun felst meðal annars í því að bera raunveruleg áhrif starfseminnar saman við þau áhrif sem áætluð voru. Það felur sömuleiðis í sér eftirfylgni með þeim mótvægisáðgerðum sem ákveðið hefur verið að beita til að milda neikvæð áhrif framkvæmda eða til að nýta betur sóknarfærin sem þær hafa í för með sér. Mildun getur meðal annars þýtt að koma í veg fyrir neikvæð áhrif, eða ef það er ekki mögulegt, að draga úr þeim með því annað hvort að breyta eða endurskipuleggja framkvæmdina eða með því að gera samfélaginu kleift að sneiða hjá þeim. Þriðja mildunarúrræðið, ef hin tvö eru ekki framkvæmanleg, er að bæta með einhverju móti fyrir neikvæð áhrif með sérstökum áðgerðum, svo sem með beinum skaðabótum eða áætlunum sem miða að því að bæta lífsskilyrði íbúa á öðrum sviðum. Skipuleg viðleitni til að koma í veg fyrir, milda eða bæta fyrir neikvæð samfélagsleg áhrif af hálfu framkvæmdaraðila og forystumanna í samfélaginu er lykilatriði til að draga úr átökum um framkvæmdir.

3.4. Svið samfélagsins

Eftir að tæknilegar upplýsingar liggja fyrir um fyrirhugaðar framkvæmdir þarf að meta umfang líklegra áhrifa þeirra (e. *scoping*) með viðræðum við framkvæmdaraðila og þá sem verða mögulega fyrir áhrifum af þeim. Við mat á mikilvægi áhrifanna þarf að hafa í huga þætti á borð við: (i) Líkur á að þau komi fram; (ii) fjöldi fólks sem verður fyrir þeim; (iii) varanleiki áhrifanna; (iv) hve mikil áhrifin eru, bæði hin jákvæðu og neikvæðu, á einstaka hópa; (v) að hve miklu leyti hægt er að koma í veg fyrir eða bæta fyrir áhrifin; (vi) hve líklegt er að áhrifin leiði til óbeinna eða uppsafnaðra áhrifa; (vii) óvissa um áhrifin; og (viii) hve umdeild áhrifin eru. Jafnframt þarf að skilgreina þá samfélagslegu og menningarlegu þætti sem geta gefið upplýsingar um lykilaáhrif framkvæmdanna. Meðal helstu þátta af þessu tagi eru:

Atvinnu- og efnahagslíf. Virkjanaframkvæmdir geta haft áhrif á svæðisbundna þróun atvinnumarkaðar, fjölbreytni atvinnulífs, og fjárhag sveitarfélaga. Einnig geta þær haft áhrif á breytta tekjuskiptingu í samfélaginu og haft þýðingu fyrir misskiptingu og fátækt.

Innviðir og þjónusta. Virkjanaframkvæmdir geta haft áhrif á innviði samfélagsins, t.d. vegi, opinbera þjónustu og framboð af húsnæði.

Lýðfræðilegar breytingar. Virkjanaframkvæmdir geta haft áhrif á fólksfjölgun, leitt til breytinga á samsetningu mannfjöldans með tilliti til aldurs, kyns, uppruna og menntunar, laðað að tímabundið vinnuafli, haft áhrif á árstíðabundna búsetu og svo framvegis.

Félagslegur auður. Virkjanaframkvæmdir geta haft áhrif á samskipti fólks og samstarf, til dæmis á virkni frjálsra félagasamtaka og á jafnrétti og stöðu kynjanna. Þá geta slíkar framkvæmdir mótað stjórnsmálalega þætti sem meðal annars tengjast valddreifingu, jafnræði og frjálsum framkvæði í samfélaginu, auk þess sem þær geta haft bein áhrif á stjórnkerfi og stjórnsýslu sveitarfélaga.

Daglegt líf, líðan og lýðheilsa. Virkjanaframkvæmdir geta leitt til breytinga á högum einstaklinga og fjölskyldna, meðal annars breytinga á daglegu lífi og starfi, fjölskyldumynstri og vinatengslum. Þá kunna þær að hafa áhrif á almennt heilsufar.

Viðhorf og menning. Virkjanaframkvæmdir geta haft áhrif á sögulega, menningarlega og andlega þætti í samfélaginu. Þær geta haft áhrif á aðgengi að náttúru og auðlindum; fagurfræðileg áhrif; áhrif á fornleifar og menningararf. Í sumum tilfellum kunna þær jafnframt að hafa áhrif á lífssýn fólks og grundvallarskilning þess á sjálfu sér og samfélagi sínu.

Óbein og uppsöfnuð áhrif. Leggja þarf mat á þau óbeinu áhrif sem spretta af beinum áhrifum framkvæmdanna, sem gætir oft bæði síðar í tíma og á stærra svæði en beinu áhrifanna. Dæmi um slík óbein áhrif er vegagerð í tengslum við virkjun sem bætir samgöngur og eykur ferðamennsku á tilteknu svæði. Sömuleiðis þarf að leitast við að meta þau uppsöfnuðu áhrif sem hljóttast af því þegar framkvæmd bætist við aðrar athafnir í samfélaginu í fortíð, nútíð og framtíð. Dæmi um uppsöfnuð áhrif væri áhrif af byggingu virkjunar og áhrif annarra virkjana eða framkvæmda á tilteknu svæði. Þannig gætu áhrif tiltekinnar virkjunar ráðist að hluta til af áhrifum annarra framkvæmda á svæðinu.

3.5. Siðferðileg og lýðræðisleg vídd

Mat á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta miðar ekki eingöngu að því að spá fyrir um tilteknar samfélagsbreytingar í kjölfar framkvæmda og afla síðan upplýsinga um áhrif framkvæmdanna eftir að þær hafa verið ákveðnar. Það felur einnig í sér viðleitni til að leggja heildarmat á áhrif þeirra í bráð og lengd, bæði jákvæð og neikvæð, sem samfélagið getur stuðst við þegar það tekur ákvörðun um framtíð sína. Þetta þýðir að í mati á samfélagslegum áhrifum kemur veigamikill siðferðilegur þáttur við sögu. Til grundvallar slíku mati liggja spurningar á borð við: Eru viðkomandi framkvæmdir líklegar til að bæta mannlífið, auka lífsgæði og velferð íbúanna, styrkja félagsleg tengsl fólks og efla samstöðu og samhjálp, auka möguleika fólks til menntunar og þroska, varðveita og/eða umskapa menningarlegan arf samfélagsins, stuðla að jöfnuði og jöfnum tækifærum, gera fólki kleift að lifa á sjálfbærar máta og svo framvegis? Hver þeirra þátta sem hér eru nefndir, auk margra annarra sem við sögu koma við mat á samfélagslegum áhrifum, fela á hinn bóginn í sér enn dýpri siðfræðilegra spurningar. Þannig er til dæmis ólíkur skilningur á því í hverju lífsgæði og velferð eru fólgin, og hvar sé að finna jafnvægið milli efnislegra gæða, félagsauðs, andlegs lífs. Framkvæmdir geta jafnframt þýtt að fórnar þurfi vissum tegundum gæða í þágu annarra og gjörólíkra gæða, og stundum er hópurinn sem tapar ekki sá sami og græðir. Allt gerir þetta mat á samfélagslegum áhrifum margþætt og flókið. Atriði af þessu tagi undirstrika enn frekar nauðsyn vandaðrar greiningarvinnu og upplýstrar og óþvingaðrar samræðu milli borgaranna um áhrif framkvæmda á líf þeirra og framtíð.

Jafnræðis- og réttlætissjónarmið. Við mat á samfélagsáhrifum er mikilvægt að tryggja að rannsóknaraðferðir, gögn og greining taki til þeirra hópa í samfélaginu sem standa af einhverjum ástæðum hallari fæti en aðrir eða eiga erfiðara en aðrir með að láta rödd sína heyrast. Hóparnir sem hér um ræðir geta verið mismunandi í ólíkum aðstæðum en meðal þeirra gætu til dæmis verið aldraðir, konur, börn, tekjulágir, farandverkamenn, tilteknar starfsstéttir á borð við

bændur eða sjómenn, og minnihlutahópar af ólíku tagi. Mikilvægt er að samfélagslegt mat fjalli ekki aðeins um meðaltalsáhrif heldur fjalli á greinargóðan hátt um það hvernig framkvæmd hefur ólík áhrif á ólíka hópa í samfélaginu. Þótt framkvæmdir hafi ævinlega mis jákvæð og neikvæð áhrif á ólíka hópa ætti að forðast að hópur fólks, sérstaklega ef hann er í veikari aðstöðu en aðrir, þurfi að bera meginþungan af neikvæðum samfélagslegum áhrifum framkvæmda.

Viðbrögð almennings og lýðræðisleg þátttaka. Einn mikilvægasti þáttur þeirra áhrifa sem framkvæmdir valda getur verið fólgin í því hvernig fólk metur og bregst við slíkum breytingum, hvaða þýðingu og mikilvægi þær hafa í þess augum. Viðbrögð samfélagsins og þeirra sem fyrir áhrifum framkvæmdanna verða eru hluti af heildaráhrifunum, eins konar annars stigs áhrif þeirra. Eftir að búið er að leggja mat á bein áhrif framkvæmdanna þarf því að einnig að leggja mat á hver afstaða og viðbrögð almennings og hlutaðeigandi íbúa verður gagnvart þeim. Þetta á sérstaklega við þegar viðbrögð fólks við framkvæmd eða áformum um framkvæmd eru líkleg til að verða sterk, tilfinningarík og til vitnis um djúpa sannfæringu. Mikilvægt er að taka slík viðbrögð með í reikninginn þegar lagt er mat á samfélagsleg áhrif. Freistandi getur verið að gera lítið úr slíkum viðbrögðum, sérstaklega þegar þau stangast á við mikla hagsmuni, á þeim forsendum að þau byggist einungis á tilfinningum eða ímyndunum. Hér þarf á hinn bóginn að hafa í huga að allir aðilar í deilumáli eru líklegir til að reisa skoðanir sínar að einhverju leyti á tilfinningatengdum og menningarlegum þáttum og því er óráðlegt að gera lítið úr sumum skoðunum en ekki öðrum á þeim forsendum. Augljóst er að jákvætt jafnt sem neikvætt mat byggist á gildismati. Þar við bætist að ef forsvarsmenn framkvæmda eða opinberir aðilar gera lítið úr skoðunum fólks á þeim forsendum að þær byggist á tilfinningum er það líklegt til að auka deilur og tortryggni í samfélaginu og draga úr líkum á niðurstöðu sem allir geta sætt sig við. Viðtæk andstaða getur gert verkefni illframkvæmanleg og haft mjög neikvæð áhrif á það samfélag sem á í hlut.

Eins og áður segir er markmið með mati á samfélagslegum áhrifum að greina hvaða áhrif einstakar framkvæmdir eru líklegar til að hafa á tiltekið samfélag og ákvarða í því ljósi hvort framkvæmdirnar séu ásættanlegar fyrir samfélagið. Til að slíkt mat geti farið fram er virk þátttaka fólks í samfélaginu æskileg. Sérstaklega er mikilvægt að strax frá upphafi hafi allir einstaklingar og hópar sem mögulega verða fyrir áhrifum framkvæmdanna tækifæri til að láta rödd sína heyrast og taka þátt í umræðum um þær. Miðla þarf grundvallar upplýsingum um framkvæmdirnar til allra slíkra hópa eða fulltrúa þeirra, og gera þeim kleift að hafa áhrif á ákvaðanir og skipulagningu. Fólk þarf að hafa vettvang þar sem það getur spurt spurninga um framkvæmdirnar, greint möguleg áhrif þeirra á eigið líf og annarra, og tekið þátt í rökræðum við samborgarana um kosti þeirra og galla. Slík vinna er ekki aðeins nauðsynleg til að afla upplýsinga um afstöðu fólks, og skapa aukið traust og meiri sátt um niðurstöðuna. Hún greiðir einnig fyrir því að samfélagið geti sameinast um aðgerðir sem miða að því að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdanna, ef af þeim verður, og nýta betur þau tækifæri sem með þeim skapast. Nauðsyn þess að standa vel að hinu lýðræðislega ferli frá upphafi verður enn skýrari þegar haft er í huga að samfélagsleg áhrif framkvæmda geta verið fólgin í þeim væntingum, og þeim áhyggjum, ótta og kvíða, sem tilhugsunin um þær vekur. Bæði óraunhæfar væntingar og ótti geta auðveldlega leitt til rangra ákvarðana, vantrausts og flokkadrátta. Þess vegna þarf sérstaklega að nýta leiðir til að virkja lýðræðislega þátttöku, rökræður og ákvarðanatöku allt frá skipulagsstigi til framvæmdar.

4. Aðferðafræði

Engum dytti í hug að meta orkumöguleika eða umhverfisáhrif virkjunarkosts án rannsókna og það sama á við um mat á samfélagsáhrifum. Tilgangur þess er að afla eins traustra, ítarlegra og tæmandi upplýsinga og mögulegt er svo hægt sé að greina alla þá valkosti sem koma til álita og taka vel ígrundaðar ákvarðanir. Rannsóknaraðferðir við gerð matsins þurfa að vera heilðrænar, það er bregða ljósi á alla þætti hinna samfélagslegu áhrifa. Mikilvægt er að þær og forsendur þeirra séu öllum ljósar svo utanaðkomandi aðilar geti lagt á þær mat. Sömuleiðis er mikilvægt að tryggja fræðilegt sjálfstæði þeirra sérfræðinga sem að matinu koma og svigrúm þeirra til að birta jákvæðar jafnt sem neikvæðar niðurstöður. Vandaðar upplýsingar fela ekki aðeins í sér nákvæma lýsingu og mælingar á augljósustu áhrifunum heldur taka þær til allra þeirra áhrifa sem skynsamlegt er að ætla að hljótist af framkvæmdunum. Mikilvægara er að þær lýsi þýðingarmestu áhrifunum í grófum dráttum en að þær fjalli í smáatriðum um léttvægari áhrifin. Slíkt mat á því hvaða þættir eru þýðingarmeiri en aðrir hljóta á hinn bóginn að byggjast á reynslu og dómgreind þeirra sem að matinu koma. Mat á samfélagsáhrifum er í eðli sínu spá og því er ekki um það að ræða að hægt sé að koma fram með beinar „sannanir“ fyrir áhrifunum. Þegar vísbendingar um tiltekin áhrif eru ekki afgerandi á annan hvorn veginn er eðlilegasta niðurstaðan sú að ekki sé hægt að útiloka að þau eigi sér stað. Ef í ljós kemur að gögn eða upplýsingar skortir til að leggja mat á umtalsverð samfélagsleg áhrif sem gera má ráð fyrir að framkvæmd hafi í för með sér er nauðsynlegt að afla þeirra gagna. Ef það er ekki mögulegt sökum kostnaðar, tímatakmarkana eða af öðrum ástæðum er nauðsynlegt að taka fram hvaða þýðingu upplýsingaskorturinn hefur og hvað megi hugsanlega gera til að leggja mat á áhrifin eftir öðrum leiðum.

Því minni vísindaleg gögn og niðurstöður sem liggja fyrir um gerð og þróun samfélaga þeim mun mikilvægara er að fram fari vandaðar félagsvísindalegar rannsóknir til að leggja til grundvallar mati á samfélagsáhrifum. Mikilvægt er að hafa þetta í huga í íslensku samhengi þar eð hér hafa fremur fáar félagsvísindalegar grunnrannsóknir verið gerðar í samanburði við mörg önnur lönd. Þýðingarmikið er að fyrir hendi séu hæfir rannsakendur á sviði félagsvísinda sem „þekkja gögnin“ og vísindarannsóknir sem gerðar hafa verið á áhrifum annarra og að einhverju leyti sambærilegra framkvæmda. Vísindamenn með haldgóða þekkingu og reynslu geta verið fljótir að greina möguleg áhrif sem aðrir koma ekki auga á og valið viðeigandi leiðir til að leggja mat á þau.

Rannsóknir á líklegum áhrifum framkvæmda byggjast á fimm ólíkum tegundum upplýsinga: (i) Upplýsingum frá framkvæmdaaðilum um fyrirhugaðar framkvæmdir, (ii) upplýsingum um fyrri framkvæmdir af sambærilegu tagi og/eða upplýsingar um sambærilegar framkvæmdir annars staðar, t.d. í nágrannalöndum Íslands þar sem aðstæður eru svipaðar, (iii) hag- og staðtölum, (iv) skýrslum og öðrum heimildum, og (v) vettvangsrannsóknum, þar með talið viðtölum, könnunum og umræðuhópum. Auk beinna áhrifa framkvæmda er mikilvægt að rannsaka óbein áhrif framkvæmda á samfélagið, svo sem áhrif þeirra á stofnanir og fyrirtæki á viðkomandi svæði.

4.1 Ástandsrannsóknir – hvað höfum við hér og nú?

Þegar meta skal samfélagsleg áhrif virkjanahugmynda þarf að byrja á því að draga upp mynd af því ástandi sem ríkir í samfélaginu áður en hugsanlegar framkvæmdir hefjast (e. baseline study). Þetta felur bæði í sér sagnfræðilegar rannsóknir á bakgrunni og forsögu samfélagsins sem og félagsvísindalegar upplýsingar um það ástand sem ríkir hér og nú. Rannsóknir á menningar- og félagslegri fortíð samfélags eru ekki síst mikilvægar þegar kortleggja á viðhorf íbúanna og hefðir við nýtingu auðlinda og landsins almennt, því það er sú undirstaða sem þeir byggja mat sitt á hugsanlegum framkvæmdum á. Ein meginspurningin sem spurt er hér er hver hin félags- og menningarlega sjálfsmynd samfélagsins sé, ekki síst í tengslum við það land og þá náttúru sem hún þróaðist í, og hvernig virkjanaáformin falla inn í þá mynd. Opinber gögn, meginleg og eigindleg, eru mikilvæg við slíkar fortíðar- og ástandsrannsóknir, en einnig geta munnlegar heimildir eða viðtöl verið mikilvægar, sem og skjöl í einkaeigu og annað sem varpar ljósi á tengsl fortíðar og nútíðar.

4.2 Meginlegar kannanir og eigindleg viðtöl

Skoðanakannanir meðal stórra hópa og aðrar slíkar kannanir (e. surveys) skipta miklu máli þegar rannsakaður er hinn félags- og menningarlegi jarðvegur sem virkjanaáform eiga að falla í og þau skapa góð tölulegt gögn um þau meginviðhorf sem finna má í samfélaginu. Á þeim má síðan byggja nánari rannsóknir, t.d. eigindleg viðtöl og vettvangskannanir sem kortleggja betur undirliggjandi skoðanir, viðhorf, gildi og hugmyndir sem fólk hefur um virkjanaáform og áhrif þeirra á framtíð samfélagsins. Eigindleg viðtöl við valda einstaklinga í tilteknu samfélagi – þá sem þekktir eru fyrir þekkingu sína á samfélaginu og tengsl við aðra íbúa og sem oft hafa einhvers konar forystuhlutverk og víðtækt traust annarra – gefa líka góðan grunn fyrir þær spurningar sem notaðar eru í skoðanakönnunum. Þær verða hnitmiðaðri og rannsakendur geta mun fyrr skilgreint helstu þemu, ágreiningsmál og þekkingargloppur sem fyrir eru í samfélaginu.

4.3 Rýnihópar og íbúaþing

Umræður í fókus- eða rýnihópum, sem og íbúaþing, eru góð aðferð til að ræða tiltekin þemu og svið virkjanaáformanna, og einnig til að velta vöngum yfir hugsanlegum áhrifum, æskilegum og óæskilegum, á samfélagið. Þar að auki eru slíkar umræður ágætur vettvangur til skoðanaskipta milli íbúa, hagsmunaaðila og sérfræðinga, svo einhverjir séu nefndir. Þar er hægt að koma á framfæri upplýsingum, viðra áhyggjur og móta skoðanir og framtíðarsýn og eru þær því mikilvægur hluti af því lýðræðislega ferli sem ákvarðanatöku í auðlindanýtingu þarf að vera. Rýnihópar eru einnig ágætur vettvangur til að fá minnihlutahópa til að koma skoðunum sínum á framfæri sem þeir myndu annars ekki gera, þar eð samræðum þar er stýrt svo raddir allra viðstaddra fái að heyrast meðan aðrir hlusta.

4.4. Mat og röðun samfélagslegra áhrifa

Á endanum er samfélagslegt mat á hugsanlegum áhrifum virkjanaframkvæmda alltaf huglægt að miklu leyti en til að setja það í eins meginlegan búning og hægt er er tilvalið að raða áhrifunum – miklum og litlum; kostum og göllum – á kvarða (e. ranking) þannig að setja mætti t.d. töluleg gildi á þá frá 1 til 10 eða eitthvað slíkt. Slík innbyrðis röðun myndi gera fólki kleift að draga mörk milli þess sem er ásættanlegt og hins sem er óásættanlegt þegar kemur að samfélagslegum áhrifum. Einnig gæti það auðveldað því að koma auga á möguleika til að milda neikvæð áhrif og svo aftur nýta betur það sem jákvætt er til uppbyggingar samfélagsins.

4.5 Rannsóknir fyrir og eftir framkvæmdir

Mikilvægt er að gera ekki eingöngu ástandsrannsóknir heldur einnig að fylgjast með samfélaginu á meðan á framkvæmdum stendur, sem og gera eftirfylgnirannsóknir (e. monitoring) eftir að þeim lýkur. Slíkt er ekki einungis mikilvægt fræðanna og vísindanna vegna, til að safna grunnupplýsingum um samfélagið yfirleitt, heldur skapar það ómetanlegan grundvöll til að læra af reynslunni svo framtíðarframkvæmdir heppnist betur, því það er alveg sama hve mikið fólk vandar sig; það kemur alltaf eitthvað á óvart, bæði á jákvæðan og neikvæðan hátt.

5. Atriði varðandi mögulega röðun virkjunarkosta

Þegar kemur að því að skipa virkjunarkostum í röð samkvæmt samfélagsáhrifum þeirra þarf að ákvarða hvaða áhrifaþætti leggja á til grundvallar slíkri röðun og jafnframt hvert eigi að vera vægi hvers þáttar. Ennfremur þarf að ákveða hverjir meta áhrifin, það er hvernig sá hópur fólks er saman settur sem kemur að matinu. Við röðun virkjunarkosta er eðlilegt að horfa til áhrifaþátta af því tagi sem nefndir eru hér að framan. Samanburður á samfélagsáhrifum virkjunarkosta gæti þá byggjast á því að ákvarða tiltekið gildi, á grundvelli undanfarandi greiningar, fyrir áhrifaþætti á borð við:

Atvinnu- og efnahagslíf

- Atvinnumarkaður og fjölbreyttni atvinnulífs
- Tekjuskipting
- Fjárhagur sveitarfélaga

Innviðir og þjónusta

- Opinber þjónusta
- Samgöngur
- Framboð af húsnæði.

Lýðfræðilegar breytingar

- Breytingar á mannfjölda
- Íbúasamsetning: til dæmis aldur, kyn og menntun
- Árstíðabundin búseta

Félagslegur auður

- Samskipti og samstarf
- Valddreifing, jafnræði og framtak
- Stjórnkerfi og stjórnsýsla sveitarfélaga

Daglegt líf, líðan og lýðheilsa

- Fjölskyldumynstur og vinatengsl
- Líðan íbúa
- Lýðheilsa

Viðhorf og menning

- Menning, hefðir og lífsgildi
- Fagurfræðileg áhrif
- Aðgengi að náttúru og auðlindum

Leggja þarf mat á þessa og aðra sambærilega þætti bæði með tilliti til samtímaáhrifa og langtímaáhrifa, á framkvæmdatíma og starfrækslutíma. Einnig þarf að meta þessa þætti út frá nærumhverfi og fjærumhverfi virkjunarkostanna. Mat á sumum þessara áhrifaþátta varða hrein magnbundin atriði, líkt og áhrif á fólksfjölda, en mat á öðrum felur að einhverju leyti í sér huglægt mat á tilteknum áhrifum. Markmiðið með því að skipa virkjunarkostum í röð eftir

samfélagsáhrifum þeirra er ekki aðeins að ákvarða hve mikil áhrif ólíkra kosta eru heldur einnig að leggja dóm á hve æskileg eða óæskileg þau eru. Til að standa vel að slíku mati á áhrifum framkvæmdanna er mikilvægt að hópurinn sem að því stendur endurspegli eins og unnt er mismunandi fræðileg og lýðræðisleg sjónarmið.

Niðurstaðan í röðun ólíkra virkjunarkosta eftir samfélagsáhrifum er líkleg til að ráðast að verulegu leyti af því hvaða *vægi* hver áhrifapáttur fær í heildarmatinu. Hér þarf því að fella vandasama dóma um innbyrðis mikilvægi ólíkra áhrifapátta. Til dæmis þarf að ákveða hve þungt atvinnu- og efnahagslegir þættir eiga að vege miðað við þætti er varða félagsleg samskipti, samstöðu og virkni. Sömuleiðis þarf að vege og meta hve miklu máli skammtímaáhrif skipta miðað við langtímaáhrif, og áhrif á nærsamfélag miðað við áhrifin á þjóðfélagið í heild. Erfitt er að gefa einhverja almenna forskrift að því hvernig ákvarða á slíkt vægi. Niðurstaðan í því efni verður að miklu leyti að ráðast í opnum og lýðræðislegum skoðanaskiptum milli þeirra sem standa að matinu. Hér er þó einnig mikilvægt að taka mið af vissum grunnildum. Þannig mætti til dæmis miða við að þeir þættir hefðu meira vægi sem fela í sér *velferð* og *sjálfbærni* samfélagsins til lengri tíma en þeir þættir sem gera það ekki. Einnig mætti hugleiða hvort gefa ætti þeim þætti sérstakt vægi sem tengist sátt og samheldni í samfélaginu. Að baki því sjónarmiði lægi meðal annars sú hugmynd að sumir virkjunarkostir komi tæpast til álita af þeirri ástæðu einni að þeir eru á svæðum sem hafa sérstaka þýðingu fyrir íslensku þjóðina. Það myndi þar af leiðandi skapa of djúpstæð samfélagsleg átök og sundrunu að gera um þá tillögu, hvað þá að hrinda þeim í framkvæmd.

Hvað varðar samsetningu þess hóps sem vinna myndi matið á samfélagslegum áhrifum virkjunarkosta væri ákjósanlegast að fara blandaða leið. Annars vegar þyrfti að mynda breiðan hóp sérfræðinga sem gætu hver um sig gefið tilteknum áhrifum mismunandi virkjunarkosta einkunn á grundvelli nauðsynlegrar gagnaöflunar og greiningarvinnu. Hins vegar mætti leiða fram hugmyndir og afstöðu almennings og hagaðila til hinna ólíku virkjunarkosta, og til þess hvaða einkunn þessir kostir ættu að fá með tilliti til samfélagslegra áhrifa. Hér þyrfti jafnframt að ákveða innbyrðis vægi þessara tveggja ólíku leiða, og myndi það að verulegu leyti velta á nánari útfærslu þeirra.

6. Tillögur

Lagt er til að bein áhrif tiltekinna virkjana verði metin, en jafnframt verði reynt að meta samfélagsáhrif rammaáætlunar í heild. Eftir atvikum verði áhrifin af nýtingu orkunnar einnig metin.

Lagt er til að samfélagsáhrif verði metin fyrir nærsamfélag, landsvæði og landið í heild.

Lagt er til að samfélagsáhrif bæði á framkvæmdatíma og starfrækslutíma verði metin.

Lagt er til að mat nái til atvinnu- og efnahagslífs, innviða samfélagsins, lýðfræðilegra breytinga, félagslegs auðs, samskipta og líðanar, viðhorfa og menningar. Sérstaklega þarf að taka afstöðu til þess hvort mat á andstöðu við tiltekna framkvæmdir eigi að vera þáttur mats á samfélagsáhrifum.

Lagt er til að virkja þátttöku almennings í samfélagsmatinu, og að sérstök áhersla verði lögð á stöðu minnihlutahópa og mat á mótvægisáðgerðum.

Lagt er til að beitt verði fjölbættri meginþlegri og eigindlegri aðferðafræði.

Lagt er til að faghópur verði skipaður fagfólki á breiðu sviði hug- og félagsvísinda, til dæmis félagsfræði, hagfræði, landfræði, lýðfræði, mannfræði, siðfræði, sagnfræði og stjórnmálafræði.

Lagt er til að faghópnum til ráðgjafar verði bakhópur haghafa, til dæmis frá opinberum stofnunum, frjálsum félagasamtökum, sambandi sveitarfélaga og öðrum aðilum.