

Fremtidens lokaldemokrati

Inspiration til den lokale
debat om demokrati og
borgerinddragelse



Fremtidens lokaldemokrati

© KL oktober 2004

Forlagsredaktion og produktion: www.mekato.dk

Grafisk tilrettelægning: Rumfang

Tryk: Arco Grafisk A/S

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

Indhold

Forord	5
1. Borgerne og det lokale demokrati	6
2. Nye udfordringer for borgerinddragelsen i lokalsamfundene	8
3. Fra brugerdemokrati til medborgerdemokrati	9
4. Borgerinddragelse som bevidst valg	10
5. Borgerinddragelse – hvorfor, hvordan, hvornår?	12
6. Kommunalpolitik som en proces	18

Forord

En tæt dialog mellem borgere og kommunalpolitikere har altid været krumtappen i kommunalpolitikken. Dialogen og dialogformerne har udviklet sig over tid, og generelt er kommunerne meget opmærksomme på behovet for, at borgerne inddrages i ”hverdagens demokrati” frem for blot at tilkendegive deres holdning ved kommunalvalget hver fjerde år.

De seneste to årtier er der foregået en decentralisering af kompetence fra kommunalbestyrelser til institutioner. Der er indført brugerbestyrelser på de væsentligste kommunale serviceområder, og der er oprettet rådgivende råd. Samtidig arbejder mange kommuner med indsamling af borgernes og brugernes holdninger til den kommunale service og politik.

Men borgerinddragelsen kan forbedres. Ikke mindst med det sigte, at den i højere grad skal inddrage borgerne som medborgere med ansvar over for helheden frem for blot som brugere af bestemte kommunale ydelser.

Opgave- og strukturreformen er en god anledning for kommunerne til at sætte fokus på, hvordan borgerne bedst inddrages i de politiske processer. KL anbefaler, at borgerinddragelsen tilrettelægges efter lokale ønsker og behov, og at det nøje afvejes, hvad borgerinddragelsen skal bidrage med i den konkrete situation. Frem for alt skal borgerinddragelsen tage pejling af borgernes ønsker og forventninger til inddragelse.

I dette inspirationskatalog er der samlet en række kommunale erfaringer med borgerinddragelse i forskellige sammenhænge, som andre kommuner kan lade sig inspirere af i det videre arbejde med udvikling af borgerinddragelsen.

”Fremtidens lokaldemokrati” er ét af to kataloger samt et hæfte, som sætter fokus på fremtidens kommunalpolitiske arbejde, borgerinddragelse og lokaldemokrati:

- Fremtidens kommunalpolitiske arbejde – perspektiver og anbefalinger.
- Fremtidens kommunalbestyrelse – inspiration til den lokale debat om organisering, arbejdsformer og politikerroller.
- Fremtidens lokaldemokrati – inspiration til den lokale debat om demokrati og borgerinddragelse.

En række kommuner har på forskellig vis bidraget med inspiration, synspunkter og erfaringer som led i udformningen af dette inspirationskatalog. Der skal lyde en stor tak for indsatsen til alle. Tak til Århus Kommune, Hillerød Kommune, Sallingsund Kommune, Ballerup Kommune, Jelling Kommune, Allerød Kommune og Esbjerg Kommune.

Hæftet og de to kataloger findes på KL's hjemmeside www.kl.dk

1. Borgerne og det lokale demokrati

Det er en myte, at borgerne har mistillid til eller føler sig fremmede over for kommunalpolitikken. Faktisk er borgerne ganske godt tilfredse med den måde, demokratiet fungerer på i deres nære dagligdag. Det er den kortfattede konklusion på en række af de senere års forskningsundersøgelser af borgernes forhold til det lokale demokrati og deres lokaldemokratiske engagement.

Magtudredningens hovedkonklusioner fra 2003 peger på, at selv om valgdeltagelsen er lidt højere ved folketingsvalgene end ved kommunalvalgene, oplever borgerne, at deres indflydelsesmuligheder er bedre, når det gælder de kommunalpolitiske beslutninger. Samtidig er borgerne generelt af den opfattelse, at kommunalpolitikkerne er lettere at få i tale end landspolitikerne.

En undersøgelse fra Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet viser, at danskerne ikke behøver at frygte for det lokale demokrati i nye og større kommuner. Undersøgelsen, der blev offentliggjort i oktober 2003, konkluderer, at borgernes oplevelse af det lokale demokrati ikke er ringere i store kommuner end i små næsten uanset, hvilket parameter der måles på. Det gælder fx borgernes interesse for kommunalpolitik, deres viden om kommunale forhold og deres tillid til det politiske systems aktører og institutioner.

Forskydning i borgernes deltagelse

Borgernes engagement og deltagelse i det lokale demokrati mellem valgene er ifølge Magtudredningens konklusioner forholdsvis højt – set i en international sammenhæng – og den sociale skævhed relativt lille. Den politiske interesse og indsigt er stigende, selv om mange borgere ikke er aktivt engageret i hverdagens demokrati mellem kommunalvalgene. Men det er værd at notere sig, at borgernes politiske deltagelse har forskudt sig:

- Fra formelle politiske kanaler til de uformelle og situationsbestemte.
- Fra påvirkning af politiske beslutninger til påvirkning af implementering af beslutninger.
- Fra kollektive handlinger til individuelle handlinger.
- Fra sager med kollektivt sigte til sager, der angår den enkelte/familien.

Netop forskydningen i deltagelsesformerne sætter naturligt fokus på kommunalpolitikken, fordi det er dér, hvor den overordnede fordeling af velfærden, inden for den lovgivning som Folketinget beslutter, gennemføres. Det er i kommunerne, at størstedelen af Folketingets lovgivning på velfærdsområdet bliver nærværende for borgerne og føres ud i livet. Derfor kan mange borgere bedre og mere umiddelbart forholde sig til at påvirke udmøntning af lovgivning og den lokale prioritering end til at engagere sig i større landspolitiske problemstillinger.

Forskydningerne i deltagelsesformerne er ikke nødvendigvis udtryk for, at folk er blevet mere snæversynede, egoistiske eller mangler samfundsmæssigt engagement. Forklaringen er måske snarere, at folk lægger indsatsen der, hvor de har de bedste muligheder for at få indflydelse og føler et personligt engagement. Undersøgelser viser, at borgerne som udgangspunkt er villige til solidarisk at bære byrder, når det opleves som nødvendigt. Magtudredningen konstaterer, at når den modsatte opfattelse synes udbredt blandt politikerne, er forklaringen formentlig, at de i disse situationer ofte møder borgerne som brugere eller interesserepræsentanter, der naturligvis kæmper for deres særinteresser.

Borgerne har en berettiget forventning om, at politikerne lytter til dem og går i dialog med dem, og borgerne reagerer negativt, hvis der åbenlyst handles hen over hovedet på dem. Borgerinddragelse er derfor et centralt element i dialogen mellem borgere og kommunalpolitikere, og inddragelsen må tilrettelægges såle-

des, at den passer til borgernes ønsker og behov. Blandt andet kan den faldende interesse i at stille op til fx skolebestyrelserne tages som et udtryk for, at borgerne i mindre grad er interesseret i at blive valgt til formelle organer. Engagement af mere ad hoc-mæssig karakter – fx afgrænsede projekter med en kortere tidshorisont – synes at have en bredere appel.

Når det gælder de formelle rammer for borgerinddragelse, er lovgivningen én ting. I kommunalbestyrelsen bliver det hurtigt til en debat om, hvilken rolle brugerbestyrelserne skal spille, og hvilke kompetencer de skal have.

Borgerinddragelsen bliver altså påvirket fra flere sider og på forskellige måder.

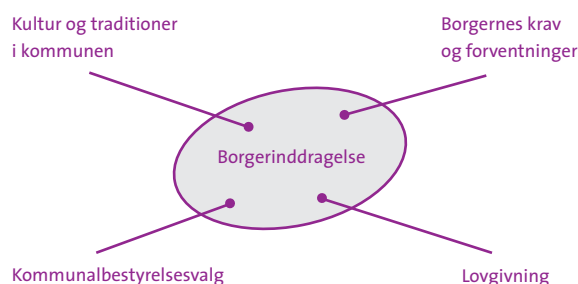
Formelle krav til borgerinddragelse

Generelt har kommunalbestyrelsen den fulde beslutningskompetence i forhold til den kommunale styrelseslov. De formelle lovgivningsmæssige krav til borger- og brugerinddragelse findes især inden for bestemte sektorområder.

Krav til inddragelse af borgerne eksisterer primært i lovgivningen på plan- og miljøområdet i forbindelse med vedtagelse af kommuneplaner og lokalplaner. Resultatet af høringerne er ikke retligt bindende for kommunalbestyrelsen.

Krav til inddragelse af brugere kendes bl.a. fra den sociale servicelov og fra folkeskoleloven, hvor brugere, forældre og andre pårørende inddrages i driften af den enkelte institution via valg af repræsentanter til institutionens bestyrelse.

Kommunen er endvidere ifølge serviceloven forpligtet til at nedsætte bruger- og pårørenderåd med rådgivende og indstillende funktioner i forhold til kommunalbestyrelsen. Det samme er tilfældet med fx ældegeråd og integrationsråd.



2. Nye udfordringer for borgerinddragelsen i lokalsamfundene

Nogle af de nye kommuner tegner til at blive så store geografisk, at der – efter dansk målestok – bliver langt fra de små lokalsamfund til rådhuset. Omvendt trækker it-udviklingen i retning af, at fysisk afstand vil få en mindre selvstændig betydning.

Begge dele må der tages højde for, når kommunens samlede borgerinddragelsespolitik formuleres.

Filosofien bag 1970-reformen var, at kommunen skulle udgøre ét fællesskab. I dag er udviklingen, at kommunen snarere udgør et "fællesskabernes fællesskab" af lokalområder, foreninger, projekter, initiativer og institutioner. Det er kommunen, der binder de mange fællesskaber sammen, og det er kommunen, der har ansvaret for, at det store fællesskab udvikles i harmoni.

Rammer for lokalt engagement

Kommunalbestyrelserne skal skabe rammer for et lokalt engagement i de rent lokale anliggender og opmuntre til, at borgerne selv tager initiativ til udvikling af deres lokalområde. Borgerne i lokalsamfundene skal kunne inddrages i beslutningsprocessen og have reel mulighed for indflydelse på udviklingen i deres nærmiljø. Fx i form af selvforvaltning på nogle afgrænsede områder, hvor der stilles en pose penge til rådighed fra kommunalbestyrelsens side til bestemte formål og konkrete projekter.

Borgerinddragelse i lokalområderne stiller krav til kommunalbestyrelsen om at tilrettelægge hensigtsmæssige politiske processer i forhold til lokalområderne. Men det er helt afgørende, at der ikke rokkes ved kommunalbestyrelsens beslutningskompetence, fx ved at der oprettes lokaludvalg med selvstændige kompetencer. For en nærmere diskussion af de problemstillinger, der knytter sig til oprettelse af lokaludvalg, henvises til inspirationskataloget "Fremtidens kommunalbestyrelse – inspiration til den lokale debat om organisering, arbejdsformer og politikerroller".

Af hensyn til helheden og til borgernes mulighed for at placere et entydigt politisk ansvar er det naturligvis kommunalbestyrelsen, der skal have ansvaret for og kompetencen til at prioritere på tværs og afveje særinteresser over for hinanden. Ellers vil den nye kommunes evne til at træffe de nødvendige beslutninger og til at prioritere svækkes.

3. Fra brugerdemokrati til medborgerdemokrati

Det er vigtigt, at den lokale debat om, hvordan borgerne bedst inddrages, tager udgangspunkt i de erfaringer og traditioner, der knytter sig til dialogen mellem borgere og politikere i kommunen.

Når talen falder på borgerinddragelse i den landspolitiske debat, lægges der ofte stor vægt på øgede kompetencer til brugerbestyrelserne. Men fokus i borgerinddragelsesdiskussionen kan med fordel bredes ud.

Som nævnt er der en tendens til, at borgernes engagement forskydes fra sager med et fælles sigte til sager, der aktuelt angår den enkelte og dennes familie. Den største lokaldemokratiske udfordring i de kommende år består i det perspektiv derfor i at få borgerne til at engagere sig bredere i de kommunalpolitiske beslutningsprocesser som medborgere med ansvar for helheden frem for blot som brugere, der er optaget af egne forbrugsmuligheder og mere isolerede interesser.

Brugerdemokratiet har ofte social slagside. Magtudredningen konkluderer, at valgdeltagelsen til skolebestyrelser og daginstitutionsbestyrelser er skuffende lav og generelt faldende. Og at det er de veluddannede forældre, der deltager i valgene, og som vælges til bestyrelserne. I modsætning til deltagelsen ved kommunalvalgene er den sociale skævhed ved valg til brugerbestyrelser således markant.

Brugerdemokratiet bør ud fra det synspunkt ideelt set suppleres med et stærkere medborgerdemokrati, hvor borgerne inddrages og er med til at kvalificere den politiske debat og de politiske beslutninger ud fra et bredere perspektiv end deres eget. Et stærkere medborgerdemokrati kommer ikke af sig selv og må derfor bygge på at finde nye veje til at inddrage borgerne bedre i den politiske beslutningsproces og i udviklingen af kommunen.

Det er fundamentalt for et velfungerende lokalt demokrati, der bygger på repræsentativt demokrati, at det fortsat er kommunalbestyrelsen, der har den centrale rolle i beslutningsprocessen. Der er mange borgere, der enten ikke magter eller ikke ønsker at engagere sig i lokalpolitikken. De har lige så stort et krav på at blive tilgodeset som dem, der mestrer at formulere deres ønsker. Her spiller kommunalbestyrelsen en afgørende rolle.

Kommunalbestyrelsens helhedsansvar

Kommunalbestyrelsen prioriterer de lokale samfundsmæssige ressourcer ud fra en betragtning om, hvad der som helhed gavner lokalsamfundet. Helhedssynet på alle borgeres vegne er et helt afgørende særkende ved kommunalbestyrelsen som omdrejningspunktet i kommunens funktion som "fællesskabernes fællesskab". Kommunalbestyrelsen er garanten for, at også de mindre ressourcestærke borgeres interesser varetages. Ellers mister de politiske beslutninger deres legitimitet.

Den rette form for borgerinddragelse på det rette tidspunkt kan være et vigtigt skridt på vejen til at styrke medborgerskabet med ansvar for helheden. Folkeligt engagement kræver, at det repræsentative demokrati suppleres med et medborgerdemokrati. Og valget af inddragelsesform skal være bevidst.

4. Borgerinddragelse som bevidst valg

Borgerinddragelsen skal bredes ud, både når det handler om at formulere politik og udføre beslutninger i praksis. Men borgerinddragelse tager tid, og der skal gives rum for en reel og reflekteret dialog med borgerne. Borgerinddragelse må aldrig blot blive en legitimerende blåstempling af beslutninger, der allerede er taget.

Kommunalbestyrelsen må gøre sig klart, hvad den vil og kan bruge borgerinddragelsen til. Alt efter om der skal formuleres strategier og politik, prioriteres på tværs eller gennemføres planer og projekter, er der forskellige inddragelsesformer, der er mere hensigtsmæssige end andre. Samtidig skal mulighederne for inddragelse stå klart for borgerne.

Derfor kan kommunalbestyrelsen med fordel formulere en strategi for, hvordan borgerne skal inddrages i forskellige sammenhænge.

Århus Kommune:

Århusmodellen for borgerinddragelse

Et eksempel på en sammenhængende borgerinddragelsesstrategi på alle niveauer findes i Århus Kommune, hvor byrådet i april 2004 vedtog den såkaldte Århusmodel, der indeholder principper for, hvordan borgerinddragelsen skal foregå i kommunen. Forud var gået et 4-årigt pilotforsøg med at forbedre dialogen mellem kommunen og et af kommunens lokalområder samt internt i lokalområdet.

Ved at analysere forskellige cases var det muligt at formulere et sæt principper for dialogen mellem kommunen, borgerne og interesseorganisationer, herunder de lokale fællesråd, der typisk fungerer som paraplyorganisation for foreningslivet i lokalområderne. Ved at formulere principperne på skrift gøres de synlige – både for borgere og forvaltning – også selv om det i flere tilfælde blot er et spørgsmål om at nedfælde det, man gør i forvejen på papir.

Konkret handler Århusmodellen om måden, hvorpå borgerinddragelsen foregår, og hvordan processen kan påvirke de endelige resultater. Fokus ligger på borgerinddragelse i forhold til tre niveauer:

- Det overordnede niveau, hvor der formuleres politikker og planer for kommunen som helhed.
- Mellemniveauet, hvor der er tale om planer og projekter for et større geografisk område eller udvalgte tværgående temaer, som ofte retter sig mod bestemte målgrupper.
- Det lokale niveau, hvor det angår et mindre geografisk område.

Modellen skal anvendes bredt på alle opgaveområder i kommunen, når der er behov for dialog og debat med borgerne om strategier, sektorpolitikker, planer og projekter.

Århus Kommune har fastlagt et sæt grundprincipper, som bl.a. sikrer, at det bliver obligatorisk at overveje og fastlægge en konkret borgerinddragelsesstrategi, at spillerummet for indflydelse altid skal tydeliggøres, og at der gælder særlige krav om begrundelse, når kommunen lægger op til at ændre det, som borgerne forstår som gældende aftaler.

Århusmodellens 8 grundprincipper er:

1. **Borgerinddragelsen skal tage afsæt i Århus Kommunes værdier.** Dialogen skal foregå ligeværdigt og i åbenhed.
2. **Borgerinddragelse er en obligatorisk overvejelse i startfasen af en opgave.** Omfanget og karakteren af borgerinddragelsen skal fastlægges individuelt i startfasen for hver enkelt opgave.
3. **Borgerne har som minimum en ret til at blive hørt.** Blandt andet via en udvidelse af den lovfæstede høringsret.
4. **Hvis en gældende plan ændres, så skal det begrundes, hvorfor "aftalen" laves om.** Borgere og

virksomheder kan have disponeret i forhold til eksisterende planer, hvorfor der skal være særlig opmærksomhed på at forklare, hvorfor planen ønskes ændret.

5. **Borgerne skal have reelle muligheder for at deltage.** Blandt andet skal der tilstræbes repræsentativitet, spillerummet for indflydelse skal være klart, inddragelsen skal ske tidligt i processen, debatmaterialet skal være forståeligt og tilgængeligt, og der skal lægges vægt på gode kompromisløsninger.
6. **Det private engagement i kommunens eller lokalområdernes udvikling skal fremmes.** Borgerinddragelsen skal fremme den enkeltes engagement, navnlig borgeres, foreningers og investorerens egne initiativer.
7. **Samarbejdet med råd, foreninger og organisationer skal fastholdes og udvikles.** På værktøjs-siden skal kommunale hjemmesideløsninger udvikles ud fra samarbejdspartnerne behov, og den elektroniske kommunikation skal forenkles og forbedres.
8. **Processer, metoder og faglig kompetence skal løbende evalueres og udvikles.** Fokus på metode- og kompetenceudvikling i borgerinddragelsen, herunder bl.a. projektledelse, information, konfliktløsning og dialogbaseret planudarbejdelse.

Modellen har som erklæret hensigt at sikre borgerne mulighed for indflydelse og medvirke til, at borgernes viden udnyttes i kommunens beslutninger, uden at kommunens endelige ansvar for at vurdere synspunkter og forslag og dens kompetence til at træffe beslutninger på baggrund af en helhedsvurdering anfægtes. For at synliggøre borgerinddragelsen er det besluttet, at borgerinddragelsesstrategien i hver enkelt sag skal anføres i indstillingen til byrådet, så kommunalpolitikerne kan tage stilling til den på et tidligt tidspunkt.

Århusmodellen er stadig så ny, at den ikke er gennemført i fuldt omfang endnu. I forvaltningen arbejdes der på at udforme konkrete drejebøger på de enkelte opgaveområder, og der aftales procesforløb med de forskellige aktører. Men allerede nu er såvel borgere, politikere som forvaltning blevet meget opmærksomme på, om principperne i Århusmodellen overholdes.

Læs mere på www.aarhuskommune.dk

5. Borgerinddragelse – hvorfor, hvordan, hvornår?

Der kan ikke opstilles facitlister for, hvilken metode der helt overordnet er den bedste til at inddrage borgerne.

Inddragelsesformerne skal variere, alt efter hvad hensigten med borgerinddragelsen er. De må tilpasses de lokale forhold, og borgerne skal bibringes forståelse for rammerne for inddragelsen og den politiske proces, således at der ikke skabes forventninger, som kommunen ikke kan honorere. Af samme grund er det vigtigt, at der er sammenhæng mellem inddragelsesformerne og kommunens politiske og administrative værdigrundlag. Hvis kommunen signalerer åbenhed og lydhørhed, forpligter det.

Til inspiration fremdrages i det følgende nogle eksempler på borgerinddragelsesformer i forskellige sammenhænge. Eksemplerne – der langt fra er udtømmende – er opdelt efter hensigten med borgerinddragelsen. Fx er der forskel på, hvilke redskaber der bedst kan benyttes alt efter om:

- Borgerne skal levere input til formuleringen eller udmøntningen af overordnede visioner.
- Kommunalbestyrelsen ønsker at tage temperaturen hos borgerne i forhold til konkrete prioriteringer eller andre spørgsmål.
- Borgerne skal involveres i udformningen af konkrete planer.

Formulering og udmøntning af visioner

Hillerød Kommune:

Vision 2008

Samspelet mellem politikere, borgere, brugere, erhvervsliv og andre interessenter spillede en nøglerolle, da Hillerød Kommune skulle formulere de overordnede perspektiver for kommunens udvikling i de kommende år, kaldet Vision 2008. Hensigten var at inddrage borgere, brugere og interessenter i en systematisk politikformuleringsproces, som ellers tidligere i vidustrækning var forbeholdt medlemmerne af byrådet.

Borgerinddragelsesprocessen blev tilrettelagt ud fra ønsket om at skabe en ny styringsmodel, der bygger på dialog og borgerinddragelse. Den grundlæggende filosofi er, at borgernes evne til at tage medansvar for kommunens udvikling skal styrkes ved, at kommunen fungerer som samarbejdspartner og tovholder frem for som dirigent, og ved at kommunen betragtes som mere end blot en leverandør af serviceydelser.

Processen, der førte til formuleringen af Vision 2008, havde to sideløbende forløb. I det ene forløb afholdt økonomiudvalget fire borgermøder med hver sit tema omhandlende velfærdsydelser, regionsudvikling, arbejdsmarkedspolitik og miljø. Som grundlag for debatten blev der før hvert møde udarbejdet et debatoplæg med nogle forslag, spørgsmål og påstande, der kunne indgå i debatten. I det andet forløb blev repræsentanter for foreninger, handelslivet, institutioner og forældrebestyrelser indbudt til 11 interessentgruppemøder med deltagelse af kommunalbestyrelsens stående udvalg på hver deres område.

Som opsamling på borgermøder og interessentgruppemøder blev der udarbejdet et oplæg til en vision, som herefter blev drøftet i udvalgene og præsenteret på en afsluttende folkehøring. Her blev oplægget debatteret i temaopdelte dialogcirkler, hvor borgerne bl.a. kunne bidrage til at prioritere de forskellige initiativer.

Fordelen ved processen bag Vision 2008 har været, at politikerne fik mange nye vinkler og input fra borgerne, og borgerne har generelt givet meget positiv respons på projektet. Samtidig viste processen, at borgerne har stor forståelse for behovet for en samlet prioritering og for, at det i den forbindelse er nødvendigt at trække på lokalsamfundets ressourcer i form af borgere, foreninger og virksomheder for at kunne løse fremtidens velfærdsopgaver. Det er væsentligt at sikre, at der er afsat tid nok til processen helt frem til målet, således at

der også er god tid til debat om de endelige visionsformuleringer, som byrådet skal vedtage.

Arbejdet med Vision 2008 har sat nye standarder for borgerinddragelse og dialog i kommunen. Processen har bl.a. ført til oprettelsen af et elektronisk borgerpanel og til udarbejdelsen af et inspirationskatalog om metoder til borgerinddragelse i kommunen.

Læs mere på www.hillerod.dk

Sallingsund Kommune:

Fremtidsbilleder af Sallingsund Kommune

Sallingsund Kommune søsatte i 2003 projektet Fremtidsbilleder af Sallingsund Kommune med det hovedformål at inddrage borgerne aktivt i udviklingen af idéer og konkrete forslag inden for rammerne af den overordnede udviklingsstrategi frem mod 2015. Gennem en proces med nye dialog- og inddragelsesformer søges borgerne motiveret til at levere inspiration til den konkrete udmøntning af kommunens udviklingsstrategi.

Bag projektet ligger en grundlæggende filosofi, der med inddragelse af nye principper i moderne organisationsudvikling bygger på en tænkning om, at tingene skal gro frem nedefra. Gennem en dialog mellem borgere, brugere, forældre, institutioner og kommunalt ansatte skulle der sættes fokus på det konkrete produkt. Politikernes rolle har bevidst været ret tilbagetrukket.

Processen indebar bl.a. aktiv involvering af skoler og daginstitutioner, dialog med repræsentanter for foreninger, institutioner og interessegrupper, afholdelse af borgermøder for alle interesserede borgere, nedsættelse af borgergrupper med hver sit tema samt udarbejdelse af flere husstandsomdelte informationsaviser i udviklingsprojektets forløb. Alt sammen med henblik på at få formuleret idéer og projekter, som kommunalbestyrelsen kunne behandle i forbindelse med revision af kommuneplanen og borgerne arbejde videre med.

Til at drive processen frem i den indledende fase havde kommunens administrative ledelse uddannet 50 såkaldte udviklingsagenter blandt de kommunalt ansatte og borgere i en værdsættende udviklingsmetode. Udviklingsagenterne skulle fungere som ildsjæle og dialogskabere. Senere i forløbet uddannedes en række borgerledere, som efterfølgende indgik i rollen som projektledere i de enkelte borgergrupper.

Processen er fortløbende. Kommunalbestyrelsen har sagt god for ca. 30 ud af 35 foreslåede projekter, som borgergrupperne arbejder videre med. En række af udviklingsprojekterne har borgerne selv ansvaret for at virkeliggøre via ekstern fundraising og kommunal medfinansiering.

Hensigten med projektet har ikke mindst været, at kommunens borgere, foreninger og lokalsamfund skulle tage ejerskab for kommunens udviklingsstrategi, hvilket er lykkedes over al forventning. Borgernes aktive engagement i projektet har været stort, hvilket bl.a. en meget høj deltagelse i borgermøder og borgergrupper vidner om. Et enkelt af borgermøderne samlede ca. 1.200 deltagere – 20 pct. af kommunens godt 6.000 borgere.

Erfaringerne fra projektet er så gode, at kommunen nu gennemfører en lignende proces ud fra samme udviklingsmetode i dialog med det lokale erhvervsliv om den erhvervsstrategiske udvikling. En væsentlig forudsætning for at kunne gennemføre en sådan proces med succes er, at kommunen er meget åben og udadvendt, både politisk og administrativt.

Læs mere på www.sallingsund.dk

Temperaturmåling af borgernes holdninger

Ballerup Kommune: Elektronisk borgerpanel

Som supplement til de mere traditionelle borgermøder har Ballerup Kommune i 2003 nedsat et elektronisk borgerpanel, hvortil alle borgere i kommunen kan melde sig. Mere end 1.400 borgere har tilmeldt sig, og der er indtil videre gennemført fire undersøgelser.

Formålet med det elektroniske borgerpanel er at supplere den eksisterende brugerinddragelse med borgerinddragelse for at fremhæve den brede borgervinkel. Det elektroniske borgerpanel er udformet på en måde, som passer til dagligdagen i moderne familier. Et par gange om året modtager deltagerne i panelet via e-mail et kort og enkelt spørgeskema, som relativt hurtigt kan udfyldes. Borgere, som ikke har en computer med internetadgang, er ikke afskåret fra at deltage i borgerpanelet, da det er muligt at få tilsendt og besvare spørgeskemaet pr. brev. Den mulighed har knap 300 af de i øjeblikket 1.400 deltagere benyttet sig af.

Deltagerne bliver bedt om at tage stilling til nogle brede, generelle holdningsspørgsmål. Svarene er ikke nødvendigvis repræsentative, da der ikke foretages en udvælgelse af paneldeltagerne, men de bruges som pejlemærker for kommunalpolitikere, når der skal træffes beslutninger. I praksis har det vist sig, at sammensætningen af panelet faktisk er repræsentativt, målt på parametre som køn, alder og bopæl. Hvordan repræsentativiteten er, når det gælder uddannelse og indkomst, vides ikke, men kommunen formoder, at en væsentlig del af deltagerne tilhører gruppen af relativt ressourcestærke borgere.

Det elektroniske borgerpanel kan bl.a. bruges til at bede borgerne om at tage stilling til bestemte spørgsmål om prioritering af den kommunale ser-

vice. Resultaterne af undersøgelserne behandles af de relevante politiske udvalg, der træffer beslutning om, hvilke initiativer der på den baggrund skal iværksættes.

I første spørgerunde, der handlede om budgettet, blev deltagerne spurgt om deres indstilling til brugerbetaling på udvalgte områder som alternativ til konkrete besparelser på kommunens service. På denne måde fik politikerne en strømpil for, hvilke løsninger der er politisk gangbare blandt borgerne, og besvarelserne fik betydning for den politiske prioritering i budgettet.

Den store fordel ved det elektroniske borgerpanel er, at politikerne hurtigt kan få nogle ret repræsentative pejlemærker fra borgerne. Udfordringen består især i at sikre den rigtige forventningsafstemning hos borgerne: At der er tale om tilkendegivelser, der indgår i en politisk beslutningsproces – ikke en bindende folkeafstemning. Ligeledes bør man som kommune være opmærksom på, at der skal gives tilbagemeldinger til paneldeltagerne så hurtigt som muligt, selv om det er svært at give tilbagemeldinger med samme hastighed, som borgerne forventer at få svar.

Andre kommuner har også elektroniske borgerpaneler. I Hillerød Kommune kan borgerne, ligesom i Ballerup Kommune, tilmelde sig panelet, mens fx Værløse Kommune opererer med en model, hvor panelet er sammensat af et repræsentativt udsnit af kommunens borgere.

Læs mere på www.ballerup.dk

Jelling Kommune: Holdnings- og tilfredshedsmåling

I Jelling Kommune gennemførte kommunalbestyrelsen i 2003 en undersøgelse af borgernes holdninger på en bred vifte af områder. Undersøgelsen, som i det konkrete tilfælde blev til med bistand fra et analyseinstitut, blev sat i værk med spørgsmålet

om kommunens fremtidige strukturelle tilhørsforhold som anledning, men fra begyndelsen var det helt bevidst, at undersøgelsen skulle være bred og afdække borgernes holdninger til kommunens service på alle kerneområder. Undersøgelsen havde til hensigt at tegne et så præcist og nuanceret billede af borgernes holdninger som muligt for derigennem at kvalificere den politiske debat om kommunens fremtid og service.

Det var i vidustrækning borgerne selv, der formulerede de spørgsmål, der skulle stilles i undersøgelsen. I første omgang blev der udpeget 10 interviewgrupper, hver bestående af ca. 10 borgere. Hver gruppe diskuterede synspunkter om kommunens aktuelle og fremtidige indsats samt prioritering på et af de definerede områder. Gruppeinterviewene tjente til forberedelse af relevante spørgsmål til en omfattende telefonundersøgelse blandt borgerne i kommunen om deres præferencer og holdninger til servicen på de forskellige områder.

Resultaterne af undersøgelsen viste, at borgerne generelt var ganske tilfredse med servicen i kommunen. Det kom dog lidt bag på kommunen, at ønsket om at prioritere vejforbedringer var meget højt, hvilket fik konkret betydning for kommunalbestyrelsens budgetlægning.

De samlede resultater af undersøgelsen blev offentliggjort og fremlagt på et borgermøde som grundlag for den videre debat. Borgernes interesse for, hvilke konklusioner politikerne ville drage af resultaterne, var stor.

Kommunens erfaringer med modellen er meget positive. Processen var ganske velegnet til at afklare den politiske stillingtagen til kommunens fremtidige tilhørsforhold, bl.a. som forberedelse af den folkeafstemning, der senere blev afholdt i kommunen. Væsentligt er det, at der afsættes både tid og økonomiske ressourcer til en grundig forberedelse af en sådan undersøgelse.

Endelig var det en stor styrke, at undersøgelsen dækkede bredt emnemæssigt og på den måde gav politikerne et helhedsbillede af borgernes indstilling til kommunen.

Læs mere på www.jelling.dk

Udformning af planer på kommunalt eller lokalt niveau

Allerød Kommune:

Planværksted om Byens Hus

Som led i forberedelsen af den formelle lokalplanproces om etableringen af et Byens Hus som samlingssted for en række borgeraktiviteter i kommunen iværksatte Allerød Kommune en borgerinddragselsesproces, der bl.a. omfattede indretningen af et planværksted på Allerød Bibliotek.

Planværkstedet, der skulle fungere i en måned fra december 2003 til januar 2004, blev indrettet således, at kommunens borgere kunne komme og tilkendegive deres mening om projektet. Hensigten var at synliggøre bredden i synspunkterne inden et borgerdialogmøde i februar 2004 med byrådets politikere. Planværkstedet fungerede som en slags indgangsportal til dialogen om Byens Hus. Via opstillede computere, plancher, postkasser mv. kunne borgerne bidrage med forslag og idéer til, hvad Byens Hus skal indeholde.

Sideløbende med planværkstedet blev der oprettet et debatforum på kommunens hjemmeside, og der blev med bistand fra eksterne konsulenter gennemført en interviewrunde med borgere, foreninger, kulturinstitutioner, politikere og erhvervslivet i Allerød. Synspunkterne, både fra planværkstedet, netdebatten og interviewrunden, blev herefter sammenfattet i et oplæg til byrådet, som i efteråret 2004 fremlægger en lokalplan.

På denne måde blev kommunens borgere på et tidligt tidspunkt inddraget i debatten om indretningen og anvendelsen af Byens Hus. Byrådet blev gjort bekendt med synspunkterne, som kunne indgå i den videre konkrete planlægning.

Med dialog som den grundlæggende udviklingsmetode har Allerød Kommune anvendt planværksteder i en række sammenhænge som led i borgerinddragelsesprocesser, hvori der også indgår traditionelle borgermøder og cafédebatter. Fordelen ved planværkstedet er, at politikere og kommunens medarbejdere kommer i mere direkte dialog med borgerne – også med de borgere, man sjældent hører ytre sig.

Planværkstedernes succes hænger nøje sammen med muligheden for at komme direkte i dialog med kommunalpolitikere. Borgerne ønsker at kunne tale direkte med politikerne, og de forventer derfor, at politikerne er til stede i planværkstedet. Samtidig anbefales det, at dialogen føres om konkrete løsnings- eller problemskitser ellers bliver grundlaget for debatten for løst.

Læs mere på www.alleroedkommune.dk

Esbjerg Kommune:

Byfornyelsesprojektet Vores Kvarter

Borgerinddragelse, som vision og redskab, har været den bærende overskrift for den helhedsorienterede byfornyelse af Torvegadekvarteret med dets 2.600 beboere i Esbjerg. Visionen er at etablere en slags selvforvaltning, hvor beboere og brugere i fællesskab forvalter kvarteret på grundlag af aftaler med kommunen. Formålet er at sikre projektet en større forankring i lokalområdet og give borgerne mere indflydelse på deres egen dagligdag gennem videst mulig inddragelse i opgaver, der sædvanligvis varetages af kommunen. Borgerne har udøvet demokratisk ledelse i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af byfornyelsesprojektet, men på det lokale repræsentative demokratis præmisser.

Centralt i processen står samspillet mellem en styregruppe og en række borgerarbejdsgrupper. Styregruppen består udelukkende af borgere, udvalgt af et repræsentativt udsnit af kvarterets beboere, som kommunen nåede frem til via en indledende interviewrunde. Styregruppen har ansvaret for inddragelse af borgerne, etablering af borgerkontakter, for udarbejdelse af en kvarterplan, program med de enkelte projekter samt for gennemførelsen.

Styregruppen kan agere inden for de udstukne rammer, men skal fremlægge alle forslag til projekter og initiativer for et bredere, mere permanent Samarbejdsforum under Bymidteprojekt Esbjerg, bestående af politikere, embedsmænd, erhvervsfolk, beboere og organisationsrepræsentanter. Byrådets politikere har ikke spillet en fremtrædende rolle i processen, men de har til enhver tid haft det sidste ord og har kunnet stoppe hele eller dele af projektet, hvis de mente, at det var ved at løbe af sporet.

Borgerarbejdsgruppernes opgave er inden for hvert af de prioriterede hovedemner at udarbejde konkrete forslag, som styregruppen skal prioritere imellem. Meget af den konkrete inddragelse af den enkelte borger foregår via borgermøder og arbejdsgrupper, afholdelse af "Idéernes markedsplads", forslagskasser, projekthjemmesider, husstandsomtalt materiale samt i borgerarbejdsgrupperne. Åbenhed i dialogen og en målrettet kommunikationsindsats har spillet en vigtig rolle i inddragelsen af borgerne.

Erfaringerne med projektet har været gode. Meget lokalt engagement er blevet vakt, og styregruppen har hurtigt påtaget sig et stort ansvar som drivende kraft. Forvaltningens ansatte har især haft rollen som dem, der skulle hjælpe styregruppen med mange praktiske ting, mens det er styregruppen – ikke kommunen – der er ansigtet udadtil i forhold til kvarterets beboere. Samtidig har borger-

engagementet betyder, at der er kommet langt større fokus på, hvilke kvaliteter kvarteret rummer, på dets identitet og på, hvad kvarteret selv kan bidrage med i en række sammenhænge.

Processen har været omfattende, og i forhold til en traditionel byfornyelsesproces har den især i begyndelsen krævet flere ressourcer. Men det langsigtede resultat bliver bedre, fordi byfornyelsen foregår med beboernes aktive involvering. En stor fordel ved den omfattende borger- og beboeraktivering har været, at man har undgået ukonstruktiv modstand. Processen har derfor i højere grad været orienteret mod konstruktiv løsning af konkrete problemstillinger.

Læs mere på www.esbjergkommune.dk

6. Kommunalpolitik som en proces

Når borgernes engagement i hverdagens demokrati skal styrkes, er det nødvendigt, at kommunalpolitikere engagerer sig og skaber de rigtige rammer. Der er god tradition for, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne er i bred kontakt med både borgere, brugere, ansatte, virksomheder og andre interessenter i kommunen. Sådan skal det fortsat være.

Men kommunalpolitikere skal ikke blot være dygtige til at navigere rundt i en bred vifte af lokale netværk. Udfordringen består i høj grad i at tilrettelægge de rette politiske processer, så borgerne bliver inddraget på den rigtige måde på det rigtige tidspunkt.

Politikere er forskellige. De lægger vægt på forskellige elementer i politikerrollen, ud fra eget temperament og egne styrker. Men som fremtiden synes at tegne sig, vil der i højere grad blive stillet krav til kommunalpolitikere som procespolitikere.

Procespolitikeren vil i fremtiden skulle overveje og afklare, hvilke aktører det giver mening at inddrage på de forskellige områder og bringe disse aktører sammen med det formål at finde nye veje og løsninger til gavn for borgerne og kommunen som helhed.

Behovet for at udvikle kompetencerne hos kommunalpolitikere skal ses i forhold til, at de politiske beslutningsprocesser på den ene side udfordres af skærpede krav til prioritering og omstilling, og på den anden side presses af borgernes ønske om indflydelse, enkeltsagsgrupper og faginteresser.

Derfor bør kommunalpolitikernes fokus rettes ind på at tilrettelægge processerne således, at borgerne og de relevante aktører indgår i et godt samspil, der bidrager til at afklare og kvalificere den politiske beslutningsproces.

I forhold til inddragelse af borgerne og større åbenhed i kommunen er det en generel udfordring at gøre klart over for borgerne, at deres synspunkter indgår i den videre debat i kommunalbestyrelsen. Ansvar for at de nødvendige beslutninger træffes er i sidste ende kommunalbestyrelsens. Som kommunalpolitiker står man i et evigt dilemma mellem at være en del af kommunalbestyrelsen, der skal træffe en beslutning og at være politiker, som skal markere sig og vise handlekraft.

Borgerinddragelse og kommunikation skal gå hånd i hånd

I tilrettelæggelsen af inddragelsesarbejdet er det vigtigt, at kommunen fra begyndelsen gør sig overvejelser om kommunikationen med borgerne. Borgerinddragelsen skal gå hånd i hånd med kommunikationsstrategien med henblik på at:

- Kortlægge de relevante interessenter og borgere, der skal inddrages.
- Fastlægge de medier, som kommunen bedst kan anvende for at nå de relevante borgere og interessenter.
- Synliggøre indflydelsesrummet for borgerne, så der ikke skabes forventninger om indflydelse på forhold, der på forhånd ligger fast.
- Evaluere inddragelsesprocessen og give borgerne en kvalificeret tilbagemelding.

Jo bedre inddragelsen er tilrettelagt, og jo mere synlig formålet med inddragelsen og indflydelsesrummet i den konkrete sag er for borgerne, desto større mulighed er der for at kvalificere de politiske beslutninger og skabe folkelig forståelse og opbakning til kommunalbestyrelsens prioriteringer.

