

Borgerinddragelse – Inspirationskatalog

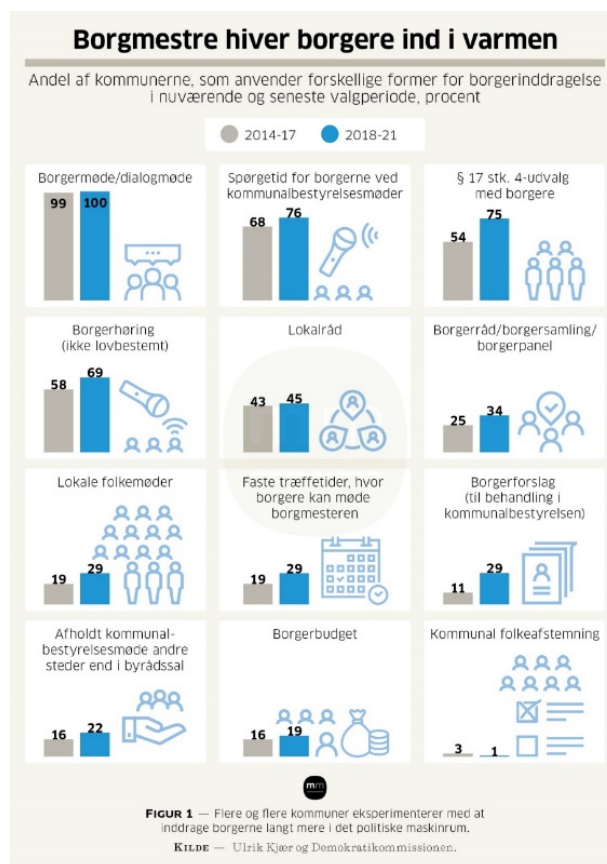
Indledning

Økonomiudvalget havde den 18. februar 2020 en drøftelse af hvordan Ballerup Kommune står med hensyn til brugen af borgerinddragelsesformer. Drøftelsen tog især udgangspunkt i denne illustration fra Mandag Morgen¹.

Drøftelsen endte ud i en erkendelse af at Ballerup Kommune er ret godt med i forhold til at bruge de forskellige former for inddragelse, dog med det tillæg at vi kan blive bedre til udnytte fordelene ved de forskellige metoder.

Den videre drøftelse kan derfor med fordel også forholde sig til hvilke metoder det er mest relevant at bruge i forskellige sammenhænge.

Dette notat beskæftiger sig med de overvejelser, der skal gøres omkring det at starte inddragelse og efterfølgende trends, metoder og rammer for inddragelse. Inden der sidst er et afsnit om overvejelser om metodevalg i inddragelsen.



Generelle fordele og risici ved inddragelse

Borgerinddragelse har generelt set en række fordele, men der er også risici forbundet med borgerinddragelse. Om det lykkes at få høstet fordelene af borgerinddragelse afhænger af om:

- Der virkelig lyttes, så borgerne og virksomhederne oplever at deres input justerer beslutningerne
- Timingen er i orden. Det vil sige at tidspunktet for inddragelse passer, så det får betydning for den samlede proces
- Der er afsat tid nok til dialogen. Det må ikke være noget, der tænkes ind i sidste øjeblik eller som "bare skal overstås"
- Inddragelsen er tydeligt rammesat. Borgere og virksomheder skal vide helt præcist hvad de kan få indflydelse på – og hvad der ikke er til diskussion.
- Der er risikovillighed til at prøve nogle af de ting, som vi ikke plejer at gøre, som borgere og virksomheder synes er gode idéer.

Dette skal derfor være afklaret inden inddragelsen sættes i gang, hvis dette ikke er på plads vil det ofte være bedre ikke at inddrage.

¹ "Byråd gentænker lokaldemokratiet" bragt i mandagmorgen, nr. 3 20. januar 2020

Tabel 1: Fordele og risici ved borger- og virksomhedsinddragelse

Fordele	Risici
Bedre grundlag for beslutninger	'Pseudo-inddragelse'
Ejerskab/nemmere implementering	Frustration og desillusion
Tillid, konfliktløsning	Afstand, mistillid, konflikter
Social kapital, netværk	Uklar ansvarsfordeling
Flere ressourcer i spil	Ulighed: De stærke vinder
Bæredygtige løsninger, nytænkning	Spild af tid og ressourcer

Kilde: Ane Tortzen, Center for Borgerdialog

Trends, metoder og rammer

Der er særligt tre områder, hvor borgerinddragelsen er populær i de danske kommuner lige nu. Det er de to metoder borgerbudgetter og borgersamlinger og i forbindelse med byrumsudvikling. Derudover har kommunalbestyrelsen i de tidligere drøftelser haft fokus på de formelle juridiske rammer, der gives af styrelsesloven. De fire elementer gennemgås kort nedenfor.

Borgerbudgetter

Borgerbudgetter handler grundlæggende om, at borgerne stemmer om, hvilke borgerskabte projekter, der skal have penge. Borgerne skaber med andre ord selv projekterne – og de bestemmer selv, hvilke af dem, der skal have penge og de gennemfører selv projekterne. I Ballerup Kommune har vi borgermillionen, som er et eksempel på et borgerbudget. En anden variation er egentlig borgerbudgettering, hvor borger i et lokalområde, boligområde eller lignende får en pose penge som de selv kan beslutte hvad skal bruges til. Borgerbudgettering har vist sig at engagere andre end dem, der typisk engagere sig i de mere formelle proces, fx lokalråd. Derudover har viser erfaringerne at det styrker lokaldemokratiet, skaber innovation og øger ejerskabet til projekterne, medfører øget deltagelse og giver politikerne større kendskab til borgernes prioriteringer.

Kolding Kommune var de første i Danmark, der brugte borgerbudgetter. Det gjorde de i Projektet "Brandkjær bestemmer", som stadig kører. Projektet går ud på at kommunen stiller en sum penge til rådighed og faciliterer en projektkonkurrence, hvor borgerne kommer med idéer og i to runder beslutter hvilket projekt, der skal have penge. For at deltage som projektmager og for at stemme skal man bo i skoledistriktet. Når afstemningen er afsluttet, er det det vindende projekt, der får pengene og efterfølgende selv skal realiserer projektet i samarbejde med det øvrige lokalsamfund. "Brændkjær bestemmer" kørte i efteråret 2019 for 8. gang.

I Holbæk Kommune har de eksperimenteret en del med borgerbudgettering og har blandt prøvet at give Lokalområdet Orø 100.000 kr. (ca. 1.000 borgere), som lokalområdet så selv har fordelt til tre projekter efter en proces, der var beskrevet på forhånd. Borgerbudgettet på Orø gav meget stort lokalt engagement, nye processer blev afprøvet og de tre valgte projekter havde stort lokaludviklingspotentiale.

Borgersamling

En borgersamling er en metode til borgerinddragelse, som bruges til at få en grundig dialog om indviklede problemstillinger. Metoden er inspireret af internationale erfaringer fra lande som Irland, Canada og Belgien, der længe har arbejdet med borgersamlinger.

BORGERINDDRAGELSE - INSPIRATIONSKATALOG

Det er Borgersamlingens formål at udvide og styrke dialogen mellem politikere og borgere der, hvor den demokratiske dialog i dag er udfordret. Det gælder især dialogen om de store komplekse samfundsmæssige udfordringer eller de svære prioriteringer, hvor ikke alle kan tilgodeses.

Filosofien bag Borgersamlingsmodellen er enkel: Borgere er ansvarlige mennesker, der forstår, at politisk prioritering er nødvendig. Derfor kan tilfældige borgere, når de bliver klædt på med viden, understøtte den politiske proces med konkrete idéer og anbefalinger.

Borgersamling er en relativt ny metode i Danmark.

Københavns Kommune har i efteråret 2019 kørt en borgersamling om mindre biltrafik i middelalderbyen. Anbefalingerne fra borgersamlingen skal politisk behandles i foråret 2020 og evt. indgå i drøftelserne om budget 2021. Borgersamlingen i København bestod af 36 borgere, som var statistisk udvalgt på tværs af køn, alder, bopæl og boligtype for at opnå en bred viden til gavn for byen og for byens folkevalgte beslutningstagere. Borgersamlingen har holdt fem møder og givet 9 anbefalinger til beslutningstagerne i Københavns Borgerrepræsentation. På møder er deltagerne blevet præsenteret for en række forskellige indlæg fra fagpersoner, som har bidraget med forskellige vinkler på udfordringen.

Borgersamlingen i Albertslund Kommune består af 36 tilfældigt udvalgte borgere som mødes 6 gange indenfor 6 måneder. Albertslunds borgersamling holder sit første møde i august 2020. Borgersamling har fået følgende opgave: "Albertslund står foran en udvikling af byen som skaber mulighed for op mod 10.000 nye borgere over de næste 10 år. Vi ønsker borgersamlingens hjælp til at forestille os, hvordan et fremtidigt Albertslund skal se ud – hvad skal der til for at bevare og skabe nye stærke fællesskaber?"²

Byrumsudvikling

Den tredje trend i øjeblikket er ikke en metode, men kommunerne bruger i øjeblikket inddragelsen til at få nye perspektiver på udvikling af byrum. Det handler både om midlertidig udsmykning og blivende indretninger.

I Halsnæs Kommune har de i Projektet Stålsat by siden 2015 arbejdet en del med borgerinddragelsen. Stålsat by handler om at udvikle Frederiksværk By. Halsnæs har arbejdet med en række forskellige metoder. Nogle har været ret klassiske såsom borgermøder og høringer, men også mere utraditionelle så som Instagram kampagnen "Mit Frederiksværk", legelørdage i midlertidige byrum og plant et træ begivenheder. Det interessante ved Halsnæs tilgang har været at der er tale om et mix af metoder, der tilsammen har til formål at skabe engagement til at deltage i udviklingen og ejerskab til de valgte løsninger. Der har således fra start været en strategi om at inddrage borgerne, men ikke en fastlagt plan for hvordan og hvornår. Det er udviklet løbende i processen.

Maltfabrikken i Ebeltoft er et godt eksempel på at borgerne har været drivende og styrende i en udviklingsproces. Maltfabrikken der ligger centralt i Ebeltoft er efter en lang årrække som tom industribygning blevet omdannet til et aktivt kultur- og aktivitetshus. Omdannelsen af og indholdet i Maltfabrikken er skabt af en gruppe borgere, der gennem årene har arrangeret diverse festivaller, workshops, møder, mv. for at finde frem til det udtryk det nye hus skulle have. Processen har skabt et lokalt ejerskab til Maltfabrikken, der sikre at de frivillige kræfter vil fylde indhold i huset i lang tid frem.³

² Albertslund Kommune – [beslutning om spørgsmål til borgersamlingen](#)

³ Læs mere på www.nymalt.dk

Juridiske rammer

Kommunalbestyrelsen har som sagt været optaget af hvilke juridiske rammer der er for borgerinddragelsen med særlig vægt på §17, stk. 4 og §65D.

§17, stk. 4 - udvalg

Styrelsesloven giver mulighed for at nedsætte rådgivende organer for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalg eller stående udvalg (§17, stk. 4 udvalg). §17, stk. 4 udvalg kan som hovedregel ikke tillægges beslutningskompetence. Beslutningskompetence kan i givet fald kun gælde et meget afgrænset område. Et §17, stk. 4 udvalg kan beskæftige sig med alle emner, det skal dog være tydeligt afgrænset. Ligesom regler for møder, udvalgets varighed, mm. skal beskrives så præcist som muligt.

Der er ikke regler for sammensætningen af udvalget.

I Odsherred har de brugt §17, stk. 4 til at nedsætte et Lokaldemokratiudvalg, som i fællesskab med et borgerpanel, har til formål at arbejde for øget demokratisering og aktivt medborgerskab. Det er også §17, stk. 4 der er grundlaget for Gentofte-modellen.

§65D

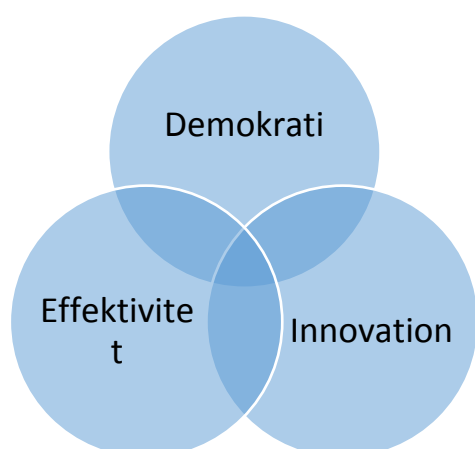
I §65D er der givet mulighed for delegation af kompetence til lokaludvalg inden for en række klart afgrænsede områder. Det drejer sig om visse opgaver vedrørende lokalplaner, byplanvedtægter, servitutbestemmelser, trafik, støjulemper, forurening, folkeskolen, dag- og klubtilbud og uskrevne retsregler om kommunernes opgavevaretagelse.

Valg af metoder

Hvilken metode, der er den bedste og den ressourcemæssigt mest hensigtsmæssige måde afgøres af den kontekst de skal bruges i. Det vil sige hvorfor vi ønsker borgerinddragelse, hvad det handler om og hvem der skal deltage. Pointen er at der ikke findes én metode der er den bedste.

Hvorfor borgerinddragelse?

Den første overvejelser, når vi skal se på mulighederne for at understøtte og styrke inddragelsen af borgere, bestyrelser og foreninger er: Hvorfor? Hvad er det vi gerne vil opnå? Hvad skal udbyttet være for borgere, bestyrelser og foreninger, for kommunalbestyrelsen, administration og Ballerup Kommune som helhed? Hvilken indflydelse er det vi gerne vil opnå med borgerinddragelsen?



Svaret vil ofte være begrundet i demokrati, effektivitet eller velfærdsinnovation. Eller forskellige koblinger af disse.

Inddrager vi på grund af demokrati handler det blandt andet om at øge den sociale kapital, medborgerskabet og den politiske tillid og deltagelse. Inddrager vi af effektivitets grunde vil vi gerne øge ressourcerne, der kan trækkes på i løsninger i samfundet og i visse tilfælde øge effektiviteten i styringen. Endelig kan vi inddrage for at skabe innovation, som blandt andet kan handle om at være med til at løse nogle af de dilemma fyldte problemer ("wicked problems").

Det vi ønsker at opnå med inddragelsen vil være afgørende for hvilken metode, der i det konkrete tilfælde er bedst at bruge. Dertil kommer selvfølgelig en række forskellige ressourcemæssige og praktiske spørgsmål i den enkelte proces, jf. ovenstående. Der er ikke en "one-size fits all" løsning på metoder til inddragelse.

Hvad og hvem?

Begrundelsen for borgerinddragelsen er afgørende for svaret på den næste overvejelse: hvem skal inddrages om hvad?

Svaret på ovenstående er kontekst afhængigt – det vil sige, at vi skal svare på det i forhold til formålet og indholdet i den enkelte proces. Der er dog tre temaer, som generelt bør indgå i overvejelserne.

For det første er der spørgsmålet om kontrol. Politikere og administration har ofte et ønske om forudsigelighed og at kunne bevare kontrol med både proces og løsninger. Det skaber risiko for pseudo-inddragelse, hvor borgernes input reelt har ingen eller meget lille betydning for de beslutninger der træffes. Det er derfor vigtigt at både administrationen og politikerne slipper noget af kontrollen med processen og outputtet.

Et afgørende parameter her er den rolle som politikerne indtager i processen. Politikerne skal tidligt i processen rammesætte inddragelsen. Hvad er det vi drøfter og hvad er ikke til diskussion? Hvem bestemmer hvad, hvornår og på hvilket grundlag?

Det andet handler om tiden og ressourcerne. God dialog med borgerne kræver tid fra medarbejdere og borgere og tid i processen. Bliver der ikke givet tilstrækkeligt med ressourcer og tid i processen kan inddragelsen blive presset og i stedet for at skabe tillid og gode løsninger skabe modstand og mistillid.

Inddragelsen må ikke få karakter af venstrehåndsarbejde eller presses ind i den kommunale beslutningsproces. Så hvordan ressourcerne til inddragelse prioriteres er afgørende for en vellykket dialog. Ligesom det er væsentligt at der er respekt for den længere proces tid, det kræver.

For det tredje handler det om at få "de rette" deltagere. Det er ofte et ønske om at gøre inddragelsen så bred som muligt ved at have flest mulige deltagere. Det giver legitimitet at så mange har haft mulighed for at bidrage. Spørgsmålet er imidlertid om borgernes input kan bruges til noget? Hvordan omsættes input i den videre proces? Det er det bør være den udsalgsgivende overvejelse på hvem og hvor mange der inddrages. Det vil styrke effektiviteten og meningsfuldheden for den enkelte deltager og for Ballerup Kommune.