

Borgerinddragelse - Virkelighed eller fiktion?

Semester og studieretning: 10. semester, kommunikation

Gruppenummer: 23

Vejleder: Karsten Bobek

Antal anslag: 293.496

Titelblad

Projekttitle: Borgerinddragelse – virkelighed eller fiktion?

10. semester – Kommunikation, Aalborg Universitet København

Vejleder: Karsten Bobek

Antal anslag: 293.496

2. juni 2014

Gruppe 23:

Sanne Lee Winding

Nete Jepsen Janum

Forord

Dette speciale er udarbejdet i perioden januar til juni 2014 som afslutning på vores kommunikationsuddannelse ved Aalborg Universitet København.

Processen har været lang og udfordrende, men alt i alt spændende og lærerig. I den forbindelse vil vi gerne rette en stor tak til en række personer, som på forskelligvis har bidraget til udarbejdelsen og hvis hjælp, vi ikke kunne have været foruden.

Først og fremmest en stor tak til Tim Jeppesen, som tidligt i processen fik os på sporet af, hvilke problemstillinger der findes i de danske kommuner i forhold til inddragelse af borgere. I den forbindelse også en tak til alle dem, som vi har mødt og talt med til forskellige arrangementer, i forbindelse med vores indledende research.

Dernæst også en stor tak til vores interviewpersoner, som velvilligt har afsat tid og engagement: Sussi Maack (Socialt Udviklingscenter), Grethe Riber Dam (Hedensted Kommune), Lykke Leonardsen (Københavns Kommune), Kim Barren (Svendborg Kommune), Rasmus Balder Holmgaard Larsen (Odense Kommune), Lissi Olsen (Mærsk Drilling), Jytte Knudsen (Dansk Supermarked) og Henning Bay (IKEA).

Afslutningsvis vil vi også gerne rette en stor tak til vores vejleder Karsten Bobek for en lærerig og konstruktiv vejledningsproces.

Med ønsket om god læselyst.

Nete Jepsen Janum & Sanne Lee Winding
Juni 2014

Abstract

This thesis seeks to describe strengths, and weaknesses of citizen involvement in five different Danish municipalities. Involvement of citizens is a theme that to a large degree is a part of the agenda in Danish municipalities in general these days. A part of the reason seems to be that the government budget has been reduced, and the municipalities therefore have to rethink their services. However the involvement of citizens seems to be challenging.

In search of understanding this area, the focus of this thesis is threefold: Firstly, which strengths, and weaknesses can be identified in past and present examples of citizen involvement in Danish municipalities? Secondly, how can theories of change communication contribute to a wider and more constructive reward of citizen involvement? Thirdly, in which way are power relations being manifested in the context of involvement of citizens?

The empirical data consists of five qualitative interviews with employees from five different municipalities in Denmark.

The thesis concludes roughly that some of the municipalities do not define goals, and success criteria for the process, which is considered a weakness. In addition, the conclusion also suggests that communication advantageously could be used more strategically, and that power relations influence the processes of citizen involvement.

Indholdsfortegnelse

Forord.....	3
Abstract	4
1. Indledning	8
2. Problemfelt	9
3. Problemformulering.....	10
4. Afgrænsning	10
5. Videnskabsteori og metode	11
5.1. Videnskabsteori.....	11
5.1.1. Fænomenologi	11
5.1.2. Hermeneutik	12
5.1.2.1. Den hermeneutiske cirkel	14
5.1.3. Hermeneutisk fænomenologi	15
5.2. Kvalitativ metode	16
5.2.1. Deltagende observation.....	17
5.2.1.1. Struktureret og ustruktureret observation.....	17
5.2.2. Det kvalitative interview	18
5.2.2.1. Undersøgelsesdesign	19
5.2.2.2. Etske overvejelser	20
5.2.2.3. Bearbejdelse af data	21
6. Organisationsbeskrivelse af Kolding Kommune.....	21
7. Præsentation af cases	25
7.1. Brændkjær Bestemmer	25
7.2. Sammen om Velfærd	27
7.3. Kvarterløftet i Kgs. Enghave	28
7.4. Hedensted Kommune	29
7.5. Budget 2014 på Facebook, Svendborg Kommune	30
8. Teori	31
8.1. Borgerinddragelse.....	31
8.1.1. Medborgerskab og demokrati	32
8.1.1.1. Medborgerskab.....	32
8.1.1.2. Demokrati	35
8.1.2. Borgerinddragelse.....	36
8.1.2.1. Borgerinddragelse – hvorfor, hvornår og hvordan?	37

8.2. Forandringskommunikation.....	43
8.2.1. Forandringsledelse.....	44
8.2.2. Forandringer i organisationen	44
8.2.3. Forandringsprocessen.....	46
8.2.3.1. Kotters forandringsmodel.....	47
8.2.4. Forandringskommunikation.....	49
8.2.4.1. Skabelse af den brændende platform	49
8.2.4.2. Brug af metaforer.....	50
8.2.4.3. Skabelse af den organisatoriske forankring.....	51
8.2.4.4. Forandringsagenten	52
8.3. Magt	53
8.3.1. Direkte magt	54
8.3.2. Indirekte magt.....	56
8.3.3. Bevidsthedskontrollerende magt	58
8.3.4. Magt i en "Garbage Can-situation"	60
9. Analyse	63
9.1. Borgerinddragelse	64
9.1.1. Demokratiperspektiver	64
9.1.2. Grader af inddragelse	67
9.1.3. Bevæggrunde for inddragelse.....	69
9.1.4. Hvem skal inddrages?	70
9.1.5. Tidspunkt for inddragelse	72
9.1.6. Beslutningsarenaer	73
9.1.7. Succeskriterier.....	74
9.1.8. Processen	75
9.1.9. Delkonklusion.....	78
9.2. Forandringskommunikation.....	80
9.2.1. Forandringer i organisationen	80
9.2.1.1. Ny virkelighed – Ny velfærd en tilgang.....	82
9.2.1.2. Kommunernes interne kommunikation	84
9.2.1.3. Forandringsagenten i kommunen.....	85
9.2.2. Forandringskommunikation og borgerne	86
9.2.2.1. Kommunikation til borgerne.....	86
9.2.2.2. Forandringsagenten	88

9.2.3. Delkonklusion.....	89
9.3. Magt	90
9.3.1. Direkte og indirekte magt	91
9.3.1.1. Afgivelse af magt.....	97
9.3.2. Bevidsthedskontrollerende magt	98
9.3.3. Magt i en Garbage can-situation	100
9.3.4. Delkonklusion.....	102
10. Erfaringer fra udlandet.....	104
10.1. Borgerstyret budgettering i Brasilien.....	104
10.1.1. Demokratiets indførelse i Brasilien.....	104
10.1.2. Porto Alegre	105
10.1.3. Bevæggrunde for at skabe Participatory Budgeting.....	105
10.1.4. Processen for borgerstyret budgettering i Porto Alegre	106
10.1.4.1 .Fase 1: Åbne borgerforsamlinger	106
10.1.4.2. Fase 2: Prioritering – forberedelse af budgettet	107
10.1.4.3. Fase 3: Det endelige budget	107
10.2. You Decide! - Tower Hamlets, London	107
10.2.1. Diskussion af erfaringer fra udlandet	110
10.3. Delkonklusion.....	112
11. Diskussion.....	113
12. Konklusion.....	114
13. Perspektivering	116

1. Indledning

Borgerinddragelse, borgdeltagelse, borgerinvolvering. Alle disse synes at være betegnelser for den samme proces, og er i høj grad på dagsordenerne i de danske kommuner. Dette er der flere forskellige årsager til, men et fællestræk er, at de bunder i voldsomme nedskæringer i det offentlige budget.

I 2007 blev 14 danske amter nedlagt, 271 kommuner blev reduceret til 98 og fem regioner blev oprettet i forbindelse med den såkaldte strukturreform.¹ Som man kan læse i Tænk tankens redegørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren, blev man allerede dengang opmærksom på vigtigheden af, at styrke det lokale nærdemokrati og inddrage borgerne i langt højere grad, end man tidligere havde gjort: *”For den enkelte kommune er kommunalreformen en chance for at gennemtænke samspillet mellem kommunalbestyrelse, borgere og civilsamfund – en chance, der ikke må forpasses.”*²

Man var i den forbindelse opmærksom på, at strukturreformen på den ene side ville betyde, at borgerne ville få bedre muligheder for at få indflydelse på den service, de modtager fra kommunerne. Samtidig ville de nye og større sammenlægningskommuner også betyde, at der ville blive en større afstand mellem borgerne og politikerne (Agger, Löfgren & Torfing, 2010, s. 45).

I 2009 ramte den globale finanskrisen, hvilket bød på nedskæringer i det offentlige budget og dermed yderligere udfordringer for de danske kommuner.

Ovenstående er et billede på, at det danske velfærdssamfund er under pres, og dette stiller krav til kommunerne om nytænkning. Hvordan skal kommunerne fremover kunne levere god service til borgerne – hvad skal der ske med velfærden? Flere danske kommuner synes at være kommet frem til samme løsning: Borgerinddragelse. Dette bekræftes af tidligere kommunaldirektør i Fredericia Kommune, Tim Jeppesen, ved et eksplorativt interview foretaget i oktober 2013:

”(...) altså vi skal prøve at redefinere vores kerneopgaver. Vores kerneopgave, det er ikke at putte en mønt i en automat og så trække en serviceydelse. Vores kerneopgave, det er i virkeligheden, at se de ressourcer, som ligger ude i vores lokalsamfund og inddrage dem, og bruge dem direkte i produktionen af velfærdsydelser.” (Bilag 1, 09:52)

Flere danske kommuner har taget udfordringen op og har udviklet flere forskellige tiltag inden for borgerinddragelse. De konventionelle borgermøder er blevet videreudviklet, de er blevet afholdt på Facebook, borgerne har fået lov til at sætte dagsordenen, for bare at nævne et par. Dog oplever flere

¹ <http://www.regioner.dk/om+regionerne/strukturreform> Hentet 08.03.14

² <http://www.tekno.dk/pdf/hoeringer/nySilkeborg/Taenketankens-redegoerelse-om-naerdemokrati-%20aug-05.pdf> (s. 7) Hentet 08.03.14

kommuner også, at emnet borgerinddragelse er en stor udfordring, som er svær at tage op. Det er deres oplevelse, at deltagerlisten ofte kan skrives på forhånd, samt at deltagerne som oftest består af utilfredse borgere, og dermed er udbyttet af inddragelsen hverken særligt stort eller konstruktivt (Bilag 1, 05:27). Et andet eksempel på udfordringen i at engagere og inddrage borgerne, er at det i mange år har været svært for kommunerne, at engagere borgerne til at stemme ved kommunalvalg. Eksempelvis stemte kun 61,3 % af borgerne i Københavns Kommune ved kommunalvalget i 2013, og dette var endda en fremgang fra valget i 2009, hvor 54,4 % valgte at stemme.³

Men hvorfor forholder det sig sådan? Ønsker borgerne ikke at blive inddraget, eller er det fremgangsmåden, som ikke er hensigtsmæssig? Det er denne undren, som danner baggrund for vores speciale.

2. Problemfelt

Som beskrevet i indledningen, kom begreber som nærdemokrati og borgerinddragelse for alvor på dagsordenen i de danske kommuner i forbindelse med strukturreformen i 2007. Sidenhen er opmærksomheden kun blevet større omkring disse emner, blandt andet grundet den globale finanskrisen og de økonomiske nedskæringer, der har været i den offentlige sektor i forbindelse hermed. Allerede fra begyndelsen af firserne, har man i de danske kommuner interesseret sig for effektivisering. Hvordan kan den offentlige sektor gøres bedre og billigere? Men det var altså først i forbindelse med strukturreformen, at man begyndte at interessere sig for nærdemokrati og borgerinddragelse, og ikke kun som en del af ønsket om øget effektivisering. Årsagen til dette er, at strukturreformen både indeholder en øget decentralisering og en øget centralisering. Den øgede decentralisering ses i forbindelse med, at flere offentlige opgaver lægges ud til de nye og større kommuner. Centraliseringen hænger sammen med en øget og strammere styring af kommunernes økonomi og opgaveløsning, samt et større fokus på målinger af effekt og resultater. Denne styring fra oven betyder altså, at kommunerne i høj grad skal ekspedere og udrulle politikker, hvilket svækker deres mulighed for at agere institutionel ramme for demokratisk kontrol. Sammenlagt betyder dette, at det kommunale folkestyre blev sat under pres i forbindelse med strukturreformen, og det var dette, som dannede grundlag for, at øget nærdemokrati og borgerinddragelse overhovedet kom på dagsordenen (Agger et.al., s. 2010: 11-12).

Som optakt til dette speciale brugte vi meget tid på at undersøge emnet borgerinddragelse. Vi har foretaget eksplorative interviews og deltaget på en række forskellige borgermøder, høringer og lignende

³ <http://politiken.dk/indland/politik/Kommunalvalg/ECE2137600/stemmepercent-var-den-hoejeste-i-mange-aar/> 08.03.14

arrangementer, både i forskellige sjællandske kommuner og på Fyn. Dette gav os et godt indblik i, hvordan man arbejder med borgerinddragelse i forskellige kommuner, samt hvad der er kendetegnende for disse inddragelsesmetoder. Borgerinddragelse er et vidt begreb, som kan belyses fra flere forskellige vinkler, men den viden og de erfaringer, vi opnåede herigennem, dannede grundlag for vores indsnævring af problemfeltet, som deler sig ud i to grene: Forandringer og magt.

Når en kommune vælger at inddrage borgerne, handler det ofte om forandringer. Det kan eksempelvis være en skole, der skal lukkes, opførsel af en vindmøllepark, byfornyelsesprojekter og så videre. På det teoretiske plan er der skrevet meget om forandringskommunikation og forandringsledelse, dog ofte ud fra et internt perspektiv i private virksomheder. Vi finder det interessant at koble disse teorier til dette speciales problemfelt, altså et eksternt perspektiv i det offentlige. Dette vil være behjælpeligt i forhold til at finde ud af, hvordan man bedst muligt undgår modstand mod forandringer, og hvordan kommunen engagerer borgerne til at tage ejerskab over forskellige projekter.

Samtidig blev vi gennem disse undersøgelser og interviews opmærksomme på, at der synes at være en problemstilling i, hvorvidt borgerinddragelse handler om, at give borgerne reel indflydelse eller om at legitimere de magtforhold, som allerede eksisterer mellem borgere, politikere og embedsmænd. Det er herigennem, at teorien om magt kommer i spil.

3. Problemformulering

På baggrund af ovenstående opstilles følgende problemformulering:

Hvilke styrker og svagheder ses der ved nuværende og tidligere eksempler på borgerinddragelsesprocesser i danske kommuner?

Herunder også:

- På hvilken måde kan teorier om forandringskommunikation bidrage til et større og mere konstruktivt udbytte af borgerinddragelse?
- Hvordan kommer magtforhold til udtryk i forbindelse med borgerinddragelsesprocesser?

4. Afgrænsning

Som beskrevet tidligere, er borgerinddragelse et vidt begreb, som kan indeholde flere forskellige former for tiltag. I dette speciale har vi valgt at fokusere på borgerstyret budgettering. Dette har vi valgt, fordi de mest interessante og succesfulde tiltag, ud fra vores vurdering, netop handler om denne form for

borgerinddragelse. Disse eksempler på succesfuld borgerinddragelse har vi fundet i henholdsvis England og Brasilien.

Derudover har det også til en vis grad været muligt for os, at finde lignende danske projekter, som danner et rimeligt grundlag for at sammenligne de udenlandske og de danske tiltag. Det er dog værd at bemærke, at ikke alle de danske tiltag handler om at give borgerne reel indflydelse over en vis mængde penge. Det har på denne måde også været en udfordring at finde danske kommuner, som i samme grad som de udenlandske tiltag har lagt en del af budgettet ud til borgerne. Derfor har vi som udgangspunkt forsøgt at udvælge forskellige danske tiltag, som alle handler om budgettering, enten med en reel mængde penge, eller med en dialog om økonomiske prioriteringer som omdrejningspunkt.

Teoretisk har vi ligeledes foretaget en afgrænsning, idet vi har fravalgt den del af magtteorien, som omhandler institutionel- og relationel magt. Denne afgrænsning er foretaget på baggrund af en vurdering af, at vores kendskab til kommunerne institutionaliserede rammer ikke er stort nok, til at danne grundlag for en sådan analyse. Ligeledes vurderer vi, at den relationelle magtdimension er svær at kombinere med de magtdimensioner, hvor magten er knyttet til aktører, idet den relationelle magtdimension anskuer magt, som noget, der netop ikke er bundet til aktører.

5. Videnskabsteori og metode

Den videnskabsteoretiske tilgang for denne opgave er *hermeneutisk fænomenologi*, hvilket er en kombination af de to retninger *hermeneutik* og *fænomenologi*. Denne videnskabsteoretiske tilgang opstod tilbage i 1960'erne (Rønn, 2006, s. 191). Vores videnskabsteoretiske retning gør sig gældende for den filosofiske anskuelse i opgaven såvel som, at den danner grundlag for vores metodiske tilgang, både i forhold til opgavens opbygning og vores empiri-indsamling.

I de følgende afsnit vil vi gennem de to begreber; hermeneutik og fænomenologi redegøre for hermeneutisk fænomenologi. Senere hen vil vi ligeledes redegøre for denne videnskabsteoretiske tilgang i forhold til vores brug af *den kvalitative metode*.

5.1. Videnskabsteori

5.1.1. Fænomenologi

Hvis man kort skal beskrive fænomenologien, er det videnskaben om fænomener (Zahavi, 2011, s. 127). Denne filosofiske retning var dominerende i det 20. århundrede og Edmund Husserl ses som dens

grundlægger. Men også andre filosoffer har gjort sig bemærket inden for denne retning i og med, at de har bygget videre på Husserls tanker, her kan bl.a. nævnes: Martin Heidegger, Paul Ricoeur Max Scheler, Jean-Paul Sartre og Maurice Merleau-Ponty (Zahavi, 2011, s. 122). Ifølge fænomenologien skal begrebet fænomen ikke betragtes ud fra ens egen opfattelse af, hvordan en genstand fremstår, men derimod skal det opfattes ud fra, hvordan genstandens umiddelbart fremtræder, altså hvordan den fremstår i sig selv (Zahavi, 2011, s. 127).

Grundlæggende for fænomenologien er, at der kun findes en virkelig verden, det vil sige den verden, hvori genstanden fremtræder. Hermed afviser denne filosofiske retning enhver bagvedliggende verden og forståelse, i modsætning til hermeneutikken. Dermed bevæger man sig ikke indenfor en såkaldt *to-verdens lære* indenfor fænomenologien, altså en lære, hvor man skelner mellem en verden, som den er for os og en verden, som den er i sig selv. Som fænomenolog kan man dog stadigvæk godt beskæftige sig med andet end kun det umiddelbare. Heidegger bemærker at det er: "... *fænomenologisk absurd at hævde, at fænomenet står i vejen for noget mere fundamentalt, som det blot repræsenterer*" (Zahavi, 2011, s. 128). Vil man forstå genstandens sande natur, handler det om at undersøge og analysere, hvordan genstanden fremtræder. Det vil sige hvordan genstanden manifesterer sig (Zahavi, 2011, s. 127-128).

Når man arbejder indenfor et fænomenologisk videnskabsfelt, tager metoden udgangspunkt i det som rent faktisk undersøges. Metoden skal således bunde i en saglig nødvendighed fremfor, at man helliger sig et bestemt ideal indenfor videnskaben (Zahavi, 2011, s. 131). I tilfælde, hvor fænomenologien ligger til grund for en metodisk tilgang, skal metoden derfor anses som værende åben og fordomsfri i forhold til den givne genstand, der analyseres. Analysen bliver altså baseret på en åben horisont, og man låser sig ikke fast på en bestemt metodisk form (Rendtorff, 2013, s. 285). Fænomenologien afviser umiddelbart den kvantitative metode, hvor samtlige videnskaber bør arbejde indenfor den samme grundlæggende metode.

Fænomenologien hævder derimod, at: "... *virkeligheden består af et kompleks af forskelligartede genstandsområder (...) og at et hvert af disse områder er karakteriseret ved sin egen irreducibile struktur*" (Zahavi, 2011, s. 132). Og netop derfor er det nødvendigt, at man arbejder ud fra en metode, der bliver tilpasset til det undersøgte genstandsfelt.

5.1.2. Hermeneutik

I sit værk *Sein und Zeit* - Væren og Tid - fra 1927 grundlagde den tyske filosof Martin Heidegger grundstenen for den filosofiske hermeneutik⁴. Hans elev Hans-Georg Gadamer videreudviklede og systematiserede senere hen mange af Heideggers tanker i værket: *Wahrheit und Methode* - Sandhed og

⁴ http://www.denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Filosofi/Filosofi_og_filosoffer_-_1900-t./Filosoffer_1900-t._-_Tyskland_-_%C3%98strig_-_Schweiz_-_biografier/Martin_Heidegger Hentet d. 19.02.14

metode - og det er som oftest Gadamer, der i dag repræsenterer den filosofiske hermeneutik (Højbjerg, 2013, s. 290).

I dette afsnit vil vi redegøre for hovedpunkterne indenfor den filosofiske hermeneutik. Da Heidegger og Gadamer tilsammen udgør grundlaget for den filosofiske videnskabsteoretiske retning, vil vi tage udgangspunkt i netop disse to filosoffer.

Hermeneutikken som fortolkning stammer tilbage til det antikke Grækenland, og kort sagt betyder det *fortolkning*. Dengang handlede det om at tyde og afkode gudernes budskaber, således at de blev forståelige for mennesket, og man dermed kunne finde frem til et meningsfyldt budskab. I det 20. århundrede udvikledes hermeneutikken af Gadamer og Heidegger til en filosofisk teori, hvor man ser mennesket som værende et forstående og fortolkende væsen. I den filosofiske hermeneutik undersøger man, hvorfor mennesket netop er et fortolkende væsen. Derfor handler det om, *hvorfor* vi fortolker, fremfor *hvordan* vi fortolker. Det handler altså om selve forståelsen set i forhold til menneskets viden om deres egen livsverden, og hvorledes man agerer i denne verden. Denne filosofiske retning inddeler hermeneutikken i tre grunddele: *Forståelse, udlægning og anvendelse/applikation*. Forståelse betyder at forstå noget *som* noget. Dette skal kunne tydes, det vil sige udlægges og fortolkes, samt anvendes i praksis, applikationen (Højbjerg, 2013, s. 291-292).

En af Gadamers grundtanker er:

”At skal man forstå en anden, hans aktivitet eller et produkt af hans aktivitet, da må man forstå den andens handling, som jo er et udtryk for, hvordan han forstår sig selv, sit liv og sin verden, ud fra de måder, hvorpå man selv forstår sig selv, sit liv og sin verden på.” (Pahuus, 2011, s. 150-151).

Det samme gør sig gældende, når det kommer til at forstå og fortolke en tekst, da denne altid vil være et produkt skabt af en eller flere personer. Gadamer påpeger, at man som fortolker ikke er i stand til at forstå dette produkt eller handling, hvis man ikke *”(...) har noget tilfælles med den andens forståelseshorisont”* (Pahuus, 2011, s. 151). Fortolkerens egen forståelseshorisont, som man har med i mødet med en anden eller en tekst, fremkommer som en tavs forståelse, der er opstået i den måde, man omgås og forstår sig selv, samt sin egen og den omkringliggende livsverden på.

Vi anser, at vi besidder en fælles forståelseshorisont med de interviewede personer i vores feltarbejde, og at vi er derfor i stand til at forstå og fortolke denne tekst. Vi begrundet dette med, at vi har foretaget en vis mængde research både inden foretagelse af vores interviews og ligeledes mellem udførelsen af disse og

fortolkningsprocessen. Desuden har vi begge tidligere arbejdet i et kommunalt regi og har derfor overordnet en forståelse og viden omkring dette arbejdsområde, samt for det organisatoriske plan.

5.1.2.1. Den hermeneutiske cirkel

Et centralt princip indenfor hermeneutik er *den hermeneutiske cirkel*, hvilket handler om forholdet mellem del og helhed. Som fortolker bevæger man sig hele tiden mellem del og helhed, da hver enkelt del kun kan forstås, når helheden inddrages og ligeledes omvendt. Meningen skabes altså i sammenhængen mellem del og helhed, og det er denne relation, der ifølge hermeneutikken gør, at vi kan forstå og dermed også fortolke en given tekst. Forholdet mellem del og helhed varierer alt efter, hvilken relation mellem disse to der arbejdes ud fra. Forholdet vil derfor aldrig være det samme, og cirkelbevægelsen opstår altså mellem fortolkeren og teksten (Højbjerg, 2013, s.292).

Ifølge Gadamer er det umuligt at fortolke en tekst uden også at se på dennes begrebsverden, og fortolkningen og forståelsen dannes netop på baggrund af tekstens begrebsverden. Fortolkeren får en aktiv rolle i fortolkningen, da der altid vil være en række forudsætninger til stede, der bevidst eller ubevidst vil påvirke fortolkerens forståelse af teksten. Dette kommer sig bl.a. af den førnævnte forståelseshorisont, man som forsker medtager. Ifølge den filosofiske hermeneutik skal fortolkningen ikke ses som metode men en måde, at være til stede på. Dette medfører, at der ved anvendelse af metode, ikke opnås den sande viden eller den sande erkendelse. Gadamer ser derfor den hermeneutiske cirkel som værende et *ontologisk* princip. Hvorimod man indenfor den metodiske hermeneutik netop ser den som et *epistemologisk* princip, hvor fortolkningen ses som en form for metode for at finde den sande erkendelse. Her er relationen mellem del og helhed afgrænset til kun, at omfatte forholdet mellem subjektet og objektet. Dette kan f.eks. være mellem forfatteren og teksten. Da det dermed er den relation man arbejder med indenfor den hermeneutiske cirkel, set ud fra den metodiske hermeneutik, bliver fortolkeren dermed sat udenfor meningsdannelseprocessen (Højbjerg, 2013, s.293).

I vores speciale arbejder vi ud fra et ontologisk princip, hvor vi igennem vores metode netop ikke søger at finde frem til den ene sandhed eller erkendelse, men derimod ser vores empiri som et udsnit af virkeligheden. Som fortolkere arbejder vi indenfor den cirkulære bevægelse mellem del og helhed ved, at se på hvad der bliver sagt i det enkelte interview og i enkelte passager, for dermed at sætte dette i forhold til tekstens helhedsforståelse og teorien. Desuden arbejder vi ud fra den tanke, at vi som forskere medtager en forforståelse og forståelseshorisont i forhold til feltet.

5.1.3. Hermeneutisk fænomenologi

Når man arbejder indenfor hermeneutisk fænomenologi, kan man ikke sætte sig selv uden for selve historien - altså det man observerer. Man vil dermed altid indtage en position som meningsøgende i forhold til ens egen tid og dennes forståelseshorisont og forudsætninger, og man vil derfor altid blive en del af det, som iagttages og den virkelighed, man beskriver. Indenfor hermeneutiks fænomenologi kombineres de to videnskabsteoretiske retninger således, at der opstår en: *forståelse af menneskets situation i en iagttagelse- og fortolkningssammenhæng* (Rønn, 2006, s. 191). Alle iagttagelser foretages af en person og bliver dermed personens iagttagelse. Denne iagttagelse skal derfor forstås i forhold til personens egne forudfattede forestillinger og dennes viden om det, der iagttages (Rønn, 2006, s. 191).

Karakteristisk for vores videnskabsteoretiske retning er, at iagttagelsen og fortolkningen vil flette sammen og gå ind over hinanden. Dermed bliver iagttagelsen fordoblet, da forholdet mellem iagttagelse og fortolkning bliver gensidigt mellem iagttageren og det objekt/emne, der bliver iagttaget. Gennem selve iagttagelsen bliver man klarere på det, som iagttages. Samtidig og ligeså vigtigt er det, at man gennem iagttagelsen bliver klarere på en selv, og man vil på baggrund af iagttagelsen se sig selv i et andet lys (Rønn, 2006, s. 192). I og med at vi også selv er borgere i en kommune, har vores egen opfattelse af os selv som værende borgere ændret sig igennem vores proces, ved at vi har undersøgt og iagttaget borgerens rolle i forhold til det offentlige system og borgerinddragelse i de danske kommuner.

Gennem vores iagttagelse, det vil sige vores eksplorative interviews, opnår vi en ny viden omkring vores emne, det vil sige genstanden for det iagttagne. Hermed vil vores egen forforståelse udvides og ændres løbende igennem processen. Vi vil altså via vores interviews opnå et større indblik i, hvorledes kommunerne og interessenter arbejder med inddragelse af borgere. Som iagttagere skal vi være opmærksomme på, at fortolkningen af det indsamlede datamateriale vil blive påvirket af vores forudfattede viden, fordomme og erfaringer.

Vi har valgt denne videnskabsteoretiske tilgang, da det giver os mulighed for både at anskue fænomenet som det umiddelbart fremtræder samt betragte bagvedliggende menneskelige beslutninger og intentioner. I vores speciale er fænomenet borgerinddragelse i de danske kommuner, hvor vi overordnet vil se på, hvordan forskellige kommuner gør brug af borgerinddragelse, sat i perspektiv til eksempler fra Brasilien og England. Herefter gør vi brug af den hermeneutiske tilgang, således at vi eksempelvis betragter, hvordan magtforholdet manifesterer sig i borgerinddragelsesprocesser, overordnet og i de enkelte tilfælde. Ligeledes ser vi på hvad der ligger til grund for, at borgerinddragelse er på dagsordenen i de danske kommuner.

5.2. Kvalitativ metode

Da vi i dette speciale har tillagt os et hermeneutisk fænomenologisk synspunkt, er vores metodiske tilgang til indsamling af empiri af kvalitativ karakter. Nærmere betegnet arbejder vi med *deltagende observation* og *kvalitative interviews*.

Metoden deltagende observation danner primært grundlag for en eksplorativ undersøgelse af vores emne. I praksis betyder det, at vi i starten af vores proces foretog en række observationer på borgermøder rundt omkring i landet for at opnå en viden omkring, hvordan disse fungerer. Ligeledes gjorde vi det for at mærke stemningen blandt de deltagende borgere og forholdet mellem disse og de offentlige ansatte, som stod for at afvikle borgermøderne. Efterfølgende fulgte vi op på, hvilke formål og succeskriterier, der lå til grund for at afholde borgermøderne, samt hvorledes der senere hen ville blive evalueret på møderne i forhold til eksempelvis opfyldelse af succeskriterier. For at kunne få en større viden omkring hvordan man i de danske kommuner arbejder med borgerstyret budgetplanlægning og borgerinddragelse, har vi valgt at supplere vores deltagende observation med en række interviews med nøglepersoner, der alle har arbejdet med projekter inden for dette område i fem forskellige kommuner. Vores hovedinterviews består dermed af en række kvalitative interviews med medarbejdere i en række danske kommuner samt eksterne samarbejdspartnere, der har deltaget i diverse projekter i forbindelse med implementering af borgerbudgettering i en række kommuner.

Denne empiriindsamling behandles og fortolkes ud fra tre teoriområder: *Borgerinddragelse*, *forandringskommunikation* og *magt*. Relevansen for netop disse tre teorier, i forhold til vores undersøgelse, redegjorde vi for tidligere i vores problemfelt. Som supplement til vores hovedanalyse, vil vi gennem en komparativ undersøgelse inddrage eksempler på borgerstyret budgettering fra udlandet, og sammenligne disse med de udvalgte danske eksempler på borgerinddragelse indenfor samme område. Ved et komparativt undersøgelsesdesign, sammenligner man en eller flere cases, hvilke står i kontrast til hinanden, for herigennem bedre at kunne forstå et socialt fænomen (Bryman, 2012, s.72).

Desuden vil vi i forbindelse med vores perspektivering foretage en række interviews med private virksomheder omhandlende, hvorledes de har engageret og inddraget deres medarbejdere i f.eks. forandrings- og/eller innovationsprocesser. Hertil gør vi ligeledes brug af metoden kvalitative interviews. Vi har valgt at, inddrage den private sektor for, at se om den offentlige sektor kan drage nytte af den viden og erfaring, private virksomheder er i besiddelse af, når det handler om engagement og involvering af medarbejdere.

Vi vil i det følgende gennemgå de to metoder; deltagende observation og kvalitative interviews og i forlængelse heraf redegøre for, hvorledes vi gør brug af metoderne.

5.2.1. Deltagende observation

Metoden deltagende observation vil i udgangspunktet ikke lægge til grund for vores hovedanalyse men danner grundlag for en eksplorativ undersøgelse af vores emne. I praksis betyder det, at vi i starten af vores proces foretager en række observationer på borgermøder rundt omkring i landet, for at opnå en viden omkring hvordan disse fungerer. Ligeledes gøres det, for at mærke stemningen blandt de deltagende borgere og forholdet mellem disse og de offentlige ansatte, som står for at afvikle borgermøderne. Efterfølgende følger vi op på, hvilke formål og succeskriterier, der ligger til grund for at afholde borgermøderne, samt hvorledes der senere hen vil blive evalueret på møderne, blandt andet i forhold til opfyldelse af succeskriterier.

5.2.1.1. Strukturert og ustrukturert observation

Observationsstudiet skelner først og fremmest mellem såkaldte *laboratorieforsøg* og *observation i naturlige omgivelser*. Inden for laboratorieforsøg arbejder man i kunstigt skabte rumlige omgivelser, således at man minimerer uforudsete hændelser samt utilsigtede påvirkninger af det felt, som observeres. Dette medfører, at relationen mellem forsker og felt bliver strukturert. Denne form for metode ses ofte i forbindelse med den empiriske-analytiske gren inden for videnskabsteorien, og man arbejder dermed som regel med kvantitative undersøgelser, hvorimod observation i naturlige omgivelser som regel lægger sig op ad fænomenologien. Ved udførelse af observation i naturlige omgivelser er relationen mellem forsker og felt ustrukturert, idet forskeren træder ind i et allerede eksisterende felt eller kontekst, hvilket bevirker, at denne optræder i feltet på dettes præmisser. I denne situation skal man som forsker være forberedt på uforudsete og ikke kontrolbare hændelser. Samtidig skelner man mellem *strukturert* og *ustrukturert observation*. Kort fortalt ligger forskellen i, i hvilken grad man som forsker vælger at strukturere sin generering af dataindsamling. På den ene side har man en meget stringent og strukturert tilgang, og på den anden side en mere ustrukturert tilgang, hvor man ikke søger noget bestemt men tillægger sig en mere overordnet og eksplorativ tilgang til sin observation af det givne felt. Som forsker kan man udarbejde en observationsguide. Jo mere strukturert denne er, desto mere snæver bliver ens synsvinkel, og dermed er man som forsker også mindre åben overfor at opnå en ny viden eller indsigt, der ligger uden for observationsguiden. Det modsatte er tilfældet ved brug af en ustrukturert observationsguide. Her har man som regel en bredere tilgang til feltet, der observeres men samtidig vil ens empiri kunne fremstå diffus og gå i mange retninger (Kristiansen & Krogstrup, 2009, s. 47-49).

I vores empiriindsamling gør vi brug af ustruktureret observation i naturlige omgivelser. Vi har valgt denne form, da vi som nævnt tidligere, bruger deltagende observation som en metode til at indsamle viden omkring et bestemt undersøgelsesfelt. Derfor er vi afhængige af, at vores tilgang er så åben og eksplorativ som mulig, således at vi ikke bliver begrænsede i vores søgen efter ny viden og forståelse for det felt, vi undersøger. Vi har derfor også valgt at arbejde ud fra en ustruktureret observationsguide med meget få stikord. Således, at vi overordnet set har kunnet forholde os til, hvilke forhold vi skulle forholde os til under vores observation samtidig med, at observationsguiden ikke har begrænset os i vores søgen efter ny viden. Ustruktureret observation i naturlige omgivelser lægger også i tråd med vores videnskabsteoretiske retning, da man både undersøger genstandsfeltet som det umiddelbart fremstår, hvilket ligger inden for den fænomenologiske tankegang.

Inden for deltagende observation findes der, ironisk nok, observation med og uden deltagelse. Ved sidst nævnte form, påtager forskeren sig rollen som publikum til det observerede felt. Det vil sige, at man som forsker stiller sig uden for feltet fremfor at blive en del af det. I observation med deltagelse forholder det sig modsat, her bliver forskeren aktivt en del af feltet, og der skabes en interaktion mellem forskeren selv og det miljø, denne indgår i. Denne form vil som udgangspunkt kun finde sted i situationer med observation i naturlige omgivelser. Indenfor observation med deltagelse skelner man mellem den *totale* eller *partielle deltagelse*. Ved total deltagelse befinder man sig som forsker i det undersøgte felt igennem længere tid og over en sammenhængende periode, hvorimod man ved partiel deltagelse kan nøjes med kun at observere en del af de aktiviteter, der observeres i den sociale kontekst, man ønsker at studere. Som forsker kan man vælge, at informere observanderne omkring ens rolle eller undlade at røbe sin identitet (Kristiansen & Krogstrup, 2009, s. 54). I vores tilfælde består vores feltarbejde af observation med deltagelse og med partiel deltagelse. Vi har valgt ikke at følge hele processen op til, under og efter afholdelse af borgermøderne, men kun være til stede ved selve afholdelsen, da vores fokuspunkt har været at samle ny viden omkring, hvorledes dette foregår samt observere interaktionen mellem borgerne og repræsentanter fra kommunen. For at have mulighed for selv at være en del af denne interaktion, valgte vi på forhånd ikke at give os til kende, men mødte op som almene borgere på lige fod med resten af deltagerne.

5.2.2. Det kvalitative interview

Ifølge Kvale er det overordnede emne for et kvalitativt interview i et forskningsperspektiv: "*De interesseredes livsverden og deres forhold hertil. Formålet er at beskrive og forstå de centrale temaer, som de interviewede oplever og lever*" (Kvale, 2006, s. 40). Man henter således beskrivelser af den interviewedes livsverden for derefter at fortolke meningen med de fænomener, der beskrives af den

interviewede. Det kvalitative interview er indordnet i centrale temaer, og som interviewer skal man beskrive og fortolke disse temaer. Man søger altså efter at forstå meningen med det, den interviewede siger. Både i forhold til hvad der direkte bliver sagt, og hvordan det siges. Som interviewer skal man derfor også kunne afdække det, der siges mellem linjerne, og det er derfor vigtigt, at man som interviewer registrerer kropsholdninger hos den interviewede, som f.eks. dennes mimik og stemmeføring (Kvale, 2006, s. 40-42). Denne tilgang til fortolkningen af samtalen, stemmer overens med vores videnskabsteoretiske tilgang: At vi igennem fænomenologien ser på, hvad der direkte bliver sagt for derefter at gøre brug af den hermeneutiske videnskabsteoretiske tilgang, hvor vi ser på betydningen af det, der bliver sagt.

5.2.2.1. Undersøgellesdesign

Kvalitative interviews har karakter af at være åbne, og der er som udgangspunkt ikke regler for forskerens interviewundersøgelse. Når dette er sagt, er det vigtigt at pointere, at man er nødsaget til at træffe en række valg ud fra en række standarder undervejs i de forskellige stadier af ens interviewundersøgelse. Dette gøres for at man som interviewer er i stand til at træffe reflekterede beslutninger undervejs, hvilke skal baseres på viden om emnet for interviewet, de forskellige valgmuligheder indenfor metode og hvilke konsekvenser disse valg kan have for interviewet i sin helhed. Da det kvalitative interview netop er åbent og fleksibelt i sin helhed, er det vigtigt, at man inden udførelse af interviewet forbereder dette, så der undervejs ikke opstår tvivl om, om man f.eks. skal følge interviewguiden eller følge nye spor i samtalen (Kvale, 2008, s. 91-92). For at man som interviewer bedre kan fastholde interviewets oprindelige vision samt engagement igennem alle undersøgelsens faser, opstiller Kvale syv stadier for det kvalitative interviews undersøgelsesdesign. De syv stadier udgør: *Tematisering, Design, Interview, Transskribering, Analyse, Verificering og Rapportering*⁵. Kvale ser disse syv stadier som en metode til, at tilføre det ellers åbne og fleksible interview en vis grad af struktur. Han påpeger, at den lineære fremgang i interviewundersøgelsen skal vægtes højt i gennem de syv stadier (Kvale, 2008, s. 94-95). Vi vil i vores interviewundersøgelser gøre brug af ovenstående metodestadier som retningslinjer for vores interviews i forhold til planlægningen, udførelsen og efterbehandlingen.

Der findes forskellige former for interviews indenfor det kvalitative interview, og det er vigtigt, at man som interviewer kan skelne mellem disse, og at man fra start af gør sig tanker omkring, hvilken form man vil arbejde indenfor. Der skelnes for eksempel mellem enkeltperson- og gruppeinterview, de såkaldte fokusgruppeinterviews, der ofte bruges i forhold til undersøgelser af et bestemt marked. Ved udførelse af fokusgruppeinterviews kan det være svært for intervieweren at styre samtalen, hvilket kan være med til, at ens datamateriale forekommer kaotisk, og de mange sammenblandede meninger og stemninger kan gøre

⁵ Se bilag 2 (Kvales Syv stadier i en interviewundersøgelse)

det uoverskuelig og vanskeligt, at lave en systematisk analyse senere hen. Der skelnes yderligere i forhold til indholdet, da dette er med til at variere de forskellige interviews. For eksempel er der forskel på, om man søger faktuelle informationer, meninger og holdninger eller fortællinger af livshistorier (Kvale, 2008, s. 108). Gennem vores hovedinterviews med nøglepersoner fra kommunale borgerinddragelsesprojekter, søger vi faktisk information og herunder, hvad de hver især har af erfaringer med borgerinddragelse og deltagende budgetplanlægning. Gennem vores interviews søger vi ikke direkte efter fortællinger eller livshistorier, men der er en tendens til, at vores interviewpersoner gør brug af fortællinger fra deres egen livsverden for at eksemplificere emner, der finder sted i interviewene. Det bliver dermed vores opgave som forskere, at fortolke på disse fortællinger, hvilket vi senere hen vil gøre i vores analyse. Her analyserer vi også på de interviewedes meninger og holdninger til emnet ved at se på, hvad der lægger bag ordene i samtalen. Vores interviews vil alle være af enkeltpersonkarakter, idet vi ikke finder det relevant at arbejde med fokusgruppeinterviews, da vi ikke ønsker at foretage en markedsanalyse.

Det er ligeledes vigtigt, at man inden påbegyndelse af undersøgelsen gør sig klart hvor mange interviewpersoner, der skal indgå i ens undersøgelsesdesign. Antallet afhænger af formålet for undersøgelsen. Det handler om at finde en balance mellem et ikke for stort antal og ej heller et for lille antal interviewpersoner. Hvis man rammer et for lille antal, kan det være svært at påpege statistiske generaliseringer eller at teste en hypotese ud fra de forskellige interviewpersoner. Samtidig, hvis man udvælger et for stort antal, er det vanskeligt at udføre dybdegående fortolkninger af ens interviews. Når formålet er at beskrive og udforske et bestemt emne, er det relevant at benytte sig af den metode, hvor man gennemfører interviews, indtil man når til et punkt, hvor man ikke længere opnår at få en ny viden ud af sine interviews. Det vil sige, at man på et tidspunkt kommer til et såkaldt *mætningspunkt*. Ved brug af denne metode ses en tendens til, at antallet af interviews lægger på 15 ± 10 , altså vil antallet af ens interviews være indenfor fem til 25. I et sådan tilfælde vil antallet komme an på, hvornår mætningspunktet indtræffer, men i langt de fleste tilfælde vil det også afhænge af forskerens ressourcer og tid (Kvale, 2008, s. 108-109).

I vores speciale har vi udvalgt fem projekter fra fem forskellige danske kommuner, der alle har arbejdet med borgerstyret budgetplanlægning og borgerinddragelse i højere eller mindre grad. Dette antal er også valgt med udgangspunkt i vores tidsmæssige ramme. Vi har foretaget interviews løbende i processen og anser, at vi har nået det såkaldte mætningspunkt i forhold til ny viden.

5.2.2.2. Ethiske overvejelser

I forbindelse med indsamlingen af vores empiri, har vi ligeledes truffet en række beslutninger på baggrund af forskellige etiske overvejelser. Først og fremmest har vi inden interviewenes påbegyndelse sørget for, at indhente respondenternes accept af, at interviewet blev optaget som lydfil. Ligeledes har vi sørget for, at

alle respondenter var grundigt informeret om formålet med interviewet, samt hvad dette efterfølgende skulle bruges til.

Afslutningsvis har vi givet alle respondenter mulighed for at godkende de citater, som bliver brugt i dette speciale, samt den sammenhæng de er blevet brugt i.

5.2.2.3. Bearbejdelse af data

Vi har transskriberet samtlige interviews, men på grund af vores tidshorizont har vi valgt ikke at transskribere fulgt ud. Den primære årsag til at transskribere er, at gøre det lettere for os selv, når vi i vores analyse skal finde brugbare citater til vores analyse. Alle interviews er vedlagt som bilag i form af lydfiler og ved brug af citater, henviser vi hertil via tidskoder.

For at kunne organisere vores interviewtekster optimalt og finde frem til specifikke betydninger i teksterne, gør vi brug af to analysemodeller, *meningskondensering* og *meningsfortolkning*. Indenfor meningskondensering, trækker man interviewpersonernes meninger, dsom kommer til udtryk gennem samtalen, sammen til formuleringer af kortere karakter. Det vil sige, at man finder frem til hovedbetydningen af det, som bliver sagt og opstiller det i korte sætninger og få ord. På denne måde bliver længere interviews gjort overskuelige i og med, at de reduceres til korte og mere præcise formuleringer. Ved meningsfortolkning laver man, udover struktureringen af de betydninger, der har vist sig i teksten, også en mere dybdegående tolkning af teksten. Herunder vil man også gøre brug af en større reference til at fortolke det, som bliver sagt af de interviewede. Det kan for eksempel være i forhold til interviewet som helhed eller i forhold til en eller flere teorier (Kvale, 2006, s. 190-191). Denne tilgang til dataanalyse stemmer overens med vores videnskabsteoretiske metode, hvor vi altså først ser på, hvad der direkte bliver sagt gennem en fænomenologisk analyse, for derefter at gøre brug af hermeneutikken når vi tolker, hvad der ligger bag ordene i interviewet.

6. Organisationsbeskrivelse af Kolding Kommune

Da en kommune er en kompleks organisation, har vi fundet det nyttigt for dette speciale, at tilføje dette afsnit, hvor vi vil lave en organisationsbeskrivelse af en kommune. Vi er opmærksomme på, at der kan forekomme organisatoriske forskelle de forskellige kommuner imellem, men vi vil så vidt muligt beskrive de overordnede organisatoriske rammer for en dansk kommune. Derfor har vi valgt, at tage udgangspunkt i Kolding Kommune, som vil fungere som et eksempel på, hvordan en kommune kan være organiseret.

Inden selve organisationsbeskrivelsen vil vi først redegøre ganske kort for samspillet mellem henholdsvis stat, regioner og kommuner, for på denne måde at kunne placere kommunerne i den overordnede organisatoriske ramme, som det politiske system i Danmark udgør.

For at forstå kommunernes placering i det politiske system i Danmark er det, som beskrevet ovenfor, nødvendigt at forstå sammenhænge og forskelle mellem henholdsvis stat, regioner og kommuner. Det er i den forbindelse nærliggende, at starte med at se nærmere på begreberne centralisering og decentralisering. Med centralisering mener man, at magten og opgaveløsningen er centraliseret omkring staten. Med decentralisering taler man om en form magtdeling, hvor opgaver lægges ud til regioner og kommuner. Fordelene ved dette kan blandt andet være, at afgørelserne træffes tæt på borgerne, at de besluttende myndigheder har indsigt i de lokale forhold, og at det øger borgernes bevidsthed om sammenhængen mellem økonomi og deres forbrug af offentlig service. Ulemperne ved decentralisering kan være, at de decentrale enheder som eksempelvis kommunerne ikke tænker på helheden, at lokale beslutninger kan genere andre i området og at lokale beslutningstagere kan modarbejde regeringens økonomiske politik.⁶ Det er i den forbindelse værd at nævne, at Danmark, ifølge et internationalt forskningsprojekt foretaget for Verdensbanken i 2013, rangerer som det næstmest decentraliserede land i verden. Dette betyder altså, at kommunerne i Danmark har en meget høj grad af økonomisk frihed til at prioritere opgaverne.⁷

Før 2007 var Danmark inddelt i 14 amter og 271 kommuner, men efter strukturreformen er Danmark nu overordnet inddelt i 5 regioner og 98 kommuner. Staten, regionerne og kommunerne varetager forskellige opgaver. Statens opgaver er blandt andet forsvaret, motorveje, universiteter og domstole. Af opgaver, som regionerne varetager kan blandt andet nævnes sygehuse og kollektiv trafik, hvorimod kommunernes opgaver breder sig ud på eksempelvis ældrepleje, folkeskoler, børnepasning, miljøtilsyn og lokal trafik.⁸ Kommunernes finansiering består hovedsagligt af skatteopkrævning og derudover også af brugerbetaling og tilskud fra staten. Derudover findes der også nogle kommunale udligningsordninger, hvor der overføres penge fra rige til fattige kommuner. Regionerne er finansierede af henholdsvis staten og kommunerne, men de må ikke selv opkræve skat, hvilket var muligt i amterne før 2007.⁹

Kommunernes Landsforening (forkortes herefter KL), er kommunernes interesseorganisation, som blev oprettet i forbindelse med kommunalreformen i 1970. KL's opgaver er, at varetage kommunernes fælles

⁶ <http://politik.systeme.dk/index.php?id=155> Hentet 30.04.2014

⁷ <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2013-16-4-id139936/> Hentet 06.05.2014

⁸ <http://politik.systeme.dk/index.php?id=156> Hentet 30.04.2014

⁹ <http://politik.systeme.dk/index.php?id=156> Hentet 30.4.2014

interesser, at bistå de enkelte kommuner med rådgivning og serviceydelser, samt sørge for aktuel og relevant information til kommunerne. Ligeledes er der også tilknyttet en interesseorganisation til regionerne, som hedder Danske Regioner. Forskellen mellem KL og Danske Regioner er, at KL har stor politisk magt, idet mange væsentlige opgaver i den offentlige sektor løses i kommunerne. Det er derfor altafgørende for regeringen, at KL samarbejder om at implementere nye love. Danske Regioner har ikke den samme høje grad af politisk indflydelse som KL.¹⁰

Vi har nu redegjort kort for samspillet mellem stat, regioner og kommuner, samt placeret kommunerne i dette samspil. Som tidligere beskrevet, vil vi nu lave en organisationsbeskrivelse, hvor Kolding Kommune anvendes som eksempel på, hvordan en kommune kan være organiseret.

Kolding Kommune er beliggende i region Syddanmark, har ca. 90.066 indbyggere og placerer sig dermed nogenlunde i midten rent størrelsesmæssigt målt på antal indbyggere, ud af de udvalgte kommuner, som optræder i dette speciale.¹¹ Med godt 8000 ansatte er Kolding Kommune områdets største arbejdsplads, hvilket blandt andet kan ses som et resultat af strukturreformen i 2007, hvor "Ny Kolding Kommune" opstod på baggrund af en sammenlægning af fire kommuner: Kolding, Christiansfeld, Lunderskov og Vamdrup.¹² I 2013 var Kolding Kommune budgetteret med 5,6 milliarder kroner. De to største poster i dette budget var henholdsvis social- og sundhedsvæsen (3 milliarder kroner) og undervisning og kultur (1,1 milliarder kroner).¹³

Ser man nærmere på de forskellige instanser i Kolding Kommune, finder man øverst det politisk valgte byråd, ligesom det er tilfældet i alle andre danske kommuner. Man kan her tale om den politiske organisation i Kolding Kommune. Det er dem, som formulerer et overordnet ledelsesgrundlag, hvilket beskriver byrådets vision, mission og værdigrundlag for den kommunale organisation. Dermed er det altså også byrådet, som sætter rammerne for administrationen.¹⁴ Det er ligeledes byrådets opgave, at nedsætte og placere sig i en række politiske udvalg, som hver har eget budget og ansvar for hvert deres område af kommunens overordnede drift. I Kolding Kommune består denne politiske organisering af økonomiudvalget, hvorunder der er ni såkaldte stående udvalg, som eksempelvis arbejdsmarkedsudvalget, miljøudvalget og socialudvalget.¹⁵

¹⁰ <http://politik.systime.dk/index.php?id=156> Hentet 30.04.14

¹¹ <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager> Hentet 01.05.14

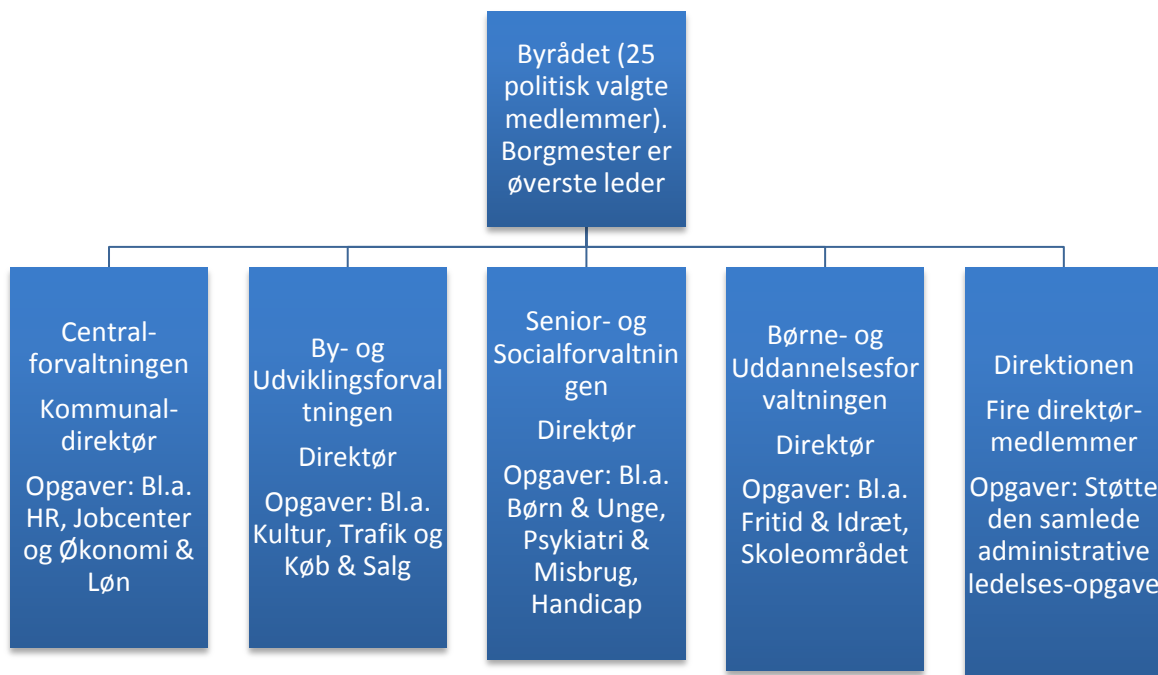
¹² <http://www.kolding.dk/om-kommunen/fakta-og-historie/kolding-kommunes-historie/> Hentet 01.05.14

¹³ <http://kommune.politiken.dk/boble.php?kid=621#/~budgetteret-i-alt-br--kolding-kommune> Hentet 02.05.14

¹⁴ <http://www.kolding.dk/om-kommunen/organisation> Hentet 01.05.14

¹⁵ <http://www.kolding.dk/politik/byradet/den-politiske-organisation> Hentet 01.05.14

Borgmester Jørn Pedersen (V) er den øverste leder af byrådet og dermed også af den øverste daglige leder af administrationen. Herunder finder vi fem forvaltninger, hvortil der er knyttet fem ledelsesgrupper med en direktør i spidsen for hver. Disse fem forvaltninger har ansvar for hver deres sagsområder. I Kolding Kommune har man valgt at organisere disse forvaltninger i henholdsvis centralforvaltningen, by- og udviklingsforvaltningen, senior- og socialforvaltningen, børn- og uddannelsesforvaltningen samt direktionen.¹⁶ På baggrund af ovenstående, kunne et organisationsdiagram over Kolding Kommune se således ud:



Forvaltningernes kerneopgaver beskrives af Kolding Kommune som at sørge for, at byrådets beslutninger bliver ført ud i livet. Derudover er der også den administrative opgave at opkræve skat og sikre, at en række love og regler bliver overholdt.¹⁷

Med hensyn til beslutningsprocesser giver ovenstående organisering, ifølge Kolding Kommune, en hurtigere og mere smidig sagsbehandling. Årsagen er, at mange sager kan afgøres direkte i de politiske udvalg, hvor det kun er de større sager af mere principiel karakter, som havner hos byrådet. Når dette sker, vil politikerne på forhånd have et stort kendskab til sagens detaljer, idet den allerede har været behandlet i et eller flere udvalg.¹⁸ Dette betyder altså, at borgernes krav, ønsker og idéer først havner i forvaltningerne,

¹⁶ <http://www.kolding.dk/om-kommunen/organisation> Hentet 01.05.14

¹⁷ <http://www.kolding.dk/om-kommunen/organisation> Hentet 01.05.14

¹⁸ <http://www.kolding.dk/politik/byradet/den-politiske-organisation> Hentet 01.05.14

som herefter overdrager disse til de politiske udvalg, som ofte vil kunne træffe en beslutning.

Undtagelsesvis vil byrådet blive inddraget i beslutningsprocessen, hvis henvendelsen er af en større og mere principiel karakter.

Som beskrevet i dette afsnit, er en kommune en kompleks organisation, blandt andet fordi den er underlagt politisk styring fra den siddende regering. Denne politiske styring påvirker hele organisationen, helt ud i de enkelte afdelinger og forvaltninger, og i kraft af dette adskiller en kommune sig i høj grad fra eksempelvis private virksomheder.

7. Præsentation af cases

I dette afsnit følger en række beskrivelser af de eksempler på borgerbudgettering og inddragelse af borgere, som vi analyserer i dette speciale. Vi har valgt at arbejde mere overordnet med flere forskellige cases, for på denne måde at kunne basere vores analyse på et mere nuanceret billede af borgerinddragelse.

For at skabe en rød tråd i de udvalgte cases, har vi valgt at beskæftige os med tiltag, som omhandler borgerstyret budgettering. Graden af borgerstyret budgettering er meget forskellig i de følgende eksempler, men ud fra vores vurdering, giver dette blot et billede af, hvordan virkeligheden ser ud i kommunerne rundt omkring i Danmark. Derudover har det også været relativt udfordrende, at finde danske eksempler på decideret borgerstyret budgettering. Vi ønsker her at pointerer, at borgerstyret budgettering ud fra vores vurdering ikke nødvendigvis er den bedste form for borgerinddragelse, men vi har som tidligere nævnt fundet det nødvendigt, at skabe en vis form for sammenligningsgrundlag de udvalgte cases i mellem.

7.1. Brændkjær Bestemmer

Forud for forsøget med at tildele borgerne en del af kommunens budget, havde medarbejdere fra Kolding Kommune været i England for at se, hvordan man arbejder med borgerstyrede budgetter der. Hjemme i Kolding igen besluttede man, at anvende metoden som en løftestang til at mobilisere de ca. 8000 beboere i Brændkjær-området, samt få deres idéer til, hvad der ville kunne øge trivslen og fremme frivilligheden i området.¹⁹

¹⁹ <http://www.sus.dk/nyheder/borgerstyrede-budgetter-udvikler-boligomraade-i-kolding/> Hentet 05.03.14

Man havde afsat 150.000 kr. på borgerbudgettet, som blev udløst af to omgange. Første gang i foråret 2013 og anden gang i efteråret 2013. Selve tiltaget blev bygget omkring en form for idé-konkurrence, hvor borgerne blev bedt om at komme med gode idéer til, hvad der kunne gøre det endnu bedre at bo i Brændkjær-området, så længe idéen havde en vis sammenhæng med øget trivsel og øget frivillighed. I foråret 2013 havde kommunen stillet en form for konsulent til rådighed, som kunne vejlede og sparre med borgerne i forhold til at udvikle deres idéer.²⁰ I efteråret valgte kommunen at samarbejde med Socialt Udviklingscenter, SUS, som udviklede konceptet *MADborgerskab*, som et led i idégenereringsprocessen.²¹ D. 25. maj 2013 blev alle idéerne præsenteret af borgerne selv, hvorefter de fremmødte beboere i Brændkjær stemte om, hvilken idé, der skulle præmieres med den første del af de 150.000 kr. Her tildelte borgerne 60.000 kr. til opførslen af en såkaldt Tarzanbane, samt 15.000 kr. til projektet "Sikkert i skole og hjem".²²

I anden del af processen havde man, som tidligere beskrevet, valgt at indgå et samarbejde med Socialt Udviklingscenter, hvor der blev lagt et større fokus på selve genereringen af idéer.

"Der er en demokratiserings-del, som handler om: Jeg har en idé. Jeg skal have nogle andre mennesker til at synes, at min idé, den er god, for ellers vinder den ikke. Det er ét sæt. Et andet sæt er det at få gode idéer. Det er jo ikke noget vi alle sammen bare dykker ned i en lomme og siger: Hov, nu har jeg en idé. At få gode idéer er også et stykke arbejde (...)" (Bilag 3, 06:16). – Sussie Maack, Chefkonsulent i SUS.

I den forbindelse inviterede man borgerne til det såkaldte *MADborgerskab*, hvor omdrejningspunktet var madlavning og fællesspisning i beboerhuset i Brændkjær. Dette gav naturligvis borgerne mulighed for at diskutere og kvalificere deres idéer, samt naturligvis også at skaffe stemmer. Derudover var tanken også, at den uformelle stemning kunne være med til, at øge innovation og engagement. Herefter blev idéerne præsenteret af borgerne selv i starten af november 2013, hvorefter den sidste del af pengene, blev tildelt ved en hemmelig afstemning.²³

²⁰ <http://kolding.inst.dk/DOK.vdir/da1345/Diverse%20info/Br%C3%A6ndkj%C3%A6r> Hentet 05.03.14

²¹ <http://www.sus.dk/nyheder/borgerstyrede-budgetter-udvikler-boligomraade-i-kolding/> Hentet 05.03.14

²²

<http://www.brkskolen.kolding.dk/Faelles/OpslagSP/3912/Br%C3%A6ndkj%C3%A6r%20bestemmer%20efter%20A5ret%202013%20flyer.pdf> Hentet 05.03.14

²³ <http://www.sus.dk/nyheder/borgerstyrede-budgetter-udvikler-boligomraade-i-kolding/> Hentet 05.03.14

7.2. Sammen om Velfærd

I Odense Kommune vedtog man i juni 2011 en ny fælles strategi, som man kalder *Ny virkelighed – Ny velfærd*. Kort fortalt handler denne strategi om, hvordan man i Odense kan imødekomme kommunens økonomiske udfordringer gennem tre tværgående arbejdsformer: *Samarbejde, forebyggelse og fællesskaber*. Ifølge Odense Kommune handler det ikke blot om at gøre kerneopgaverne billigere i drift, men også om at udvikle en bæredygtig og bedre velfærd, blandt andet i samarbejde med borgerne.²⁴ For at kunne omsætte denne nye strategi til virkelighed, valgte man i Odense Kommune at oprette en række innovationsspor, hvoraf det ene blev kaldt *Den Ukendte Strategi*. Denne beskrives som det, man endnu ikke ved, hvad man skal gøre for at leve op til den nye strategi i Odense Kommune. Med ønsket om at finde frem til denne ukendte strategi, oprettede man fra 1. august 2013 en afdeling, som hedder *Velfærdsudvikling*. Denne afdeling beskæftiger sig kort fortalt med, at finde frem til det endnu ukendte. Det vil blandt andet sige måden, kommunen møder borgerne på, samt hvordan dette møde kan optimeres.

Sammen om Velfærd er den del af strategien, som handler om at inddrage borgerne. Dette tiltag handler ikke om, at give borgerne en mængde penge, men derimod om at stille dem spørgsmålet om, hvordan der skal prioriteres økonomisk på de forskellige velfærdsydelser i fremtiden. Tiltaget adskiller sig altså på den måde, at borgerne bliver inddraget i en dialog omkring, hvordan pengene skal prioriteres i et fremtidigt budget, samt på hvilke områder der kan spares. Men borgerne får i denne sammenhæng ikke et reelt beløb stillet til rådighed, som det var tilfældet i Brændkjær. *Sammen om Velfærd* udspringer altså af *Ny Virkelighed – Ny Velfærd*, og blev i begyndelsen anset som kommunikationsdelen af den overordnede strategi. Det vil sige den del, som skulle beskæftige sig med at kommunikere den nye strategi til borgerne. Kommunikationen blev tilrettelagt sådan, at Odense Kommune identificerede fem velfærdsudfordringer, som man ønskede borgernes input til. Herefter udsendte man brochurer med post til samtlige borgere i Odense Kommune, samt kørte en campingvogn rundt til forskellige steder i Odense, hvor man mødte borgerne ansigt til ansigt og bad om deres input, som de kunne aflevere mundtligt eller skriftligt. Det hele blev afsluttet med et stort velfærds møde i Odense Kongrescenter. Her kunne borgerne møde op med de temaer, som de fandt vigtige at diskutere, indgå i diskussionsgrupper, samt møde andre borgere, som fandt de samme eller lignende temaer vigtige. Dette endte med at give et samlet katalog med mere end 500 input fra borgerne som inspiration til, hvordan de fem velfærdsudfordringer ville kunne imødegås i fremtiden.

²⁴ <http://www.odense.dk/nyny> Hentet 05.03.14

I forbindelse med oprettelsen af Velfærdsudvikling i august 2013, overtog denne afdeling de 500 borgerinput, og dermed bevægede *Sammen om Velfærd* sig pludselig fra at være en slags kommunikationskampagne til at danne baggrund for at skabe borgerdrevet innovation i Odense Kommune. De 500 borgerinput blev inddelt i tre forskellige spor: *Borgeren som drivkraft og kommunen som redskab, Hvordan bedriver vi innovation i kommunen på baggrund af disse input?* og *Hvordan får vi skabt en mindset-ændring hos borgerne?* Dette betyder, at man på nuværende tidspunkt i afdelingen Velfærdsudvikling i Odense Kommune beskæftiger sig med, hvordan man arbejder videre med borgernes input. Hvordan engagerer man, på baggrund af deres input, borgerne til at være fælles om velfærd i Odense Kommune? (Bilag 4, 00:22).

I Velfærdsudvikling arbejder man også direkte med borgerbudgettering. For budgettet 2014 har byrådet givet 200.000 kr. til borgerbudgettering, som efterfølgende er blevet fordelt på to lokalområder: Dalum og Bolbro, som begge fungerer som velfærdseksperimentområder i Odense Kommune. At være et velfærdseksperimentområde betyder, at området er en slags frikommune i frikommunen Odense. Her er meget frie rammer for at eksperimentere.

Der blevet nedsat to lokale styregrupper, som er styrende for hele processen. Dette betyder at Odense Kommune er understøttende i processen, men de definerer ikke rammer, afstemningsmetoder eller hvordan pengene skal fordeles. Det er fuldstændig op til borgerne selv (Bilag 4, 23:29).

7.3. Kvarterløftet i Kgs. Enghave

Begrebet *kvarterløft* er en betegnelse for en ny måde at føre byfornyelsespolitik på, som havde sit udspring i sluthalvfemserne. Årsagen til dannelsen af dette nye begreb, var erkendelsen af, at byfornyelse ikke kun bør handle om ændringer i det fysiske rum, men også om forbedringer af sociale og økonomiske forhold.²⁵ I dag kaldes dette *Områdefornyelse*. Fra 1997 til 2003 gennemførte man et sådan kvarterløft i bydelen Kgs. Enghave i Københavns Kommune.

”Kgs. Enghave var valgt fordi, det var, og formodentligt stadig er, en af de allerfattigste bydele i Københavns Kommune. Med en høj overdødelighed, altså folk dør simpelthen tidligere. Det er et rigtigt dårligt sted at bo, hvis man vil leve længe.” – Lykke Leonardsen, tidl. sekretariatsleder for Kvarterløftet Kgs. Enghave (Bilag 5, 02:00)

De første år af projektet indgik Kgs. Enghave også i et såkaldt bydels-forsøg, hvor man som et slags eksperiment lagde en stor del af administrationen og den politiske ledelse ud i lokalområdet. Dette betød

²⁵ <http://www.sbi.dk/byudvikling/byfornyelse/kvarterloft-i-danmark> Hentet 05.03.14

blandt andet, at man fik budgetter til at skabe egne daginstitutioner, socialcentre og egen ældrepleje i bydelen.

Som start på kvartetløftet, afholdte man først en række møder med forskellige interessegrupper i området, eksempelvis de almene boligforeninger og andelsboligforeninger, hvor man opfordrede dem til at deltage på en række kommende borgermøder, samt indgå i forskellige arbejdsgrupper.

Herefter afholdte man fem borgermøder med fem forskellige temaer, hvor interesserede borgere kunne melde sig i arbejdsgrupper ud fra hvilket tema, de havde lyst til at beskæftige sig med fremover. I alt deltog omkring 300-400 borgere på disse borgermøder, og ca. 20 arbejdsgrupper blev efterfølgende nedsat.

Efter et stykke tid mødtes de forskellige arbejdsgrupper til en konference i Helsingør, hvor grupperne diskuterede, hvilke projekter inden for de forskellige temaer, som burde prioriteres i budgettet. På konferencens sidste dag, startede man selve budgetteringsprocessen, hvor de endelige projekter blev prioriteret og udvalgt.

Til projektet var også knyttet et politisk organ i form af en styregruppe, som bestod af lokalpolitikere. Afslutningsvis i processen gennemgik denne styregruppe borgernes oplæg til fordelingen af pengene, samt gav den foreløbige godkendelse. Oplæggene blev endeligt godkendt i borgerrepræsentationen i Københavns Kommune (Bilag 5, 02:00).

7.4. Hedensted Kommune

I Hedensted Kommune har man, som i flere andre danske kommuner, sat innovation på dagsordenen.

"En af de ting, man ville prøve at tænke innovativt omkring, var under en overskrift der hed: Slip civilsamfundet fri." (Bilag 6, 01:34) Fortæller Grethe Riber Dam, innovationshjælper i Hedensted Kommune.

Pengene til projektet blev givet af Det Fælles Landdistriktsråd, som trods mange betænkeligheder valgte at forære 240.000 kr. til borgerne i august 2013. Efter bevillingen af pengene besluttede man, at pengene skulle opdeles i fire portioner á 60.000 kr. og fordeles til fire lokalområder. I forlængelse af dette besøgte borgmester, skolechef, kommunaldirektør og en udviklingskonsulent områderne med det formål, at udvælge ressourcepersoner fra foreningslivet og nøglepersoner fra erhvervslivet. Man indgik herefter i en dialog med disse personer, hvor man bad dem komme med deres bud på, hvilke af kommunens services lokalområdet med fordel selv ville kunne håndtere i fremtiden, hvis der blev frigivet midler til dette (Bilag 6, 01:14).

Herefter blev der nedsat fire lokalgrupper, som satte de ydre rammer for pengenes anvendelse. I januar 2014 arbejdede man med at gøre reklame for puljerne i lokalområderne, samt muligheden for at komme med idéer til, hvordan pengene skulle bruges. I skrivende stund (marts 2014), er der deadline for borgernes forslag og der skal være en afstemning om, hvilke projekter der skal prioriteres. Det er planen, at

projekterne herefter skal sættes i gang, gennemføres og til sidst afsluttes i august 2014, hvorefter man er klar til en ny omgang borgerbudgettering i Hedensted Kommune (Bilag 7).

Projektet er i høj grad inspireret af den måde, man arbejder med borgerbudgettering i England, idet nogle ansatte fra kommunen har været på en studietur til Manchester. Vel ankommet til Danmark igen, gav disse ansatte sig straks til at finde penge, som kunne bruges til et projekt med borgerbudgettering. Som tidligere nævnt endte Det Fælles Landdistriktsråd efter mange overvejelser at forære borgerne 240.000 kr.

Der var fra kommunens side ikke som sådan sat hverken krav til eller rammer for, hvordan pengene skulle bruges. Og så alligevel, for det skulle helst ske under overskriften bæredygtig innovation (Bilag 6, 07:29).

Tilbage i 2013 skød man processen i gang med, at invitere alle lokalråd til et informationsarrangement om det forstående projekt med borgerbudgettering i Hedensted. Herefter skulle lokalrådene melde tilbage inden en tidsfrist, hvis de ønskede at tage del i processen. Det Fælles Landdistriktsråd vurderede til sidst hvem og hvor mange, der kunne være med. Dette resulterede i, at der på nuværende tidspunkt er gang i fire projekter i Hedensted. Tre af projekterne er med udgangspunkt i et enkelt lokalråd, hvor det fjerde er et samarbejde på tværs af seks lokalråd. Der er derudover blevet nedsat nogle arbejdsgrupper, som er ansvarlige for at drive processen fremad. Derudover er der også tilknyttet såkaldte innovationshjælpere, som fungerer som en slags perifer konsulent, som løbende kan sparre med borgerne i forhold til de projekter, der arbejdes med. Vel at mærke, hvis borgerne har lyst til og behov for dette (Bilag 6, 17:00). Da der, som tidligere nævnt, i skrivende stund er deadline for indlevering af forslag til projekter, har vi ikke mulighed for at beskrive diskussions- og afstemningsprocessen.

7.5. Budget 2014 på Facebook, Svendborg Kommune

I Svendborg Kommune valgte man i september 2013, at afholde et borgermøde på Facebook. Et borgermøde, hvor budgettet for 2014 skulle diskuteres, og hvor borgerne kunne komme med input til, hvilke prioriteter de fandt vigtige. Tiltaget var inspireret af Assens Kommune, der som den første danske kommune afprøvede Facebook som platform for borgermøder. Ifølge kommunikationschef i Svendborg Kommune, Kim Barren, var det ønsket om at tiltrække flere og særligt yngre borgere, som var årsagen til denne type borgermøde. Det er, ifølge ham, nemlig oftest politikere og embedsmænd, som deltager på de traditionelle borgermøder i Svendborg.²⁶

”Vores succeskriterium var, at der skulle komme flere borgere, eller være flere borgere aktive, end der plejede at være til et almindeligt borgermøde. Sådan et almindeligt borgermøde trækker et sted mellem fem og 20 mennesker, hertil kommer politikere og embedsmænd.

²⁶ <http://www.kl.dk/Kommunikation/Borgermoder--nu-ogsaa-pa-Facebook-id128015/> Hentet 26.03.14

Men nogle gange, ofte, så er der altså flere embedsmænd og politikere, end der er almindelige borgere.” - Kim Barren, kommunikationschef i Svendborg Kommune” (Bilag 8, 01:30).

Forud for det digitale borgermøde sørgede man for at kommunikere om tiltaget gennem diverse medier, som eksempelvis Facebook, en Facebook-app, kommunens hjemmeside, ugeavisen og et reklamespot i lokalradioen. Man sørgede også for, at invitere borgmesteren og en repræsentant fra hvert parti eller liste, som kunne deltage i borgermødet direkte fra byrådssalen. De andre byrådsmedlemmer havde naturligvis også mulighed for at deltage hjemme fra sofaen (Bilag 8, 04:54).

I løbet af ugen op til afholdelsen af borgermødet, gav man borgerne mulighed for at stille spørgsmål direkte til politikerne, via enten Facebook eller e-mail, men det var også en mulighed at kommunikere direkte med politikerne under selve mødet.²⁷

De spørgsmål, som man ikke nåede at besvare ved borgermødet, blev efterfølgende samlet og sendt direkte til de afdelinger, hvor man vurderede at spørgsmålet hørte til. Her blev de ansatte bedt om at formulere et svar, som efterfølgende blev slået op på Facebook. Dette betød, at det var embedsmændene og ikke politikerne, som producerede svarene på disse spørgsmål, men man vurderede, at det vigtigste var, at borgerne fik svar.

I Svendborg Kommune havde man en generel positiv oplevelse med denne videreudvikling af de traditionelle borgermøder, og man regner med at gentage det i fremtiden (Bilag 8, 06:30).

8. Teori

I de følgende afsnit vil vi redegøre for dette speciales teoretiske grundlag. Vi vil først redegøre for de anvendte teorier om borgerinddragelse, herunder også begreberne medborgerskab og demokrati. Efterfølgende vil vi beskrive de udvalgte teorier, som omhandler forandringskommunikation og magt.

8.1. Borgerinddragelse

I dette afsnit vil vi redegøre for opgavens teoretiske afsæt i forhold til borgerinddragelse. Afsnittet tager udgangspunkt i henholdsvis Torpe, Tortzen, samt Agger & Hoffmanns teorier om borgerinddragelse.

²⁷ <http://www.kl.dk/Kommunikation/Borgermoder--nu-ogsaa-pa-Facebook-id128015/> Hentet 26.03.14

For at skabe en overordnet forståelsesramme af begrebet, inddrages også teorier om demokrati og medborgerskab, da disse begreber ud fra vores vurdering hænger uløseligt sammen med forståelsen af borgerinddragelse. Hertil anvendes blandt andet Agger, Andersen & Torpe og Habermas.

8.1.1. Medborgerskab og demokrati

8.1.1.1. Medborgerskab

Begrebet medborgerskab kan være svært at definere fuldstændigt. Socialstyrelsen beskriver begrebet som *retten til, at føle sig som en del af samfundet – på lige fod med alle andre*.²⁸ I Helsingør Kommune beskrives begrebet som det, *at tage medansvar for små og store fællesskaber*²⁹. Korsgaard³⁰ peger på, at medborgerskabsbegrebet forsøger, "(...)at indfange den enkelte borgers identitetsmæssige forbindelse til det politisk-juridiske fællesskab, man indgår i."³¹ Definitionerne er mange og forskellige, dog synes de fleste, at have fokus på borgernes ret at tage del i og være en del af udviklingen af vores samfund. Dette betyder, at man overordnet kan inddele begrebet i tre dimensioner: *Rettigheder, deltagelse og identitet*, som alle er uløseligt forbundne. De forskellige bidrag er nogenlunde enige om, hvordan rettigheds- og deltagelsesdelen af begrebet skal forstås, men identitetsdimensionen giver anledning til diskussion (Christiansen & Nørgaard, 2006, s. 142), som det også fremgår af Korsgaards ovenstående definition. Årsagen til de mange forskellige definitioner af begrebet medborgerskab, samt anledningen til diskussion af identitetsdimensioner, kan blandt andet findes i det, at flere forskellige ideologier og demokratimodeller gennem tiden har bidraget til begrebet. Man taler i den forbindelse blandt andet om *den liberale-, den socialistiske ideologi, samt det deliberative demokrati*, som vi her vil redegøre overordnet for. Redegørelsen for det deliberative demokrati vil naturligt udgøre den største del af afsnittet, da vi ser den største sammenhæng mellem denne demokratimodel og emnet for dette speciale. Vi er bevidste om, at de forskellige retninger rummer langt flere nuancer og inddelinger, end der vil blive beskrevet her. Det er dog, ud fra vores vurdering, ikke relevant at gå yderligere i dybden med disse, opgavens problemfelt taget i betragtning.

Den liberalistiske tankegang er i høj grad rettighedsorienteret. Man taler om det enkelte individs ret til at bestemme over egne anliggender, og der fokuseres altså i højere grad på det individuelle, det enkelte individ, fremfor det kollektive, samfundet. Ifølge Locke³² fungerer det frie individ som omdrejningspunkt,

²⁸ <http://www.socialstyrelsen.dk/handicap/medborgerskab> Hentet 10.04.14

²⁹ <http://www.helsingorkommune.dk/Borgere/Medborgerskab> Hentet 10.04.14

³⁰ Professor ved DPU

³¹ <http://www.medborger.net/medborgerskab.html> Hentet 10.04.14

³² Engelsk filosof (1632-1704)

og den fælles politiske autoritets formål er, at beskytte individet og dets frihed. Dette bliver gjort muligt gennem en konstitutionel styreform, hvor borgerne til en vis grad kan kontrollere styret gennem deres valgret. Den liberalistiske ideologi kritiseres ofte for, at der i højere grad fokuseres på resultatet af politiske beslutninger frem for den demokratiske proces, hvorfor det kan være nødvendigt at ofre nogle individers frihed (Andersen & Torpe, 1994, s. 15-16).

Inden for socialismen er der, i højere grad end inden for liberalismen, fokus på fællesskabet, men der er stadig i høj grad også fokus på rettigheder. Man taler her om borgernes bestræbelse på at skabe konsensus, *det fælles bedste*.

Den franske filosof Jean Jacques Rousseau peger i den forbindelse på begrebet *den fælles vilje* som det, der skal forbinde de individuelle viljer med det kollektive. Han taler derudover også om et lighedsprincip, som udover retten til at deltage også omhandler muligheden for at deltage i udformningen af den førnævnte fælles vilje. Rousseau er i den forbindelse blevet kritiseret for ukritisk at forene disse individuelle viljer med den fælles vilje og tager derfor ikke højde for, at det enkelte individ kan afvige fra fællesskabets interesse. Den førnævnte konsensus dannes altså ikke gennem argumentation og samtale, men ud fra, at hvert enkelt individ sætter sine egne interesser til side og udelukkende fokuserer på, hvad der tjener alle bedst, det fælles bedste (Andersen & Torpe, 1994, s. 16).

Det deliberative demokrati bliver også kaldt *samtaledemokratiet* eller *diskurs-demokratiet*, og der fokuseres her, i overensstemmelse med socialismen, på et solidaritetsprincip, det fælles bedste. En altafgørende forskel mellem den socialistiske ideologi og den deliberative demokratimodel er dog, at man her ikke søger at nå frem til en substantiel fællesinteresse. Ifølge den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas, forsøger man at nå frem til et foreløbigt resultat af fælles overvejelser, og taler dermed altså i højere grad om *et fælles bedste* end om *det fælles bedste*. Ud fra dette, bliver der ikke stillet krav om konsensus og tilsidesættelse af personlige interesser, som det er tilfældet i den socialistiske ideologi. Habermas pointerer her, at den moral som Rousseau kræver af borgerne, ikke skal forankres i borgernes motiver og dyder, men derimod i den offentlige kommunikationsproces (Habermas, 2009, s. 33). På baggrund af dette anskuer Habermas altså offentligheden som et sted, hvor forskellige interesser støder sammen og danner grundlag for diskussion og argumentation, som sker ud fra nogle fælles grundregler for samtalen. Det er dette argumentationsfællesskab, som danner baggrund for politiske beslutninger (Andersen & Torpe, 1994, s. 16).

Habermas bruger begrebet *borgerlig offentlighed* til at beskrive den deliberative demokratimodel. Borgerlig offentlighed skal ifølge Habermas forstås som det publikum af privatpersoner, som er fælles om at

diskutere politiske beslutninger, og begrebet fungerer på denne måde som et slags bindeled mellem borgerne og staten (Habermas, 2009, s. 79).

I forbindelse med den borgerlige offentlighed og den offentlige kommunikationsproces, som tidligere nævnt i dette afsnit, introducerer Habermas begrebet *kommunikativ handlen*, som tager udgangspunkt i, at mennesker altid taler sandfærdigt og siger, hvad han eller hun mener, samt at borgere altid bestræber sig på at opnå enighed, når de drøfter politiske spørgsmål. Han skelner her mellem henholdsvis borgernes rationelle fornuft og samtalens kommunikative fornuft, som bidrager til at skabe enighed, hvis bare borgerne taler sammen længe nok (Eriksen & Weigård, 2003, s. 15-22).

Habermas erkender dog, at kommunikationen kan bryde, hvorefter borgerne ikke vil kunne komme til enighed. Her henviser han til *flertalsprincippet*, hvor den fælles vilje, og dermed flertallet, får lov at træffe den endelige beslutning (Eriksen & Weigård, 2003, s. 252-254).

Derudover kan Habermas' deliberative demokratimodel inddeles i tre grundprincipper: 1) *Universalisme*, som beskriver de universelle rettigheder, alle har ret til at deltage. 2) *Fallibilisme*, som henviser til det, at noget endegyldigt aldrig kan nås, idet borgerne altid vil have forskellige præferencer. 3) *Personlig myndighed og frivillighed*, enhver kan vælge at deltage, samt at sige ja og nej (Habermas, 2005, s. 15).

I det deliberative demokrati, må de politiske beslutninger altså legitimeres ud fra følgende principper: For det første skal borgerne have reel mulighed for at deltage i den offentlige samtale. De bliver først frie i det øjeblik, at de gennem offentlig, fælles samtale kommer til at bestemme over deres egen skæbne. For det andet skal denne mulighed være lige for alle og for det tredje, skal deltagerne i processen være orienterede mod *et fælles bedste* (Andersen & Torpe, 1994, s. 17-18).

Som beskrevet ovenfor, har forskellige ideologier og demokratimodeller bidraget til forståelsen af medborgerskabsbegrebet gennem tiden. Den liberalistiske tilgang til begrebet fokuserer på individuelle rettigheder til at kunne bestemme over egne anliggender, samt borgernes mulighed for at kontrollere styret gennem deres valgret. Den socialistiske tilgang har, i overensstemmelse med det liberalistiske, også fokus på rettigheder, dog med et større fokus på fællesskab i form af *det fælles bedste*. Med den deliberative demokratimodel introducerer Habermas en model, som i høj grad fokuserer på fællesskabet, denne gang i form af *et fælles bedste*, samt på borgernes ansvar overfor samfundet. Her er i langt højere grad fokus på argumentation og diskussion, hvilket også er årsag til, at modellen også kaldes for *samtaledemokratiet*.

8.1.1.2. Demokrati

Disse forskellige opfattelser af begrebet medborgerskab, som beskrevet ovenfor, synes at være tæt forbundne med forskellige syn på, hvad et demokrati er. Ligesom det er i tilfældet med medborgerskabsbegrebet, er der grundlæggende flere forskellige bidrag til, hvordan et demokrati kan forstås og fortolkes. Agger skelner i den forbindelse mellem et henholdsvis aggregativt perspektiv og et integrativt perspektiv på demokratiet. Det aggregative perspektiv har sit udspring i liberalismen og dennes teorier om demokrati, som igen tager udgangspunkt i individets rettigheder. Her ses politik som en form for konkurrence og sammenspil mellem individer med lige rettigheder (Agger, 2005, s. 68). Borgerne ses som statiske størrelser med faste præferencer, hvor den bedste metode til at sikre disse præferencer er gennem stemmeafgivelse. Det er gennem disse afstemninger, at borgerne vælger de politiske repræsentanter, som efter deres vurdering er bedst i stand til at varetage deres interesser (Agger, 2005, s. 68). På denne måde varetager de valgte repræsentanter altså borgernes interesser, og diskussioner føres i langt de fleste tilfælde repræsentanterne imellem frem for med borgerne. Borgerne kontrollerer disse repræsentanter ved, at de har mulighed for at stemme dem ind eller ud ved kontinuerlig afholdelse af valg. Det er en vigtig pointe, at de politiske beslutningers legitimitet afhænger af befolkningens opbakning, men deltagelsen kan godt være passiv, idet udgangspunktet er, at alle har haft mulighed for at udtrykke deres præferencer gennem afstemning. Politisk lighed er derfor en vigtig del af det aggregative demokratiperspektiv, idet idealet er, at alle skal have lige mulighed for at få indflydelse på beslutningsprocesser.

Ud fra det aggregative perspektiv forudsættes det ikke, at der kan findes frem til enighed, normer, interesser eller *det fælles bedste*. Derimod forholder man forskellige præferencer og interesser til hinanden, hvorefter der opstilles alternativer. Derudover er der også et stort fokus på, at anvende de samfundsmæssige ressourcer så godt som muligt. Dette betyder, at embedsmænd udarbejder løsningsstrategier til prioriterede problemstillinger med den ambition, at optimere målsætningerne og minimere udgifterne (Agger, 2005, s. 69).

Et af hovedelementerne i det integrative perspektiv er, at de, som bliver berørt af politiske forslag, skal have ret til at blive hørt og mulighed for at deltage i beslutningsprocesserne. Man tager her også udgangspunkt i Rousseaus *fælles vilje*, der som tidligere beskrevet er en forestilling om, at individet altid fokuserer på, hvad der tjener fællesskabet bedst, fremfor egne præferencer (Agger, 2005, s. 69). Hvor det aggregative perspektiv har et særligt fokus på rettigheder, tager det integrative perspektiv udgangspunkt i idéen om *det retfærdige* og *fælles bedste*. Modsat det aggregative perspektiv opfattes borgerne her som en dynamisk størrelse, hvis interesser og præferencer kan ændres gennem dialog og påvirkning.

Rettigheder bliver betragtet som politiske, og det er i den forbindelse borgernes refleksioner og beslutninger, der er afgørende for, hvilke rettigheder der skal gælde. Demokratiet bliver her et mål i sig selv, idet det naturligt er med til at engagere og gøre befolkningen ansvarlig. Fokus er derfor ikke kun på muligheden for at deltage men også på, hvorvidt alle har de ressourcer, som det kræver at deltage. Borgernes deltagelse i de kollektive beslutningsprocesser er meget vigtig i forbindelse med det integrative perspektiv, idet denne deltagelse er nødvendig i forhold til det at skabe et forpligtende, demokratisk fællesskab. Det er vigtigt at deltagelsen er aktiv, da passiv accept hverken anses som et reelt bidrag til befolkningens læring eller fremmer deres engagement i demokratiet (Agger, 2005, s. 70). Målsætningen i de integrative demokratimodeller er at skabe en arena baseret på fornuft, dialog og konsensus, samt at fremme de løsninger, som er til kollektivets bedste. Udbyttet af borgernes deltagelse er ifølge disse modeller en øget tillid, tilhørsforhold, solidaritet og gensidig respekt og forståelse (Agger, 2005, s. 70).

Som beskrevet i det ovenstående, findes der flere forskellige fortolkninger og forståelser af medborgerskab, ligesom det også er tæt forbundet med selve demokratiet og fortolkningen af dette. Dette afsnit vil ud fra vores vurdering danne en større forforståelse, samt give os et meget nuanceret billede, som kan anvendes i det følgende afsnit, hvor vi redegør teoretisk for borgerinddragelse.

8.1.2. Borgerinddragelse

I dette afsnit vil vi redegøre teoretisk for begrebet borgerinddragelse. Hertil anvendes som tidligere nævnt litteratur af Torpe, Tortzen samt Agger & Hoffmann.

Når man gennemgår den teoretiske litteratur, der findes om borgerinddragelse, opdager man hurtigt, at der findes en række forskellige betegnelser for det, som vi i dette speciale har valgt at kalde borgerinddragelse. Borgerdeltagelse, borgerinvolvering og borgerindflydelse synes alle at være forskellige betegnelser for den samme proces.

Agger påpeger i den forbindelse, at der også ses en sammenhæng mellem forståelsen af begrebet borgerinddragelse og den bagvedliggende forståelse af demokrati, som vi beskrev i afsnit 8.1.1.2. (Agger, 2005, s. 22). På denne måde kan borgerinddragelse, ligesom det er tilfældet med medborgerskab og demokrati, knyttes til flere forskellige perspektiver. Hermed ønsker vi at tydeliggøre sammenhængen mellem dette afsnit og de forrige. Ligesom det var tilfældet med demokrati og det nært beslægtede begreb medborgerskab, er der nemlig flere forskellige opfattelser af borgerinddragelse og målet med dette, og det er vigtigt at være opmærksom på disse forskellige perspektiver (Agger & Hoffmann, 2008, s. 10).

På baggrund af ovenstående finder vi det nødvendigt med en begrebsafklaring. De anvendte teoretikere har forskellige definitioner af begrebet, hvilke vi i det følgende vil beskrive ganske kort.

Tortzen anskuer borgerinddragelse som enten, at inddrage borgerne i udformningen af kommunale eller regionale strategier, politikker osv., på et så tidligt tidspunkt, at de reelt har mulighed for at påvirke den endelige beslutning, eller som at engagere borgerne i udviklingen af deres lokalområde ved at ansvarliggøre dem og trække på deres ressourcer. Hun skelner herefter mellem fem forskellige typer af borgerinddragelse: *Høring, politikudvikling, afvejning, beslutning og gennemførelse* (Tortzen, 2008, s. 18). Agger og Hoffmann ser som tidligere beskrevet en nøje sammenhæng mellem opfattelsen af begrebet borgerinddragelse og demokratiopfattelse. Derudover inddeler de selve inddragelsen i fem niveauer, som spænder fra ingen inddragelse til selvbestemmelse (Agger & Hoffmann, 2008, s. 22). Disse niveauer vil blive beskrevet nærmere senere i dette afsnit.

Torpe inddeler ligeledes begrebet i fire kategorier, *idé- og initiativfasen, beslutningsfasen, implementeringsfasen og evalueringsfasen*, som hver især indeholder forskellige former for borgerinddragelse. Disse former spænder fra folkeafstemninger og høringer til dialogmøder og interviews (Torpe, 2006, s. 2).

I dette speciale har vi, som tidligere beskrevet, valgt at beskæftige os med en række forskellige tiltag og projekter, som repræsenterer forskellige former for borgerinddragelse. Alle tiltagene omhandler dog i mere eller mindre grad budgettering, hvilket er med til at skabe en rød tråd og skabe et vist sammenligningsgrundlag i den indsamlede empiri. Vores tanker omkring definitionen af begrebet vil blive behandlet igennem vores analyse.

8.1.2.1. Borgerinddragelse – hvorfor, hvornår og hvordan?

Agger og Hoffmann bygger deres teori op omkring syv spørgsmål, som alle er centrale i forhold til inddragelse af borgere. Deres håndbog tager udgangspunkt i byudviklingsprocesser, men teorien kan ud fra vores vurdering også anvendes med et bredere og mere nuanceret syn på borgerinddragelse.

Det første spørgsmål omhandler, *hvorfor* borgerne skal inddrages. Her opstiller Agger og Hoffmann en række begrundelser for, hvorfor borgerne skal inddrages. Udover den grundlæggende, demokratiske ret til at blive hørt, peger de også på, at inddragelse af borgere kvalificerer planlægning og tilfører ressourcer til processen. De arbejder i den forbindelse ud fra en antagelse om, at borgerne er i besiddelse af en specifik viden, som forvalterne ikke har adgang til i lige så høj grad. Derudover mener de også, at borgerinddragelse kan være med til at styrke frivilligheden og mobilisere lokale kræfter, som kan supplere de offentlige

ressourcer, der som tidligere nævnt bliver mindre og mindre (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12). Ifølge Agger og Hoffmann skaber inddragelse af borgere også mere målrettede løsninger, en gensidig læreproces mellem borgerne og forvaltningerne, samt en højere grad af medejerskab og forankring af indsatser. Endelig peger de også på reducere af konflikter mellem borgere og politikere og kommune, samt en generel styrkelse af legitimitet og af lokalsamfundets demokratiske kompetencer (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12).

Tortzen peger ligeledes på en række fordele ved at inddrage borgerne, som er meget lig dem, som Agger og Hoffmann fremhæver.

Hun mener eksempelvis, at nutidens komplekse samfund er med til at gøre politik for vigtigt og for indviklet, til at blive overladt til politikere alene (Tortzen, 2008, s. 241). Herefter fremhæver hun tre grundlæggende argumenter, som taler for inddragelse af borgere. Det første er behovet for at tænke nyt. De førnævnte samfundsmæssige udfordringer, som eksempelvis integration, folkesundhed og byudvikling, kræver nytænkning og udvikling, hvorfor Tortzen peger på, at det er oplagt at trække på alle de ressourcer, som kan bidrage til at finde disse nye løsninger. Det andet argument Tortzen fremfører er, at borgerne er ressourcer. Hun fremhæver her, at det danske velfærdssamfund er under pres, og at der er behov for nye kræfter og nye tilgange. I den forbindelse bør man ikke længere anskue borgere som brugere, men derimod som medborgere, som bidrager med for eksempel erfaringer og løsningsforslag til lokalsamfundet. Endelig argumenterer Tortzen også for, at inddragelse af borgere styrker legitimitet og fællesskab. Politikerne skal ikke længere kommunikere med borgerne ud fra en servicetankegang, men derimod søge at komme tættere på borgerne og genoprette kontakten med dem, som medborgere (Tortzen, 2008, s. 242).

Ligesom det er tilfældet med Agger & Hoffmann og Tortzen, fremhæver Torpe ligeledes en række formål med borgerinddragelse, som er meget lig de ovennævnte. Vi er opmærksomme på, at Torpes teori tager udgangspunkt i forebyggelse og sundhedsfremme, men ud fra vores vurdering er denne anvendelig i forhold til at redegøre for Torpes generelle syn på borgerinddragelse.

I overensstemmelse med Agger og Hoffmann peger han også på den generelle, demokratiske ret til medbestemmelse. Borgernes deltagelse er med til, at udvikle deres personlige kompetencer, både de sociale og de individuelle, som kan komme samfundet til gode. Han fremhæver i den forbindelse demokratiet som en samfundsskabende aktivitet. Derudover taler han også om borgerinddragelse som et middel, der kan være med til at øge borgernes tilslutning til offentlige politikker, hvilket kan sammenlignes med Agger og Hoffmanns førnævnte medejerskab og reducere af konflikter. Til sidst beskriver han det tredje formål, som omhandler, at kommunerne i stigende grad har brug for at indhente information, viden og ønsker fra borgerne, for at kunne varetage opgaverne så effektivt som muligt (Torpe, 2006, s. 1).

I forbindelse med spørgsmålet om *hvem*, der skal inddrages, påpeger Agger og Hoffmann, at borgere ofte beskrives som statiske størrelser, selvom dette ikke er tilfældet. Med inspiration fra andre teoretikere, inddeler de borgerne i fem grupper: Hverdagsmagere (deltager i forhold til en konkret sag), ekspertaktivister (meget aktive, eksperter i at deltage i lokale processer), ildsjæle og Tordenskjolds soldater (stort engagement, overskud til frivilligt arbejde), repræsentanter fra foreninger, erhverv og institutioner (stor mulighed for deltagelse i arbejdstid, bor ikke nødvendigvis i området). Den sidste gruppe indeholder dem, som ikke deltager. Denne gruppe består af flere forskellige typer af borgere, for eksempel unge, etniske minoriteter, børnefamilier, ældre og ressourcestærke aktører, som aktivt vælger deltagelsen fra (Agger & Hoffmann, 2008, s. 18-19). Agger og Hoffmann fremhæver, at organiseringen af selve deltagelsen har betydning for, hvem der deltager. Man bør i den forbindelse være opmærksom på, at der er nogle grundlæggende elementer i de traditionelle deltagelsesprocesser, som kræver bestemte kompetencer. De mener, at det kan være svært at deltage, hvis man ikke har erfaring med at organisere sig. Ligeledes bør man være opmærksom på, hvilke ressourcer deltagelsen kræver (Agger & Hoffmann, 2008, 2. 19). Torpe peger ligeledes på en generel tendens til, at man i forbindelse med borgerinddragelse ofte møder de såkaldte ildsjæle eller Tordenskjolds soldater, samt at der er en vis overrepræsentation af midaldrende og ældre, veluddannede og partipolitisk aktive mænd (Torpe, 2006, s. 5).

Agger og Hoffmann taler derudover også om *hvornår* og *hvor meget* borgerne skal inddrages, samt i *hvilke arenaer* og under *hvilke temaer*. I forhold til spørgsmålet om, hvor meget borgerne skal inddrages, fremhæver de først og fremmest, at dette er forskelligt fra proces til proces. De skelner herefter mellem forskellige inddragelsesniveauer, hvortil de anvender Arnsteins deltagelsesstige (Agger & Hoffmann, 2008, s. 22).

Selvbestemmelse (uddelegering til f.eks. lokalråd)
Medbestemmelse (deltagelse i f.eks. fælles arbejdsgrupper)
Dialog (debat på f.eks. borgermøder eller via internet/e-mail)
Information (husstandsomdelte foldere. Orientering på hjemmesider, m.v.)
Ingen inddragelse (envejskommunikation, borgeren oplever blot forandringer eller bliver informeret om disse)

Det nederste trin på stigen henviser til processer, hvor borgeren blot oplever en forandring eller bliver informeret om denne i form af for eksempel pressemeddelelser. Det midterste trin er en beskrivelse af situationer, hvor man hører borgerne, men hvor de efterfølgende ikke nødvendigvis indgår i et videre samarbejde med kommunen. Det øverste trin er en illustration af en proces, hvor borgerne har fået beslutningskompetence og har fuld kontrol over processen (Agger & Hoffmann, 2008, s. 22). Agger og Hoffmann peger på, at modellen skal bruges til at skabe diskussion om, hvilket niveau en borgerinddragelsesproces skal foregå på. I nogle situationer kan det være fordelagtigt blot at informere, mens det i andre kan være nødvendigt at skabe dialog og uddelegere (Agger & Hoffmann, 2008, s. 23). Torpe beskriver en lignende stigeinddeling, der ligeledes spænder fra, at borgerne blot informeres til, at de selv træffer beslutninger. Her fremhæver Torpe, at man bør vælge inddragelsesniveau ud fra, hvordan det overordnede formål med borgerinddragelsen bedst imødekommes i den fase, man befinder sig i (Torpe, 2006, s. 1-2).

Tortzen mener, at borgerinddragelse ofte bliver anskuet som en pligt, der bliver pålagt kommunerne gennem lovgivning. Hun påpeger ligeledes at sådanne tilfælde, hvor borgerne i højere grad inddrages af pligt end af lyst, ofte ikke er særligt vellykkede. I disse situationer kommer borgerinddragelse i høj grad til at handle om legitimering af beslutninger og får derfor karakter af skindemokrati. På baggrund af dette mener hun, at der er brug for et paradigmeskift. De pligtbetonede og obligatoriske former for borgerinddragelse, hvor borgerne ikke har reel mulighed for indflydelse, fremmer ikke den konstruktive og ligeværdige dialog mellem borgere og beslutningstagere. Modsat Torpe og Agger & Hoffmann er hun altså af den overbevisning, at der først er tale om egentlig borgerinddragelse, når borgerne har reel medindflydelse og medbestemmelse. Hun påpeger, at udgangspunktet må være en tro på borgernes ressourcer, samt at fremgangsmåden skal sætte rammer for en god dialog mellem deltagerne og sikre en bred deltagelse (Tortzen, 2008, s. 19-20).

I forbindelse med spørgsmålet om hvornår borgerne skal inddrages, henviser forfatterne igen til de forskellige demokratiforståelser, som blev beskrevet tidligere i afsnit 8.1.1.2. De beskriver, at det er en udbredt antagelse, at borgerne skal inddrages så tidligt som muligt. Dog ser man ofte, at borgerne først bliver inddraget efter, at de store linjer i processen er fastsatte, hvilket kan føre til konflikter mellem borgere og kommune. Når dette sker, er det netop et udtryk for modstridende demokratiopfattelser. Kommunerne, eller politikerne, tager i et sådan tilfælde afsæt i et aggregativt perspektiv, idet de ser sig selv som folkevalgte repræsentanter, hvis opgave er at formulere overordnede målsætninger. Borgerne vil derimod ofte være orienterede mod et integrativt perspektiv, idet de gerne vil debattere præmisserne for

beslutningerne (Tortzen, 2008, s. 19-20). I spørgsmålet om hvornår borgerne skal inddrages, kan det altså igen være vigtigt, at se nærmere på, hvilke demokratiopfattelser der er på spil i den pågældende situation.

I forhold til spørgsmålet om, hvilke arenaer borgerinddragelse kan foregå i, samt under hvilke temaer, fremhæver Agger og Hoffmann, at der i dag eksisterer flere nye areaner og former for borgerinddragelse end tidligere. Hvor den klassiske deltagelsesarena er det parlamentariske system, hvor deltagelse foregår gennem valg og partimedlemskab, findes der i dag mange forskellige områder, hvor man arbejder med inddragelse af borgere. De nævner her eksempelvis byplanlægning, miljø og skole- og uddannelsesområdet (Agger & Hoffmann, 2008, s. 25-26). En særlig vigtig pointe er, at alle disse arenaer kæmper om borgernes tid, opmærksomhed og deltagelse. Derfor bør man overveje og udvikle metoder, som også appellerer til travle mennesker, hvilket eksempelvis kunne være deltagelse via internettet, spørgsmål på gaden eller andre steder, hvor folk ellers færdes (Agger & Hoffmann, 2008, s. 27).

Afslutningsvis taler Agger og Hoffmann også om, hvad succeskriterierne for inddragelse af borgerne er. De henviser i den forbindelse til den tidligere beskrevne inddeling af inddragelsesniveauer, det vil sige, hvilket formål der er med det konkrete tiltag. De beskriver ligeledes, at opfattelserne af succeskriterier ofte er forskellige. Hvor politikerne gerne har fokus på, at der kommer mange borgere, lægger planlæggerne eller embedsmændene ofte stor vægt på, at der kommer idéer og forslag fra borgerne. Endeligt synes borgerne ofte, at fokusere på, hvor meget de kan være med til at bestemme (Agger & Hoffmann, 2008, s. 29). Udbyttet af en borgerinddragelsesproces kan ifølge forfatterne måles enten kvantitativt eller kvalitativt. Den kvantitative måling vurderer de synlige forhold, som for eksempel hvor mange der deltager. Den kvalitative måling er mere kompleks og omhandler forhold, som er sværere at sætte ord på, for eksempel læring, samt hvorvidt borgerne efterfølgende i højere grad evner at få indflydelse på samfundet end tidligere.

I forlængelse heraf henviser Agger og Hoffmann til tre faktorer, som man kan se nærmere på: Selve processen, samt adgangen til og udbyttet af denne. Adgangen til processen handler om at se nærmere på, hvordan borgerne inviteres til dialog. Er der tale om åbne eller lukkede netværk? Finder møderne sted om aftenen, eller er der også andre muligheder for deltagelse? Oplever borgerne emnerne som relevante? Hvordan er processens gennemsigtighed – er der klarhed omkring spillereglerne? Dette er nogle af de spørgsmål, som man bør diskutere (Agger & Hoffmann, 2008, s. 30-31).

Ligeledes opstiller Torpe nogle betingelser, som han mener bør være opfyldte, hvis man vil sikre succesfuld borgerinddragelse. Han taler om vigtigheden af, at processen er synlig og gennemsigtig for borgerne, samt

at borgerne har tilstrækkelige ressourcer til at kunne deltage, og at de har en følelse af, at deres deltagelse har en værdi. Slutteligt er det også vigtigt, at myndighederne stiller passende redskaber til rådighed for inddragelsen af borgerne og dialog (Torpe, 2006, s. 1).

Slutteligt i dette afsnit, er det naturligvis også nødvendigt at pege på hvilke ulemper, der eventuelt kan være forbundet med at inddrage borgere i kommunerne. I den forbindelse peger Tortzen, Agger og Hoffmann på nogle forskellige udfordringer, som man bør være opmærksom på.

Agger og Hoffmann peger i den forbindelse på, at borgerinddragelse kan give anledning til nogle centrale demokratiske problemstillinger. Eksempelvis kan politikere stilles til regnskab for beslutninger, hvilket ikke er muligt i samme grad med aktive borgere. Dette forårsager det, som de kalder en spænding i demokratibegrebet, som handler om, i hvilken grad man skal lade de valgte politikere eller de berørte borgere træffe beslutningerne (Agger & Hoffmann, 2008, s. 13). Derudover ser de også nogle udfordringer i forhold til det faktum, at der i dag, som tidligere nævnt, er langt flere arenaer for deltagelse end tidligere. Disse mange nye arenaer kan nemlig have den betydning, at gennemskueligheden i den offentlige styring bliver mindre, samt at grupper af stærke borgere ofte tilgodeses (Agger & Hoffmann, 2008, s. 15). Denne problemstilling hænger igen sammen med demokratiopfattelsen. Anskuer man problemstillingen ud fra et integrativt perspektiv, vil disse mange nye arenaer på den ene side have en positiv effekt, idet det er med til at give borgerne en mere aktiv rolle og skaber en forventning om, at beslutninger skal træffes i dialog med de berørte parter. På den anden side tvinger det også borgerne til at deltage i spillet om magt og ressourcer, som kan gøre det svært at opretholde det civile samfund som magtfrit, hvor man forventer, at det bedste argument vinder. Set ud fra det aggregative perspektiv, er det negative ved disse mange arenaer, at det giver nogle borgere mulighed for at søge mere indflydelse end andre, idet adgangen til arenaerne ikke er formelt ligeligt fordelt (Agger, 2005, s. 79-80).

Tortzen fremhæver ligeledes nogle modargumenter samt nogle udfordringer, som er forbundet med borgerinddragelse. Et modargument kan være, at borgerinddragelse kan gå dårligt i spænd med effektivitet og service, idet inddragelse af borgerne både koster mandetimer, tid og penge. Derudover kan beslutningsprocesserne blive længere og mere uforudsigelige, og det kan derfor blive sværere at overskue, hvor magten går hen. Det faktum at kommunernes handlerum bliver mindre, forårsaget af regeringens øgede styring af kommunernes opgaver og økonomi, kan også være en udfordring i forhold til inddragelse af borgerne. For giver det mening, at inddrage borgerne i beslutninger, hvor resultatet er givet på forhånd? (Tortzen, 2008, s.242-244). Som de største udfordringer ved borgerinddragelse fremhæver Tortzen vanskeligheden i, at tiltrække et tilstrækkeligt bredt udsnit af borgere. For hvordan sikrer man, at alle

borgere er i besiddelse af de ressourcer, som det kræver at deltage? En anden udfordring er, at bryde vanetænkningen i kommunerne og finde de rigtige kanaler til at engagere borgerne og kommunikere med dem. Her påpeger Tortzen, at den personlige dialog ofte bliver undervurderet, selvom det erfaringsmæssigt er det, der skal til, hvis borgerinddragelsen skal være en succes. En tredje udfordring er, at sikre nogle bæredygtige forandringer gennem borgerinddragelse. Der er en tendens til at gøre borgerinddragelsesprocesserne "event"-prægede, fremfor netop at sikre bæredygtighed. Med dette pointerer Tortzen, at borgerinddragelse skal integreres som en arbejdsform i hverdagen, både på det politiske og administrative niveau. Dette kræver, at beslutningssystemet og forvaltningen er lydhøre og parate til at behandle og indarbejde de bidrag, der kommer fra borgerne. Det er ifølge Tortzen det, der skal til, hvis indsatsen og borgernes indflydelse skal forankres (Tortzen, 2008, s.247-249).

Alt i alt er der altså flere forskellige faktorer, som man bør være opmærksom på, når man beskæftiger sig med borgerinddragelse, både i fysisk forstand og på et mere teoretisk niveau. Vi har i de ovenstående redegjort for demokrati og medborgerskab, de forskellige forståelser af dette, samt sammenhængen mellem disse og borgerinddragelse. Derudover har vi også redegjort for fire teoretikers forskellige tilgange til forståelsen af begrebet borgerinddragelse, samt hvordan problemstillinger omkring dette kan gribes an.

8.2. Forandringskommunikation

I dette afsnit vil vi redegøre for den anvendte teori om forandringskommunikation .

Petersen konkluderer i sin Ph.d. om forandringskommunikation i medicinalvirksomheden Novo Nordisk, at der ikke findes en fælles måde at arbejde med forandringskommunikation på i virksomheder. Det afhænger derimod af den givne virksomhed og måden, hvorpå dennes kommunikation internt er til stede. Hun påpeger samtidig, at der er tale om en række fælles forudsætninger, der skal være til stede i virksomheden, hvis forandringskommunikationen skal fungere optimalt (Petersen, 2000, s. 11). Det er disse forudsætninger, som vi vil beskrive nærmere i dette afsnit.

Vi er i den forbindelse klar over, at Petersens forskning bygger på en undersøgelse i den private sektor. Vi vurderer dog, at vi til en vis grad kan overføre hendes gennemgang af teori samt slutninger til den offentlige sektor, så længe vi er opmærksomme på de forskellige forhold og omstændigheder, der kan være indenfor de to sektorer. Vi vil dog også supplere med Aggerholm og Salomonsens syn og teorier omkring forandringskommunikation, der i modsætning til Petersen netop baserer deres teorisyn på den offentlige

sektor og organisationer herunder. Da et af de centrale områder indenfor forandringskommunikation er ledelse, vil vi ligeledes gøre brug af Kotters³³ otte trin til forandringsledelse.

8.2.1. Forandringsledelse

For tiden kræves det, at offentlige ledere er parate til at forandre deres ledelsesstil, hvilket gør sig gældende i hele den vestlige verden og ikke mindst i Danmark. Det er vigtigt, at de kan kommunikere strategisk samt anvende kommunikation indenfor forandringsstrategier. Den offentlige sektor er under konstant forandring, og det er den offentlige leders opgave at implementere disse forandringer i organisationen. Forandringerne der skal gennemføres kommer ofte oppe fra som en del af de mange reformer, der skabes i den offentlige sektor i disse år. I nogle tilfælde bliver forandringerne dog også skabt af den offentlige leder selv. Nogle gange giver forandringerne mening i forhold til hinanden, andre gange gør de ikke, da de kan fremstå modsatrettede. Alt andet lige er det den offentlige leders opgave, at kommunikere disse forandringer ud til medarbejderne og andre ledere, således at disse opfatter forandringerne som værende meningsfulde og nødvendige. Hvis ikke det er tilfældet, kan det være problematisk at implementere forandringerne. Det vil sige at forandringskommunikation er: "(...) *grundlaget for alle forandringers succes*" (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 77). Senere i dette teoriafsnit vil vi vende tilbage til begrebet forandringsledelse og beskrive dette nærmere via Kotters forandringsmodel.

8.2.2. Forandringer i organisationen

Det er ofte tilfældet, at påbegyndte forandringsprojekter mislykkes. Og det er essentielt, at man som leder af et sådan projekt, tilpasser og vælger den rette kommunikation alt efter, hvilken type af forandring der er tale om i organisationen. Aggerholm og Salomonsen opstiller en række forskellige former for forandringer i organisationer:

- Den planlagte, strategiske transition vs. den uplanlagte, tilfældige forandring
- Top-down, ledelsesstyrede forandringer, der tager udgangspunkt i det organisatoriske hierarki og spreder sig ned igennem dette. vs. de emergente, medarbejderdrevne forandringer, som udspringer fra det enkelte individ.
- Gennemgribende og radikale forandringer vs. inkrementelle forandringer, der foregår langsomt og i små ryk.
- Forandringer skabt på baggrund af en proaktiv tilgang til organisationens omverden, således at denne er på forkant med nye krav fra diverse interessenter vs. Reaktive og kortsigtede

³³Amerikansk forandringsteoretiker, forfatter og professor ved Harvard Business School (født 1947)

forandringer, der opstår fordi de er nødvendige, f.eks. i forbindelse med implementering af en ny lovgivning.

Det er ikke kun vigtigt, at lederen vælger den rette kommunikation alt efter hvilken type forandring, der er tale om. Der skal samtidig tages højde for typen af medarbejder, forandringens karakter, type af organisation, tidspunktet i forandringsprocessen og ikke mindst de forskellige former for modstand, der kan møde den offentlige leder (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 78-79).

Inden for forandringskommunikationen skelnes der mellem *første* og *anden ordens forandringer*. Ved første ordens forandringer foretager man tilpasninger i forhold til organisationens arbejdsprocesser, men uden at foretage væsentlige ændringer i forhold til aktørernes fortolkningsrammer. Modsat anden ordens forandringer, hvor man netop skaber et omfattende brud på fortolkningsrammerne og den tilstedeværende organisationskultur. Endvidere snakker man om forskellen på *transition*, små forandringer og *transformation*, større forandringer. Små forandringer er løbende småjusteringer, hvilke er med til at bygge videre på den givne organisations kultur, færdigheder samt rutiner. For at organisationen konstant har styr og overblik over ændringer i forhold til dens omgivelser og for at kunne være i stand til løbende at kunne tilpasse sig disse, skal de små forandringer finde sted proaktivt. Ved større forandringer skelner man ligeledes mellem, om forandringerne sker pro- eller reaktivt. Modsat tilfældet ved mindre forandringer, bryder man her med organisationens eksisterende rutiner, altså den måde man plejer at gøre tingene på og de tilstedeværende fortolkningsrammer, samt adfærds- og handlingsmønstre. Forandringerne kan ligeledes enten finde sted i organisationsstrukturen eller i selve organisationskulturen. Man skelner altså mellem værdibaseret forandringer og såkaldte organisationsændringer.

Forandringer i kulturen kan f.eks. være i forhold til ændringer i organisationens vision eller dens etiske kultur og ledelse. Modsat er forandringer i organisationsstrukturen ikke præget af et ønske, der indebærer, at medarbejderne skal handle eller tænke ud fra nye og bestemte værdier. Derimod handler det om, at arbejdsprocesserne og stillingsstrukturerne omlægges. Disse forandringer kan blandt andet komme i kraft af en sammenlægning eller en omfattende krise i eller uden for virksomheden. I de fleste tilfælde, vil forandringer i enten strukturen eller kulturen i højere eller mindre grad påvirke og medføre en forandring i den anden del af organisationen. (Petersen, 2000, s. 28-29).

Mennesker vil som udgangspunkt stille sig mere eller mindre kritiske overfor idéer eller forslag, de ikke selv stiller, hvorfor forandringer højst sandsynligt altid vil møde en eller anden form modstand. Helle Petersen opstiller gennem Andersen og Bendix følgende fem faktorer, der ligger til grund for modstand mod en forandring (Petersen, 2000, s. 31):

Hvis

- *formålet med forandringen ikke står klart*

- *der er tvivl om ledelsens engagement i forandringen*
- *forandringens omkostninger ikke lægges frem*
- *forandringen udgør en umiddelbar trussel for målgruppens beskæftigelse eller væsentlige arbejdsforhold*
- *forandringen virker risikofyldt*

Modstand mod en forandring kan ligeledes være til stede ved en lav forandringskapacitet hos en eller flere medarbejdere, idet alle har en given forandringskapacitet. Denne kapacitet bygger på det enkelte menneskes individuelle intellektuelle og psykologiske forudsætninger. Ifølge Daryl Conner er det dog også vigtigt, at tage højde for personlige forhold og belastninger hos de medarbejdere, der bliver påvirket af organisationens forandringer, idet dette er en væsentlig faktor i forhold til forandringskapaciteten blandt medarbejderne. I en psykologisk undersøgelse påviser Conner, at dét som i højeste grad påvirker det enkelte individ og dermed gør, at man overskrider en såkaldt *chokgrænse*, er forhold, der påvirker os på et følelsesmæssigt og menneskeligt plan, såsom skilsmisse eller store helbreds-mæssige problemer.

Samfundsmæssige forhold, som vi for eksempel hører meget om i massemedierne, såsom forurening eller politiske forhold, påvirker os ikke synderligt og er langt fra at overskride den førnævnte chokgrænse.

I forhold til forandringer indenfor organisationen, er det de værdibaserede forhold, der påvirker mennesket mest. Det vil sige de organisationskulturelle forandringer, hvorimod omlægning af produktionsproceduren eller nye tilkomne produkter ikke er med til at påvirke medarbejderes forandringskapacitet. Conner mener, at dette ofte slår fejl hos forandringslederne, da de netop ikke tager højde for, at der blandt medarbejderne kan være nogle, som i privatlivet er udsat for store personlige og følelsesmæssige belastninger. Den lokale kommunikation til den nærmeste leder er derfor vigtig i forhold til forandringer, da det ofte er denne, der har den nødvendige viden omkring medarbejdernes personlige forhold uden for arbejdspladsen (Petersen, 2000, s. 31-33).

8.2.3. Forandringsprocessen

Det er vigtigt, at medarbejderen forstår de forandringer der sker, hvorfor de sker og hvilke konsekvenser det har for den enkelte medarbejders arbejde. Derefter er det vigtigt, at medarbejderen forstår meningen med de nye forandringer, der ofte kan opfattes som galskab. Her bliver kommunikationen mellem lederen og resten af organisationen omdrejningspunktet og danner udgangspunktet for den videre forandringsproces (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 79-80).

Den offentlige leder kan benytte sig af specifikke initiativer, når forandringer skal implementeres. De kan enten være baseret på princippet om straf (pisk) eller belønning (gulerod). Begge principper handler om, at forsøge at ændre medarbejdernes adfærd i den ønskede retning. Dette kan også ske igennem en udvikling

af hele organisationen, hvor alle berørte medarbejdere i samarbejde med lederne beslutter, at flytte organisationen henimod den nye retning. Strafprincippet gør brug af psykologiske læringsteorier, hvor belønningsprincippet gør brug af teorier indenfor organisationsudvikling. Sidstnævnte ser forandringer som komplekse processer, hvor formålet er at ændre medarbejdernes overbevisninger, holdninger og værdier såvel som selve strukturen. På denne måde har organisationen lettere ved at tilpasse sig omverdenen, nye teknologier osv. Det er vigtigt, at lederen er bevidst om en række antagelser, når det kommer til selve forandringsprocessen. For det første, at alle forandringer ikke kun består af nye udfordringer samt krav til de involverede personer. For det andet, og endnu vigtigere, at gamle vaner også skal nedbrydes. Ligeledes, hvis der ikke sker en accept og tilslutning til forandringen, kan der ikke skabes en forandring indenfor det givne sociale system, og dermed kan den manglende tilslutning i sig selv blive det største ændringsproblem. Alle ændringer i et socialt system kan kun finde sted, hvis individer indenfor systemer fortager disse ændringer og dermed ændrer sig selv. Endvidere skal der tages højde for, at hvis man foretager ændringer på allerede eksisterende adfærdsmønstre, vil det påvirke grundlæggende opfattelser og vaner. Disse kan være svære at ændre, da det vil skabe en usikkerhed og frygt hos det enkelte individ. Den sidste antagelse er, at forandringer i organisationens sociale system påvirker mange forskellige dele af organisationen. Der vil derfor kunne opstå flere forskellige tilpasningsprocesser løbende, det værende på samme tid eller forskudt af hinanden. For at kunne skabe en tilnærmelsesvis stabil tilstand under forandringsprocessen, er det derfor nødvendigt at samstemme disse processer (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 80-81).

8.2.3.1. Kotters forandringsmodel

Kotters tilgang til forandringsledelse er *den planlagte forandring*. Hans tankegang er pragmatisk i forhold til at forstå og forklare forandringer og overgange. Han arbejder ud fra to antagelser i sin tilgang til forandringsledelse. For det første, at der i et ethvert socialt system er strukturer og normer, der er med til at skabe barrierer samt en tilstand af passivitet og manglende initiativ, der i sidste ende modarbejder den givne forandring. For det andet, at der i alle systemer findes en stræben efter stabilitet og orden i en eller anden form, og at forandringer skal ses som forstyrrelser og en direkte trussel mod denne orden og de allerede etablerede vaner. Kotters forandringsmodel bygger på otte trin, hvor hvert trin udgør et essentielt led, der alle peger frem mod gennemførelsen og fastholdelsen af varige forandringer. Rent tidsmæssigt kan hvert trin vare fra et par dage til flere år, dette afhænger af de planlagte forandringers omfang (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 81).

Kotters otte trin til forandringsledelse:

- 1. Skabelsen af en oplevelse af forandringens nødvendighed**

”En brændende platform”.

Ledelsen skal kommunikere til resten af organisationen, at det er nødvendigt, at denne flytter sig i forhold til omverdenens stigende krav. Hvis ikke dette sker, vil det have en række negative konsekvenser for organisationen og dens medarbejdere. Det kan for eksempel være sammenlægning, sparerunder, dårligere arbejdsforhold og øget politisk overvågenhed.

2. Etablering af en stærk koalition

Når følelsen af nødvendighed overfor forandringerne er manifesteret i organisationen, er det vigtigt, at lederne skaber alliancer med nøglespillere i og udenfor selve organisationen. Dette kan f.eks. være med såkaldte *forandringsagenter*. Det vil sige medarbejdernes nærmeste ledere, som er dem, der i praksis skal stå for at implementere forandringerne. Her er det vigtigt, at disse er enige med den øverste ledelse og indforstået med forandringerne, idet de skal brænde for idéen, således at de kan overføre engagement til de øvrige medarbejdere. Desuden er det vigtigt, at man har opbakning fra fagforeningen og tillidsrepræsentanterne, da det ofte er dem, som andre medarbejdere ser på i forhold til hvorvidt, de siger god for initiativet. Man ved af erfaring, at det er vanskeligt at udføre forandringer, hvis man ikke har opbakning fra denne gruppe. Vi vil senere uddybe og introducere flere former af dette begreb.

3. Udvikling af vision og strategi for forandringen

Efter der er skabt et stærkt samarbejde og koalition mellem de vigtigste involverede nøglepersoner, formuleres den overordnede vision for forandringen, samt strategien for projektet udvikles.

4. Klar kommunikation og udbredelse af forandringsvision

Herefter udbredes visionen og ikke mindst strategien til resten af virksomheden, ved at gøre brug af diverse interne kommunikationskanaler.

5. Udvikling af organisationens kompetencer

Efter de ovenstående trin er gennemført, skal forandringerne implementeres i organisationen. Her skal medarbejdernes inddrages, så de selv kan handle og agere ud fra den nye strategi. Det er yderst vigtigt, at få engageret og aktiveret medarbejderen i forandringsprocessen, da det i sidste ende er dem, som skal stå for de praktiske ændringer og arbejdsprocesser. Hvis man ikke får engageret medarbejderne, mislykkes det at få implementeret forandringerne, da disse så kun vil fremstå som visioner og strategier nedskrevet på et papir, som ingen retter sig efter eller arbejder ud fra.

6. Skabelsen og realisering af kortsigtede succeser

Dette gøres for, at fastholde medarbejdernes motivation og lyst til at skabe forandring, og disse skal være mulige at realisere. På denne måde får medarbejderne en konkret oplevelse af, at der sker noget i forhold til udviklingen, og at organisationen reelt er ved at flytte sig.

7. Konsolidering af resultater og skabelse af flere forandringstiltag

Det er vigtigt at konsolidere de opnåede resultater, så medarbejderne kan se effekten af forandringen, og at denne ikke forsvinder, når der sættes fokus på nye forandringstiltag.

8. Forankring af de nye arbejdsmetoder i organisations kultur

Det er vigtigt, at de nye tiltag og forandringer forankres i organisationskulturen, således at forandringerne får en holdbarhed i organisationen.

Alle af de ovenstående otte trin i Kotters forandringsmodel kan være udfordrende for organisationen og forandringslederne. Dog fremhæves det, at forandringer eller ændringer i organisationskulturen er det trin, der kan forekomme mest udfordrende og samtidig også tage længst tid (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 81-83). Dette kan sættes i forhold til Connors undersøgelse der netop viste, at ændringer i organisationen på et kulturelt plan, er de mest krævende.

8.2.4. Forandringskommunikation

Forandringskommunikation handler ofte om, at lederen skal viderebringe information til medarbejderne. Det gælder for lederen om, at få medarbejderne til at forstå, hvad der kræves af dem og få besvaret alle de *hv-spørgsmål*, forandringerne vil medføre. Det vil sige: *hvorfor, hvordan, hvem, hvornår og hvad*. Man skal passe på med, at overloade medarbejderne med informationer, men samtidig er det vigtigt, at alle berørte medarbejder får den nødvendige og rette information. En sådan kommunikationsstrategi, der kun er baseret på information, vil ikke skabe forandring. Den skal derfor kombineres med andre kommunikationsstrategier, hvilke skal tilpasses processens forskellige faser. Aggerholm og Salomonsen giver tre eksempler på forskellige kommunikationsstrategier: *Skabelsen af den brændende platform, brug af metaforer* samt *skabelse af organisatorisk forandring* (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 83-87). Vi vil i det følgende gennemgå disse kommunikationsstrategier.

8.2.4.1. Skabelse af den brændende platform

Det er vigtigt at lederen skaber en gennemsigtighed overfor medarbejderne i forhold til dennes beslutninger, og hvilke konsekvenser de givne forandringer medfører. Den første strategi, skabelse af den brændende platform, placerer sig derfor i starten af forandringsprocessen, og det er vigtigt, at lederen så tidligt som muligt sørger for, at medarbejderne har en forståelse for processen. Kotters første trin til forandringsledelse handler netop om, at lederen skal kommunikere vigtigheden af forandringen til

medarbejderne. Det vil sige forandringens nødvendighed og den tilhørende vision. Desuden skal lederen kunne videregive et klart billede af, hvordan organisationen vil se ud, når forandringen er gennemført. Denne kommunikation går som regel via en envejskommunikation, og der benyttes oftest såkaldte enkelte medier, som for eksempel intranet, personaleblade og opslag. Denne strategi betegnes: *spray and tan*, hvilket vil sige, at lederen sender en bred og stor mængde information ud til medarbejderne (spray). Lederen håber da på, at disse informationer når frem til de rigtige (tan). Ved brug af denne strategi, må lederen dog sikre sig, at medarbejderen selv er i stand til at sortere i den store mængde information samt hvilket, der er relevant for den enkelte. Hvis dette ikke er tilfældet, vil medarbejderen opleve et overload af information. Ligeledes er det lederens opgave at sørge for, at informationen både videregives og forstås på den måde, som den er tiltænkt af afsenderen.

Ifølge Lengel og Daft er det dog nødvendigt, at supplere ovenstående strategi og envejskommunikation med andre kommunikationsgange. Det kan for eksempel være informationsmøder eller møder af mere uformel karakter. Her er der mulighed for en tovejskommunikation, således at medarbejderne kan få svar på eventuelle spørgsmål, og på denne måde imødekommer man også usikkerhed og modstand blandt medarbejderne. Samtidig er det muligt for lederen at introducere mere komplekse forandringer overfor medarbejderen (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 84-85). Undersøgelser viser dog også, at medarbejderne ikke ønsker at få overbragt information omkring forandringstiltag via interne og skrevne kommunikationskanaler; såsom e-mail eller intranet. Derimod foretrækker de, at modtage sådanne informationer direkte fra deres nærmeste leder. På denne måde giver det også medarbejderne mulighed for at stille uddybende spørgsmål, samt skabe en direkte diskussion med lederen. Dette viser sig også at være med til at forhindre eventuelle misforståelser, da disse tages i opløbet (Aggerholms og Salomonsen, 2013, s. 93).

8.2.4.2. Brug af metaforer

Den anden strategi vi her vil gennemgå beskriver, hvorledes lederen i sin kommunikation kan gøre brug af metaforer, for herigennem at give medarbejderne et pejlemærke om, hvilken slags forandring der er tale om, samt hvad der kræves af medarbejderne for at kunne gennemføre forandringen. Denne strategi er dialogbaseret og bruges, når forandringen allerede er til stede i organisationen. Det er centralt for strategien, at lederen kan få medarbejderne til, at tage aktiv del i forandringsprocessen, og få disse til at handle. Strategien går under betegnelsen: *Underscore and explore*. Her gælder det for lederen om både at kunne kommunikere sit eget budskab videre til medarbejderne (underscore), det vil sige den føromtalt forandringsvision og forandringens nødvendighed. Men samtidig er det vigtigt, at lederen også anerkender behovet for at undersøge medarbejdernes standpunkt til forandringen og samtidig også udforsker, hvad disse holdninger er (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 85).

Aggerholm og Salomonsen opstiller fire metaforer eller måder, hvorpå forandringen kan italesættes. Den første metafor ser forandringen som en *maskine*. Her er forandringen en nødvendighed for at kunne *tilpasse* eller *optimere* organisationen hen mod en given situation. Samtidig er det klart, hvilke parametre der skal ændres og tilpasses for, at organisationen kan løse det tilstedeværende problem. Om lederens rolle som forandringsagent, kan man her bruge metaforen *reparatøren*.

I den anden metafor skal forandringen opfattes som en *proces*, hvor formålet er at videreudvikle en allerede tilstedeværende praksis indenfor organisationen. Hermed opfatter man forandringen som en *udvikling*. Processen kan tillægges ord som at *vokse* eller *forbedre*. Hermed kan forandringsagenten betegnes som *træneren* eller *udvikleren*, der skal stræbe efter at yde en form for coaching til medarbejderne, således at de kan være med til at skabe de fremtalte forbedringer i de eksisterende praksisser. Dette gøres ved, at lederen bruger positive ord og vendinger i sin kommunikation.

Den tredje metafor viser forandringen som en *forvandling* af organisationen. Der ændres ikke på dennes overordnede funktion og dermed heller ikke på organisationens identitet som sådan. Derimod sker forandringen internt inden for arbejdsformer- og betingelser. Forandringsagenten bliver en form for *guide*, der viser medarbejder, hvor organisationen ønsker at bevæge sig hen. Dette kan i praksis gøres ved at bruge vendinger som: *bevæge sig fremad og lægge fortiden bag sig* og *bevæge sig fra A til B*. Modsat går den fjerde og sidste metafor ud på, at man som organisation skal genskabe eller nytænke sin grundlæggende identitet. Hermed bliver metaforen en *transformation*. Lederen vil her fremstå som en *fødselshjælper* og en forandringsagent, som har det visionære, der skaber og iværksætter den grundlæggende forandring i virksomheden for øje (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 85-86).

8.2.4.3. Skabelse af den organisatoriske forankring

Skabelse af organisatorisk forankring er den tredje og sidste kommunikationsstrategi, og formålet for denne strategi er, at: "(...) *fastholde kommunikationen af forandringens vision og eksemplificere, hvorledes forandringerne bidrager til realiseringen af visionen*" (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 87). Det er vigtigt, at den enkelte medarbejder føler, at denne får tid til selv at tage stilling til de givne forandringer, og at der er opbakning fra den nærmeste leder. Samtidig er det også vigtigt, at lederen får hver enkelt til at tage ansvar og opmuntrer dem til, at være med til at træffe beslutninger undervejs i processen samt stiller krav til medarbejderen, så man sikrer sig at denne flytter sig i den ønskede retning i forhold til forandringen. For at opnå dette, er det centralt for denne strategi, at lederen gør målet og fremtidsvisionen klart for medarbejderne, opstiller krav og forventninger til hele gruppen samt til den enkelte medarbejder og ikke mindst viser, at man som leder er til rådighed. Herigennem opnår man også at komme eventuel modstand til livs. For at motivere medarbejderen i processen kan lederen i praksis gøre brug af Kotters sytten trin:

Skabelsen og realisering af kortsigtede succeser, som er beskrevet tidligere i afsnit 8.2.3.1.; Kotters forandringsmodel (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 86-87).

8.2.4.4. Forandringsagenten

Via Kotters forandringsmodel introducerede vi kort begrebet forandringsagent, og vi vil her uddybe dette begreb. Som nævnt tidligere er det vigtigt, at ledelsen tidligt i forandringsprocessen allierer sig med nøglepersoner i og uden for organisationen for at skabe en positiv stemning blandt medarbejderne i forhold til indførelsen af forandringen. Således at man opnår en succesrig implementering. Det er disse personer, der ofte kaldes for forandringsagenter, og der findes flere teoretiske og praktiske definitioner af en sådan.

Helle Petersen fokuserer kun på interne forandringsagenter i organisationen og ser dermed bort fra eventuelle eksterne nøglepersoner. Hendes definition på en forandringsagent er: *"Forandringsagenten er medarbejdere, som ved et særligt engagement støtter implementeringen af et forandringsprojekt"*.

Implementeringen skal forstås som kommunikation, da hun fokuserer på forandringsprojekter, der tager udgangspunkt i værdier. Hvis man tager udgangspunkt i denne definition, handler det om, at der via implementeringen sker en ændring i medarbejdernes bevidsthed, hvilket ændrer på måden, de handler på. Det handler om, at lokalisere medarbejdere i organisationen, der enten fra start af og for egen interesses skyld er konstruktivt positive overfor forandringen eller særligt interesseret i denne, også kaldet opinionsdannere. Det kan også handle om, at finde frem til og gøre specifikke medarbejdere særligt interesseret i forandringen, såsom eksempelvis mellemledere.

Herudover findes der den *professionelle* forandringsagent, hvilket vil sige medarbejdere, der er ansat til at implementere forandringer i organisationen. Petersen påpeger i denne sammenhæng, at en forandringsagent ofte kan sidestilles med en projektleder i og med, at man ofte vil udpege en projektleder til arbejdet med at få implementeret en given forandring, og at projektlederen ofte tænker og arbejder ud fra en forandringsagents synspunkt for at kunne agere optimalt i uoverskuelige og kaotiske situationer. Forandringsagenter kan ud fra Petersens definition altså være alle medarbejdere i organisationen, der har eller får et særligt forhold og engagement til forandringsprojektet (Petersen, 2000, s. 44-45).

Aggerholm og Salomonsen påpeger vigtigheden af, at forandringskommunikationen sker i den enkelte medarbejders nærmiljø. De henviser bl.a. til undersøgelser, der påviser at medarbejdere generelt set henvender sig til deres nærmeste ledere, hvis de står overfor et ukendt og svært tilgængeligt problem i deres arbejde. Yderligere henviser de til undersøgelser der viser, at medarbejdere i udgangspunktet er loyale overfor deres egen afdeling, egne kollegaer og nærmeste leder. Hermed får linjelederne en central

rolle som forandringsagenter, da det bliver deres opgave at kommunikere forandringerne ud til medarbejderne (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 93). Larkin & Larkin mener, at der slet ikke bør kommunikeres direkte til medarbejderne fra ledelsens side, men at man kun skal kommunikere med supervisorerne, da disse er tættest på medarbejderne. Dermed afviser de, at alle skal have de samme informationer i et forandringsprojekt (Petersen, 2000, s. 38). Dette kan også ses i relation til den nærmeste leders indsigt i medarbejdernes personlige forhold og belastninger, hvilket blev beskrevet i forbindelse med Connors psykologiske undersøgelse af hvilke forhold, der påvirker medarbejderne i forhold til forandringer i organisationen. Mellemlederne kan altså via deres position som ledere, samt indsigt i deres medarbejders personlige forhold, være med til at styre gruppen af medarbejdere i en positiv retning i forhold til implementeringen af en forandring (Aggerholm & Salomonsen, 2013, s. 92-93).

8.3. Magt

I dette afsnit vil vi redegøre for det teoretiske grundlag i dette speciale, som handler om magt. Til dette anvender vi Christensen og Daugaard Jensens teori. Christensen og Daugaard Jensen opstiller seks magtdimensioner, hvoraf vi har valgt at anvende fire; *Direkte magt*, *indirekte magt*, *bevidsthedskontrollerende magt* og *magt i en Garbage Can-situation*. Vi har, som beskrevet under vores afgrænsning, fravalgt de to dimensioner institutionel magt og relationel magt, da vi vurderer, at vi ikke har tilstrækkelig viden om de interne forhold i de forskellige kommuner, som optræder i dette speciale, til at kunne anvende dimensionerne som analysemodeller.

Til dimensionen "Garbage-can" inddrages derudover en artikel af Søren Winther.

Om selve magtbegrebet skriver Christensen og Daugaard Jensen, at dette udgør en central indgang til at forstå et samfunds eller en organisations måde at fungere på. Da magtbegrebet indeholder mange og meget forskellige påvirkningsforhold, er begrebet i sig selv ganske upræcist. Overordnet kan man dog sige, at magt kan sidestilles med abstrakte begreber som eksempelvis ledelse og kultur. Med dette mener Christensen og Daugaard Jensen, at magt ikke skal opfattes som en bestemt hændelse, men derimod som et udtryk for alle de fænomener, som fastholder eller ændrer menneskeskabte relationer og strukturer. De seks dimensioner i Christensen og Daugaard Jensens analysemodel er baserede på centrale teoretiske perspektiver fra magtlitteraturen, idet de på denne måde gør det muligt, at analysere og indfange den forskellighed og kompleksitet, som magtbegrebet er forbundet med (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 14-15).

De fire magtdimensioner, som vi har valgt at arbejde med, har det til fælles, at magt her opfattes som en egenskab, en substans, i form af særlige fysiske eller mentale ressourcer, som er knyttet til de aktører, der indgår i magtkampen. I de to fravalgte dimensioner ligger magten derimod i strukturelle eller institutionelle rammer. Som tidligere nævnt er vi bevidste om, at det også kunne være interessant at anvende disse to dimensioner, men da vi vurderer, at vores viden om den enkelte kommune ikke er stor nok til eksempelvis at have kendskab til alment accepterede regler, rutiner, vaner og normer, har vi valgt disse dimensioner fra (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 19).

8.3.1. Direkte magt

Magtens første dimension, den direkte magt, er repræsenteret ved den amerikanske forsker Robert Alan Dahl. Dimensionen bygger på en antagelse om, at magtudøvelsen finder sted i beslutningsprocessen, hvilket betyder, at nogle aktører udøver magt over andre aktører i forbindelse med en beslutningsproces. Christensen og Daugaard Jensen skriver, at man her forudsætter, at beslutningsprocessen tager udgangspunkt i nogle interesser, som nogle ønsker at fremme. Disse interesser resulterer i en beslutning, og denne beslutning gennemføres med de konsekvenser, som dette måtte medføre. Rammerne og baggrunden for, hvordan disse interesser formuleres indgår ikke i analysen af den direkte magt, ligesom det heller ikke er tilfældet med de aktiviteter, der finder sted fra beslutningen træffes til udførelsen af denne (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 27-28).

For at kunne analysere den direkte magt, er det nødvendigt, at magtudøvelsen kan bestemmes i tid og rum. Det vil sige, at beslutningsprocessen skal foregå i det, som Christensen og Daugaard Jensen kalder *beslutningsarenaen*. En beslutningsarena kan være af mere formel karakter, som eksempelvis et direktionsmøde, et byrådsmøde eller et afdelingsmøde. Men en families spisebord ville også kunne være en beslutningsarena i forhold til spørgsmålet om husholdningsbudgettet eksempelvis. I denne arena finder man beslutningstagerne, og det er i den forbindelse vigtigt, at man kan afgrænse aktørerne. I nogle tilfælde er dette givet på forhånd, mens det i andre kan være nødvendigt at klarlægge aktørerne nærmere, inden man kan analysere på den direkte magt. Derudover skal beslutningsprocessen også kunne tidsfastsættes, hvilket betyder, at den forudsættes at have et start- og et sluttidspunkt (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 28-30).

En beslutningsproces foregår ligeledes omkring det, som forfatterne kalder *sager*, som henviser til problemstillinger, der skal tages stilling til. Ligesom det var tilfældet med beslutningsarenaen, kan en sag også have en formel eller uformel karakter. I en analyse af den direkte magt, er det altså også vigtigt, at afgrænse, hvilke sager, der er tale om. Denne afgrænsning kan være vanskelig, idet det kan være uklart,

hvad der egentlig hører med til en given sag. Ligeledes udvikler sager sig ofte, og nye vinkler og muligheder opstår undervejs i beslutningsprocessen. Ikke desto mindre er det dog vigtigt, at man så vidt muligt forsøger at afgrænse og definere den givne sag (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 29).

Beslutningsprocessen beskrives med udgangspunkt i den rationelle beslutningsmodel, som afbilder virkeligheden således (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 31):



Som det fremgår af modellen, er beslutningsprocessen en kobling mellem problem og beslutning. Det er i de forskellige faser, eller koblingsprocesser, at magtudøvelsen finder sted. Igennem disse faser vælger man en løsning, som så vidt muligt opfylder de krav, som er blevet fastlagte. Christensen og Daugaard Jensens pointe er her, at magten udøves af aktører over andre aktører i forbindelse med de beslutninger, som træffes. Man kan altså afdække magtudøvelsen ved at se nærmere på beslutningernes indhold og sammenligne disse med de interesser, som man forsøger at varetage i forbindelse med beslutningen. Det er ligeledes en pointe, at magtudøvelsen kan findes i flere af koblingsprocesserne og ikke blot i for eksempel kun målformuleringen eller beslutningen (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 31-32). I forlængelse af dette kan magtudøvelsen generelt forstås som en relation mellem A og B, som eksempelvis kan være to personer eller to grupper, med modsatrettede interesser. Dette betyder, at A udøver magt for at varetage sine egne interesser, på Bs bekostning. I den forbindelse er det interessant at se nærmere på,

hvordan og hvorfor A bliver i stand til at udøve magt over B, samt hvordan B kan hindre eller mindske As magt.

Om dette skriver forfatterne, at udøvelsen af magt i beslutningsprocesser kan være et spørgsmål om strategi. Disse strategiske overvejelser fra både A og B handler om, hvor i processen det er mest hensigtsmæssigt at tage interessekonflikterne. Det forudsættes, at både A og B fokuserer på deres egne interesser i forholdet til sagen, men det er i den forbindelse også vigtigt, at overveje hvilke andre relationer der eksisterer mellem parterne. Måske kender de hinanden i forvejen, eller måske "skylder" de hinanden noget? Dette betyder, at det ikke blot er situationen, men også fortidige og fremtidige relationer, som spiller ind i de strategiske overvejelser (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 31-33).

Parternes relative styrkeposition, som eksempelvis magtressourcer i form af viden, position og autoritet, er grundlaget for magtudøvelsen i forbindelse med den direkte magt. På et politisk niveau kan en styrkeposition eksempelvis måles på de stemmer, aktøren kan mobilisere. Ligeledes kan de eksperter, som det ofte er nødvendigt at inddrage i forbindelse med en sag, være i en form for afhængighedsforhold til en af parterne. For eksempel er embedsmænd til en vis grad afhængige af borgmesteren eller byrådet, hvilket kan gøre det svært at opretholde deres "neutrale" professionelle status. På denne måde besidder eksperterne samtidig også en vis magt i kraft af den viden om en given sag, som aktørerne ikke selv er i besiddelse af. I kraft af disse eksperters viden kan A eksempelvis fastlægge de præmisser, på hvilke B skal træffe sin beslutning.

Magtrelationen mellem A og B er også bestemt af den måde beslutningerne træffes på. Selvom der i kommunerne ofte vil være tale om demokratiske beslutningsprocesser med flertalsafgørelser, kan B stadig være trykket af As' position, hvis denne er afhængig af A's bevågenhed i fremtiden eller på andre områder.

Analysen af den direkte magt handler altså om, at forstå magtudøvelse som en "kamp" mellem aktører med forskellige magtressourcer. Udøvelsen kan ske gennem påvirkninger af målsætninger, alternativsøgningen og den endelige beslutning, som afslutter beslutningsprocessen (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 34-35).

8.3.2. Indirekte magt

Den indirekte magt har de amerikanske forskere Peter Bachrach og Morton S. Baratz som repræsentanter, og kan ses som et supplement til den direkte magt, idet den dermed er med til at udvide analysefeltet. Analysemodellen for den direkte magt er af teoretikerne Bachrach og Baratz blevet kritiseret for, at studierne fokuserer på såkaldte "vigtige" sager, men der angives ingen objektive kriterier for, hvordan disse sager udvælges eller defineres som vigtige. Derudover mener kritikere også, at man bør tage højde for, at

magt ikke kun udøves i forbindelse med sager, som allerede er på dagsordenen. Magtudøvelsen kan også tage form af udelukkelse af kritiske eller problematiske sager, som dermed aldrig når beslutningsarenaen (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 43-44).

Bachrach og Baratz anerkender den direkte magt og betegner denne som magtens "ene ansigt", men de foreslår samtidig, at magten også har et "andet ansigt", som koncentrerer sig om den indirekte magt. Kort sagt udøves den indirekte magt ved at forhindre sager i overhovedet at nå beslutningsarenaen. Denne form for magtudøvelse kalder de *nondecision-making*. En non-decision defineres i den forbindelse som de processer, hvorved beslutningstagen begrænses til at omfatte ufarlige sager. Det er på denne baggrund, at den indirekte magt kan ses som et supplement til den direkte magtdimension (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 44-45).

Men hvordan kan disse nondecisions identificeres? Bachrach og Baratz taler i denne forbindelse om såkaldte filtre i det politiske liv i lokalsamfundet, som har til formål at holde visse sager ude af beslutningsprocessen. Det er blandt andet disse filtre, som kan bruges til at identificere non-decisions. Oprindeligt taler Bachrach og Baratz om fire filtre, men Christensen og Daugaard Jensen afgrænser for overskuelighedens skyld dette til to filtre.

Filtrene opstilles som rammer uden om den tidligere beskrevne direkte magtdimension. Det første filter stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt alle interesser har de samme forudsætninger for uhindret adgang til beslutningsarenaen. Det andet filter stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt de beslutninger, som bliver truffet i beslutningsarenaen også bliver gennemført i virkeligheden (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 46-47).

Ser man nærmere på det første filter, indeholder dette to mekanismer. Det ene omhandler valg af beslutningsarena, hvor det andet styrer, hvilke sager, der får adgang til arenaen. Valget af beslutningsarena kan, som tidligere beskrevet, mere eller mindre være givet på forhånd og kan altså være forbundet med en vis forudsigelighed. Eksempelvis skal det årlige kommunale budget altid igennem to behandlinger i byrådet. På denne måde er aktørernes mulighed for at have indflydelse på valget af beslutningsarena afhængig af, hvilken organisation, der er tale om. Magtudøvelse omkring dette første filter, kan altså være en kamp om, hvordan beslutningsarenaens kapacitet og sagsområde skal defineres. Aktører, som har høj status eller besidder vigtige ressourcer, vil have lettere ved at påvirke dette filter end andre, og dermed få adgang til dagsordenen (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 47-49).

En beslutningsarena rummer ligeledes kun en vis kapacitet. Eksempelvis kan en sag være forbundet med en meget lang ekspeditionstid, hvilket kan gøre det svært at tage en sag op i beslutningsarenaen. På denne måde kan magtudøvelsen i den indirekte magtdimension også tage form af et kapacitetsproblem. Ligeledes

er definitionen af arenaens sagsområde også et eksempel på magt. For hvem bestemmer, hvorvidt en given sag falder uden for sagsområdet? Magtudøvelsen kan i sådan en situation være, at sager bliver afvist som irrelevante, eller at der henvises til andre afdelinger eller forvaltninger eksempelvis.

I forbindelse med den anden mekanisme som omhandler, hvilke sager der får adgang til arenaen, ses magtudøvelsen som de krav, beslutningsarenaen stiller til deltagerne. Der stilles for eksempel ofte store krav til borgernes energi, kendskab til procedurer og evne til at formulere sig i deres forhold til offentlige myndigheder. På denne måde kan det første filter altså anvendes til at filtrere bestemte formuleringer væk, samt at understøtte andre formuleringer om en given sag (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 49-50).

Det andet filter omhandler det faktum, at en organisation kan have en beslutningskapacitet, som overstiger dens egentlige handlingskapacitet. Med dette sættes der altså spørgsmålstejn ved, hvorvidt alle beslutninger også bliver gennemført i virkeligheden. Magtudøvelsen ved filter to kan på denne måde vise sig ved, at gennemførelsen af nogle beslutninger for eksempel kan favorisere aktør A på bekostning af aktør B, i kraft af et indhold eller nogle konsekvenser, som tillægges gennemførelsen af beslutningen. I yderste konsekvens kan dette komme til at betyde, at beslutningen slet ikke gennemføres. Der kan altså være forskellige interesser forbundet med de muligheder for fortolkninger, som en beslutning giver. Christensen og Daugaard Jensen opstiller her mulige scenarier. Enten kan man forestille sig, at beslutningstagerne vælger, at lade de aktører, som har ansvaret for beslutningens gennemførelse, fortolke. Enten fordi beslutningstagerne vurderer, at de ikke har væsentlige interesser i klemme, eller fordi de vurderer, at det at træffe beslutningen er vigtigere end dens eventuelle konsekvenser. Et andet muligt scenarie er, at nogle aktører ser en fordel i, at en beslutning er upræcis og giver plads til fortolkning. Dette kunne være, fordi aktørerne vurderer, at de har større mulighed for påvirkning under gennemførelsen, end de har i selve beslutningsprocessen. (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 51-52).

8.3.3. Bevidsthedskontrollerende magt

Magts tredje dimension, den bevidsthedskontrollerende magt, er repræsenteret ved den engelske sociolog Steven Lukes, som påpeger, at der er visse begrænsninger forbundet med alene at forstå magt som enten direkte eller indirekte. Pointen er, at magt ikke blot eksisterer i forbindelse med aktører og konflikter, som kan observeres, men også kan udøves i det skjulte. Lukes mener, at konflikter ikke nødvendigvis er en forudsætning for magten. Den mest effektive brug af magt er nemlig, at forhindre konflikter i overhovedet at opstå. I den forbindelse skelner Lukes mellem henholdsvis virkelige og oplevede konflikter, hvorimellem der findes et såkaldt bevidsthedsfilter. Det er dette filter, som danner grundlag for magtudøvelsen. Kort fortalt betyder dette, at aktør A udøver magt over aktør B ved at påvirke Bs interesser

på en måde, så de bliver i overensstemmelse med As interesser. På denne måde blokerer A for Bs evne til at opleve egne virkelige interesser (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 59-60).

Lukes' kritik af den indirekte magtdimension er vigtig for forståelsen af denne tredje magtdimension. For det første mener han, at man bør være opmærksom på muligheden for, at man kan anvende autoritet til at forhindre sager i at nå beslutningsarenaen. Denne anvendelse af autoritet er ofte ikke synlig. For det andet mener han også, at man bør tage højde for, at A kan forme B's interesser gennem manipulation. For det tredje kan man forestille sig, at magtudøvelsen ikke i alle tilfælde vil kunne føres tilbage til en enkelt person, men derimod til en gruppe eller en organisation eksempelvis. For det fjerde kritiserer han også Bachrach og Baratz for deres definition af non-decisions som værende noget, der kan identificeres som undertrykkelse af utilfredshed. Lukes pointe er her, at begrebet utilfredshed er meget uklart og kan være svært at definere. Slutteligt pointerer han også, at fraværet af utilfredshed ikke nødvendigvis er lig med tilfredshed. En manglende utilfredshed kan eksempelvis opstå på den baggrund, at man ikke kan se noget alternativ. Lukes anerkender dog Bachrach og Baratzs anden magtdimension og opfatter denne tredje dimension, som et supplement til de to foregående. (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 61-63). Når Lukes taler om bevidsthedskontrollerende magt, mener han, at magtudøvelsen er skjult for nogle af aktørerne, idet de ikke er bevidste om den påvirkning, som de er udsat for. Effekten af denne påvirkning er, at disse aktører understøtter nogle interesser, som i virkeligheden ikke er deres egne. Det, som gør denne magtdimension sværere at anvende er, at de mekanismer, som ligger til grund for den bevidsthedskontrollerende magt, ikke er særligt nøje beskrevet. Et argument for at anvende den alligevel er dog, at denne dimension netop skal ses som et supplement til de to foregående. Dette supplement består i et fokus på, at magt ikke nødvendigvis giver sig udslag i handlinger eller konflikter, men derimod også kan vise sig gennem påvirkning og manipulation, som gør det svært for nogle aktører, at opleve deres egne egentlige interesser (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 63-65).

Interessebegrebet er kompliceret, men samtidig også centralt i Lukes' teori. Som tidligere beskrevet, skelner Lukes mellem henholdsvis virkelige og oplevede interesser. Særligt de virkelige interesser kan være problematiske, idet de kan være svære at identificere, da aktøren jo ikke selv er bevidst om disse. Lukes opfatter de virkelige interesser, som mulige at identificere gennem empiri (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 69-74). Dette er han dog blevet kritiseret for gentagne gange, hvorfor Christensen og Daugaard Jensen tager en anden position i diskussionen om interessebegrebet. De påpeger, at aktørers interesser er en del af en udviklingsproces, som fortsætter livet igennem. Interesser er dermed et produkt af de erfaringer, som aktørerne eller organisationen har gjort sig. Man kan i nogle situationer tale om, at aktøren har overtaget nogle interesser fra de samfundsmæssige strukturer, som aktøren ikke har reflekteret over. Christensen og Daugaard Jensen giver to bud på, hvordan en sådan refleksionsproces kan sættes i gang.

Den ene er gennem deltagelse, hvor aktøren kan blive konfronteret med andres oplevelser af interesserne.

Den anden er gennem læreprocesser, hvor aktøren gennem handlinger forsøger at udvikle interesser.

Forfatterens pointe er her, at virkelige interesser ikke bare er noget man har, men noget man udvikler i sociale samspil med andre mennesker.

Interessebegrebet er således forbundet med et interessekompleks, som kan føre til interessekonflikter.

Disse konflikter opstår ofte, fordi man gerne vil flere ting på samme tid. Ifølge Christensen og Daugaard

Jensen kan disse interessekonflikter beskrives på to dimensioner: Konflikten mellem kortsigtede og

langsigtede hensyn, samt konflikten mellem individuelle og kollektive hensyn. Samtidig er

interessekomplekset også forbundet med en vis utydelighed, idet der kan herske flere forskellige

opfattelser af, hvordan en interesse bedst bliver varetaget (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 74-76).

Som beskrevet i dette afsnit, er den bevidsthedskontrollerende magtdimension mindre håndgribelig end de

to første dimensioner. Dette gør den dog ikke mindre interessant, idet den taler for et fokus på, at magt

også kan foregå i det skjulte og gennem påvirkning og manipulation af interesser.

8.3.4. Magt i en "Garbage Can-situation"

Magts fjerde dimension kalder Christensen og Daugaard Jensen for magt i en Garbage Can-situation, og

denne er repræsenteret ved flere forskellige teoretikere, som alle har bidraget til udviklingen af teorien

omkring denne dimension (Winther, 1991, s. 366).

Hvor fokus i de tre første dimensioner synes at være på, at magtudøvelse sker på baggrund af rationelle

handling, tager denne dimension hensyn til, at mange organisatoriske enheder kan være præget af mere

komplekse handlingsforløb. Som beskrevet under organisationsbeskrivelsen i dette speciale, kan en

kommune defineres som et sådant kompleks system, blandt andet i kraft af dens dynamiske omgivelser og

mange forskellige opgaver. Det kan derfor være svært at sikre rationaliteten i beslutningsprocesserne

gennem institutionelle træk.

Christensen og Daugaard Jensen pointerer, at organisatoriske enheder generelt er udformet på en sådan

måde, at der kan træffes rationelle beslutninger, både gennem specialisering og gennem hierarki. Med

specialisering mener de, at de fleste organisationer er inddelt i afdelinger eller forvaltninger, som

koncentrerer sig om én type arbejdsopgaver, og dermed udfører disse opgaver mere effektivt. Hvis man

taler om kommuner er tanken bag, at det giver flere og bedre offentlige ydelser for en given indsats. Med

hierarki forstås den opdeling, hvor beslutningskompetence og placering i hierarkiet hænger sammen.

Gennem hierarkiet sikres, at opgaverne koordineres og at opgaveløsningen dermed bliver optimal

(Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 81-82).

Kort sagt betyder dette, at bestemte sager hører til i bestemte afdelinger, samt at bestemte interesser hører til på bestemte niveauer. Et eksempel er kommunernes inddeling i forvaltninger. Forvaltningerne har byrådet som øverste leder, men fungerer samtidig som små hierarkier med yderligere arbejdsdeling, chefer og udvalg.

Men selvom mange organisationer grundlæggende er udformet sådan, at der kan træffes rationelle beslutninger, er det ikke nødvendigvis den adfærd, man kan observere i virkeligheden. Årsagen er blandt andet, at mange organisationer benytter sig af en mere ad hoc orienteret organisationsform, hvor der opstår midlertidige tværgående enheder.

Christensen og Daugaard Jensen henviser til undersøgelser, som underbygger, at forståelsen af organisationer som rationelle systemer, ikke nødvendigvis er den eneste rigtige. Disse undersøgelser viser blandt andet, at trufne beslutninger ofte negligeres og slet ikke gennemføres, at deltagerne i høj grad er orienteret mod processen end mod resultatet, samt at beslutningsprocesser ofte har svært ved at rekruttere deltagere. Ovenstående kan ofte findes i beslutningssituationer, hvor der er tale om forandring og tilpasning til nye vilkår (Christensen og Daugaard Jensen, 2011, s. 83-84).

Garbage Can-modellen er en model, som netop forsøger at indfange disse mere utraditionelle beslutningsforløb, og den blev udviklet i 1972 af de amerikanske forskere M. Cohen, J.G. March og J.P. Olsen (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 85). Modellen beskriver beslutningsprocessen som en *beslutningsanledning* ("skraldespand"), hvortil der med forskellige grader af intensitet gennem processen knytter sig forskellige *problemer, løsninger og deltagere* ("skrald"). Dette betyder, at der en række "spande" tilgængelige, og deltagerne, problemerne og løsningerne vil søge mod den spand, hvor der er størst sandsynlighed for at opnå resultater.

Beslutningsprocessen bliver dermed beskrevet gennem fire uafhængige strømme: Beslutningsanledninger, som både kan være fastlagte eller opstå tilfældigt gennem interne eller eksterne begivenheder. Problemer, som kan opstå både i og uden for organisationen. De kan være store eller små, individuelle eller kollektive. Løsninger, som i denne model søger problemer, som måske slet ikke eksisterer endnu. Tanken er, at man i nogle tilfælde ikke har identificeret problemet, før man har fundet løsningen. Deltagere, som har begrænset tid og energi til rådighed, hvorfor de må fordele deres engagement på forskellige beslutningsanledninger. De kommer og går, og fordelingen af deltagere afhænger af, hvor attraktiv beslutningsanledningen er. Dette betyder, at beslutningsprocessen konstant kan skifte karakter og indhold (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 85-86).

Beslutninger opstår altså ved, at problemer, løsninger og deltagere knytter sig til en beslutningsanledning. Beslutningen kan være en løsning på et eller flere af de problemer, som findes i beslutningsanledningen, men behøver ikke at være det. Beslutninger kan nemlig også ignorere problemerne, ligesom problemerne også kan forlade beslutningsanledningen, til fordel for en mere attraktiv "skraldespand" (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 86-87).

Selve processen foregår sådan, at problemer, løsninger og deltagere bevæger sig mellem de forskellige beslutningsanledninger. Dette betyder, at beslutningen, de problemer den løser og den tid det tager afhænger af de andre beslutningsanledninger, den optræder sammen med, samt sammenblandingen af problemer, løsninger og udefrakommende krav.

I forbindelse med beslutningssituationens struktur på denne dimension, skelner man mellem henholdsvis *adgangsstrukturen* og *beslutningsstrukturen*. Adgangsstrukturens funktion er at specificere, hvilke beslutningsanledninger de forskellige problemer og løsninger har adgang til. Denne specifikation skal, som tidligere nævnt, dog kun ses som en mulighed, idet problemerne og løsningerne kan bevæge sig mellem de forskellige anledninger. Er der tale om hierarkisk adgangsstruktur, har problemerne og løsningerne adgang til mange beslutningsanledninger, men kun de vigtige problemer og løsninger har adgang til de vigtige beslutningsanledninger. Beslutningsstrukturens funktion er at specificere, hvilke deltagere, der har adgang til hvilke beslutningsanledninger. Denne ret til at deltage er dog ikke ensbetydende med, at deltagelsen rent faktisk finder sted. Som tidligere nævnt spiller deltagernes tid og energi en vigtig rolle. Taler man om en hierarkisk beslutningsstruktur, kan vigtige deltagere deltage i alt, men vigtige beslutningsanledninger giver kun adgang til vigtige deltagere. En usegmenteret struktur vil derimod give alle deltagere mulighed for at deltage i alle beslutningsanledninger (Christensen & Daugaard Jensen, 2011, s. 87-88).

De førnævnte fire strømme, beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere, bliver reguleret gennem strukturen og bevidste valg. Det har altså betydning, om der er tale om eksempelvis en hierarkisk struktur eller en usegmenteret struktur. Jo mindre segmenteret beslutningsstrukturen er, jo mere åben for deltagere, problemer og løsninger er den, og jo mere bliver beslutningerne truffet af kombinationen af problemer, løsninger og deltagere. Dette betyder samtidig, at beslutningssituationen er meget følsom overfor sammenfaldet af tid, problemer, løsninger og deltagere.

En vigtig pointe er, at de beslutninger, som bliver truffet i en Garbage Can-situation ikke kan kobles til enkelte aktører og deres interesser. Resultatet kan derimod ende med at blive et, som ingen aktører har ønsket sig, men som er blevet til i den dynamik og det løst koblede system, som Garbage Can-modellen repræsenterer. Det er netop dette, som gør Garbage Can-dimensionen svær at forene med de tre

foregående dimensioner. Alligevel mener Christensen og Daugaard Jensen dog, at alle fire dimensioner har deres plads i det samlede forståelse af magtudøvelse, og kan ses som et supplement til hinanden. På baggrund af ovenstående har vi valgt også at inddrage Søren Winthers perspektiv på "Garbage-can"-modellen. Winther pointerer, i overensstemmelse med Christensen og Daugaard Jensen, at modellen kan være svær at anvende i en empirisk analyse. I forlængelse af dette mener han, at man i højere grad bør skelne mellem, hvorvidt denne dimension ansues som en egentlig teori, eller som et begreb (Winther, 1991, s. 367). Derfor vil vi i dette speciale i højere grad anvende denne dimension som et begreb, der bidrager til at beskrive de beslutningsprocesser, som er mindre rationelle end andre, og som kan føre til mere tilfældige løsninger.

Skal vi opsummere de ovenstående magtdimensioner, kan de for overskuelighedens skyld inddeles i en rationel beslutningsteori (direkte, indirekte og bevidsthedskontrollerende magt), samt en mere anarkisk beslutningsmodel (Garbage Can-modellen). Kendetegnende for de rationelle beslutningsteorier er, at der er en beslutningstager, eller et kollektiv, som gennem klare målsætninger kortlægger alle de alternativer, der kan realisere målene. Beslutningstageren vælger efter denne kortlægning det alternativ, som bedst opfylder målsætningerne.³⁴ Disse dimensioner bliver kritiseret for, at de ikke tager højde for, at ikke alle beslutningsprocesser er rationelle. Ifølge Garbage Can-modellen bør man være bevidst om, at der også er en høj grad af tilfældighed forbundet med eksempelvis beslutningsprocesser i det offentlige. Tanken er her, at koblingen mellem henholdsvis beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere kan opstå ved, at en løsning pludselig finder et problem, som den kan kobles på i forbindelse med en beslutningsanledning.³⁵

9. Analyse

I dette afsnit vil vi analysere vores empiri i forhold til de tre tidligere beskrevne teorifelter. Først vil vi anvende teorier omkring borgerinddragelse. Derefter vil vi anskue empirien ud fra forandringskommunikation, for så til sidst at anvende teorien om magt på de foretagne interviews.

³⁴[http://www.denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Samfund/Statsl%C3%A6re og politisk videnskabsteori/politisk beslutningsteori](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Statsl%C3%A6re_og_politisk_videnskabsteori/politisk_beslutningsteori) Hentet 05.05.14

³⁵[http://www.denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Samfund/Statsl%C3%A6re og politisk videnskabsteori/politisk beslutningsteori](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Statsl%C3%A6re_og_politisk_videnskabsteori/politisk_beslutningsteori) Hentet 05.05.14

9.1. Borgerinddragelse

I dette afsnit vil vi lave en analyse af de udvalgte cases ud fra teorier om borgerinddragelse. Analysen tager udgangspunkt i henholdsvis Torpe, Tortzen, Agger og Hoffmanns teorier om inddragelse af borgere, som gennemgås i afsnit 8.1.. Analysen er ligeledes baseret på den indsamlede empiri, som består af interviews foretaget med personer, som har haft en central forbindelse med de borgerinddragelsesprocesser, som danner grundlag for de anvendte cases i dette speciale. På denne måde vil empirien til en vis grad være styrende for analysen, hvorfor der i nogle tilfælde kan forekomme et større fokus på nogle cases end andre.

9.1.1. Demokratiperspektiver

Som beskrevet i afsnit 8.1.1.2., er de forskellige syn på demokrati en stor del af teorien omkring inddragelse af borgere. Tager man udgangspunkt i casen fra Odense Kommune, kan dette tiltag anskues positivt ud fra et aggregativt perspektiv, idet man har forsøgt i højere grad at sørge for, at give alle borgere lige mulighed for at deltage:

”Det man så gjorde, det var, at man i juni 2013, der indhentede man borgerinput på det, at man udsendte den her brochure med post til alle i Odense Kommune, alle borgere i Odense Kommune. Og så kørte man rundt med en campingvogn forskellige steder i Odense Kommune og mødte borgerne, hvor de kunne levere input til os mundtligt, eller de kunne skrive på et postkort, og give os det. Og det blev afsluttet med, at man ude i Odense Kongrescenter lavede sådan et velfærdsråd, hvor borgerne kunne møde op (...)” (Bilag 4, 03:19).

Som ovenstående citat viser, har man altså i Odense Kommune kommunikeret til borgerne gennem en skriftlig brochure, en personlig dialog og afslutningsvis et storstilet borgermøde. Herigennem har man forsøgt, at få inddraget et større antal borgere, end der erfaringsmæssigt deltager i processer, hvor man ønsker at inddrage borgere. Set ud fra et integrativt perspektiv kan der dog stadig være borgere, som bliver ekskluderet, eksempelvis hvis de ikke har de fornødne ressourcer, det kræver at deltage i denne proces. Dette underbygges også af innovationskonsulent Rasmus B. H. Larsen i de følgende to citater:

”Fordi, det som Odense Kongrescenter gav os af erfaring var, at der mødte næsten ingen borgere op. Altså der var 250 deltagere, men ni ud af ti var enten på lønningslisten i Odense Kommune eller var professionelle frivillige.” (Bilag 4, 09:36).

Denne manglende deltagelse kan være et udtryk for, at nogle borgere eventuelt ikke har de ressourcer, som deltagelse i dette tilfælde kræver. Vi er dog opmærksomme på, at dette ikke nødvendigvis er den eneste forklaring på den begrænsede deltagelse af borgere.

”Udfordringen er hele tiden den, hvordan er det, man inviterer uden at være ekskluderende? Altså fordi, ligeså snart du inviterer, så er du jo ekskluderende. Der var ingen andengenerationsindvandrere ude i OCC [Odense Kongrescenter] vel? (...) For det er et bestemt ressourcebehov, det kræver, at komme sådan et sted hen.” (Bilag 4, 15:55).

I Odense Kommune er man altså bevidst om denne integrative problemstilling, og forsøger at arbejde videre med udfordringen omkring, hvordan man inddrager borgere uden at være ekskluderende.

Alt efter hvilket syn på demokrati man tillægger denne analyse, viser der sig altså både fordele og ulemper ved borgerinddragelsesprocessen i Odense Kommune. Dette synes også at være tilfældet i flere af de andre anvendte cases. I Hedensted Kommune har man eksempelvis valgt at lade lokalrådene facilitere inddragelsesprocessen (Bilag 6, 17:16), i Svendborg Kommune forsøgte man at nå borgerne gennem Facebook (Bilag 8, 00:33) og i Kgs. Enghave i Københavns Kommune valgte man at invitere alle borgere til borgermøde, dog med et særligt fokus på forskellige interessegrupper i området (Bilag 5, 9:20). Ovenstående eksempler viser alle i højere eller mindre grad, at tiltagens udformning kan være problematisk i forhold til risikoen for ekskludering af nogle borgere. I Svendborg Kommune kan det eksempelvis, ud fra et integrativt demokratisyn, være problematisk at digitalisere inddragelsesprocessen gennem brug af Facebook, idet det ikke nødvendigvis er alle borgere, som har en profil på Facebook. Problemstillingen synes dog også at være tilstede i Hedensted Kommune, hvor man har valgt, at lade lokalrådene beslutte, under hvilket tema samt inden for hvilke rammer processen skal foregå. Dette kan også resultere i, at nogle borgere bliver ekskluderet, hvis de eksempelvis ikke har interesse for det valgte tema.

Omvendt kan der også ses aspekter ved de forskellige processer, som er positive set ud fra et integrativt perspektiv. I forbindelse med kvarterløftet i Kgs. Enghave i Københavns Kommune, fortæller sekretariatsleder Lykke Leonardsen:

*”Og man oplevede den samme enorme ansvarlighed over for brugen af midlerne. Den der fokus på, at pengene skulle komme mange til gode (...) Jeg synes, de var **enormt** gode til at*

tænke, det fælles bedste. Helt klart. Og jeg synes, man skulle dyrke den del noget mere. Jeg synes man skulle turde.” (Bilag 5, 39:12).

Ovenstående citat viser altså, at borgerne i forbindelse med denne proces havde et stort fokus på det fælles bedste fremfor individuelle interesser, hvilket er i tråd med det integrative perspektiv på demokrati. Samtidig giver sekretariatslederen dog også udtryk for, at der i Københavns Kommune kan være en tendens til i højere grad at anskue borgerne ud fra et aggregativt perspektiv, idet hun opfordrer til, at man i kommunen burde turde, at dyrke denne form for inddragelse noget mere. At man som kommune bør stole på, at borgerne er ansvarlige og i stand til at tænke ”det fælles bedste” fremfor varetagelse af personlige interesser.

I samme case finder man også eksempler på befolkningens læring og deres engagement i demokratiet, som også udgør en vigtig del af det integrative perspektiv.

*”Det kræver jo nogle gange en viden, som det kan være svært at have. Og **forståelse** for det her, på et lokalt niveau. Altså, det var også helt tydeligt, at for mange borgere var det en enorm øjenåbner, den der proces.” (Bilag 5, 41:41).*

Ovenstående citat viser altså, at borgerinddragelsesprocessen i Kgs. Enghave også var forbundet med en grad af læring for borgerne, hvilket igen er i tråd med det integrative perspektiv.

I Kolding Kommune er man ligeledes opmærksom på vigtigheden af denne tillid til, at borgerne er i stand til at forvalte en beslutningsproces ansvarligt og til gavn for fællesskabet:

”Så den der tillid til, at borgerne faktisk kan... Ikke bare er nogen, der kræver ind, men kan lave fornuftige beslutninger, fornuftige forslag til beslutninger. Det er vel også det, der er grundpræmissen i det her, tænker jeg (...) Og ikke kun er sådan nogle nyttemaksimerende individer.” (Bilag 3, 17:24).

I Svendborg Kommune synes man også at opleve, at det aggregative perspektiv til en vis grad danner grundlag, for kommunens syn på borgerne. I forbindelse med, hvorvidt møder om kommunens budget bør ligge så tidligt, at borgerne reelt har mulighed for at påvirke beslutningsprocessen, fortæller kommunikationsdirektør Kim Barren:

”Det, der taler imod det, hvis vi holder det tidligere, for eksempel i foråret, så har vi fra administrationens side ikke rigtig noget overblik over, hvordan tingene kommer til at se ud. Men hvor mit argument i forhold til Økonomiudvalget er, at det er muligt, vi ikke har det, men hvis vi mener noget med borgerinddragelse og vil lytte til borgerne og deres forslag, så nytter det ikke noget, at vi først får deres forslag, når vi stort set har lavet budgettet færdigt.” (Bilag 8, 15:59).

Ovenstående citat kan være et udtryk for, at man i Svendborg Kommune ikke har tilstrækkelig tillid til, at borgerne vil kunne prioritere og træffe beslutninger, som er ansvarlige og til gavn for fællesskabet.

Samtidig pointerer kommunikationsdirektør Kim Barren dog, at selv han er bevidst om vigtigheden af, at borgerne har reel mulighed for at påvirke beslutningsprocesser i forbindelse med borgerinddragelsesprocesser.

Denne indstilling kan man også finde i casen fra Odense Kommune, hvor innovationskonsulent Rasmus B.H. Larsen fortæller: *”Jeg tror, at nogen forventer, at borgerne ikke kan sætte sig ud over det der sådan meget praktiske.”* (Bilag 4, 26:39). Dette citat kan ligeledes anses som værende et udtryk for, at man i Odense Kommune til en vis grad ikke har tillid til, at borgerne ikke kan finde frem til løsninger, som er mere bæredygtige end lavpraktiske.

9.1.2. Grader af inddragelse

Som beskrevet i afsnit 8.1.2., findes der forskellige definitioner af begrebet borgerinddragelse, som synes at hænge sammen med graden af inddragelse. Tortzen skelner i den forbindelse mellem fem forskellige typer af inddragelse men pointerer, at borgerne skal inddrages så tidligt i processen, at de reelt har mulighed for at påvirke den endelige beslutning. Agger, Hoffmann og Torpe inddeler ligeledes inddragelsesprocessen i forskellige faser og niveauer.

Anskuer man de udvalgte cases ud fra denne del af teorien, som omhandler graden af inddragelse, ser man store forskelle de forskellige kommuner imellem.

I Odense Kommune er man i overensstemmelse med Tortzen bevidst om, at graden af inddragelse har betydning for, hvorvidt der overhovedet er tale om borgerinddragelse.

*”Og så virkelig tage borgerne på ordet og sige, det må ikke være en påtaget borgerdialog. Altså høringer er ikke borgerdialog, høringer er noget andet (...) Altså hvordan er det, vi sikrer en reel borgerdialog? Der hvor vi faktisk inviterer borgerne ind, så de kan **påvirke** de projekter, vi sidder med. Ikke for at høre om de projekter, vi sidder med. Men for reelt at påvirke dem.”* (Bilag 4, 17:09).

Ifølge Agger og Torpe kan der godt være borgerinddragelse forbundet med høringer, graden af inddragelse er i disse tilfælde ofte blot forholdsvis lav. Holder man den første del af casen fra Odense Kommune, som omhandler dialogmødet, op mod Agger og Hoffmanns deltagelsesstige, vil man her befinde sig på det midterste trin, dialog. Det betyder, at man har hørt borgerne, men at de ikke nødvendigvis har indgået i et samarbejde med kommunen efterfølgende.

Tortzen derimod taler for, at graden af inddragelse er afgørende for, hvorvidt en proces kan betegnes som borgerinddragelse, hvilket ovenstående citat viser, at man til en vis grad er enig i i Odense Kommune. I forbindelse med Svendborg Kommunes tiltag om afholdelse af borgermøde på Facebook, ser man et eksempel på, at graden af inddragelse i den forbindelse har været forholdsvis lav. Dette hænger sammen med, at budgetplanlægningen hvert år påbegyndes i foråret, men at borgerne først blev inddraget i september, hvor budgettet stort set var færdigt:

”Men vi har efterfølgende diskuteret, at hvis man skal gøre sådan noget her en anden gang, og det skal have relation til kommunens budget, så skal man holde det tidligere (...) Så nytter det ikke noget, at vi først får deres forslag, når vi stort set har lavet budgettet færdigt.” (Bilag 8, 15:21).

Ifølge Agger og Hoffmann er der altså i denne forbindelse igen tale om en lavere grad af inddragelse, som igen kan placeres på dialogtrinnet på deltagelsesstigen. Ifølge Tortzen er der derimod slet ikke tale om faktisk borgerinddragelse, når borgerne ikke har reel mulighed for at påvirke beslutningsprocessen. På baggrund af ovenstående kan man altså diskutere, hvornår der egentligt er tale om borgerinddragelse? Måske er det netop en diskussion som, man bør rejse rundt omkring i kommunerne? Ud fra vores vurdering kunne det være gavnligt at få diskuteret og defineret, hvilke faktorer, der skal være opfyldt, før man kan tale om faktisk inddragelse af borgerne. Dette underbygges ligeledes af følgende citater fra innovationskonsulent Rasmus B. H. Larsen fra Odense Kommune:

”Fordi, der er jo masser af eksempler på høringer. Der er høringer hele tiden i By- og Kulturforvaltningen. Spørgsmålet er, om det er borgerinddragelse? (...) Fordi, der er da masser af mennesker, som vil sige: Jamen vi har masser af borgerinddragelse. Altså, vi hører borgerne hele tiden. Der kommer kun to fordi, de ved, de får ikke lov til at sige noget og den her vej, den ligger her uanset, hvad de siger. Men vi har da borgerinddragelse, ikke også?” (Bilag 4, 17:53).

Vi finder det problematisk, at graden af inddragelse i nogle tilfælde er så forholdsvis lav, at borgernes mulighed for indflydelse reelt set ikke er tilstede.

9.1.3. Bevæggrunde for inddragelse

Som beskrevet i afsnit 8.1.2.1., taler de forskellige teoretikere også om, hvorfor man bør inddrage borgerne. Flere af teoretikerne påpeger, at inddragelse af borgere blandt andet kan bidrage med nytænkning og mere målrettede løsninger. Under indsamlingen af vores empiri kom det til udtryk, at flere af respondenterne fra de forskellige kommuner havde svært ved at svare på, hvorfor man arbejder med borgerinddragelse i den pågældende kommune. Flere af kommunerne fortæller, at borgerinddragelse i høj grad handler om at strække de offentlige midler længere. På denne måde synes fokus altså at være på, hvordan man som kommune kan få enderne til at nå sammen i et budget, som bliver mindre og mindre, fremfor de fordele ved inddragelse af borgere, som Agger, Hoffmann og Torpe fremhæver. Man kan derfor få det indtryk, at borgerinddragelse til en vis grad sker på baggrund af nød eller pligt, fremfor på baggrund af lyst. Som eksempel fortæller respondenterne fra Hedensted Kommune:

”En af de ting man ville prøve at tænke innovativt omkring, var under en overskrift, der hed: Slip civilsamfundet fri (...) hvor man simpelthen udvalgte de formænd eller ressourcepersoner fra foreninger og nøglepersoner fra erhvervslivet og måske handelsstadsforeninger og holdte et møde med dem og sagde: Vi har nogle tanker om, hvordan kan vi strejke de offentlige midler bedre” (Bilag 6, 01:34).

I Odense Kommune henvises der ligeledes til en bedre udnyttelse af de offentlige midler som begrundelse for, hvorfor man begyndte at arbejde med borgerinddragelse:

”(...) kommunen har et strammere budget, end de har haft i lang tid. Der er udsigt til, at det her budget bliver mindre og mindre. Men på trods af det, vil vi gerne levere kvalitet til borgerne.” (Bilag 4, 01:05).

I forbindelse med borgerinddragelsesprocessen i Kgs. Enghave i Københavns Kommune, synes man dog også at være bevidste om, hvilke fordele der kan være forbundet med at inddrage borgerne. Lykke Leonardsen giver i den forbindelse et eksempel, hvor borgerne havde en større lokal viden, som kom planlæggerne til gavn i forbindelse med anlæggelsen af en plads i kvarteret.

"(...) altså det der lokale perspektiv, og hvordan bruges byens rum, og hvordan leves livet ude lokalt? Det kan vi aldrig have som planlæggere, der sidder herinde (...) altså, det der eksempel, som at den lokale viden har en stor betydning. Og det er det samme, jeg synes vi havde masser af eksempler. Jeg synes bare den der er så... helt klar på, hvad det er for en kvalitet man får, når man har borgerne med ind i sådan en proces ik?" (Bilag 5, 22:29).

Ovenstående citat underbygger Tortzens andet argument for borgerinddragelse, nemlig at borgerne skal opfattes som en ressource, der via deres rolle som medborgere i samfundet kan bidrage med erfaringer og løsningsforslag i deres lokalsamfund.

9.1.4. Hvem skal inddrages?

Ligeledes taler de førnævnte teoretikere om vigtigheden af at være bevidste om, hvem der skal inddrages. Borgere inddrages i den forbindelse i forskellige grupper og i forlængelse af denne inddeling, tales der også om borgernes ressourcer som en vigtig faktor, der også bør medregnes i overvejelserne omkring borgerinddragelsesprocesser. Ud fra vores vurdering vil udformningen af en borgerinddragelsesproces uundgåeligt ofte være forbundet med visse ressourcer, og vil til en vis grad også tale mere til nogle borgere end til andre. Gennem vores indsamlede empiri tegner der sig et mønster af, at flere kommuner finder netop denne del af processen udfordrende. I Svendborg Kommune har man forsøgt at imødekomme denne problemstilling ved at inddrage et nyt medie, Facebook. Tanken er i den forbindelse, at Facebook som medie vil kunne tiltrække de yngre borgere, som ellers ikke deltager i inddragelsesprocesser. Derudover anser man også mediet som en mulig løsning på mange borgeres knappe tidsmæssige ressourcer:

"Sådan et almindeligt borgermøde trækker et sted mellem fem og 20 mennesker. Hertil kommer politikere og embedsmænd, men nogle gange, ofte, så er der altså flere embedsmænd og politikere, end der er almindelige borgere" (Bilag 8, 01:30)

"Så det var målet, at sige: Okay, kan vi få flere borgere til at deltage i et borgermøde via Facebook? Et andet delmål var sådan set, at vi godt ville have fat i nogle andre borgere. Vi ville godt have fat i nogle yngre borgere også." (Bilag 8, 01:38).

I Svendborg Kommune er man altså bevidste om, at udformningen af inddragelsesprocessen kan have betydning for, hvilke borgere, der deltager. Man kan i den forbindelse stille spørgsmålstejn ved, om det

ensidige fokus på inddragelse gennem Facebook, kan udelukke andre borgere. Som tidligere beskrevet er anvendelsen af dette medie også forbundet med visse ressourcer, som kan udelukke andre grupper af borgere. I Svendborg var man opmærksom på, at denne problemstilling kunne være til stede i forbindelse med afholdelse af borgermødet på Facebook:

"(...) hvis der nu var nogle borgere, som ikke havde en computer, og det kan jo godt være. Bare fordi alle vi andre har, er det ikke sikkert, andre har. Så ville de [byrådet] gerne have, at der skulle kunne være mulighed for, at man kunne møde op." (Bilag 8, 02:37).

Og man fandt da også en løsning på dette, ved også at gøre det muligt for borgere at møde op på Rådhuset:

" (...) vi installerede en computer oppe i kantinen og der sad min kollega, Søs, oppe og så var det meningen at, hvis der kom nogle borgere, så kunne de sætte sig der op, for så kunne vi hjælpe dem med at sidde og skrive ind på computeren, hvis de ikke havde." (Bilag 8, 02:54).

Grethe Dam fra Hedensted Kommune fortæller også, at netop dette aspekt er en af de største udfordringer ved at inddrage borgere. Hun fortæller, at man i 2012 tog til Manchester for at søge inspiration. Hun henviser i den forbindelse til betegnelsen Tordenskjolds soldater, som ligeledes bliver anvendt af Agger og Hoffmann om de borgere, som udviser stort engagement og overskud til frivilligt arbejde.

"Og syntes, det var rigtig, rigtig interessant i forhold til helt specifikke lokalområder. Og i forhold til egentlig at få nogle borgere, decentralt, til i højere grad, at engagere andre end Tordenskjolds soldater." (Bilag 6, 07:56).

I Odense Kommune møder man den samme problemstilling, men man har her valgt en anden indgangsvinkel. Hvor flere af de andre kommuner synes at fokusere på, hvordan man sikrer repræsentativitet, og at så mange borgere som muligt deltager, arbejder man her med at inddrage de borgere, som rent faktisk har lyst til at bidrage. Ud fra vores vurdering er dette også en vigtig pointe, idet man må være bevidst om, at det førnævnte aggregative demokratisyn også kan komme til udtryk hos borgerne selv. Nogle borgere har muligvis ikke lyst til at blive inddraget, idet de forventer, at de repræsentanter, som de har stemt på, er i stand til at varetage deres interesser. Rasmus B.H. Larsen fra Odense Kommune fortæller i den forbindelse:

"(...)hvad gør vi så for at få ramt bredt? Uden at man snakker repræsentativitet, og uden at man laver spørgeskemaer. Altså, det er jo ikke det, vi er ude efter. Vi er ude efter de borgere, som har lyst til at bidrage." (Bilag 4, 16:30).

Det kan synes som en umulig opgave at sikre, at alle borgere har de ressourcer det kræver at deltage i en inddragelsesproces. Processens udformning vil unægtelig altid til en vis grad henvende sig mere til nogle borgere end til andre. Odense Kommunes tanke om at fokusere mindre på repræsentativitet og i stedet fokusere på de borgere, som rent faktisk har lyst til at bidrage kan være en mulig måde at imødekomme denne problemstilling på. På denne måde tager man også hensyn til, at nogle borgere eventuelt kun har lyst til at bidrage gennem afstemning og ikke ved at blive inddraget i processer. Samtidig bør man dog også sørge for, at udformningen af processen så vidt muligt henvender sig til så bredt et udsnit af borgere som muligt.

Ud fra vores vurdering, og i overensstemmelse med Agger, Hoffmann og Torpe, er det vigtigt, at kommunerne får rejst en diskussion om, hvilket niveau en inddragelsesproces skal foregå på, samt hvornår der er tale om egentlig inddragelse. I forlængelse heraf bør man i højere grad også få defineret, hvad formålet med inddragelsesprocessen er for herigennem at kunne udvælge det niveau, som går bedst i spænd med dette formål.

9.1.5 Tidspunkt for inddragelse

I forbindelse med spørgsmålet om hvornår borgerne skal inddrages, som beskrevet i teori afsnittet, henviser Agger og Hoffmann igen til de forskellige opfattelser af demokrati. Som tidligere beskrevet, har man i Svendborg Kommune valgt at inddrage borgerne sent i processen omkring budgetplanlægning, og i det tidligere indsatte citat ser man et eksempel på disse modstridende demokratiopfattelser.

Kommunikationsdirektøren beskriver i den forbindelse, at Økonomiudvalget havde betænkeligheder ved at afholde et sådan borgermøde tidligere i processen, idet det ville være forbundet med en risiko for, at man mistede overblikket over, hvordan tingene ville komme til at se ud. Dette kan være et udtryk for en aggregativ demokratiopfattelse, idet politikerne ser sig selv som folkevalgte repræsentanter, hvis opgave er at formulere de overordnede målsætninger. Borgerne vil derimod ofte være orienterede mod en integrativ demokratiopfattelse, idet de ofte gerne vil være med til at debattere præmisserne for beslutningerne, i dette tilfælde i forbindelse med budgetplanlægningen. Dette kan vi dog ikke vide med sikkerhed, idet vi ikke har talt med de borgere, som deltog på mødet.

Denne aggregative demokratiopfattelse kan altså til en vis grad stå i vejen for, at borgerne bliver inddraget tidligt i processen. Ifølge teoretikerne er det netop vigtigt, at borgerne bliver inddraget så tidligt så muligt,

idet det kan føre til konflikter mellem borgere og kommune, hvis de store linjer i processen allerede er fastsatte, når borgerne inddrages. Både i Odense Kommune og i Københavns Kommune, synes man at være opmærksomme på vigtigheden af, at inddrage borgerne så tidligt som muligt i processen, for at sikre reel indflydelse:

*"(...) vi skal have borgerne ind, **inden** vi har nogle løsninger. Altså, de skal være med til at definere problematikker, og de skal være med til efterfølgende også at definere løsninger sammen med fagpersonalet"* (Bilag 4, 18:56).

Det er dog vigtigt at pointere, at dette udsagn ikke er kendetegnende for den beskrevne borgerinddragelsesproces i Odense Kommune, men derimod er et eksempel på, hvad de lærte af processen omkring Ny Virkelighed – Ny Velfærd.

*"Det jeg kan se, at de gør i dag også, det er væsentligt mere styret, end det vi havde dengang (...) Men altså, da vi startede borgerinddragelsesprocessen, så sagde vi: Nu er tavlen visket **fuldstændig** ren. Nu vil vi gerne høre **jeres** idé. Og det var dem, vi tog udgangspunkt i."* (Bilag 5, 32:12).

På denne måde kan de to ovenstående citater være et udtryk for en integrativ demokratiopfattelse, idet man ønsker at inddrage borgerne så tidligt i processen, at de reelt også har mulighed for at påvirke den. Der kan altså være flere forskellige demokratiopfattelser på spil, når man taler om, hvornår borgerne skal inddrages i processen. Dette kan være årsag til, at borgerne eksempelvis ikke inddrages tidligt men derimod først, når de store linjer er blevet fastlagte.

9.1.6. Beslutningsarenaer

Som tidligere beskrevet taler Agger og Hoffmann ligeledes om vigtigheden af at reflektere over, hvilke arenaer en borgerinddragelsesproces kan foregå i. Der findes i dag mange forskellige arenaer, som giver borgerne mulighed for inddragelse og deltagelse, men samtidig kæmper alle disse arenaer indbyrdes om borgernes tid, opmærksomhed og deltagelse. Det kan derfor være en fordel at udvikle metoder, som også appellerer til mere travle mennesker. I størstedelen af de udvalgte cases kræver processen, at borgerne skal møde op et bestemt sted i et bestemt tidsrum, og derudover også afsætte tid og opmærksomhed til at eksempelvis udvikle og videreformidle idéer, samt sætte sig ind i forskelligt materiale.

Et eksempel på en metode, som i højere grad appellerer til travle mennesker, kan man finde i casen fra Svendborg Kommune. Man synes her at være opmærksom på, at netop borgernes ressourcer i form af tid

og engagement er en udfordring i forhold til inddragelsesprocesser. Ved at gennemføre et borgermøde om kommunens budget på Facebook, har man forsøgt at imødekomme denne udfordring:

”Og så kunne deltagerne, samtidig med, at du kunne sidde og følge med i fodboldlandskampen, eller man kan gå og lave nogle andre ting, fordi man kan gå fra og til lidt i modsætning til, hvis du går ned til et møde, så sætter du dig ind i det her lokale, og så bliver du som udgangspunkt siddende (...) Der er heller ikke noget med, at du skal ud og skaffe babysitter til børnene eller alle mulige andre ting vel?” (Bilag 8, 18:33).

9.1.7. Succeskriterier

Endeligt taler Agger og Hoffmann, som tidligere beskrevet, også om, hvilke succeskriterier der er forbundet med inddragelsesprocessen. Disse vil naturligt ofte være knyttede til det tidligere beskrevne formål med processen samt være forskellige alt efter, om man er politiker, borger eller embedsmand. I flere af vores interviews med de forskellige kommuner kommer det til udtryk, at formålet og de dertil knyttede succeskriterier ikke har været fuldstændigt definerede i forbindelse med de forskellige processer.

I Svendborg Kommune synes det altoverskyggende succeskriterium at være, at inddrage flere borgere, altså et kvantitativt udbytte. Dette er et succeskriterium som, ifølge Agger og Hoffmann, ofte er formuleret af politikere.

”Vores succeskriterium var, at der skulle komme flere borgere, eller være flere borgere aktive end der plejede at være til et almindeligt borgermøde (...) Et andet delmål var sådan set, at vi godt ville have fat i nogle andre borgere, vil ville godt have fat i nogle yngre borgere også.” (Bilag 8, 01:30).

I forhold til hvorvidt disse succeskriterier blev indfriet, fortæller kommunikationsdirektør Kim Barren: *”Og hvad vi også kunne se var, at der var rigtig mange unge kvinder, som deltog (...)” (Bilag 8, 17:44).* Der deltog ca. 150 borgere på det digitale borgermøde i Svendborg (Bilag 9), som er en mangedobling af de fem til tyve borgere, som normalt deltager, som beskrevet i et tidligere citat. På denne måde kan man argumentere for, at det kvantitative udbytte, som blev sat som succeskriterium for denne proces, er blevet opfyldt. Dog kan man også argumentere for, at formuleringen ”flere borgere” er temmelig bred, og på den måde kunne succeskriteriet også være opfyldt, hvis for eksempel blot 30 borgere havde deltaget. Ligeledes er formuleringen yngre borgere heller ikke særligt præcis, for hvor unge er yngre borgere?

Ud fra vores vurdering er det også vigtigt, at have fokus på det kvalitative udbytte, man kan opnå ved inddragelsesprocesser. Dette kunne eksempelvis være læring, samt borgernes evne til fremadrettet at opnå

indflydelse i samfundet. Vi er bevidste om, at disse faktorer kan være svære at måle, men vi er samtidig af den opfattelse, at netop disse faktorer i højere grad kan være med til at forankre borgerinddragelse i de danske kommuner, idet borgerne herigennem opnår kompetencer i forhold til netop at indgå i inddragelsesprocesser.

I forbindelse med inddragelsesprocessen i Kolding Kommune, var der ikke opstillet nogle succeskriterier. Det er dog i den sammenhæng vigtigt at pointere, at vores interview er foretaget med Sussi Mack fra Socialt Udviklingscenter, som var samarbejdspartner på processen. Derfor ved vi ikke med sikkerhed, hvorvidt der var opstillet succeskriterier fra kommunens side.

”Nej. Det havde vi ikke [opstillet succeskriterier]. I denne her sammenhæng, der prøvede vi det bare af. Der var det relativt løst og afprøvende. Så her i anden omgang, hvor vi så laver det nu med Vallensbæk³⁶, der har vi sat et succeskriterium op for, hvor mange vi forventer, der skal være med og sådan noget.” (Bilag 3, 10:40).

I ovenstående citat er det altså igen et kvantitativt succeskriterium, der bliver opstillet i forbindelse med det fremtidige samarbejde med Vallensbæk Kommune.

I Hedensted Kommune er formål og succeskriterier ligeledes temmelig løst formulerede: *”Ja, vi vil gerne få erfaringer med forskellige måder at tænke borgerbudgettering på.”* (Bilag 6, 22:16). Antallet af borgere, samt det at opnå erfaring med borgerinddragelsesprocesser synes altså at være kendetegnede for de succeskriterier, der er blevet formuleret i forbindelse med inddragelse af borgere i de forskellige kommuner. Dog synes der samtidig at være en tendens til, at formål og succeskriterier er relativt løst formulerede i de forskellige kommuner. Ud fra vores vurdering hænger formål og succeskriterier uløseligt sammen, og det kan derfor være vanskeligt at opstille velformulerede succeskriterier, når formålet ikke er tydeligt. Samtidig kan disse manglende succeskriterier, eller bredt formulerede succeskriterier, muligvis have den effekt, at borgerinddragelsesprocessen kommer til at mangle retning, samt at alle ikke arbejder frem mod det samme mål, idet dette ikke er tydeligt beskrevet.

9.1.8. Processen

I forhold til ovenstående fremstiller Agger, Hoffmann og Torpe forskellige faktorer, som det kan være gavnligt at se nærmere på. Man kan eksempelvis se nærmere på, hvordan borgerne inviteres til dialog. Som

³⁶ Efter tiltaget i Koldings Kommune, har SUS indgået et samarbejde med Vallensbæk Kommune om et lignende tiltag

tidligere beskrevet er der i forbindelse med casene fra henholdsvis Odense Kommune, Svendborg Kommune, Københavns Kommune og Kolding Kommune tale om forholdsvis åbne netværk. Dette betyder, at alle borgere i princippet er inviteret til at deltage. Som tidligere nævnt hænger denne deltagelse dog også sammen med ressourcer, hvorfor det muligvis ikke er alle borgere, som reelt har mulighed for at deltage alligevel. I casen fra Hedensted Kommune er der tale om et mere lukket netværk, idet man i første omgang kun inviterede de etablerede lokalråd til dialog.

Ligeledes er det ifølge teoretikerne vigtigt at være opmærksom på, hvorvidt borgerne føler at deres deltagelse har en værdi, samt at spillereglerne er klare. Sagt med andre ord, hvor gennemsigtig processen er. I forbindelse med inddragelsesprocessen i Kgs. Enghave i Københavns Kommune, oplevede de netop problemer i forhold til, hvorvidt spillereglerne var tydeligt formulerede.

”Jamen altså, man skal jo være opmærksom på, at forventningsafstemme. Jeg ved godt, at det bliver sagt til hudløshed, men det er enormt vigtigt, at man prøver, så godt man overhovedet kan, at sådan sige til folk: Hvad er det, I får indflydelse på? Hvad er præmisserne?” (Bilag 5, 31:25).

Baggrunden for ovenstående citat er, at man i Kgs. Enghave fandt det nødvendigt, at justere på nogle målsætninger og indgå kompromisser senere i processen:

”Så var vi nogen, som foreslog, at så skulle man måske justere på nogle af de her målsætninger. Eller acceptere kompromisser. Og det var der nogle borgere, som havde det meget, meget svært med. De syntes, at så gav vi bare op og systemets mænd og så videre. Så det kunne være en konflikt, vi kunne løbe ind i. Jeg plejede at kalde dem kvarterplans-fundamentalisterne” (Bilag 5, 26:07).

Man kan ligeledes argumentere for, at den manglende gennemsigtighed i processen også findes i casen fra Svendborg Kommune. Som tidligere beskrevet blev borgerne i dette tilfælde inddraget relativt sent i processen, hvilket betød, at graden af borgernes mulighed for reel indflydelse var forholdsvis lav. Man må gå ud fra, at borgerne forventer en vis grad af indflydelse, når de inviteres til dialog og efterfølgende deltager, hvorfor dette kan ses som problematisk for inddragelsesprocessen i Svendborg. Denne problemstilling hænger i høj grad også sammen med, hvorvidt borgerne føler, at deres deltagelse har en værdi. Man kan argumentere for, at borgerne vil have svært ved at føle deres deltagelse som værdifuld, når

de bliver bedt om at indgå i en dialog omkring et budget, som i princippet allerede er fastlagt. Ud fra vores vurdering er der i dette tilfælde til en vis grad tale om en borgerdialog af en mere fiktiv karakter, idet borgerne ikke har reel indflydelse på budgetplanlægningen.

I Odense Kommune er man efter inddragelsesprocessen blevet bevidste om vigtigheden af, at borgerne kan gennemskue processen, samt at de føler, at deres deltagelse har en værdi.

*”Hvorfor møder de ikke op til sådan nogle arrangementer? Og det de siger typisk, det er, at det ikke er en anledning, når kommunen inviterer. Altså, invitationen fra kommunen til den der bredde, åbne borgerdialog, det er simpelthen ligegyldigt for dem. (...) Der er flere af dem, der siger også: Det bliver jo ikke til noget alligevel. Altså, I hører os, fordi I **skal** høre os. I hører os ikke, fordi I vil bruge det til noget.”* (Bilag 4, 10:20).

Som ovenstående citat viser, er det altså vigtigt for borgerne i Odense Kommune, at deres deltagelse har en værdi, at der er tale om en reel indflydelse, når kommunen inviterer til dialog og inddragelse. Ligeledes er det også vigtigt for dem, at dialogen er konkret, hvilket kan være et udtryk for et ønske om, at processen er gennemskuelig. Samtidig viser det også, at flere borgere er af den opfattelse, at inddragelsen ofte er af fiktiv karakter, idet de er af den opfattelse, at kommunen inddrager dem af pligt og ikke af lyst. I forhold til, hvordan man har valgt at imødekomme ovenstående problemstilling, fortæller Rasmus B.H. Larsen:

”Man skal være ekstrem skarp på, hvorfor det er, at man har dialog med borgerne (...) fordi, borgerne gennemskuer det meget hurtigt. At hvis vi står, og ikke har en reel tanke med at gøre noget, med de input du får, så ved de det lige med det samme. Især fordi, de forventer det, før de kommer ind (...) Du skal gøre det reelt, og det vil sige, at bagud i organisationen skal du også være meget opmærksom på, hvad kan du bruge de her ting til?” (Bilag 4, 30:53).

Det fremhæves igen, at formålet med og succeskriterierne for borgerinddragelsen er meget vigtig for selve processen. Som tidligere beskrevet finder vi det problematisk, at kommunerne ofte har svært ved at formulere disse, idet de netop har en stor betydning for, i hvor høj grad inddragelsesprocessen bliver en succes. Sagt med andre ord kan man også argumentere for, at det kan være svært overhovedet at vurdere, hvorvidt formålet er blevet opfyldt og succeskriterierne nået, når disse ikke er formuleret tydeligt fra starten. Den manglende mulighed for netop at vurdere udbyttet af borgerinddragelse, kan ud fra vores vurdering have betydning for såvel borgernes som kommunens oplevelse af processen som udbytterig.

Ifølge Tortzen er det problematisk, at borgerinddragelsesprocesser ofte er *event*-prægede. I størstedelen af de cases, som anvendes i dette speciale, har processerne ud fra vores vurdering i høj grad karakter af et event. Der er tale om enkeltstående begivenheder og arrangementer, hvor det eksempelvis handler om, at der stilles penge på højkant til en god idé. Dette kan være problematisk, idet borgerinddragelse dermed ikke bliver en integreret arbejdsform og tankegang i kommunerne. Og konceptet bliver dermed mindre bæredygtigt. I Odense Kommune er man efterfølgende blevet opmærksomme på netop denne problemstilling:

”Det er blevet en tilgang til, hvordan arbejder vi konkret med borgerne? (...) Altså, pointen er, at det skal være en tilgang i Odense Kommune til borgerdialog. Det, der ligger i det her, det er, at der er den løbende borgerdialog.” (Bilag 4, 07:28).

Sussi Maack fra Socialt Udviklingscenter fortæller ligeledes, at hun er opmærksom på, at det ville tilføre borgerinddragelsesprocesser en værdi, hvis de udformes som mindre event-prægede:

”Men hvis man har sådan et rent demokratiseringsperspektiv på det, ville det jo være langt mere interessant, at man satte penge på højkant i forhold til mere grundlæggende beslutninger på lokalsamfundet (...) Så får vi pludselig en helt anden kadence i beslutningsprocesserne (...) Så hvis man sådan skal give den fuld gas på demokratiseringen, så tænker jeg, at så skal man op og have fat i nogle kommunale beslutninger, som man lægger ud til borgerne. Men det her [casen fra Kolding Kommune], det er jo et lille skridt. Det er et lille skridt på vejen.” (Bilag 3, 15:38).

9.1.9. Delkonklusion

I det ovenstående har vi analyseret og diskuteret de forskellige cases fra danske kommuner ud fra teorier om borgerinddragelse. Vi har beskrevet, hvorledes borgerinddragelsesprocesser kan anskues både ud fra et aggregativt og et integrativt perspektiv på demokrati, samt at der er forskellige fordele og ulemper forbundet med de forskellige cases, alt efter hvilket af disse perspektiver man anskuer ud fra. Af ulemper er det blandt andet blevet beskrevet, at man kan argumentere for, at nogle kommuner anskuer inddragelsesprocessen ud fra et aggregativt demokratiperspektiv, idet man ser en lavere grad af tillid til, at borgerne kan træffe ansvarlige beslutninger, som er til gavn for fællesskabet.

Samtidig har nogle kommuner efterfølgende oplevet, at borgerne faktisk har været i stand til netop at træffe ansvarlige beslutninger med fokus på det fælles bedste, hvilket er i tråd med et mere integrativt perspektiv på demokrati.

Vi har derudover også belyst vigtigheden af, at man i kommunerne i højere grad forsøger at definere begrebet borgerinddragelse. I den forbindelse finder vi det især vigtigt, at man definerer, hvor høj graden af inddragelse og indflydelse skal være, før man kan tale om reel inddragelse af borgerne. Ligeledes kunne det også være gavnligt for processen i højere grad, at få defineret formålet med samt succeskriterierne for denne. Som det er blevet beskrevet i afsnittet, ser vi en tendens til, at der til en vis grad fokuseres på kvantitative succeskriterier fremfor kvalitative succeskriterier.

Spørgsmålet om hvilke borgere, der skal inddrages samt disse ressourcer, er også blevet belyst i dette afsnit. Borgernes ressourcer samt spørgsmålet om, hvordan man sikrer, at alle borgere har de ressourcer, som deltagelsen kræver, synes at være en stor del af teorierne omkring borgerinddragelse. Samtidig gives der dog ikke, ud fra vores vurdering, løsninger til, hvordan denne problemstilling kan håndteres. Som beskrevet i afsnittet kunne en mulig løsning være, at sikre, at udformningen af selve processen, giver så bredt et udsnit af borgere som muligt mulighed for deltagelse. Den digitale løsning i Svendborg Kommune er et eksempel på en udformning, som er besparende i forhold til borgernes tidsmæssige ressourcer. Ligeledes vurderer vi, at et større fokus på at inddrage de borgere, som har lyst til at bidrage, kunne være en mulig måde at imødekomme denne problemstilling på. På denne måde tager man også højde for, at nogle borgere måske slet ikke har lyst til at blive inddraget i beslutningsprocesser.

Vi har ligeledes belyst spørgsmålet om, hvornår borgere skal inddrages i processen. Dette spørgsmål hænger igen, ud fra vores vurdering, sammen med vigtigheden af at få defineret begrebet borgerinddragelse. Man kan argumentere for, at jo tidligere borgerne inddrages i en proces, jo større mulighed vil de også have for at påvirke beslutningsprocessen, og de vil i forlængelse af dette givetvis også føle, at deres deltagelse har en værdi. Dette hænger også sammen med processens gennemsigtighed. Vi vurderer, at det er vigtigt, at processen er gennemskelig for borgerne, samt at spillereglerne omkring denne er tydeligt formulerede. Er dette ikke tilfældet, kan der opstå konflikter mellem borgere og kommune, som kan have betydning for udbyttet af processen, samt hvorvidt borgerne føler, at deres deltagelse har en værdi.

Afslutningsvis i dette afsnit har vi også pointeret, at der er en tendens til, at borgerinddragelsesprocesser i de danske kommuner er event-prægede. Denne tendens kan være medvirkende til, at inddragelse af borgere ikke bliver en integreret tanke- eller arbejdsgang i kommunerne, og det kan dermed være svært at sikre en vis bæredygtighed. Problemstillingen omkring denne manglende bæredygtighed hænger, ud fra vores vurdering, også sammen med de førnævnte manglende definitioner af formål og succeskriterier. Det

kan være problematisk efterfølgende at evaluere og vurdere udbyttet af en inddragelsesproces, når formål og succeskriterier ikke er tydeligt formulerede, og dette kan have betydning for, hvorvidt borgerinddragelse har mulighed for at udvikle sig mod et bæredygtigt koncept.

9.2. Forandringskommunikation

Vi finder vi det relevant at inddrage teorier om forandringskommunikation, i forhold til vores cases fra danske kommuner og deres erfaringer med implementering af borgerbudgettering og borgerinddragelse. Årsagen er, at vi ser alle nye tiltag som forandringer, det værende i forhold til ændringer i kommunernes organisationskultur, grundlæggende værdier og tankegange eller arbejdsgange og endelig i forbindelse med konkrete tiltag eller events. Vi ser en tendens til, at borgerinddragelse ofte er forbundet med forandringer.

Vi vil igennem vores interviewundersøgelse se nærmere på, hvorvidt man i disse tilfælde gør brug af strategier indenfor teorier om forandringskommunikation, i forhold til implementering af borgerinddragelse, samt hvorvidt disse strategier kan bidrage til processen. Dette sættes i forhold til, hvorledes det påvirker kommunerne som organisation i forhold til arbejdsgange og ændring af deres kultur samt grundlæggende værdier. For at kunne gøre dette, vil vi undersøge, hvilken type af forandring der er tale om, hvordan deres interne kommunikation er blevet tilrettelagt og om de muligvis kunne have optimeret denne. Yderligere vil vi belyse, hvordan kommunerne har tilrettelagt deres kommunikation til borgerne i forhold til præsentation af borgerinddragelsestiltagene. I dette tilfælde sidestiller vi borgere med medarbejdere i en organisation, da kommunernes opgave er, at kommunikere formål med udførelse af et borgerinddragelsestiltag videre til borgerne. Samtidig med at der også stilles krav til borgerne om at tage aktiv del, hvis tiltaget skal blive en succes.

Vi er bevidste om, at vi ud fra vores interview ikke er i stand til direkte at fortolke, hvorledes tiltagene har påvirket kommunens kultur og værdier. Samtidig vurderer vi dog, at vi til en vis grad vil være i stand til at udlede, hvilken mulig effekt, tiltagene har haft internt i kommunen.

9.2.1. Forandringer i organisationen

Ud fra vores interviewundersøgelser, samt som beskrevet i vores casebeskrivelser i afsnit 7 ses det, at kommunernes borgerinddragelsestiltag til en vis grad har haft karakter af at være eventbaserede i alle fem cases. Dette er også blevet belyst i det foregående analyseafsnit. Odense Kommune er den eneste af disse kommuner, der udover at arbejde eventorienteret, direkte har arbejdet med borgerinddragelse i forhold til en strategi, hvilket vi senere vil vende tilbage til og se på, hvorledes dette kommer til udtryk. Kvarterløftet

Kgs. Enghave arbejdede dog også med borgerinddragelse over en længere periode og ikke kun i forhold til et enkeltstående arrangement.

I de tilfælde, hvor man kun har arbejdet med borgerinddragelse indenfor en afgrænset periode og i forhold til et bestemt og enkeltstående event, er der som udgangspunkt tale om en forandring af første orden. Det lader ikke til, at der er sket et omfattende brud på organisationskulturen i nogle af de fire kommuner, netop fordi tiltagene er eventbaseret, og ikke umiddelbart synes at være en del af en større strategi eller vision. Tiltagene bliver tilpasset de tilstedeværende arbejdsprocesser, og aktørerne behøver ikke nødvendigvis at ændre på deres generelle fortolkningsramme af organisationen. Derfor kan man også se det som en form for transition, da man kan forestille sig, at tiltagene er et skridt hen imod at inddrage borgerne i højere grad. Tiltagene fremstår derfor som løbende småjusteringer, der bygger videre på organisationens kultur og rutiner. I og med at der er tale om en transition, må forandringerne også være sket proaktive. Dette kan eksempelvis ses i forhold til Hedensted Kommune, hvor borgerbudgetteringsprojektet oprindeligt udsprang i forlængelse af et innovationsprojekt, der gik under navnet: *Slip civilsamfundet fri*. Her holdt man møder i tre lokalområder med en række interessenter såsom borgmestre, lokalforeninger og nøglepersoner fra erhvervslivet (Bilag 6, 01:34). Hedensted Kommunes idé med disse møder var ifølge Grethe Riber Dam:

"(...) hvordan kan vi strejke de offentlige midler bedre, hvordan kan vi eventuelt kigge på, hvad foretager kommunen i jeres lokalområde nu som lokalområdet med fordel selv kunne gøre, imod at få frigivet nogle midler fra det offentlige til selv at håndtere det." (Bilag 6, 02:23).

I dette tilfælde er der tale om en emergent medarbejderdrevet forandring, der ikke er ledelsesstyret, men er udsprunget på et lavere organisatorisk niveau. Via Grethe Riber Dam, der med inspiration fra borgerstyret budgetteringsprojekter i Manchester, præsenterede dette for lokalrådet i Hedensted Kommune, hvorefter det til sidst endte med, at deres Økonomiudvalg bevilgede penge til projektet (Bilag 6, 08:19).

Det samme gør sig gældende i Svendborg Kommune. Her kom forslaget omkring afholdelse af borgermøder på Facebook på bordet for, at gøre det mere attraktivt for borgerne at deltage i debatter omkring budgetplanlægningen, herom forklarer Kim Barren:

"Og der kommer ikke ret mange til de der borgermøder, og hvert år så lægger vi sådan hovederne i blød, hvad kan vi nu gøre for at trække nogle borgere til. Så det gjorde vi også"

sidste år og så besluttede vi så og sige, det var faktisk mit forslag, jamen skal vi ikke prøve og holde sådan et digitalt borgermøde via Facebook? (...) og vi blev så enige om herhjemme, at det ville vi også prøve.” (Bilag 8, 00:48)

Kgs. Enghave områdefornyelse var et eksperiment i Københavns Kommune, hvor man lagde en stor del af de politiske beslutninger og administrationen ud i selve lokalområdet (Bilag 5, 04:50). Det vil altså sige, at man her søsatte et nyt tiltag, som dermed kan betragtes som en forandring. Den opstod som en planlagt strategisk transition, der altså skete proaktivt, i og med at beslutningen om at lave et bydelsforsøg blev taget fra politisk hold i kommunen.

Vi kan ikke sige, hvad der har været årsag til, at man i Kolding Kommune valgte at arbejde med borgerstyrede budgetter, da vores interview omkring Brændkjær Bestemmer var med den eksterne konsulent, Sussi Maack fra Socialt Udviklingscenter. Deres udgangspunkt for at indgå dette samarbejde var, at få erfaring med netop dette felt indenfor borgerinddragelse (Bilag 3, 02:05). Hvis man anskuer forandringen ud fra dette, er den derfor blevet skabt ud fra en proaktiv handling, der har fundet sted i kommunens omverden, og man kan opfatte SUS som en interessant.

9.2.1.1. Ny virkelighed – Ny velfærd en tilgang

I og med at Odense Kommune har valgt at arbejde så omfattende med strategien *Ny virkelighed – Ny velfærd*, må vi også gå ud fra, at den er med til at ændre i den grundlæggende tankegang og i organisationens fortolkningsramme. Dermed kan man se tiltaget som en forandring af anden orden. I forhold til tidshorisonten for *Sammen om Velfærd*, som oprindeligt startede som en kommunikationskampagne siger innovationskonsulent Rasmus B.H. Larsen:

”Så det vil sige, at det er kommet op på et andet plan, kan man sige (...) Det er noget vi arbejder konkret med, men det er blevet en tilgang til, hvordan arbejder vi konkret med borgerne.” (Bilag 4, 7:23).

Dermed bliver det også en forandring af større karakter, hvilket betyder, at der sker en transformation, da der er brudt med organisationens eksisterende rutiner, idet *Sammen om Velfærd* er med til at definere måden, man i Odense Kommune arbejder og tilgår borgerne på. Det er ikke kun en ændring af deres arbejdsprocesser men også en ændring af deres grundlæggende tankegang. Umiddelbart er der sket et brud på aktørernes fortolkningsramme, da de som en del af kommunen er ved at ændre syn på sig selv i forhold til borgerne. Om dette siger Rasmus:

"(...) og indse, at det er ikke dig, som står med svarene. Altså det er borgerne, som står med svarene. Og det er som kommune i virkeligheden meget svært. Altså, vi tror på tit, at vi ved bedst. Og det er jo det, som vi prøver at gøre op med nu og sige: Måske er det faktisk borgerne, som ved bedst." (Bilag 4, 31:37).

Ud fra vores interview er det svært at finde direkte eksempler, der viser et brud på kulturen i organisationen, men vi mener dog, at man alligevel godt kan argumentere for, at organisationskulturen er blevet brudt, idet man i Odense Kommune har valgt at implementere strategien *Ny virkelighed – Ny velfærd*. Forholdet mellem ændringer i kulturen hænger sammen med ændringer i organisationens struktur, men samtidig er der også sket en ændring i medarbejdernes tankegang, hvilket kommer til udtryk i ovenstående citat, og som netop er kendetegnene for ændringer i organisationskulturen. Hvordan arbejdsprocesserne direkte er ændret i Odense Kommune, er ligeledes svært at sige noget om ud fra vores interview med Rasmus B.H. Larsen men i og med, at både kulturen og strukturen er blevet ændret, formoder vi også, at forandringen har påvirket deres arbejdsprocesser, og ligeledes er måden de gjorde tingene på førhen også blevet ændret.

Ændringer i en organisations struktur kan ofte være forårsaget af en større krise, i eller uden for selve organisationen, i Odense Kommune er dette da også tilfældet. Den nyligt oprettede afdeling, Velfærdsudvikling, hvilken Rasmus er ansat i, arbejder med:

"(...) brugerdreven innovation med borgere og medarbejdere for at optimere det møde [Når kommunen møder borgerne]. Og optimering betyder at øh.. kommunen, og det er sådan set essensen i Ny-Ny [Ny virkelighed – Ny velfærd], at kommunen har et strammere budget end de har haft i lang tid. Der er udsigt til at det her budget bliver mindre og mindre." (Bilag 4, 00:53)

Det vil altså sige, at Odense Kommune har været nødsaget til at arbejde med borgerinddrageles og dermed implementere denne forandring, både i forhold til deres grundlæggende værdier og arbejdsgange men også i forhold til deres tilgang til måden at møde borgerne på. Man kan eventuel se det som en konsekvens af de ændringer den offentlige sektor i disse år gennemgår samt som en konsekvens af kommunalreformen. Vi udelukker dog ikke, at forandringen også kan udspringe af interne forhold i Odense Kommune, der bevirker, at deres budget er blevet mindre. Vi har dog ikke nok indsigt i deres budgetter til

at kunne konkludere på dette. Men alt andet lige er forandringen sket reaktivt, og den har karakter af at være fremkommet ud fra et Top-Down perspektiv og søsat af ledelsen.

9.2.1.2. Kommunernes interne kommunikation

Ligeegyldigt hvilken form for forandring der er tale om, er det vigtigt, at ledelsen får tydeliggjort overfor medarbejderne, hvorfor forandringen finder sted samt fremtidsvisionen og nødvendigheden af forandringen. Ud fra vores interviewundersøgelse er det svært for os at vurdere, hvorledes denne del af forandringsprocessen helt præcis har fundet sted i kommunerne, men vi kan finde eksempler på, at det i nogle kommuner til dels har mødt modstand i starten af processen.

Dette kommer til udtryk når Grethe Riber Dam forklarer, hvad der skete, da de præsenterede ideen om borgerstyret budgetplanlægning til lokalrådene:

"Nogle syntes, at det er da alligevel noget af en stor proces (...), hvordan skal man gøre det her og, fordi det er jo lidt en forståelse af et koncept (...) Og der var nogle, der fik paraderne op og syntes: Hold da kæft, kan det virkelig svare sig og skulle igennem sådan en lang proces, og sidde her og diskuterer en hel aften om der er noget nyt i det her og alt muligt. Sådan var det virkelig ikke også? Og så til faktisk, at nogle af de samme vendte på en tallerken og har sagt, forstod ideen; vi syntes det er fantastisk. De kan ikke rigtig se ideen men det er lidt den der for dem, der skal forstå tænkningen bag det, de er... det er lidt en hård proces indtil det bliver mere udbredt, at man forstå hele grundtanken i det, man får mange flere til at engagere sig og ytre sig." (Bilag 6, 25:35).

Det nye tiltag blev altså modtaget blandet i lokalrådene, det vil sige der hvor forandringen skulle implementeres. Her oplevede de både, at det blev modtaget positivt men også, at der i nogle tilfælde var modstand overfor denne forandring. Som Grethe også selv påpeger, handler det netop om at få medarbejderne til at forstå processen, og derudover forandringens nødvendighed, som vi har beskrevet tidligere. Det, at enkelte medarbejdere i lokalrådene ikke har haft en forståelse for forandringsprocessen, kan være et tegn på, at man fra kommunens side ikke har været i stand til at formidle formålet med forandringen klart samt nødvendigheden af denne. Dette er netop en af de fem faktorer Petersen opstiller som forklaring på, hvad der kan ligge til grund for modstand mod en given forandring. Hvordan man i Hedensted præcis har gjort for at imødekomme denne modstand kan vi ikke sige noget om, men i og med at Grethe Riber Dam påpeger: *"at nogle af de samme vendte på en tallerken og har sagt, forstod ideen; vi syntes det er fantastisk."* (Bilag 6, 26:14), må de videre i processen, eller dialogen med medarbejderne, have gjort formålet med og nødvendigheden af forandringen klart.

Et andet eksempel kan også ses i Hedensted Kommune, hvor Handelsstandsforeningen³⁷ i Tørve satte sig imod, at de skulle være med til at igangsætte og afholde et projekt angående borgerstyret budgetplanlægning. Deres reaktion var: *"Ja men, hvem skal drive sådan en proces?"* (Bilag 6, 28:17) Grethes kommentar til dette er: *"De sidder alle sammen og synes at de har hænderne fulde med deres frivillige arbejde i forvejen. Så det at få sammensat en komite der, det faldt ikke lige for."* (Bilag 6, 28:19). Dette kan ses som et eksempel på modstand mod forandring hvor: *forandringen udgør en umiddelbar trussel for målgruppens beskæftigelse eller væsentlige arbejdsforhold* (Petersen, 2000, s. 31). Ud fra hvad Grethe siger, tyder det på, at handelsstandsforeningen netop har været negative overfor tiltaget, da de har givet udtryk for, at de ikke har haft ressourcer til at kunne være drivkraft på en sådan proces. Dette kan man betragte som en form for trussel mod deres nuværende arbejde, hvis en sådan proces blev lagt ned over hovedet på dem.

9.2.1.3. Forandringsagenten i kommunen

Som vi beskrev i teori afsnit 8.2.3.1 er det vigtigt, at ledelsen skaber en koalition med nøglespillere i organisationen, de såkaldte forandringsagenter. Ud fra vores interviewundersøgelse ses der kun et eksempel på, at der er gjort brug af forandringsagenter i forhold til at implementere forandringerne organisatorisk i kommunerne. Eksempelvis fortæller Kim Barren fra Svendborg Kommune:

"(...) for vi havde netop gjort det, vores kommunaldirektør, som leder Økonomiudvalgsmøderne, eller rettere sagt er sekretær for dem, han fremlagde for dem, hvad det her var, og hvad konsekvenserne ville være." (Bilag 8, 29:26)

Som det fremgår af ovenstående citat, har man i Svendborg Kommune i dette tilfælde til en vis grad gjort brug af en forandringsagent i form af kommunaldirektøren. Af citatet fremgår det ligeledes, at man i Svendborg er bevidste om vigtigheden af, at anvende en forandringsagent. *"Der var fra politisk hold opbakning omkring det, de sagde: Det skal vi prøve! Men der var lige et par betænkeligheder omkring det."* (Bilag 8, 29:38)

Ud fra dette citat kan man argumentere for, at forandringsagenten, i dette tilfælde kommunaldirektøren, kan have haft en central rolle i forhold til politikerne modtagelse af forslaget om implementeringen af det nye tiltag.

³⁷ På daværende tidspunkt fandtes der i dette lokalområde ikke et lokalråd, der ligesom i de andre lokalområder kunne stå for implementeringen. Det har de da fået siden hen (Bilag 6, 28:07)

9.2.2. Forandringskommunikation og borgerne

9.2.2.1. Kommunikation til borgerne

Når det kommer til borgerinddragelse er det essentielt, at borgerne selv tager del i de givne projekter og bliver en aktiv del af disse. Derfor er det vigtigt, at kommunerne gør det klart overfor borgerne, hvorfor disse tiltag finder sted, og hvorfor det er vigtigt, at borgerne engagerer sig. Hvis man ser dette i lyset af forandringskommunikation, er det, som vi var inde på i afsnit 8.2.4.1: *Skabelse af den brændende platform*, essentielt at kommunerne så tidligt som muligt i processen skaber en forståelse, blandt borgerne, for selve processen. Til dette kan der gøres brug af forskellige kommunikationsstrategier. Hvordan det er gjort i praksis vil vi vise eksempler på i dette afsnit.

Samtlige af vores interviewpersoner giver eksempler på, hvorledes de har kommunikeret de givne borgerinddragelsestiltag ud til borgerne. I forbindelse med afholdelse af borgermøder under Kvarterløftet Kgs. Enghavess, gjorde man blandt andet borgerne opmærksomme på, at disse fandt sted ved at:

"(...)de blev annonceret i avisen, den lokale avis, og de blev annonceret ved at vi hængte opslag op i opgangene (...) Det var meget den vi var på. Opslag. Det var først allersidst i perioden, at jeg tror vi fik en hjemmeside." (Bilag 5, 28:25).

At det først var sidst i perioden projektet fik tilknyttet en hjemmeside, skal der ikke lægges en dybere mening i, da man skal huske på, at kvarterløftet i Kgs. Enghave startede i 1997, og at brugen af internettet og udviklingen af hjemmesider ikke var så udbredt på dette tidspunkt.

I dette tilfælde er der tale om en envejskommunikation, idet borgerne ikke havde mulighed for at indgå i en dialog igennem disse kommunikationskanaler. Et andet eksempel på dette ses i Svendborg Kommune, hvor de havde annonceret bredt:

"Forud for mødet, der havde vi annonceret om det. Og det havde vi gjort på Facebook, vi havde købt annoncer på Facebook, vi havde lavet en App på Facebook, og så havde vi ellers også brugt vores hjemmeside til at fortælle om det. Vi havde også kørt en radioannonce i Radio Diablo, den lokale radio. Vi havde annonceret i ugeavisen. Vi havde informeret på den infostander vi har stående nede ved McDonalds, når man kommer kørende, den der store infostander, der havde vi annonceret. Og vi havde også endelig annonceret i, vi har nogle infostandere ned ved busterminalen, hvor vi også havde informeret dernede." (Bilag 8, 04:54).

I disse to eksempler har man gjort brug af den såkaldte spray and tan strategi, hvor man har sendt information bredt ud til borgerne, og kommunerne har dermed håbet på, at det nåede ud til de borgerer, der kunne have været interesseret i denne information. Det bliver hermed også op til den enkelte borger selv, at vurdere om informationen er relevant. Kommunerne har dog afgrænset den ellers brede målgruppe, i og med at de har annonceret i de lokale medier. Og i Kgs. Enghave, der hvor borgerne, der kunne have interesse i at deltage befandt sig, så som ved opslag i opgange og i de boligområder, hvor borgerinddragelsestiltaget fandt sted. Eller som i Svendborg, hvor man ligeledes annoncerede via det medie, Facebook, hvor borgermødet blev afholdt, hvilket ifølge Kim Barren også havde sine fordele:

"Det er et jo oplagt at bruge mediet i sig selv, og bruge Facebook som annonceringsmedie, det er ikke, fordi det er voldsomt dyrt, og du rammer langt bredere end hvis du bruger traditionel annoncering. Man kan også målrette det ret.. På Facebook kan du målrette det meget vidt, vores annoncering den gik til Svendborg kommune, altså hvor der så er nogle geografiske bynavne i yderkanten af Svendborg Kommune, det er her, hvor vi skal op og ramme det" (Bilag 8, 20.17).

På trods af at man kan nå ud til flere via annoncering på Facebook, kan man også se det som, at de i Svendborg har indskrænket kommunikationen til de borgere, som kunne være interesseret i at deltage i et online borgermøde, i og med at de annoncerede på netop det samme medie, som hvor borgermødet blev afholdt. Under kvarterløftet i Kgs Enghave indskrænkede man ligeledes kommunikationen yderligere, så den i højere grad henvendte sig til den direkte målgruppe af tiltaget. Lykke fortæller om, hvordan de under projektet gjorde brug af den mere personlige henvendelse i deres kommunikation til borgerne: *"Man inviterede alle andelsboligforeningernes bestyrelser. Så kom der typisk en repræsentant fra hver forening."* (Bilag 5, 27:58).

Man har altså både gjort brug af en bred kommunikation og i nogle tilfælde samtidig været opmærksom på, at målrette sin kommunikation yderligere, både via personlig kontakt til borgerne men også via hvilke medier man har valgt at kommunikere igennem. En af grundene til, at man har valgt at gøre brug af en bred envejskommunikation til borgerne kan være, fordi man ikke ønsker at havne i en situation, hvor nogle borgere kan føle sig ekskluderede. Til dette siger Rasmus Balder: *"Udfordringen er hele tiden den, hvordan er det, man inviterer uden at være ekskluderende? Altså fordi, ligeså snart du inviterer, så er du jo ekskluderende."* (Bilag 4, 15:55). Netop spray and tan strategien er et godt værktøj til at imødekomme problemstillingen omkring risikoen for ekskludering, idet man herigennem når ud til et stort antal borgere, når man inviterer til for eksempel et borgermøde eller lignende. Det er vigtigt at supplere denne strategi

med andre kommunikationsstrategier, hvis forandringen skal have større chance for at blive succesfuld, og hvis man i højere grad vil imødekomme modstand. Eksempelvis har der også under kvarterløftet Kgs. Enghave været afholdt borgermøder undervejs i processen, hvor borgerne har haft mulighed for at få svar på deres spørgsmål og gå i dialog med kommunen/kvarterløftet.

Man kan yderligere gøre brug af en forandringsagent, hvilket vi i næste afsnit vil finde eksempler på, hvorledes det er gjort i vores cases.

9.2.2.2. Forandringsagenten

Vi vil i dette afsnit vise eksempler på, hvorledes kommunerne bevidst eller ubevidst gør brug af forandringsagenter i forhold til deres kommunikation med borgerne omkring borgerinddragelsestiltag, samt hvad det har betydet for de forskellige projekter at have en sådan tilknyttet.

Et eksempel på brug af en forandringsagent, set ud fra Kotters perspektiv er i Kolding Kommune, hvor man havde en socialboligarbejder, Vivi, der stod for en stor del af kommunikationen til de lokale borgere i forbindelse med projektet; Brændkjær Bestemmer. Dette havde de positive erfaringer med (Bilag 3, 13:58). Chefkonsulent Sussi Maack fra SUS siger:

*”Der skal være en lokal tovholder (...) Det boligsociale arbejde er **fuldstændig** afgørende. Der skal være en person, der er derude, som kan binde sammen (...)Der skal laves benarbejde, der skal knyttes kontakter, der skal laves udfordringer. (Bilag 3, 21:25)*

Det lader altså til at være et bevidst valg, at man i Brændkjær havde en socialboligmedarbejder tilknyttet projektet. Hvis vi betragter dette ud fra Kotters definition af en forandringsagent, kan man sidestille denne Vivi med den nærmeste leder, da hun er tæt på beboerne. Hun har en kontakt til dem i forvejen, og hun kender dem. Desuden kan man sige, at hun har arbejdet for at implementere forandringen, det nye tiltag, blandt de lokale beboere. Hendes opgave har været at overføre et engagement til beboerne med det formål, at de skulle tage aktiv del i processen.

Fundamentalt for dette projekt var, at borgerne også selv blev forandringsagenter, da de i sidste ende skulle stemme om hvilken af borgernes idéer, der skulle iværksættes. Derfor blev kommunikationen op til selve afholdelsen også vigtig. Sussi siger endvidere:

”Det er kommunikationen op til. I forhold til overhovedet at gøre nogen interesserede i det. Så ligger der en stærk kommunikation i det at få folk til at forstå, at det er ikke nok, du har en god idé, du skal også skabe tilslutning. Du skal værgе nogen, der synes din idé er god. Også rigtig vigtigt.” (Bilag 3, 21:58)

Hermed kan man i dette projekt se et eksempel på forandringsagenter ud fra Petersens definition, at medarbejdere på alle niveauer i organisationen kan manifestere sig som forandringsagenter, idet man kan betragte de borgere, der ønskede at få sin idé gennemført, som værende medarbejdere med et særligt engagement i forhold til forandringen. Det gjaldt for dem om at være med til at sprede budskabet omkring tiltaget Brændkjær Bestemmer ved, at dele deres ide med så mange som muligt, og så forhåbentlig derigennem også få dem til at bakke op om deres idé.

9.2.3. Delkonklusion

Ud fra ovenstående analyse kan vi konkludere, at det er vigtigt, at man ude i kommunerne får kommunikeret klart og tydeligt, ned igennem organisationen, hvorfor forandringerne finder sted. I dette tilfælde altså tiltagene, som omhandler borgerinddragelse. Hvis dette ikke sker, kan der opstå modstand, som vi også har givet eksempler på. Dette kan være afgørende for, om forandringen opnår succes eller i værste tilfælde slet ikke lykkes. En måde, kommunerne kan tydeliggøre formålet med tiltaget på overfor medarbejderne, er ved at opstille en række succeskriterier forud for processen, hvilket også blev beskrevet i afsnittet om borgerinddragelse.

I de tilfælde, hvor forandringen er top-down og ledelsesstyret, er det vigtigt, at netop ledelsen får engageret de medarbejdere, der skal være med til at implementere forandringen. For eksempel de projektledere eller lokalråd, der skal stå for at afholde og implementere borgerinddragelsestiltaget. Dette er vigtigt, da disse kan opfattes som forandringsagenter og dem, som skal stå for kommunikationen til borgerne, og dermed gøre borgerne engagerede i tiltaget. I de eksempler hvor der er tale om et event, der bygger på principper inden for borgerstyret budgettering, er det især vigtigt, at dem, som står for kommunikationen til borgerne selv er engagerede og motiverede. Således at de kan videreføre dette til de borgere, som skal deltage, idet det er essentielt, at borgerne selv tager ansvar og bliver en aktiv del af processen for at denne kan blive en succes. Det er ligeledes vigtigt, at forandringsagenterne ligeledes formår at kommunikere vigtigheden og formålet med tiltaget videre til borgerne. Hvis ikke, kan der også her i processen opstå modstand mod forandringen, og det kan være svært at implementere den. Ud fra vores undersøgelse ser vi eksempler på vigtigheden af, at have en forandringsagent tilknyttet det givne tiltag. Det kan for eksempel være en social boligmedarbejder, som er tæt på de borgere, man ønsker skal deltage, og som kender dem. Dette stemmer også overens med undersøgelser, der viser, at medarbejdere ønsker at få en given information vedrørende forandringer direkte fra deres nærmeste leder. I dette tilfælde ser vi som beskrevet for eksempel en social boligmedarbejder som det, der kommer tættest på, den nærmeste leder. Derfor vil brug af en sådan kunne givetvis være med til at mindske eller udrede misforståelser, i forhold til formålet med tiltaget.

I vores interviews finder vi flere overensstemmelser, mellem den måde kommunerne har informeret borgerne omkring det givne tiltag på og kommunikationsstrategien: Skabelse af den brændende platform. Vi ser det dog som fordelagtigt for kommunerne, hvis de i højere grad gør brug af kommunikationsstrategier, og gør sig mere bevidste herom i forhold til deres kommunikation til borgerne af nye tiltag. Således at de ikke, på grund af misforståelser, på forhånd mister nogle borgere, der ellers kunne være interesseret i at deltage. Sådanne misforståelser kan i sidste ende lede til modstand mod forandringen. Denne problemstilling underbygges af tidligere kommunaldirektør i Fredericia Kommune, Tim Jeppesen:

”Men der er en eller anden sådan tradition for eller oplevelse af, at kommunikation, det er noget, alle kan, og det gør vi bare, når vi er færdige og klar til at kommunikere. Så generelt omkring det offentlige, så er der ikke det samme fokus på, at kommunikationen er et strategisk redskab, som skal tænkes ind tidligt.” (Bilag 1, 14:59)

Et andet eksempel, som underbygger ovenstående, finder man i Svendborg Kommune. Her fortæller byrådsmedlem Jesper Kiel i en artikel fra Fyns Amts Avis:

”Jeg oplever tit, at vi ikke er gode nok til at kommunikere vores budskaber ud til borgerne. Ved vores spildevandsplan oplevede vi, at der dukkede 400 mennesker op til et borgermøde, og selvom det umiddelbart er et udtryk for god borgerinddragelse, dukkede de fleste op, fordi de ikke forstod, hvad vi havde sendt til dem, og det kunne vi ikke svare på ved borgermødet.”
(Bilag 10)

Ovenstående citater er et udtryk for, at kommunikation ikke i særlig høj grad bliver brugt som et strategisk redskab i kommunerne. Ligeledes underbygger citatet af Jesper Kiel, at kommunerne ikke altid har fokus på, at kommunikere formålet med inddragelsen til borgerne.

9.3. Magt

I dette afsnit vil vi analysere vores indsamlede empiri ud fra de fire forskellige magtdimensioner: Direkte-, indirekte- og bevidsthedskontrollerende magt, samt magt i en Garbage can-situation som beskrevet i afsnit 8.3.

9.3.1. Direkte og indirekte magt

I de følgende afsnit vil vi finde eksempler på, hvorledes den direkte magt kommer til udtryk igennem vores interviewundersøgelse. I tilfælde hvor det er muligt, vil vi i forlængelse heraf se på, hvorledes den indirekte magt manifesterer sig, og vi tillægger os hermed Bachrach og Baratz syn på, at indirekte magt er et supplement til den direkte magt.

Som vi har beskrevet i afsnit 8.3.1., finder magtudøvelsen i den direkte magt sted i beslutningsprocessen, hvor en aktør udøver magt over en anden for at varetage sine egne interesser. Odense Kommune er en af de ni frikommuner, som findes i Danmark³⁸. Herunder betegner afdelingen Velfærdsudvikling sig ligeledes som en form for "Frikommune", hvilket bevirker, at de har meget frie rammer for at eksperimentere i forhold til innovation. Dette har blandt andet medført at man i Velfærdsudvikling har fået fem *fripas*, der er et værktøj, som kan bruges til at springe en række foranstaltninger i systemet over, som ellers kan stå i forvejen for udviklingen og innovationen i kommunen. Et eksempel på brug af sådan fripas, var da flere borgere havde beklaget sig over tilrettelæggelsen af busruterne i Odense (Bilag 4, 39:18):

"Jamen Fynbus og sådan noget, hvordan kan vi arbejde med dem? Men hvis der ikke er nogen, som vil lege med os, så har vi altså nogle fripas. Så kan vi komme og sige til dem: Det skal !! I skal bare lave en bus." (Bilag 4, 40:22).

Dette er et eksempel på, hvorledes Velfærdsudvikling får en relativ stor magt over, i dette tilfælde, en intern serviceudbyder. Her er tale om direkte magt da kommunen udøver magt over busselskabet "Fynbus". Men magten er også at finde længere oppe i hierarkiet, idet Rasmus B.H Larsen yderligere fortæller: *"Og direktørgruppen har sagt ja til det, så det springer alle ledere over, så det skal I bare"* (Bilag 4, 40:36). I dette tilfælde er det i Rasmus' og Velfærdsudviklings interesse at udøve magt overfor busselskabet, for derigennem at kunne opfylde borgerens ønske omkring en ændring i busruterne. Således kan Velfærdsudvikling også arbejde med eksperimenter indenfor borgerinddragelse og samtidig vise overfor borgerne, at deres mening tæller og at de kan have en reel indflydelse på ændringer i kommunen. Det samme gør sig gældende i forhold til ledelsens interesser. Kommunens rolle og deres magtressourcer får også en vigtig rolle, idet Fynbus er ejet af Region Syddanmark og de fynske kommuner³⁹, og det dermed bliver muligt for Odense Kommune at bruges deres magtposition og autoritet overfor busselskabet. Hvis vi ser på dette eksempel ud fra det indirekte magtperspektiv, kan man se det som, at borgerne kan være med til at påvirke, hvilke interesser og sager der skal nå beslutningsarenaen og dermed også

³⁸ <http://www.kl.dk/Fagomrader/Okonomi-og-dokumentation/Frikommuneforsog/> Hentet 24.05.2014

³⁹ <http://www.fynbus.dk/om-fynbus> Hentet 24.05.14

beslutningsprocessen. Altså hvad der skal diskuteres. Dette kan dog kræve, at borgerne har en række ressourcer for at kunne påvirke denne proces. For eksempel vil det kræve, at de i udgangspunktet har et engagement, og at de kan henvende sig til kommunen på en måde, således at de forstår behovet for beslutningen. I dette tilfælde behovet for at omlægge en busrute.

I forbindelse med konceptet borgerstyret budgettering er det helt centralt, at borgerne er med til at bestemme, hvad midlerne skal bruges til, og hvordan de skal fordeles. Derigennem bliver borgerne en del af beslutningsprocesserne. Dette understreger Sussie Maack i forhold til tiltaget Brændkjær Bestemmer: *"Så vi havde egentlig sådan en lidt ydmyg tilgang til det der borgerstyrede budgetter og sagde, at det jo i høj grad er borgerne selv, som definerer."* (Bilag 3, 05:50). Omkring hvordan kommunen modtog denne besked om borgerens rolle, siger hun endvidere: *"Kolding Kommune har været super fine og sagt, der skal ikke laves nogen regler. Det skal køre, som det er lagt op til."* (Bilag 3, 10:13).

I dette tilfælde ses det, at den direkte magt er lagt ud til borgerne i Kolding, da det er op til borgerne selv at beslutte, hvilke ideer der i sidste ende skal gennemføres i Brændkjær. I forlængelse heraf kan man også snakke om et magtforhold borgerne imellem, da det var borgerne, der i sidste ende skulle stemme om, hvilken idé, der fik tildelt en del af de 60.000 kr. Ud fra vores interview med Sussi Mack, og da vi ikke har været til stede ved afstemningen, er det dog ikke noget, vi kan beskrive nærmere. Men vi må gå ud fra, at hver enkelt borger, som havde fremlagt en idé til afstemning, også må have haft et ønske om at få vedtaget deres egen idé, og dermed et ønske om at varetage deres egne interesser på bekostning af andres. Dog havde kommunen forud i processen allerede taget en beslutning om, hvilket område pengene skulle bruges på. Både i forhold til det fysiske sted; Brændkjær, samt at det skulle være i forhold til at øge trivlsen og fremme frivilligheden der. Hvis man dermed anskuer dette tiltag ud fra den indirekte magt, kan man dermed argumentere for, at magten udøves af kommunen, i og med at det er dem, som har bestemt hvilken sag, der skal nå beslutningsarenaen. Sagen er i dette tilfælde indenfor hvilket fysisk og policy område, pengene skal bruges på. Da vi ikke har foretaget et interview med Kolding Kommune, kan vi ikke direkte se hvilke faktorer eller aktører, der har haft indflydelse på, at denne sag er nået til beslutningsarenaen. Hvis man ser på hvilke sager, der havde adgang til beslutningsarenaen i forbindelse med selve afstemningen fortæller Sussie Maack:

"Og så stillede man sig op, som bare mig, og præsenterede en idé, og så var den også med. På den måde var der ikke nogen krav om, at man skulle lave en bestemt performance eller et bestemt forarbejde, og det var alle idéer, der gik igennem." (Bilag 3, 18:38).

Hermed havde alle sager samme forudsætning, i form af uhindret adgang til beslutningsarenaen, og det krævede ikke, at borgerne havde specifikke magtressourcer for at kunne nå dertil.

Et andet eksempel på at magten i forhold til direkte magt er blevet decentraliseret ses i forhold til Kgs. Enghave områdefornyelse. Her siger tidligere sekretariatsleder Lykke Leonardsen:

"(...) vi startede jo simpelthen... der var godt nok blevet lavet en ansøgning, som sagde noget om, hvad der skulle kunne ske ude i kvarteret. Men altså, da vi startede borgerinddragelsesprocessen, så sagde vi: Nu er tavlen visket fuldstændig ren, nu vil vi gerne høre jeres idé. Og det var dem. Vi tog udgangspunkt i." (Bilag 5, 32:18).

I starten af projektet, havde man dog valgt kun at invitere en afgrænset målgruppe ind til borgermøder:

"(...) vi havde startet projektet derude med at holde en stribe borgermøder. Hvor alt og alle blev inviteret til at komme. Vi havde.. Ej, det passer ikke. Man startede faktisk med, at holde møder med forskellige interessegrupper derude. De almene boligforeninger, andelsboligforeninger.. Altså, hvor man ligesom tog forskellige grupper og sagde: "Nu starter vi det her projekt. Vi holder de her borgermøder, som er opdelt i nogle temaer"" (Bilag 5, 9:21).

Ud fra dette citat ses det, at ikke alle borgere fra start var med til at bestemme, hvilke sager, der skulle nå beslutningsarenaen. Områdefornyelsen havde derimod udvalgt en specifik gruppe, der ud fra deres vurdering kunne have en særlig interesse i at deltage. Dermed blev de almene borgeres magt, i forhold til at bestemme, hvad der skulle arbejdes videre med i temagrupperne, begrænset.

I projektet var der også nedsat en styregruppe, der bestod af lokalpolitikere, som i sidste ende kunne have det sidste ord i valget af de temaer, der skulle arbejdes med. Lykke Leonardsen forklarer om dette:

"Og de havde selvfølgelig også i den her styregruppe, politikerne havde selvfølgelig mulighed for at omgøre borgernes beslutninger. Altså, for det, der så skete bagefter, det var så, at da alle de her temagrupper havde kommet med deres bud, så blev de så samlet sammen. Og så havde styregruppen så et møde, hvor man så ud fra det her kiggede på, jamen er vi enige i de her ting? Og jeg mener at kunne huske, jeg kan for min død ikke huske hvad det var, men jeg

kan huske, at der var et enkelt projekt, der røg op eller ned eller sådan. Men ellers var det stort set borgernes oplæg til fordeling af pengene, der blev vedtaget.” (Bilag 5, 11.25).

Ud fra dette citat ses et eksempel på indirekte magt, idet styregruppen kan udøve magt ved at omgøre borgernes beslutninger for muligvis at varetage deres egne interesser. Da styregruppen besidder en højere position end borgerne i det politiske system, er magtforholdet defineret ud fra de to aktørers relation til hinanden, altså mellem borgerne og styregruppen. I vores interview med Lykke Leonardsen kan vi se, at der i denne proces fandtes endnu et magttag: *”Til sidst skulle det så ind og endeligt godkendes i borgerrepræsentationen i Københavns Kommune.”* (Bilag 5, 12:26). Det skal dog siges, at borgerrepræsentationen i dette tilfælde ikke brugte deres magtposition overfor områdefornyelsen: *”(…) de sagde bare ja til de her oplæg, der kom ude lokalt fra. De flyttede ikke så meget som et komma i forhold til den der prioritering.”* (Bilag 5, 12:17).

Ud fra dette perspektiv, vil magten altså være bundet til styregruppen i og med, at de kan udøve magt ved, at de kan ændre på de beslutninger, der er foretaget af borgerne i beslutningsarenaen. Dette kan de gøre ved eksempelvis at gøre brug af Bachrach og Baratz andet filter, som blev beskrevet i afsnit 8.3.2. I dette tilfælde havde styregruppen mulighed for at favorisere egne interesser fremfor borgernes eller tilgodese enkelte borgere eller grupperes interesser fremfor andres. I yderste konsekvens kunne styregruppen eller borgerrepræsentationen også udelade at gennemføre de af borgernes beslutninger, der var blevet truffet undervejs i processen.

I Svendborg Kommune kan man ligeledes finde eksempler på den indirekte magtudøvelse, hvor beslutninger fortolkes eller slet ikke udføres. Et eksempel herpå finder man i forbindelse med en artikel udgivet d. 22. Maj 2014 i Fyns Amts Avis. Her skriver man, at man i Svendborg Kommune i 2011 udarbejdede en kommunikationspolitik, hvor det blandt andet er formuleret, at:

”effekten af den [kommunikationen] skal kunne måles for at sikre, at vi lever op til målsætninger, og når vores succeskriterier. Det betyder, at der foretages målinger og evalueringer at de enkelte indsatsområder. Den interne og den eksterne kommunikation måles blandt medarbejdere og brugere samt borgere som udgangspunkt hvert andet år.”⁴⁰

⁴⁰ http://cdn.system.ipapercms.dk/Emergency/Papers/8fc80def-88cc-4a32-a853-0f699a8f916b/Download.pdf?response-content-disposition=inline;filename=%22kommunikationspolitik2011.pdf%22&Policy=eyJTdGF0ZWV1bnQiOlt7lJlc291cmNlIjoiaHR0cDovL2Nkbi5zeXN0ZW0uaXBhcGVyY21zLmRrL0VtZXJnZW5jeS9QYXBlcncvMvOGZjODBkZWYtODhjYy00YTMyLWE4NTMtMGY2OTIhOGY5MTZiLyoilCjDb25kaXRpb24iOnsiRGF0ZUxlc3NUaGFuLjpwFjlp7lkFXUzpfCg9jaFRpbWUiOjE0MDExOTczODR9fX1dfQ_&Signature=B0NA3H6kA9BSxCYQh5ZptYUZsbQUALbZe-1fkbC8Hit0Lm9JxRH~xwsGZgG~ZtMfwR2EGQ-IQQjgPdczx1aeXY7hDXK7TiVl-

I artiklen kritiseres kommunikationsdirektør Kim Barren blandt andet for ikke på noget tidspunkt, at have gennemført disse målinger og derigennem hørt borgerne om deres opfattelse af kvaliteten af kommunens kommunikationsarbejde. Til sit forsvar, siger Kim Barren, at: *"Det behøver man ikke måle. Så kan man spørge folk direkte, om de forstår det. Der vil være nogen, der siger, det forstår vi godt, og der vil være mange der siger, det er skrevet på serbokroatisk."* (Bilag 10). Yderligere siger han: *"Vi ville nok få et lidt mere tydeligt billede, hvis vi valgte at gøre det, men det vi valgt ikke at gøre. Vi har prioriteret ressourcer og gjort, som vi har gjort."* (Bilag 10). Herigennem ses altså et tydeligt eksempel på indirekte magtudøvelse, idet Kim Barren som embedsmand ikke gennemfører den målsætning, der er sat fra politisk hold i forhold til inddragelse af og dialog med borgerne.

Yderligere kan man finde et andet eksempel på den indirekte magtdimension i casen fra Svendborg Kommune. På deres borgermøde på Facebook, som blev afholdt i september 2013, kunne borgerne være med til at komme med input til, hvad der skulle med på dagsordenen til budgettet for 2014. Men i praksis udformes det kommunale budget allerede i foråret, da det skal vedtages i oktober måned (Bilag 8, 15:03). Kim Barren konkluderer da også selv, at: *"(...) hvis det er sådan at man skal have nogle input fra borgerne, der skal kunne behandles, så skal sådan et budgetmøde holdes tidligere."* (Bilag 8, 15:51). Set ud fra det indirekte magtperspektiv har borgerne reelt set ikke indflydelse på, hvilke sager, der får adgang til beslutningsarenaen. I udgangspunktet kan det dog se sådan ud, idet det er det, der lægges op til ved overhovedet at afholde et sådan borgermøde. Men når det i sidste ende ikke er muligt, at de forslag, som kom frem på borgermødet, kan komme til at blive en del af det kommunale budget for 2014, mister borgerne deres reelle indflydelse. Dette kan sættes i forhold til, at kommunen lader borgerne tro, at de kan påvirke det kommunale budget og dermed, hvilke sager der skal nå beslutningsarenaen. I sidste ende udelader kommunen, at lade disse sager nå beslutningsarenaen, hvilket også kan ansues som en form for indirekte magtudøvelse fra kommunens side. Diskussionen omkring hvornår et sådan borgermøde skal afholdes, i forhold til om borgerne skal have reel indflydelse eller ej, er dog også noget Kim Barren selv har taget stilling til:

"Det der taler imod det, hvis vi holder det tidligere, for eksempel i foråret, så har vi fra administrationens side ikke rigtig noget overblik over, hvordan kommer tingene til at se ud. Men hvor mit argument i forhold til Økonomiudvalget er at, det er muligt vi ikke har det, men hvis vi mener noget med borgerinddragelse og vil lytte til borgerne og deres forslag, så nytter

det ikke noget, at vi først får deres forslag, når vi stort set har lavet budgettet færdigt. Så skal vi jo have det på et tidligere tidspunkt.” (Bilag 8, 15:59).

Ud fra ovenstående citat må vi derfor gå ud fra, at beslutningen omkring tidspunktet for afholdelsen af borgermødet primært er truffet af Økonomiudvalget og ikke Kim Barren selv. Da vi ikke har været til stede på det givne Økonomiudvalgsmøde, hvor den førnævnte diskussion fandt sted, er det svært for os at tolke på fra hvilken aktør magtudøvelsen udsprang, samt hvad der lå til grund for den.

I vores interview med Rasmus B.H. Larsen fortæller han, hvordan man netop har gjort sig tanker omkring ovenstående problemstilling i Velfærdsudvikling i Odense Kommune:

*”Altså, hvordan er det, vi sikrer en reel borgerdialog? Der hvor vi faktisk inviterer borgerne ind, så de kan **påvirke** de projekter vi sidder med. Ikke for at høre om de projekter, vi sidder med. Men for reelt at påvirke dem.” (Bilag 4, 17:23).*

I forlængelse heraf fortæller han om essensen i Ny Virkelighed – Ny Velfærd:

”Altså, de [borgerne] skal være med til at levere velfærden. For der er ikke nogen grund til, at der er.. Eller det er ikke en selvfølge, at det er kommunen, der leverer velfærd. Det kan være alle mulige andre også.” (Bilag 4, 18:36). Hvorefter han tilføjer:

”Altså, de [borgerne] skal være med til at definere problematikker, og de skal være med til efterfølgende også at definere løsninger sammen med fagpersonalet ikke også? Og det kan de selvfølgelig ikke gøre alene borgerne, men vi skal have deres perspektiv med.” (Bilag 4, 19:00).

Med disse to citater ses det, hvorledes borgerne i Odense Kommune kan være med til ikke blot at beslutte, hvilke sager der skal nå beslutningsarenaen. Gennem deres rolle som beslutningstagere, får de også mulighed for at være med til at definere problematikkerne i kommunen. Hermed inddrages borgerne langt tidligere i beslutningsprocessen, end det for eksempel er tilfældet i casen fra Kolding Kommune. Ud fra det sidste citat kan det dog diskuteres, hvor stor indflydelse borgerne reelt set får, da de ikke suverænt har mulighed for at definere løsningerne alene. Kommunen medtager blot deres perspektiv. Men set ud fra vores tidligere eksempel med Fynbus, vurderer vi, at man i Odense Kommune i høj grad lytter til borgerne og deres interesser.

9.3.1.1. Afgivelse af magt

Når magten decentraliseres, det vil sige når, borgerne er med til enten direkte at være med til at træffe beslutningerne eller indirekte er med til at beslutte, hvilke sager, der skal diskuteres, handler det fra kommunernes side i høj grad om at afgive magt. I flere af vores interviews taler vores respondenter om, at dette har været svært. For eksempel siger Grethe Dam fra Hedensted Kommune omkring møderne med Det fælles landdistrikts råd:

"Ja, de er jo vant til, at varetage de her prioriteringer og det at de så spiller midler tilbage det har de meget, meget svært ved, der er virkelig en mental barriere i og ligesom sige: "Jamen vi tør godt give slip på de her penge til noget vi ikke aner, hvad der kommer ud af". (Bilag 6, 15:14).

I Hedensted handler det altså om, at give slip på magten i forhold til frigivelse af midler til borgerne, der her selv kunne være med til at bestemme, hvad de skulle bruges på. Dog inden for de rammer vi beskrev tidligere i afsnittet. I forbindelse med kvarterløftet i Kgs. Enghave handlede det for de involverede parter også om, at give slip og samtidig acceptere det, som borgerne besluttede. På trods af, at man måske ikke var enig i deres beslutninger. Lykke Leonardsen giver et eksempel på dette i forhold til samarbejdet med blandt andet arkitekter:

"(...) når de stødte ind i den der arkitekt, byplanlægger æstetik-verden. Hvor der var fokus på stramme linjer og sådan noget ik? Og så stod der sådan nogle betonrør med flittig-liser i, i skrigende farver. (...) Og ligesom have respekt for, at der er altså andre måder at se verden på, end den som lige præcis er gældende i den der planlægger/arkitekt verden." (Bilag 5, 35:20).

Ifølge Rasmus B.H. Larsen fra Odense Kommune handler det ikke blot om at give slip, men også om en ændring i tankegangen, samt det at tillægge sig en tro på, at borgerne har en viden, man som kommune kan drage nytte af:

"(...) det kræver også, at du tør give slip. Altså, og indse, at det er ikke dig, som står med svarene. Altså det er borgerne, som står med svarene. (...), vi tror på tit, at vi ved bedst. Og det er jo det, som vi prøver at gøre op med nu og sige: Måske er det faktisk borgerne, som ved bedst. Og det kræver en masse mod, og det er ikke alle, der har det mod." (Bilag 4, 31:33).

Erfaringerne i forbindelse med Kgs. Enghave områdefornyelse viser dog også, at da man først gav slip og lod borgerne være med til at træffe beslutningerne, viste det sig, at de faktisk var i stand til at være ansvarsbevidste. I forbindelse med fordelingen af en række puljepenge fra Realdania, fortæller Lykke Leonardsen:

"For jeg synes faktisk, at det er ret imponerende, så ansvarsbevidste de var ved brugen af de her penge. (...) Så jeg oplevede borgerne som ekstremt ansvarlige. Der var ikke noget med: Nå, men det er kommunens penge. Lad os bare smide dem ud til højre og venstre. Nej, overhovedet ikke." (Bilag 5, 37:51).

9.3.2. Bevidsthedskontrollerende magt

Som tidligere nævnt, er den bevidsthedskontrollerende magtdimension svær at påvise direkte. Blandt andet fordi, at dette ville kræve, at vi ville være i stand til at identificere og beskrive aktørernes reelle interesser, både før og efter en proces. Dog vurderer vi alligevel, at denne dimension er relevant og kan bidrage til den samlede magtanalyse. Denne vurdering er særligt baseret på, at man kan argumentere for, at netop den bevidsthedskontrollerende magt har en vigtig rolle i en politisk ledet organisation, som en kommune er. Det er, ud fra vores vurdering, derfor en vigtig pointe, at politik altid vil være en del af de aktiviteter og processer, der foregår i en kommune - og derfor også en naturlig del af borgerinddragelsesprocesser.

I casen fra Svendborg Kommune, som omhandler et borgermøde afholdt på Facebook, finder man et citat, som kan være et udtryk for den bevidsthedskontrollerende magt. Kommunikationsdirektør Kim Barren fortæller: *"Man kan sige, at vi havde også det i baghovedet, at hvis det hele gik skævt, jamen så må vi jo selv sidde og formulere nogle spørgsmål."* (Bilag 8, 07:37). Dette citat kan være et udtryk for den bevidsthedskontrollerende magt, idet man kan argumentere for, at kommunen og politikerne på denne måde, til en vis grad, ville være i stand til at påvirke borgernes interesser og holdninger. Da politikerne herigennem ville opnå fuldstændig indflydelse på, hvilke spørgsmål, der blev formuleret, samt hvordan disse blev besvaret, ville der dermed også åbne sig en mulighed for, at ændre holdninger og interesser. Dette er dog ikke tilfældet i denne case, idet det ikke var nødvendigt for kommunen at gribe til denne løsning.

I casen fra Hedensted Kommune finder man ligeledes citater, som kan tolkes som et udtryk for bevidsthedskontrollerende magt. Grethe Dam giver i interviewet udtryk for, at hun finder det problematisk, at Det Fælles Landdistriktsråd og lokalrådene som oftest har haft større indflydelse end borgerne i Hedensted: *"En lille central gruppe er en komité, og de kan på forhånd have fastlagt en ramme for, at det*

her, det skal gå til byforskønnelse, eller det her skal gå til ungeinitiativer (...)" (Bilag 6, 12:53). Man kan i den forbindelse argumentere for, at dette til en vis grad fratager borgerne muligheden for at reflektere over, hvilke egne interesser de har i forhold til, hvad pengene skal bruges til. På denne måde kan der opstå en situation, hvor nogle borgere overtager andres interesser, i stedet for at danne deres egne. Dog har man gennem det beskrevne tiltag i Hedensted Kommune forsøgt at gøre op med denne tradition, men citatet kan altså være et udtryk for, hvordan beslutningsprocesser i Hedensted Kommune normalt foregår. Udformningen af flere af de forskellige borgerinddragelsesprocesser danner ligeledes grundlag for, at borgerne kan gå i dialog med hinanden om prioriteter og interesser. Denne udformning danner på den ene side grundlag for, at borgerne muligvis vil forsøge at påvirke hinandens holdninger indbyrdes, men på den anden side giver det også mulighed for, at borgerne kan danne egne interesser gennem dialog og argumentation med andre. Dette ser vi eksempler på i både Hedensted Kommune og Kolding Kommune:

"(...) de er nogle, der sidder og enormt gerne vil noget om bæredygtigt miljø, og der er nogle andre, som gerne vil løfte de lokalområder i kommunen, som måske fungerer aller dårligst" (Bilag 6, 13:22).

"At få gode idéer er også et stykke arbejde. Det er, at have nogen at diskutere med, og finde ud af, er idéen bæredygtig? Findes den i forvejen i en anden form? Og så videre og så videre. Hvem skal jeg samarbejde med? (...)" (Bilag 3, 06:33).

Gennem dialog og diskussion kan aktørerne altså på den ene side påvirke hinandens holdninger, og derigennem skaffe opbakning til deres egen idé. Samtidig er der dog også mulighed for, at aktørernes evne til at identificere og formulere egne interesser bliver styrket gennem denne proces.

I Hedensted Kommune bliver lokalrådenes arbejde derudover også fulgt tæt af et bestyrelsesmedlem fra Det Fælles Landdistriktsråd, som derfor også vil have mulighed for at influere på processen og derigennem påvirke holdninger og interesser:

"(...) og der er et bestyrelsesmedlem fra Det Fælles Landdistriktsråd, som følger hver af de der lokalråd, så på den måde er der nogle, som sidder ansvarlige, der har hånd i hanke med, hvad der foregår(...)" (Bilag 6, 21:20).

I vores interview med innovationskonsulent Rasmus B.H. Larsen fra Odense Kommune kan man også finde citater, som kan tolkes som værende et udtryk for den bevidsthedskontrollerende magt.

Innovationskonsulent Rasmus B.H. Larsen fortæller, at man efter inddragelsesprocessen er blevet opmærksomme på, at man i Odense Kommune skal blive bedre til, at give borgerne mulighed for at påvirke de projekter, der arbejdes med: *"(...) Der hvor vi faktisk inviterer borgerne ind, så de kan **påvirke** de projekter, vi sidder med. Ikke for at høre om de projekter, vi sidder med."* (Bilag 4, 17:25). Dette citat kan være et udtryk for, at man i Odense Kommune hidtil har foretrukket, at invitere borgerne til at høre om og ikke til at påvirke, hvilke projekter man arbejder med. Man kan argumentere for, at invitation til at høre om forskellige projekter kan være et udtryk for den bevidsthedskontrollerende magt, idet man herigennem kan forsøge, at få borgerne til at synes, at projekterne er en god idé og i overensstemmelse med egne interesser. Borgerne har naturligvis stadig mulighed for at udtrykke utilfredshed, men ud fra vores vurdering kan det til en vis grad være nemmere, at påvirke borgernes holdninger i forbindelse med et allerede påbegyndt projekt, end hvis man inviterede dem til at definere problemstillinger langt tidligere i processen. Dette underbygges med et andet citat fra Odense Kommune: *"Altså, vi [Odense Kommune] tror tit på, at vi ved bedst."* (Bilag 4, 31:44). Idet kommunen ofte er af den opfattelse, at de ved bedst, må man også gå ud fra, at de til en vis grad vil forsøge at påvirke borgernes holdninger til at være i overensstemmelse med deres egne.

Denne antagelse om, at man som kommune ved bedst, finder man ligeledes et eksempel på i casen fra Kgs. Enghave: *"På den måde kan man nemt, som professionel i det her, komme til at være nærmest manipulerende, for at få folk hen i de der temaer (...)"* (Bilag 5, 37:26).

Ovenstående citat er det tydeligste eksempel på den bevidsthedskontrollerende magt i vores empiri, idet Lykke Leonardsen fortæller, at man som embedsmand kan komme til at være manipulerende, og påvirke borgerne til at søge mod eksempelvis bestemte temaer.

I eksemplet fra Kolding Kommune finder man ligeledes et citat, som beskriver, at det kan være svært at afholde sig fra at gribe ind i processen, og på denne måde eksempelvis rette processen i den retning, som stemmer overens med kommunens egne interesser: *"(...) Og det synes jeg har været et interessant twist, at vi sådan har kunne stå lidt udenfor og tænke: Ej, men vi må da lave nogle regler?"* (Bilag 3, 10:06).

Som tidligere beskrevet, er det vanskeligt at påvise den bevidsthedskontrollerende magt, men ud fra vores vurdering er der dog ingen tvivl om, at den er til stede i en politisk organisation som en kommune. Vi har i det ovenstående forsøgt at fremhæve eksempler på situationer fra vores indsamlede empiri, hvor den bevidsthedskontrollerende magt har mulighed for at komme i spil.

9.3.3. Magt i en Garbage can-situation

Som tidligere beskrevet er magtdimensionen, som omhandler Garbage can-situationer ligeledes vanskelig at påvise. Ligesom det var tilfældet med dimensionen bevidsthedskontrollerende magt, finder vi dog også

denne dimension interessant i forhold til de danske kommuner, hvorfor vi alligevel vil anvende den som et begreb, der kan bidrage til den samlede magtanalyse.

Garbage can-teorien bryder, som tidligere nævnt, med den rationelle beslutningsteori, hvor problemer søger løsninger gennem forskellige trin. Derfor kan processer, hvor problemstillinger og mål for processen ikke er tydeligt identificeret, ud fra vores vurdering, være et udtryk for et brud med den rationelle beslutningsteori, og derigennem et eksempel på magt i et Garbage can-perspektiv. Ligeledes anskuer vi, som tidligere nævnt, i højere grad Garbage can-dimensionen som et begreb end som et egentligt analyseværktøj.

Som beskrevet i analysen af borgerinddragelse, afsnit 9.1.3., ses det som vanskeligt for kommunerne at definere, hvorfor man arbejder med borgerinddragelse. Flere af respondenterne henviser til det faktum, at kommunernes budget bliver mindre og mindre, samt at borgerinddragelse ses som en mulig løsning på dette problem. Dette kan altså anskues som en kobling mellem et problem og en løsning, hvilket er i overensstemmelse med den rationelle beslutningsteori. Dog vurderer vi, at de ofte manglende succeskriterier og mål for processen i kommunerne samtidig kan være et udtryk for Garbage can-perspektivet, idet dette er et brud med den rationelle beslutningsteori. Det faktum, at der ofte ikke opstilles et veldefineret mål for borgerinddragelsesprocessen, kan gøre det vanskeligt, at se koblingen mellem netop problem og løsning. Hvordan skal borgerinddragelse konkret fungere som løsning på problemstillingen om, at kommunernes budget bliver mindre og mindre? Er der tale om, at man som kommune eksempelvis ønsker, at borgerne skal udføre frivilligt arbejde, og derigennem sænke kommunens udgifter? Ud fra vores vurdering er sammenhængen mellem det problem, som nogle af respondenterne formulerer, og løsningen mindre logisk. Man kan derfor argumentere for, at dette kan anskues som værende et udtryk for magt i en Garbage can-situation.

Ser man nærmere på den indsamlede empiri, kan man i casen fra Odense Kommune finde eksempler, hvor Garbage can-dimensionen kommer til udtryk. Først og fremmest fortæller innovationskonsulent Rasmus B.H. Larsen, at processen efter indsamlingen af borgernes input til velfærdsudvikling var mere eller mindre præget af tilfældigheder: *"Det vi så gør i Sammen om Velfærd, det er, at vi tænker: Vi har de her 500 borgerinput, hvad søren gør vi med dem?"* (Bilag 4, 05:47). Man kan argumentere for, at man kan anse borgernes input som mulige løsninger, som man efterfølgende skal prøve at koble på problemer, som muligvis endnu ikke er identificerede. Det er herigennem, at Garbage can-perspektivet, efter vores vurdering, til en vis grad kommer til udtryk.

Rasmus B.H. Larsen fortæller ligeledes, hvordan man efter det beskrevne tiltag oprettede en afdeling for Velfærdsudvikling i Odense Kommune, som efterfølgende fik til opgave, at gå i dialog med forvaltningerne om, hvordan man arbejder aktivt med borgerinddragelse:

”Så gik vi i dialog, og når vi sådan snakkede det igennem, så er der flere, der siger: Jamen hov, vi har lige startet et projekt op herovre, som hedder Fremtidens Velfærd for Handicappede. Vi snakker slet ikke med borgerne (...) I har nogle input, som passer til.” (Bilag 4, 35:04)

Ovenstående citat kan ligeledes være et udtryk for, at det til en vis grad er tilfældigheder, som præger processen. Først og fremmest kan man igen argumentere for, at det er løsningerne (borgernes input) som søger problemerne. Derudover kommer et tidsmæssigt sammenfald også til udtryk, idet man i nogle forvaltninger netop på dette tidspunkt har arbejdet med projekter, hvor borgernes input kunne bruges. På denne måde kan man forestille sig, at nogle beslutninger måske er blevet truffet, fordi problem og løsning tilfældigt befinder sig i hinandens nærhed på et givent tidspunkt.

Garbage can-perspektivet synes altså særligt at komme til udtryk i forbindelse med kommunernes overordnede beslutning om, at arbejde med borgerinddragelse, og her kommer det særligt til udtryk gennem nogle af kommunernes manglende formulering af mål og succeskriterier for processen. Det kan, som tidligere nævnt, være vanskeligt at påvise magt i et Garbage can-perspektiv direkte i empirien, men vi har i det ovenstående forsøgt at belyse, hvorledes netop denne dimension alligevel kommer til udtryk i vores interviews.

9.3.4. Delkonklusion

I det ovenstående har vi belyst, hvorledes de fire magtdimensioner kommer til udtryk i vores empiri. Dog med forbehold for at, det som tidligere nævnt, er vanskeligt at påvise henholdsvis bevidsthedskontrollerende magt og Garbage can-perspektivet empirisk. Vi har først behandlet den direkte- og den indirekte magt ved at finde eksempler fra vores interviews, som kan være et udtryk for disse to magtdimensioner. Som beskrevet har man i alle tiltagene til en vis grad forsøgt at decentralisere magten ved, at give borgerne indflydelse i forhold til forskellige beslutningsprocesser. Dog kan man argumentere for, at denne decentralisering ofte sker med et vist forbehold, idet borgerne ikke får fuldstændig indflydelse i processerne. Et eksempel på dette ser man blandt andet i forbindelse med borgerinddragelsesprocessen i Kgs. Enghave, hvor lokalpolitikere og borgerrepræsentationen i Københavns Kommune i sidste ende havde

mandat til at omstøde borgernes beslutninger. Dette kan have betydning for borgerinddragelsen, da det til en vis grad fratager borgerne deres reelle indflydelse. Vel at mærke, hvis politikerne vælger at bruge deres magtposition overfor borgerne. Denne problematik kan samtidig også anskues ud fra det, som Agger kalder en spænding i demokratibegrebet, som beskrevet i afsnit 8.1.2.1. Politikernes forbehold for, at give borgerne fuldstændig indflydelse, kan hænge sammen med spørgsmålet om, hvem, der i sidste ende har ansvaret for de beslutninger, som borgerne træffer?

Ligeledes har vi belyst, at en vigtig problemstilling i forhold til direkte og indirekte magt er, når kommunerne må afgive magt i forbindelse med borgerinddragelsesprocesser. Denne antagelse underbygges af sekretariatsleder Lykke Leonardsen fra Københavns Kommune:

”Det handler om magt. Magt, altså. Jeg kan ikke finde nogen andet forklaring på det. Det handler om, at for at nogen skal få mere magt, så er der andre, der skal give dem det. Altså så simpelt. Hvis jeg siger til jer: Jamen værsgo, nu må I bestemme over det her, som jeg ellers kan bestemme over. Så har jeg lige pludselig ikke den magt, og det er ikke altid det nemmeste. Ja, og så tror jeg, den der bekymring: Er der andre end mig, der kan træffe en fornuftig beslutning?” (Bilag 5, 40:34)

Den bevidsthedskontrollerende magt kommer særligt til udtryk i forbindelse med situationer, som har givet kommunen mulighed for, at påvirke borgernes holdninger og interesser, samt hvor borgerne har mulighed for at påvirke hinandens holdninger og interesser.

Ligeledes ser man i eksemplerne fra Kgs. Enghave og Kolding Kommune, at det kan svært for de professionelle ikke at influere på processen i en vis grad, for på denne måde at lede den i retning af eksempelvis et bestemt tema, som stemmer overens med egne holdninger eller interesser.

Man kan derudover argumentere for, at den bevidsthedskontrollerende magt er til stede i særlig høj grad i politisk ledede organisationer, idet denne magtdimension i sig selv kan anses som et politisk redskab.

Eksempelvis kan det også anses som bevidsthedskontrollerende magt, når politikere forsøger at målrette deres politik, det vil sige deres holdninger, til borgerne.

Garbage can-perspektivet viser sig særligt gennem det faktum, at flere af kommunerne ikke har opsat, tydeligt formulerede mål og succeskriterier for borgerinddragelsesprocessen. På denne måde bliver koblingen mellem problem og løsning mindre tydelig, hvilket kan anses som et brud med den rationelle beslutningsproces, og dermed som et udtryk for Garbage can-dimensionen. På denne måde ser man eksempelvis i casen fra Odense Kommune, at løsninger i nogle situationer søger problemer i stedet for omvendt.

10. Erfaringer fra udlandet

I dette afsnit har vi valgt at inddrage to udenlandske eksempler på borgerinddragelse. Årsagen er, at vi vurderer, at disse to tiltag udgør et vigtigt bidrag til spørgsmålet om, hvordan man skaber succesfuld og bæredygtig borgerinddragelse. Eksemplerne udgøres af tiltag fra henholdsvis Brasilien og England, som begge har flere års erfaring med inddragelse af borgere. Særligt Brasilien ses som foregangsland, når det kommer til borgerinddragelse og særligt borgerstyret budgetplanlægning.⁴¹ Tiltaget i England er i høj grad inspireret af borgerinddragelsesprocesser i Porto Alegre, Brasilien, hvorfor der er mange lighedspunkter mellem disse to cases. Alligevel vurderer vi, at begge cases har deres berettigelse i dette speciale, idet det brasilianske tiltag skal ses som grundstenen og inspirationen for en stor del af de borgerinddragelsesprocesser, som man arbejder med i verden i dag. Samtidig udgør det tiltaget fra England et eksempel på, hvordan man, med inspiration fra Brasilien, har gennemført en lignende inddragelsesproces i Europa.

I det følgende vil vi først beskrive de to tiltag, hvorefter vi vil belyse, hvordan disse to adskiller sig fra de danske eksempler, samt hvilke elementer der kan vurderes som værende afgørende for tiltagenes succes. Sagt med andre ord, hvad kan vi i Danmark lære af disse udenlandske erfaringer?

10.1. Borgerstyret budgettering i Brasilien

For bedre at kunne forstå bevæggrundene for at skabe og indføre borgerstyret budgettering i Brasilien er det nødvendigt at lave et kort oprids af landets politiske historie.

10.1.1. Demokratiets indførelse i Brasilien

Da demokratiet blev indført i Brasilien i 1988, efter to årtier med militærdiktatur som styreform, medførte dette to vigtige ændringer i forhold til landets nye politiske situation. Den første faktor var, at græsrodsbevægelserne blev styrket og flere kom til på landsplan, hvilket var med til at forstærke behovet for et dybere demokrati. Samtidig lovliggjorde Brasiliens nye forfatning muligheden for borgedeltagelse og ikke mindst dialog mellem befolkningen og regeringen. Ligeledes var den nye forfatning med til, at forstærke landets nye politiske struktur, der nu bar præg af at være decentraliseret. De enkelte stater og

⁴¹ <http://www.kl.dk/menu/Borgerne-tager-det-ansvar-man-giver-dem-id105294/> (set 26/5 2014)

kommuner fik hermed fuld ret til selv at styre deres budgetter og indkomster. Hermed blev der skabt et nyt og anderledes forhold mellem staten og borgerne⁴².

Det første tiltag indenfor borgerinddragelse der blev foretaget efter genindførelsen af demokratiet i Brasilien var oprettelsen af *Participatory Mangagement Councils*. Det vil sige en række råd, der skulle være med til at give befolkningen mere medindflydelse. Både borgerne og embedsmænd var med til at oprette disse råd, og de havde til opgave både at forvalte kommunale ressourcer såvel som ressourcer, der stammede fra et højere regeringsplan. I slutningen af 1990'erne var der på landsplan oprettet 27.000 af denne slags råd, og stort set alle kommuner havde råd, der fokuserede på policy områder som for eksempel sundhed, børns rettigheder og landbrug.⁴³

10.1.2. Porto Alegre

I 1989 blev borgerstyret budgettering indført i den brasilianske by Porte Alegre. Denne proces for budgetplanlægning har sidenhen spredt sig til resten af Brasilien, og med tiden er der også set eksempler på samme i resten af verden. Kort fortalt er det en proces, der inddrager borgerne, når det kommunale budget skal lægges. I Porto Alegre inddrages borgerne i budgetplanlægningen på tre forskellige planer, og i denne proces foregår borgerinddragelse både på et direkte såvel som repræsentativt plan (Tortzen 2008: 225).

Porto Alegre er en by med et stærkt og traditionsrigt foreningsliv. I 1980 blev paraplyorganisation *The Union of Neighbourhood Associations* dannet, og denne organisation samlede de lokale foreninger. Formålet med organisationen var, at borgerne skulle deltage i diskussionen omkring fordelingen af det kommunale budget. Ud fra denne tanke, og i samarbejde med det venstreorienterede parti: *The Worker's Party*, blev grundidéen omkring processen deltagende budgetplanlægning skabt⁴⁴.

10.1.3. Bevæggrunde for at skabe Participatory Budgeting

At det *The Worker's Party* engagerede sig i udviklingen af Participatory Budgeting, hænger sammen med deres politiske ideologi og ståsted. Partiet har rødder i den brasilianske fagforenings bevægelse i landets industrielle sektor fra slutningen 1970'erne og deres hovedmål var, gennem decentralisering, at fremme demokratiet, samt sikre en mere ligelig fordeling af de offentlige ressourcer ved at samarbejde med græsrodsforeninger. De opstillede fire hovedpunkter for borgerstyret budgettering:

1. Direkte borgerdeltagelse i beslutningsprocesserne.
2. Gennemsigtighed for at forhindre korrupcion.

⁴² <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/the%20PB%20Porto%20Alegre-%20History.pdf> Hentet d. 24.02.2014

⁴³ <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/the%20PB%20Porto%20Alegre-%20History.pdf> Hentet d. 24.02.2014

⁴⁴ <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/the%20PB%20Porto%20Alegre-%20History.pdf> Hentet d. 24.02.2014

3. Forbedring af infrastrukturen og tjenester med fokus på fattige.
4. Udrydde klientforetagender samt omforme beboere til bemyndige borgere, i stand til at kæmpe for deres rettigheder.

I 1989 vandt The Worker's Party det lokale valg i Porto Alegre. På dette tidspunkt var byen gået konkurs, det offentlige system var ineffektivt og meget bureaukratisk, og i de fattigste områder var der mangel på den helt basale offentlige service. Efter at have indtaget borgmesterposten påbegyndte partiet at indføre borgerstyret budgettering ved at afprøve forskellige måder at inddrage borgerne på, for på herigennem at kunne opfylde de fire hovedpunkter, der lå til grund for borgerstyret budgettering.

Dermed fandt man frem til udfordringer ved processen bag borgerstyret budgettering og i forlængelse heraf til den nuværende model for processen.

Dette skete endeligt i 1990 ved at man fik standardiseret processen, og officielt døbt den Participatory Budgeting - borgerstyret budgettering. I udviklingsarbejdet af den nuværende model udarbejdede administrationen også en række metoder til, hvordan man informerede borgerne om den nye struktur for budgetplanlægningen. Proportionelt med at borgerne med tiden blev mere trygge ved processen, steg deltagelsesprocenten af borgere også.

10.1.4. Processen for borgerstyret budgettering i Porto Alegre

Nogle af de væsentligste erfaringer man har gjort sig i Brasilien er, at modellen er yderst velegnet til at engagere og løfte livskvaliteten for borgerne, især dem i de mere ressourcetsvage områder. Via borgerstyret budgettering i Porto Alegre sikres det, at de offentlige ressourcer bliver brugt på områder og projekter, der har mest brug for dem og er mest trængende (Tortzen 2008: 225).

Selve processen foregår i tre faser, *Åbne borgerforsamlinger*, *Prioritering – fordeling af budgettet* og *Det endelige budget*. I det følgende vil vi redegøre for hver af disse.

10.1.4.1 .Fase 1: Åbne borgerforsamlinger

Første fase af processen består af tre underfaser. Først afholdes der såkaldte bydelsforsamlinger i alle Porto Alegres 16 regioner, hvilket svarer til bydele i Danmark. Til disse borgerforsamlinger er alle velkomne, og formålet er at diskutere, hvordan man skal prioritere fordelingen af ressourcerne. På forsamlingerne tager man udgangspunkt i det foregående års budgetforlig. Efterfølgende afholdes der ligeledes borgerforsamlinger i hvert kvarter i de 16 regioner. På disse forsamlinger udarbejdes der økonomiske prioriteringslister over, hvordan budgettet skal fordeles på de forskellige sektorer, såsom skole, sundhed, vedligeholdelse af veje osv. Som afslutning på fasen afholdes der igen bydelsforsamlinger, hvor hvert kvarters prioriteringsliste fremlægges. Der vælges desuden borgerrepræsentanter fra hver bydel, som skal arbejde videre med budgetplanlægningen i de såkaldte *Regional Budget Forums*. Samtidig vælges der to

borgere fra hver bydel, som skal sidde som medlemmer i *The Municipal Budget Council*, altså budgetudvalget. Det er her i første fase, at flest borgere får muligheden for at give deres mening til kende. Antallet af borgere fra hvert kvarter, som vælges ind i Regional Budget Forum, afhænger af, hvor mange der møder op til kvarters forsamlinger. Det vil sige, at jo flere der møder op og deltager aktivt, jo større chance er der for at ens eget kvarter i sidste ende vil blive tilgodeset i forhold til de økonomiske prioriteringer. På denne måde er modellen yderst velegnet til at få mobiliseret og engageret borgerne og ikke mindst de marginaliserede og ressourcetsvage grupper i befolkningen, da der skabes et klart incitament, for borgerne, for at deltage i processen (Tortzen 2008: 225-227).

10.1.4.2. Fase 2: Prioritering – forberedelse af budgettet

I hver af de 16 bydele arbejder bystyrets embedsmænd og de førnævnte borgere, der er valgt til Regional Budget Forum, sammen om at koordinere alle kvarterernes prioriteringslister og lave en samlet prioriteringsliste for hele bydelen. Som regel træffes beslutningerne ud fra behov samt direkte forhandlinger mellem repræsentanter fra de enkelte kvarterer (Tortzen 2008: 225-226).

10.1.4.3. Fase 3: Det endelige budget

Budgetudvalget har ansvaret for komme med forslag til, hvordan ressourcerne kan fordeles på de forskellige sektorer og mellem de 16 bydele. Dette foregår ved at se på behov og ikke mindst bydelens prioriteringslister. Til sidst fremlægges budgetudvalgets forslag over for byens formelle beslutningsorgan, *Municipal Council*, byrådet. Selvom byrådet ikke altid er enige i de valgte prioriteter, betyder det folkelige pres, at størstedelen af beslutningerne alligevel bliver vedtaget (Tortzen 2008: 225-226).

10.2. You Decide! - Tower Hamlets, London

I Europa er England et af forganglandene, når det kommer til borgerbudgettering og generel inddragelse af borgere. Derfor findes der også mange eksempler på succesfuld inddragelse af borgere i forbindelse med budgetplanlægning, men vi har i dette speciale udvalgt et enkelt. Udvælgelsen er sket på baggrund af både størrelsen på det beløb, som er blevet lagt ud til borgerne, samt tilgængeligheden af information om processen.

Inden beskrivelsen af den udvalgte case, vil vi i dette afsnit først give en kort redegørelse for det politiske system i England. Herigennem ønsker vi at tydeliggøre forskelle og ligheder mellem det politiske system i henholdsvis Danmark og England.

Det britiske parlament er opdelt i Underhuset og Overhuset. Underhuset har 659 pladser, vælges for en fem-årig periode og Premierministeren kan til hver en tid udskrive valg. På denne måde svarer Underhuset i

praksis til det danske Folketing. Overhuset har 1197 medlemmer, som sidder på livstid. Medlemmerne er ikke valgt ind, men har enten arvelige adelstitler, et embede som eksempelvis biskop, eller er blevet tildelt en ikke-arvelig adelstitel og en plads i Overhuset af Dronningen. Både Under- og Overhuset er en del af den lovgivende proces, men hvor Underhuset har den største politiske magt, er Overhuset i højere grad en slags kontrolinstans, som ikke kan forhindre en lov, som regeringen og Underhuset ønsker vedtaget, men som er i stand til at forhale og forsinke den.

Selve valgsystemet kaldes *flertalsvalg i enkeltmands-kredse*, hvilket betyder, at hver valgkreds sender en enkelt repræsentant, den med flest stemmer, til Underhuset i London. En af konsekvenserne for sådan et valgsystem er, at det vindende parti ofte får mange flere kandidater valgt ind i Underhuset, end dets stemmetal egentlig berettiger til. Dette betyder, at resultatet altså sjældent svarer til den måde, vælgerne har stemt på.⁴⁵

You Decide! er et projekt påbegyndt i 2009 i bydelen Tower Hamlets i London. Tower Hamlets går under betegnelsen *borough*, som i dette tilfælde henviser til, at bydelen har karakter af en administrativ enhed, som dog er underlagt det overordnede bystyre i selve London. Dette betyder i praksis, at Tower Hamlets er blevet tildelt magt af bystyret og derfor, til en vis grad, er en selvstyrende bydel.⁴⁶ Man kan ud fra dette argumentere for, at borough til en vis grad kan sidestilles med en dansk kommune.

Bydelen er placeret i den østlige del af London og på trods af dens ringe størrelse, bor der næsten 220.000 mennesker, som taler 110 forskellige sprog. Området består af otte såkaldte *Local Area Partnerships*-enheder (herefter LAP), som, i samarbejde med lokale beboere og partnere, arbejder med fokus på at identificere problemer og behov i det pågældende område. Den viden bruges efterfølgende til at udforme planer for områdeløft og fornyelse.⁴⁷ I Tower Hamlets har hvert LAP en styregruppe, som består af beboere, byrådsmedlemmer og erhvervsdrivende.⁴⁸

Det er disse otte enheder, som dannede grundlag for *You Decide!* i Tower Hamlets. Projektet startede med, at det britiske kabinet⁴⁹ afsatte 2,4 millioner pund, som gennem en borgerbudgetteringsproces skulle fordeles på generelle kommunale tjenester. Herefter blev der nedsat en arbejdsgruppe, som indhentede

⁴⁵ <http://www.dr.dk/nyheder/htm/baggrund/tema2005/Parlamentsvalg%20i%20Storbritannien/60.htm> Hentet 24.03.14

⁴⁶ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/borough> (set 24/3 2014)

⁴⁷ http://www.cheshireeast.gov.uk/council_and_democracy/community/pace_strategic_partnerships/local_area_partnerships.aspx (set 24/3 2014)

⁴⁸ <http://www.participatorybudgeting.org.uk/case-studies/case-studies/you-decide-tower-hamlets-london>

⁴⁹ Består af Premierministeren og 22 andre ministre, og er det kollektivt besluttende organ i britisk politik

input til, hvilke af disse tjenester borgerne skulle kunne vælge i menuen for You Decide!. Udover det blev der stillet et krav om, at man skulle imødekomme mindst et af kabinettets fem prioriteringer eller en af de prioriteter, som LAP løbende havde identificeret gennem året. De udvalgte tjenester blev derefter præsenteret for kabinettet, inden de blev sat sammen i menuen for You Decide! Værdien af de tjenester, som endte med at blive udbudt i menuen havde en værdi for lige under 750.000 pund, og blev inddelt i nogle forskellige kategorier, som for eksempel reduktion af ungdomsarbejdsløshed og forbedring af offentlige rum.

Da menuen lå klar blev der indledt en storstilet reklamekampagne, hvor man både benyttede sig af traditionelle reklameteknikker (pressemeddelelser, brochurer og plakater), samt af en mere netværksbaseret tilgang. Her arbejdede LAPs styringsgrupper blandt andet på at nå ud til lokale interessegrupper, enkeltpersoner og andre, og bad dem sprede ordet om You Decide! Da man efterfølgende evaluerede denne del af processen, viste det sig, at der var en nogenlunde ligelig fordeling mellem de borgere, som deltog på grund af den traditionelle reklame og dem, som deltog på grund af den mere netværksbaserede tilgang.

Efterhånden som borgerne hørte om You Decide!, blev de opfordret til at tilmelde sig forskellige arrangementer. I den forbindelse sørgede man for konstant at overvåge, hvilke borgere der tilmeldte sig. Hvis et bestemt segment var underrepræsenteret, bestræbte de såkaldte *Neighbourhood Managers* sig på at nå ud til netop denne gruppe af borgere.

Ved hvert arrangement var der plads til mindst 100 borgere, så man prioriterede først de borgere, som havde tilmeldt sig på forhånd og derefter dem, som bare var dukket op på dagen. I alt 815 borgere deltog i løbet af de otte arrangementer.

Man havde inddelt selve arrangementerne i tre dele: Information, diskussion og beslutning.

Under den første del introducerede repræsentanter fra LAPS styringsgruppe de udvalgte prioriteter, samt hvorfor de var vigtige for området. Idéen med dette var at informere borgerne om problemernes omfang, hvilke tjenester, der allerede blev leveret, samt hvilken forskel, de ekstra midler ville kunne gøre. Herefter var der afsat tid til spørgsmål fra borgerne.

Herefter gik man videre til diskussionsdelen. Ved ankomsten havde man bedt borgerne placere sig ved forskellige borde, hvortil der var knyttet en uddannet facilitator, som opfordrede borgerne til at diskutere hvilke tjenester de fandt vigtigst og hvorfor.

Beslutningsdelen blev afholdt på en afstemningsscene. Hver borger var blevet tildelt en *quizpad*, et elektronisk afstemningsværktøj i tabletform. Først blev borgerne bedt om at stemme om, hvilken tjeneste de fandt vigtigst. Den tjeneste, som vandt afstemningen blev købt, og pengene blev fjernet fra puljen.

Herefter gik man videre til anden runde. I hver runde blev den tjeneste med flest stemmer købt og dette fortsatte, indtil alle pengene var brugt. Alle stemmer blev vist på et stort lærred og de varer, som blev købt, blev vist på en anden skærm sammen med de resterende valg og det samlede budget.

Afslutningsvis inviterede man samtlige af LAPs styregrupper til et arrangement, hvor hvert af de serviceområder som var blevet tildelt penge fremlagde, hvordan de planlagde at bruge pengene. På denne måde kunne styregrupperne og serviceområderne diskutere og forhandle med hinanden, og herigennem nå frem til en endelig beslutning.⁵⁰

10.2.1. Diskussion af erfaringer fra udlandet

I det ovenstående har vi først redegjort for borgerstyret budgettering i Brasilien og herunder grundlaget for denne inddragelsesproces. Ud fra vores vurdering findes der her en væsentlig forskel mellem dette tiltag og de danske tiltag, som udgør vores cases i dette speciale. Det er her en vigtig pointe, at Brasilien som land har en helt anden demokratihistorie end Danmark. Man kan i den forbindelse argumentere for, at de to årtier med militærdiktatur som styreform i Brasilien udgør en stor bevæggrund for at arbejde med borgerinddragelse og styrkelse af demokratiet generelt. Danske borgere har aldrig oplevet at være underlagt en diktatorisk styreform, hvorfor engagementet i forhold til at engagere sig i demokratiet og i politiske beslutningsprocesser muligvis er mindre end hos borgerne i Porto Alegre. Vi peger altså her på nogle historiske og kulturelle forskelle, som udgør en vigtig faktor i sammenligningsgrundlaget mellem borgerinddragelsesprocesser i henholdsvis Brasilien og Danmark. Man må gå ud fra, at der er mindre forskelle mellem borgere i England og Danmark, men der kan dog stadig være kulturelle forskelle.

For processerne i både Porto Alegre og Tower Hamlets synes det at være kendetegnende, at processen har en høj grad af struktur. De er begge struktureret i flere mindre dele, som naturligt følger og supplerer hinanden. Denne struktur kan efter vores vurdering være med til at sikre, at man hele tiden er bevidst om, hvad man gør, samt hvorfor man gør det. På denne måde bliver processens mål også tydeliggjort. I Tower Hamlets synes man eksempelvis at have været bevidste om, at særligt kommunikationen op til processen er et vigtigt strategisk værktøj i forhold til inddragelsen af borgerne, og man har her sørget for at kommunikere bredt gennem flere kanaler, samt gennem opsøgende arbejde og personlige henvendelser. Vi vurderer i den forbindelse, at de såkaldte Neighbourhood Managers kan anskues i relation til vores antagelse om, at involveringen af forandringsagenter kan være et vigtigt bidrag til borgerinddragelsesprocesser. At disse Neighbourhood Managers sørger for, at rette personlig henvendelse

⁵⁰ <http://www.participatorybudgeting.org.uk/case-studies/case-studies/you-decide-tower-hamlets-london> Hentet 24.03.14

til segmenter af borgere, som er underrepræsenterede i processen, ser vi ligeledes som interessant i forhold til problemstillingen omkring, hvordan man imødekommer, at ikke alle borgere har de samme ressourcer.

Graden af borgernes mulighed for indflydelse er relativt høj i både tiltaget fra Porto Alegre og tiltaget fra Tower Hamlets. Borgerne inddrages ganske tidligt i processen og gennem deres arbejde med at udarbejde prioriteringslister for budgettet, kan man argumentere for, at de er med til at definere problemstillinger. Altså hvilke sager, der når beslutningsarenaen.

Det er ligeledes en forholdsvis stor del af budgettet, som er blevet lagt ud til borgerne. Dette er, ud fra vores vurdering, med til at gøre tiltagene mindre event-prægede, idet der er tale om politiske beslutninger af en vis kaliber. Der er altså ikke blot tale om, at der sættes penge på højkant til en god idé, men derimod om at finde ud af, hvorledes næste års budget skal se ud i henholdsvis Porto Alegre og Tower Hamlets.

Ligeledes har man i forbindelse med tiltaget i Tower Hamlets også fokuseret på vigtigheden af, at evaluere inddragelsesprocessen efterfølgende. På den engelske regerings hjemmeside (www.gov.uk) finder man en rapport, som beskriver processens forløb, samt hvilke faktorer de anser som havende stor betydning for, hvorvidt inddragelsesprocessen bliver en succes. Her nævner de blandt andet:

- *Tilstrækkelig tid til at udvikle og planlægge tiltaget.* Resultatet af dette er, at alle aktører kender deres rolle i processen, og man reducerer herigennem eventuelle bekymringer. Dette gælder både byrådsmedlemmer, embedsmænd og borgere.
- *Udvikling af en vision, som beskriver, hvad borgerinddragelsen vil føre til i form af eksempelvis engagement i bredere beslutningsprocesser.* Ved at sætte klare mål og succeskriterier for processen sikrer man, at aktørerne hele tiden ved, hvor langt man er i processen, samt kan spore fremskridt.
- *Kommunikation og gennemsigtighed gennem hele processen, herunder vellykket marketing i begyndelsen af processen.* Foruden at sikre en høj deltagelsesprocent, er denne opmærksomhedsskabelse også med til, at styrke processens virkning og resultater.
- *Kommunikation på et niveau og i en form, som borgerne kan forstå og svare på.* På denne måde sikrer man, at borgerne forstår intentionen og formålet med processen, hvilket fører til en mere effektiv beslutningsproces.
- *Gennemsigtig beslutningsproces.*

- *Effektiv overvågning og evaluering af processen.* På denne måde sikrer man, at processens fordele samt de efterfølgende aktiviteter bliver registreret og kommunikeret til borgerne. Dette er med til at bevare borgernes engagement og begejstring for processen.⁵¹

Ligeledes indeholder denne evaluering også en beskrivelse af, hvilke faktorer der kan stå i vejen for succesfuld borgerinddragelse:

- *Manglende interesse fra borgerne.* Som løsning foreslås det, at man laver opsøgende arbejde i lokalsamfundet for, at øge borgernes bevidsthed om processen. Ligeledes bør man illustrere den indflydelse, som borgerne kan have på resultatet af processen.
- *Politikere og embedsmænd er bekymrede for deres rolle i processen, samt skeptiske overfor at uddelegere beslutninger til borgerne.* Det foreslås i den forbindelse, at politikere og embedsmænd skal tilbydes af deltage i kurser, som skal øge deres forståelse af deres rolle i borgerinddragelsesprocesser.
- *Manglende generel politisk opbakning.* En mulig løsning kunne her være, at man sørger for at illustrere de positive resultater af borgerinddragelse, som eksempelvis borgernes øgede engagement i lokalsamfundet. Det fremhæves ligeledes, at man bør sørge for at kommunikere, at borgerinddragelsesprocesser ikke er et partipolitisk spørgsmål.⁵²

10.3. Delkonklusion

Som beskrevet i det ovenstående indeholder evalueringen af det engelske tiltag altså en række faktorer, som der peges på, som havende betydning for, hvorvidt en borgerinddragelsesproces bliver en succes eller ej. Ud fra vores vurdering er der så stor lighed mellem disse to udenlandske cases, at man kan gå ud fra, at disse faktorer til en vis grad også er gældende i forhold til casen fra Porto Alegre.

Vi ser ligeledes en vis sammenhæng mellem disse ovennævnte faktorer, samt en del af vores analyses resultater. Eksempelvis har vi påpeget, at flere af de danske kommuner ikke har opstillet tydelige mål og succeskriterier for processerne hvilket, ifølge erfaringerne fra England gør det svært at skabe succesfuld borgerinddragelse. Ligeledes har vi peget på, at flere af kommunerne blot i mindre grad anvender kommunikation som et strategisk værktøj i forbindelse med inddragelsesprocesser. De engelske erfaringer peger på, at netop denne del er meget vigtig i forhold til at styrke og effektivisere processen. Derudover har

⁵¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6152/19932231.pdf, s. 82-84. Hentet 26/5 2014

⁵² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6152/19932231.pdf, s. 86-87. Hentet 26/5 2014

vi også belyst, hvorledes magt kan have indflydelse på borgerinddragelse, eksempelvis gennem problematikken omkring afgivelse af magt. Erfaringerne fra Tower Hamlets viser, at man i den forbindelse bør fokusere på, at politikere og embedsmænd skal opnå en større forståelse af deres egen rolle i disse processer, samt i høj grad illustrere de positive resultater ved at inddrage borgere i beslutningsprocesser. Vi må derfor konkludere, at de danske kommuner givetvis vil kunne lade sig inspirere og trække på erfaring fra disse to udenlandske eksempler på borgerinddragelse.

11. Diskussion

I dette afsnit vil vi diskutere svagheder og styrker ved dette speciales metode, samt de valg og fravalg vi har foretaget undervejs i processen.

I stedet for at arbejde med en enkelt case, har vi valgt at inddrage flere cases fra forskellige danske kommuner. Dette valg, vurderer vi, er forbundet med både svagheder og styrker. Fokusset på flere forskellige cases kan have den svaghed, at det kan være vanskeligt, at skabe en rød tråd gennem opgaven. Samtidig kan det også have den konsekvens, at casene bliver belyst mere overfladisk, end det ville have været tilfældet, hvis vi havde udvalgt en enkelt kommune. Dog har dette valg, ud fra vores vurdering, også den styrke, at det bidrager til et bredere og mere nuanceret billede af borgerinddragelse i de danske kommuner. Den førnævnte røde tråd i opgaven, mener vi ligeledes skabes igennem de anvendte teorier, idet de supplerer hinanden og derved skaber sammenhæng i opgaven.

Derudover kunne det have været interessant også at interviewe eksempelvis politikere og borgere, og dermed også lade dem udgøre en del af vores empiri. Vi er bevidste om, at netop udeladelsen af borgere kan virke besynderligt i et speciale, som netop omhandler borgerinddragelse. Dette har dog ikke været muligt opgavens tids- og omfangsmæssige perspektiv taget i betragtning. Derudover har vi fundet det vanskeligt at identificere, hvilke borgere det ville have været relevant, at interviewe. Både fordi nogle af tiltagene ligger tilbage i tiden, men også fordi vi netop har valgt at anvende flere cases i vores undersøgelse, og dette ville betyde, at vi ville skulle have interviewet et ganske stort antal borgere, for at få et reelt billede af borgernes perspektiv.

Ligeledes kunne det ud fra vores vurdering også have bidraget til opgaven, hvis vi havde beskrevet resultaterne af de forskellige tiltag. Dette har dog desværre ikke været muligt, idet nogle af tiltagene endnu ikke er afsluttede, samt fordi det i det hele taget har været vanskeligt, at finde evalueringer og resultater.

Vi er opmærksomme på, at indholdet af nogle interviews rækker ud over de tiltag, som oprindeligt var udgangspunktet for interviewet. Dette har muligvis mindsket sammenligningsgrundlaget de enkelte cases i mellem, men samtidig vurderer vi også, at dette har bidraget til vores generelle forståelse af borgerinddragelse, samt har udvidet vores viden om emnet. Samtidig vurderer vi også, at dette er en naturlig konsekvens af at foretage åbne og eksplorative interviews.

12. Konklusion

I dette afsnit vil vi samle vores delkonklusioner fra vores analyseafsnit. Vores analyse består af vores empiri, som vi har belyst i forhold til de tre teoriområder: Borgerinddragelse, forandringskommunikation og magt. Desuden vil vi drage paralleller til de beskrevne erfaringer fra udlandet, hvor man for eksempel i det engelske tiltag fra Tower Hamlets har opstillet en række faktorer, der kan være afgørende for, om inddragelsesprocessen bliver en succes.

Gennem vores empiri fandt vi frem til de svagheder og styrker, der kan være forbundet med borgerinddragelsesprocesser, set i forhold til vores fem cases fra de danske kommuner. Vi fandt blandt andet frem til, at det i høj grad handler om, hvorledes kommunerne anskuer borgerne, hvilket kan sættes i forhold til det aggregative og integrative demokratiperspektiv. En af svaghederne er, at der i nogle kommuner er en forholdsvis lav grad af tillid til, at borgeren kan træffe ansvarlige beslutninger, hvor der tages højde for det fælles bedste. Hermed anskuer kommunerne det at inddrage borgerne ud fra et aggregativt demokratiperspektiv. Dog viser vores undersøgelse, at nogle kommuner også erfarede, at borgerne ikke levede op til denne forestilling, men at de rent faktisk var i stand til netop at træffe ansvarlige beslutninger, der var til gavn for fællesskabet. Dette er i tråd med det integrative perspektiv, og vi anser dette som en styrke, når det kommer til borgerinddragelsesprocesser, hvor man sigter mod, at give borgeren reel indflydelse. På denne måde kan man altså også konkludere, at forskellige demokratiperspektiver kan have indflydelse på borgerinddragelsesprocesser.

Ud fra vores vurdering er det essentielt, at man definerer borgerinddragelsesbegrebet ud fra graden af inddragelse og indflydelse, for at kunne tale om en reel inddragelse af borgerne. Ud fra vores interviews kan vi se, at der er stor forskel på, hvorledes man definerer og arbejder med graden af inddragelse. Dette hænger ofte sammen med, hvornår i processen borgerne inddrages. Desto tidligere dette sker, desto mere er borgerne med til at påvirke processen. Højest sandsynligt vil de hermed også føle, at deres deltagelse har

en større værdi.

Ud fra vores cases kan vi se, at man i alle tiltagene har forsøgt at decentralisere magten ved at give borgerne indflydelse i de forskellige beslutningsprocesser. Vi har dog påvist, at denne decentralisering ofte sker med et vidst forbehold, da borgerne i det store og hele ikke får fuldstændig indflydelse på alle dele af processerne.

Desuden vurderer vi, at det er vigtigt, når man som kommune vælger at arbejde med borgerinddragelse, også går ind og definerer formålet samt succeskriterierne for borgerinddragelsestiltaget. I vores analyse argumenterer vi for, at man i flere af kommunerne netop ikke har opstillet klare mål og succeskriterier for processen. I de tilfælde hvor kommunerne har opstillet succeskriterier er de ofte af kvantitativ karakter fremfor kvalitativ karakter. I eksemplet fra Tower Hamlets i London fremhæves det blandt andet, at det netop er vigtigt, at der opstilles tydelige mål og succeskriterier for processen, hvis man vil skabe succesfuld borgerinddragelse.

I vores analyse, set ud fra teorier indenfor forandringskommunikation, fandt vi frem til, at det ville være en fordel for kommunerne, hvis de i højere grad gør sig bevidste omkring deres kommunikation til borgerne i forbindelse med borgerinddragelse. Således at der ikke opstår misforståelser eller modstand mod tiltaget fra begyndelsen, og kommunerne derigennem mister nogle borgere på forhånd, der ellers kunne have en interesse i at deltage. Dette underbygges med erfaringer fra England, hvor man her understreger vigtigheden af, at gøre brug af kommunikation som et strategisk værktøj for at kunne styrke og effektivisere processen. Det er derfor vigtigt, at kommunerne kommunikerer klart ud til borgerne, hvad formålet med tiltaget er, samt tydeliggør overfor borgerne, hvorfor de skal deltage, og hvad kommunen forventer af dem. Dette hænger sammen med, at det ligeledes er vigtigt, at processen er gennemskelig for borgerne. Hvis ikke dette er tilfældet, kan der opstå konflikter mellem aktørerne, altså kommune og borgere, og det kan påvirke selve udbyttet af processen, samt hvorvidt borgerne føler, at deres deltagelse har en værdi. For at kunne gøre dette, er det derfor vigtigt, at man også internt i kommunen får kommunikeret og tydeliggjort behovet for forandringen overfor medarbejderne. Dette kan de eksempelvis gøre ved netop at opstille de førnævnte succeskriterier forud for processen.

En vigtig faktor der kan være med til, at påvirke, om borgerne får reel indflydelse på borgerinddragelsesprocesser, er magt. Det handler i store træk om, at man i kommunerne bliver nødt til at afgive magt i disse processer. Dette kan både være den magt, der udøves direkte og indirekte. Dette er noget, som man har svært ved i kommunerne, men som man i andre tilfælde er opmærksom på, kan være

noget, som står i vejen for at give borgerne reel indflydelse. Dette forbehold, som både kan ses hos politikerne såvel som hos embedsmænd, kan sættes i perspektiv til diskussionen om, hvem der i sidste ende står med ansvaret overfor de beslutninger, borgerne træffer. Erfaringer fra tiltaget You Decide! viser, at denne problematik netop kan stå i vejen, for at borgerinddragelsesprocessen bliver en succes. De anbefaler i den forbindelse, at man bør have større fokus på, at politikere og embedsmænd via kurser skal opnå en større forståelse for deres egen rolle i borgerinddragelsesprocesserne. Desuden henvises der til, man skal være bedre til at illustrere de positive konsekvenser og resultater af borgerinddragelse. Vi er opmærksomme på, at magt altid vil være til stede i organisationer og processer, men gennem vores analyse peger vi altså på magt som en faktor, man bør være opmærksom på, idet den kan have indflydelse på borgerinddragelsesprocessen.

13. Perspektivering

At engagere og involvere mennesker i processer er et værktøj, som i høj grad også anvendes uden for kommunerne og den offentlige sektor i det hele taget. Vi har derfor vurderet, at det private erhvervslivs perspektiv på involvering og engagement af medarbejdere, udgør et interessant bidrag til dette speciales problemfelt. Vi har derfor foretaget tre interviews med tre medarbejdere fra henholdsvis Mærsk, Dansk Supermarked og IKEA. Udvælgelsen af netop disse virksomheder er sket på baggrund af research, som har vist, at man her i høj grad arbejder med at involvere medarbejdere i forskellige processer.

Gennem disse interviews har vi forsøgt at klarlægge, hvilke metoder man anvender i disse tre virksomheder for at sikre succesfuld inddragelse af medarbejdere. Vi har ligeledes bedt medarbejderne komme med nogle anbefalinger til kommunerne omkring optimering af inddragelsesprocesser. Det er disse metoder og anbefalinger, som vi vil præsentere i dette afsnit.

Om metoderne for involvering af medarbejdere i Dansk Supermarked, taler Program Manager Jytte Knudsen om en helt fastlagt model, som de altid arbejder efter, når medarbejdere skal involveres i processer, eksempelvis i forbindelse med en forandring i virksomheden. Resultatet af at følge denne model trin for trin er ifølge Jytte Knudsen, at:

”Så har vi både vores organisation involveret, vi har vores omverden involveret, og vi måler løbende på at komme derhen, hvor vi skal (...) Vores udviklingsmetode er også lavet på den måde således, at vi har folk med om bord i forbindelse med udvikling.” (Bilag 11, 09:06)

Ligeledes involveres medarbejdere ganske tidligt i processen: *”Så vi har dem med både i byggefasen, vi har dem med i testfasen, og vi har dem med i implementeringsfasen. Så ejerskabet bliver bygget fra dag ét.”*

(Bilag 11, 09:51)

Henning Bay, HR-partner i IKEA, fortæller generelt om metoder for inddragelse af medarbejdere:

”Og så gør vi det meget med, at jamen når man er medarbejder, så får du lov til at være rigtig meget involveret i alt, hvad der foregår. At der ikke bliver taget beslutninger henover hovedet, men at man involverer sin afdeling, og hører med dem: Jamen vi står med en eller anden problemstilling, hvordan kan vi løse det? Har I nogle input?” (Bilag 12, 4:01)

Som et mere præcist eksempel på en metode til medarbejderinvolvering, fortæller han om en årlig medarbejderundersøgelse, hvor medarbejderne kan påpege, hvad der fungerer, og hvad der ikke fungerer i virksomheden. I den forbindelse fremhæver han yderligere:

”Altså, det er ikke noget værd for os, at lave en eller anden undersøgelse, hvis vi bare konstaterer: Nå, men det går godt, eller det går ikke godt. Men at vi så faktisk også vil gøre en forskel. Og at det er dem [medarbejderne], som committer sig på, jamen hvad er det så, vi skal gøre for at forandre det her?” (Bilag 12, 05:42).

Lissi Olsen, Arbejdsmiljøleder i Mærsk Drilling fremhæver, at ledelsesmæssig opbakning er en meget vigtig faktor i forhold til at inddrage medarbejderne i processer:

”(...) nogle medarbejdere kan måske godt synes: Arbejdsmiljø, hvad har det med mig at gøre? Men det er lidt ligesom at når engagementet kommer fra ledelsen af så er der lidt flere, der fænger. Så der er flere, der måske er opmærksomme på, at vi tager det alvorligt og at vi gerne vil have deres mening.” (Bilag 13, 03:28)

Dette bakkes også op af Jytte Knudsen fra Dansk Supermarked, som i den forbindelse siger, at:

”Altså for at engagere en medarbejder (...) så vil jeg sige, at nummer ét parameter det er, at der er forretningsmæssigt ejerskab på det her. Hvis ikke, der er engagement fra topledelsen

om, at man vil det her, og at man (...) ikke bare italesætter, men også i handling støtter op om, at vi vil det her, så... Det er simpelthen nummer et.” (Bilag 11, 10:20)

Afslutningsvis bad vi de tre medarbejdere fra Mærsk, Dansk Supermarked og IKEA om at formulere nogle anbefalinger til de danske kommuner i forhold til inddragelsesprocesser.

Henning Bay fra IKEA anbefaler i den forbindelse, at kommunerne bør optimere deres kommunikation med borgerne:

”Jeg tror helt sikkert, at rigtig mange borgere føler ikke, at de bliver mødt i øjenhøjde. At kommunikationen måske ikke... At man tænker ikke over, hvem er det, jeg kommunikerer med? At man har en generel måde, man kommunikerer på uden at tænke over, hvad er det for en gruppe, jeg gør det til nu? Så man simpelthen nogle gange.. Så er der for mange, tror jeg, som ikke simpelthen formår at tyde den her kommunikation. Fordi den simpelthen er for svær.” (Bilag 12, 11:26)

Jytte Knudsen fra Dansk Supermarked giver en række forskellige anbefalinger til kommunerne. Det første omhandler ligeledes kommunernes kommunikation med borgerne:

”Jeg tror, det er, at gøre det nærværende. Altså jeg tror, det er vigtigt, at man kan se, hvorfor man skal gøre det her. Hvis ikke man forstår formålet, målet, helheden eller set-upet bagved, at kaste sig ud i et eller andet stort projekt, så ville jeg også som borger (...) sige: Jamen hvad fanden skulle jeg lige engagere mig i det for?”(Bilag 11, 17:48).

Derudover anbefaler hun også, at man formulerer nogle tydelige målsætninger for processen:

”Og så tror jeg, det er vigtigt (...) at have nogle overskuelige målsætninger og nogle målbare mål, som man både overfor sig selv og andre kan italesætte. Man kommer altså fremad. Og så tror jeg, det er vigtigt, når man går i gang med projektet også, at de mennesker, som man har valgt at engagere (...), fordi man gerne vil høre deres holdning, det er vigtigt, at holde dem inde i loopen. Hen under udviklingsfasen. Så man hele tiden delagtiggør dem.” (Bilag 11, 18:40).

Gennem ovenstående perspektivering, har vi ladet virksomheder fra tre forskellige virksomheder fortælle om, hvilke metoder man her anvender i forbindelse med inddragelse af medarbejdere for herigennem at perspektivere til det private erhvervsliv. Vi har afslutningsvis ladet dem formulere nogle anbefalinger til kommunerne i forhold til, hvad de bør være opmærksomme på i processen mod at skabe succesfuld borgerinddragelse.

Litteraturliste

Agger, A. (2005): *Demokrati og deltagelse: Et borgerperspektiv på kvarterløft*. Statens Byggeforskningsinstitut. Ph.d.-afhandling

Agger, A. & Hoffmann, B. (2008): *Borgerne på banen: Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. Velfærdsministeriet

Agger, A., Löfgren K. & Torfing, J. (2010): *Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*. Roskilde Universitetsforlag.

Aggerholm, H. K. & Salomonsen, H. H. (2013): Forandringskommunikation i en offentlig sektor under konstant forandring. I Salomonsen, H. (Red.): *Offentlig ledelse og strategisk kommunikation*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Andersen, J. & Torpe, L. (1994): *Demokrati og politisk kultur: Rids af et demokratisk medborgerskab*. Systime

Bryman, A. (2012): *Social Research Methods*. 4. udgave. Hong Kong: Oxford University Press.

Christiansen P.M. & Nørgaard, A.S. (2006): *Demokrati, magt og politik i Danmark*. Gyldendal

Eriksen E.O. & Weigård, J. (2003): *Kommunikativt demokrati: Jürgen Habermas teori om politik og samfund*. Hans Reitzels Forlag

Habermas, J. (2005): *Demokrati og retsstat*. Hans Reitzels Forlag

Habermas, J. (2009): *Borgerlig offentlighed*. Informations Forlag

Højbjerg, H. (2013): Hermeneutik – Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne. I: Fuglsang, L., Olsen, P.B., Rasborg, K. (Red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer*. 3. udgave. Samfundslitteratur.

Kristiansen, S. & Krogstrup, H.K. (2009): *Deltagende observation*. Hans Reitzels Forlag.

Kvale, S. (2006): *Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Gylling: Hans Reitzels Forlag.

Lars T. (2006): *Borgerinddragelse i kommunerne: Formål, former og erfaringer samt nogle overvejelser omkring borgerdeltagelse i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme*. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning

Pahuus, M. (2011): Hermeneutik. I Collin, F., Køppe, S. (Red.): *Humanistisk videnskabsteori*. 2.udgave. DR Multimedie.

Petersen, Helle (2000): *Forandringskommunikation*. Gylling: Samfundslitteratur.

Rendtorff, J. D. (2013): Fænomenologien og dens betydning. I Fuglsang, L., Olsen, P. B., Rasborg, K. (Red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer*. 3. udgave. Samfundslitteratur.

Rønn, C. (2006): *Almen videnskabsteori for professionsuddannelserne*. Gylling: Alinea, Egmont.

Tortzen, A. (2008): *Borgerinddragelse: Demokrati i øjenhøjde*. Gylling: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Winther, S. (1991): *Udviklingen i beslutningsteori: en introduktion*. *Politica – Tidsskrift for politisk videnskab*, nr. 4. S. 357

Zahavi, D. (2011): Fænomenologi. I Collin, Finn; Køppe, Simo (Red.): *Humanistisk videnskabsteori*. 2.udgave. DR Multimedie.

Hjemmesider

<http://www.regioner.dk/om+regionerne/strukturereform> Hentet 08.03.14

<http://www.tekno.dk/pdf/hoeringer/nySilkeborg/Taenketankens-redegoerelse-om-naerdemokrati-%20aug-05.pdf> Hentet 08.03.14

<http://politiken.dk/indland/politik/Kommunalvalg/ECE2137600/stemmeprocent-var-den-hoejeste-i-mange-aar/> Hentet 08.03.14

http://www.denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Filosofi/Filosofi_og_filosoffer_-_1900-t./Filosoffer_1900-t._-_Tyskland_-_%C3%98strig_-_Schweiz_-_biografier/Martin_Heidegger Hentet d. 19.02.14

<http://politik.systime.dk/index.php?id=155> Hentet 30.04.2014

<http://www.kl.dk/Momentum/momentum2013-16-4-id139936/> Hentet 06.05.2014

<http://politik.systime.dk/index.php?id=156> Hentet 30.04.2014

<http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager> Hentet 01.05.14

<http://www.kolding.dk/om-kommunen/fakta-og-historie/kolding-kommunes-historie/> Hentet 01.05.14

<http://kommune.politiken.dk/boble.php?kid=621#/~/budgetteret-i-alt-br---kolding-kommune> Hentet 02.05.14

<http://www.kolding.dk/om-kommunen/organisation> Hentet 01.05.14

<http://www.kolding.dk/politik/byradet/den-politiske-organisation> Hentet 01.05.14

<http://www.kolding.dk/politik/byradet/den-politiske-organisation> Hentet 01.05.14

<http://www.sus.dk/nyheder/borgerstyrede-budgetter-udvikler-boligomraade-i-kolding/> Hentet 05.03.14

http://kolding.inst.dk/DOK.vdir/_da1345/Diverse%20info/Br%C3%A6ndkj%C3%A6r Hentet 05.03.14

<http://www.sus.dk/nyheder/borgerstyrede-budgetter-udvikler-boligomraade-i-kolding/> Hentet 05.03.14

<http://www.brkskolen.kolding.dk/Faelles/OpslagSP/3912/Br%C3%A6ndkj%C3%A6r%20bestemmer%20efter%20ret%202013%20flyer.pdf> Hentet 05.03.14

<http://www.odense.dk/nyny> Hentet 05.03.14

<http://www.sbi.dk/byudvikling/byfornyelse/kvarterloft-i-danmark> Hentet 05.03.14

<http://www.hedensted.dk/page25052.aspx> Hentet 22.05.14

<http://www.socialstyrelsen.dk/handicap/medborgerskab> Hentet 10.04.14

<http://www.helsingorkommune.dk/Borgere/Medborgerskab> Hentet 10.04.14

<http://www.medborger.net/medborgerskab.html> Hentet 10.04.14

<http://www.fynbus.dk/om-fynbus> Hentet 24.05.14

http://cdn.system.ipapercms.dk/Emergency/Papers/8fc80def-88cc-4a32-a853-0f699a8f916b/Download.pdf?response-content-disposition=inline;filename=%22kommunikationspolitik2011.pdf%22&Policy=eyJTdGF0ZW1lbnQiOlt7l1Jlc291cmNlljoiaHR0cDovL2Nkbi5zeXN0ZW0uaXBhcGVyY21zLmRrL0VtZXJnZW5jeS9QYXBicnMvOGZjODBKZWYtODhjYy00YTMylWE4NTMtMGY2OTlhOGY5MTZiLyoiLCJDb25kaXRpb24iOnsiRGF0ZUxlc3NUaGFuLjpw7lklFXUzpfCg9jaFRpbWUiOjE0MDExOTczODR9fX1dfQ_&Signature=B0NA3H6kA9BSxqYh5ZptYUZsbQUALbZe-1fkbC8Hit0Lm9JxRH~xwsGZgG~ZtMfwR2EGQ-IQQjgPdczx1aeXY7hDXK7TiVI-XSnobHxtn3ikx5veMg0vJSLiUc00HEuBEgPz8Faizp4oQvUffFiu5IrcFT7cTR4ANnsCY3W1Y4_&Key-Pair-Id=APKAIPGQN6BDBMBZ2LCA, Hentet 27/5 2014

<http://www.kl.dk/menu/Borgerne-tager-det-ansvar-man-giver-dem-id105294/> Hentet 26/5 2014

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/the%20PB%20Porto%20Alegre-%20History.pdf>
Hentet 24.02.14

<http://www.dr.dk/nyheder/htm/baggrund/tema2005/Parlamentsvalg%20i%20Storbritannien/60.htm>
Hentet 24.03.14

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/borough> Hentet 24.03.14

http://www.cheshireeast.gov.uk/council_and_democracy/community/pace_strategic_partnerships/local_area_partnerships.aspx Hentet 24.03.14

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/case-studies/case-studies/you-decide-tower-hamlets-london>
Hentet 24.03.14

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6152/19932231.pdf
Hentet 26.05.14

Bilagsoversigt

Bilag 1: Interview med Tim Jeppesen (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 2: Kvalet syv stadier i en interviewundersøgelse

Bilag 3: Interview med Sussie Maack (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 4: Interview med Ramus B.H. Larsen (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 5: Interview med Lykke Leonardsen (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 6: Interview med Grethe Riber Dam (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 7: Artikel fra Strategihuset

Bilag 8: Interview med Kim Barren (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 9: Evaluering af Borgermøde på Facebook – Svendborg Kommune

Bilag 10: Artikel fra Fyns Amts Avis fra d. 22.05.14

Bilag 11: Interview med Jytte Knudsen (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 12: Interview med Henning Bay (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Bilag 13: Interview med Lissi Olsen (Findes som lydfil på vedlagte CD-rom).

Steiner Kvaales syv stadier i en interviewundersøgelse

1. **Tematisering.** Formuler formålet med undersøgelsen og beskriv det emne, der skal undersøges, før interviewene påbegyndes. Undersøgelsens *hvorfor* og *hvad* børe være afklaret, før spørgsmålene om *hvordan* – metode – stilles.
2. **Design.** Planlæg undersøgelsens design, tag alle syv undersøgelsesstadier i betragtning, før interviewene indledes. Design af undersøgelsen foretages med henblik på at opnå den tilsigtede *viden* og under hensyntagen til undersøgelsens *moralske* implikationer.
3. **Interview.** Gennemfør interviewene på grundlag af en interviewguide og med en gennemtænkt vinkel på den søgte viden og interviewsituationens mellemmenneskelige forhold.
4. **Transskribering.** Forbered interviewmaterialet til analyse, hvilket almindeligvis indebærer transskribering fra mundtlig tale til skreven tekst.
5. **Analyse.** Afgør på grundlag af undersøgelsens formål og emne og interviewmaterialets karakter, hvilke analysemetoder der er velegnede til interviewene.
6. **Verificering.** Fastslå generaliserbarheden, reliabiliteten og validiteten af interviewresultaterne. Reliabilitet betegner, hvor konsistente resultaterne er, og validitet er udtryk for, om en interviewundersøgelse undersøger, hvad det er meningen, den skal undersøge.
7. **Rapportering.** Kommuniker undersøgelsens resultater og de anvendte metoder i en form, der lever op til videnskabelige kriterier, tager undersøgelsens etiske aspekter i betragtning og som resulterer i et læseligt produkt.



Hedensted forærer borgerne 240.000 kr.

1. del: Opstarten og overvejelser

Hedensted Kommune har sat et forsøg i gang med borgerbudgettering i fire lokalområder. Det Fælles Land-distriktsråd har trods mange betænkeligheder foræret 240.000 kroner til borgerne - helt uden rammer eller krav til, hvad pengene skal bruges til. Målet er at skabe bæredygtig innovation og udvikling af lokalområderne.

Væk fra komfortzonen

I Hedensted Kommune går man nye veje for at bringe beslutningerne tættere på borgerne, skabe bæredygtig innovation og udvikling i lokalområderne. Derfor træder kommunen nu ud over egen komfortzone med borgerdeltagelse i så omfattende grad, at borgerne i fire lokalområder står med ansvaret for et budget på 240.000 kroner.

”Beslutningen er lagt helt ud til borgerne. Det giver frihed til - men også ansvar for - at forme forskellige projekter lokalt. Borgerne får mulighed for at sætte deres eget præg på et projekt og ikke mindst finde ud af, hvad der fungerer i deres lokalsamfund. Det kan sagtens vise sig at være meget forskelligt, hvad de fire lokalområder vælger at bruge pengene på,” siger innovationshjelper i Hedensted Kommune, Grethe Riber Dam.

Omvendt puljetankegang

Tidligere har lokalrådene i Hedensted kunnet søge nogle puljer inden for bestemte områder med fastlagte retningslinjer. Men borgerbudgettering vender puljetankegangen på hovedet. Dem, der plejer at træffe beslutningerne, skal nu være facilitatorer af en proces. De skal udstikke rammerne og kridte banen op, men hverken tage del i spillet eller være dommere.

Ikke kun Tordenskjolds soldater

Ideen opstod efter en studietur med Strategihuset til England, hvor danske kommuner blev introduceret til, hvordan borgerbudgettering især bruges som middel til at styrke den sociale kapital i knap så ressourcestærke områder. Det fik tankerne til at ulme, og snart blev der sat handling bag processen.

”På turen kunne vi med egne øjne se, hvordan borgerbudgettering har givet øget medborgerskab og større samfundsengagement. Vi så blandt andet et stort potentiale i at inddrage flere lokale borgere end bare Tordenskjolds soldater. Der er heller ingen tvivl om, at man rent politisk i Hedensted ser nogle spændende muligheder for at øge engagementet og lysten til at bidrage til samfundsudviklingen hos borgerne. Fordelene gjorde i det hele taget borgerbudgettering meget tillokkende at afprøve for at få nogle erfaringer,” siger Grethe Riber Dam.

” Beslutningen er lagt helt ud til borgerne. Det giver frihed til, men også ansvar for, at forme forskellige projekter lokalt ”

Borgerdeltagelse kræver facilitering

Som forsøgsprojekt har Hedensted Kommune valgt at gå igennem Det Fælles Landdistriktsråd, da det her var muligt at finde pengene. De etablerede lokalråd var vant til at arbejde på tværs i lokalsamfundene, og det var med til at hjælpe projektet hurtigere i gang. For også at være sikker på, at processen kørte rigtigt og reelt skabte ny borgerdeltagelse med en ny måde at uddele penge og beslutninger på, valgte Hedensted Kommune derfor at indgå et samarbejde med Strategihuset.

”Vi kunne se, at Strategihuset har en god indsigt i borgerbudgettering og kompetencer i at facilitere de her processer. Derfor står Strategihuset for at formidle konceptet, så banen bliver kridtet tydeligt op, og alle ved, hvad deres rolle er. På den måde kommer alle bedst muligt fra start,” siger Grethe Riber Dam.

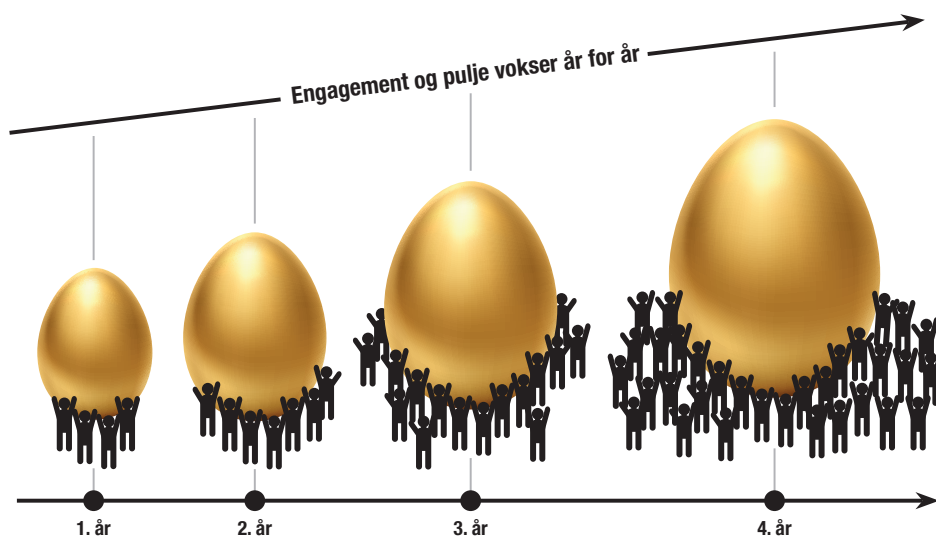
Svært at give slip på pengene

At opstartsprocessen skulle vare næsten et år, var dog væsentlig længere end forventet. Hver gang Det Fælles Landdistriktsråd diskuterede, hvordan man skulle gøre, blev bestyrelsen mere restriktiv, fortæller landdistriktskoordinator Susanne Ernst. Hun mener alligevel, at modningsprocessen op til er nødvendig for projektets succes:

”Det har været meget vigtigt, at vi har haft tid til en stribe 'hvad-nu-hvis' debatter, og om det nu også var forsvarligt. Det var jo mange penge at slippe løs, og det gjorde det ikke nemmere, at bestyrelsen kunne se, at der var nogle steder, som virkelig trængte til støtten. Slap de pengene løs, var det ikke sikkert, at det var de samme steder, som blev tilgodeset af borgerne,” siger Susanne Ernst.

Værdien fordobles

I stedet for at stille krav, valgte rådet dog at følge erfaringerne på tæt hold ved at have en repræsentant siddende i hvert lokalråd. Lokalrådene har siden brugt god tid på at definere rammerne og er nu gået i gang med at involvere borgerne lokalt. Det er nemlig



I stort set alle fortilfælde med borgerbudgettering kan ses en nøje sammenhæng mellem øget borgerdeltagelse, øget engagement og øgede ressourcer. Efterhånden som engagementet mobiliseres, desto større er potentialet for, at de enkelte borgere tager ejerskab til projektet. Det skaber år for år højere værdi for de enkelte borgere og i (lokal)samfundet som helhed.

borgerne selv, som skal komme med ideer til, hvad de 60.000 kroner i hvert område skal bruges til og siden udføre projektet.

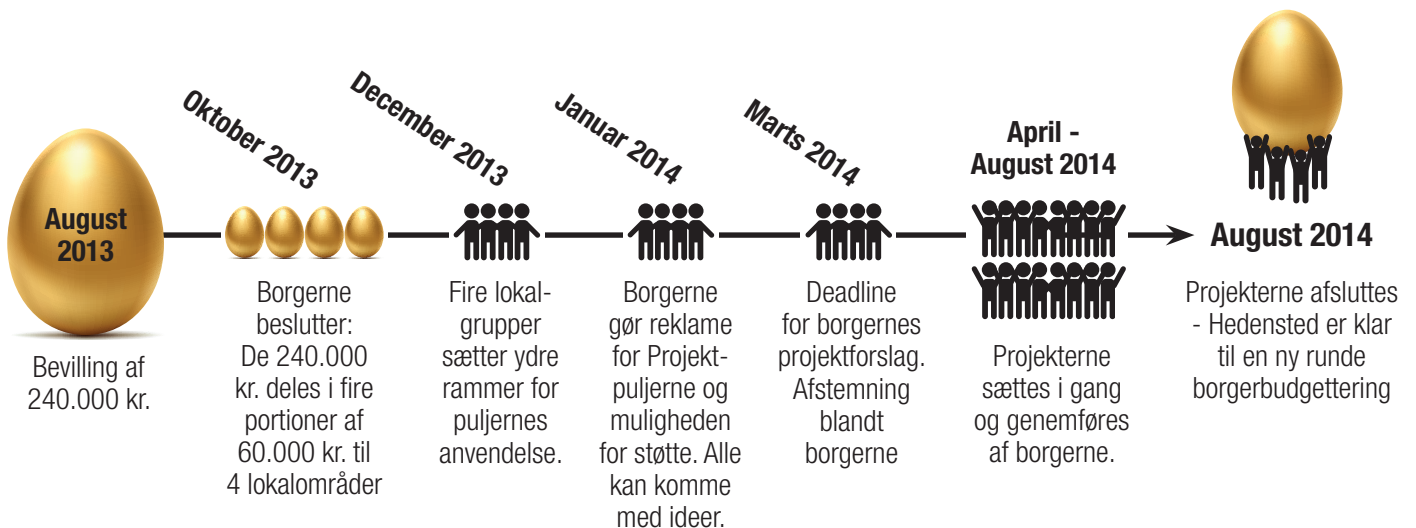
Selv om resultaterne først kan måles i slutningen af 2014, så viser tidligere erfaringer med inddragelse af borgere i Hedensted Kommune, at værdien af projektet fordobles i løbet af processen.

”En generel rettesnor er, at man altid kan gange med to, når man uddeler midler. Det engagement, folk viser, betyder nemlig ofte, at der bliver tilført arbejdskraft, at der søges fonde, eller at nogle i lokalsamfundet støtter projektet ved at bidrage med lån af en rendegraver, brædder eller lignende. Det tror vi også vil ske her,” fortæller Susanne Ernst.

Hedensted Kommune har forud for forløbet været med Strategihuset på studietur til England om borgerbudgettering.

” Under forløbet har Strategihuset bidraget med viden og erfaringer fra borgerbudgettering i andre lande. Sammen med Hedensted Kommune arbejder Strategihuset på en ny manual om, hvilke overvejelser man skal gøre sig for at sikre den bedst mulige proces og det størst mulige grad af reel borgerdeltagelse. Strategihuset deltager især i den indledende proces for at sætte forløbet godt i gang og er facilitator og sparringspartner for de deltagende borgere og lokale koordinører. ”

Sådan gør man i Hedensted - forløbet trin for trin



Hvad siger borgerne?

”Jeg må indrømme, at jeg faktisk var meget negativ til at begynde med, men i processen er vendt 180 grader. Jeg har tidligere søgt penge fra puljer, men har opgivet, fordi jeg oplevede, at det var som at slå i en dyne. Men det her er helt anderledes. For eksempel er der ikke ret langt fra, at vi har søgt penge til, vi står med dem i hånden. Vi kan selv sætte rammerne, og så er det meget demokratisk, fordi alle inddrages i beslutningen. Jeg håber på, at vi får et rigtig godt projekt, en god stemning omkring det, og at der kommer mange flere forslag på bordet, end vi har penge til. Bliver det en succes, så øges chancen jo for, at vi også får penge til næste år.”

Tommy Due
Lokalrådsformand for det gamle As sogn
(Overby, Kirkholm og Hosby)

”De frivillige kræfter bliver hurtigt drænet, når man skal lave handleplaner og søge penge, og man så måske alligevel ender med at få et afslag. I det her projekt er det omvendt. Vi har pengene, så nu er jeg meget spændt på, hvad der kommer af ideer. De borgere, jeg har talt med, er meget positive og forventningsfulde, så nu håber jeg bare på et stort engagement og et stærkere fællesskab. Vi er kun 104 beboere på Hjarnø, så det bliver nemt at nå ud til alle.”

Søren Hoes
Lokalrådsmedlem på Hjarnø

Vil du høre mere om Borgerbudgettering?
Kolding, Hedensted og Holstebro kommuner har sat gang i borgerbudgettering efter at have fået inspiration og rådgivning fra Strategihuset.





Strategihuset I/S · Helmsvej 53 · 2880 Bagsværd

Tlf.: (+45) 315 22 999 / 311 80 999

Strategihuset I/S er et konsulentselskab, der arbejder med borgerdeltagelse i ind- og udland. Vi samarbejder med daginstitutioner, frivillige organisationer og kommuner om at gøre borgerdeltagelse til både medarbejdernes og borgernes vision.

www.strategihuset.dk

VI OPBYGGER MENINGSFULDE
RELATIONER MED FORBRUGERNE
GENNEM OPLEVELSER OG
INDHOLD UDVIKLET TIL DE
SOCIALE MEDIER.

Ryttergade 12 - st. tv
5000 Odense C
Danmark
—
31185450
hello@bigrelated.com

SVENDBORG KOMMUNE — STATISTIK FRA DET DIGITALE BORGERMØDE

Dokumentet indeholder følgende dele:

- Opsamling på statistik og uddybning heraf
- Input til evt. fremtidige digitale borgermøder

FACEBOOK ANNONCEKAMPAGNEN FOR DET DIGITALE BORGERMØDE PÅ FACEBOOK

Fra d. 1. september til d. 10. september.

Antal visninger af annoncer

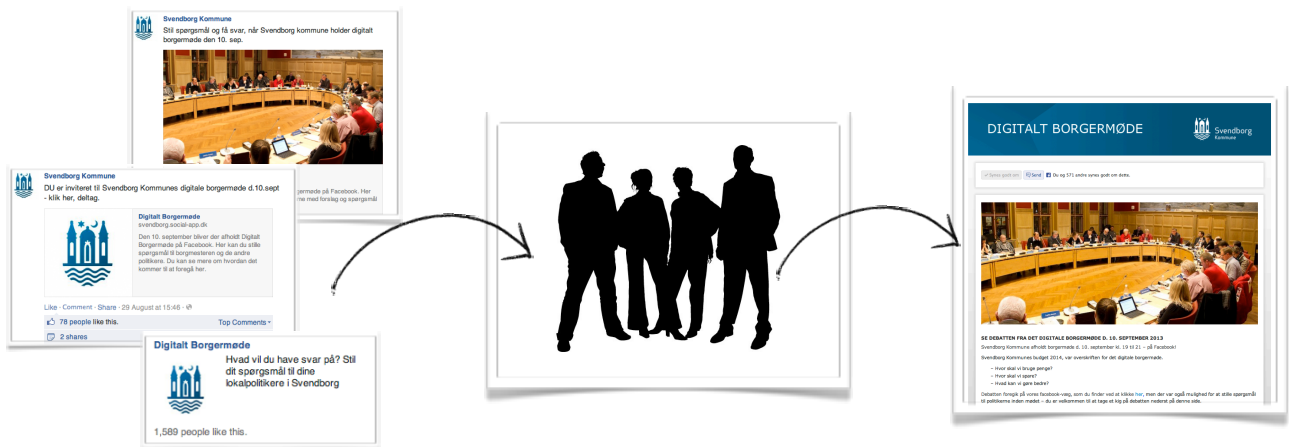
1.130.604

Annoncernes rækkevidde

42.000 borgere

Antal annoncelik

3.076



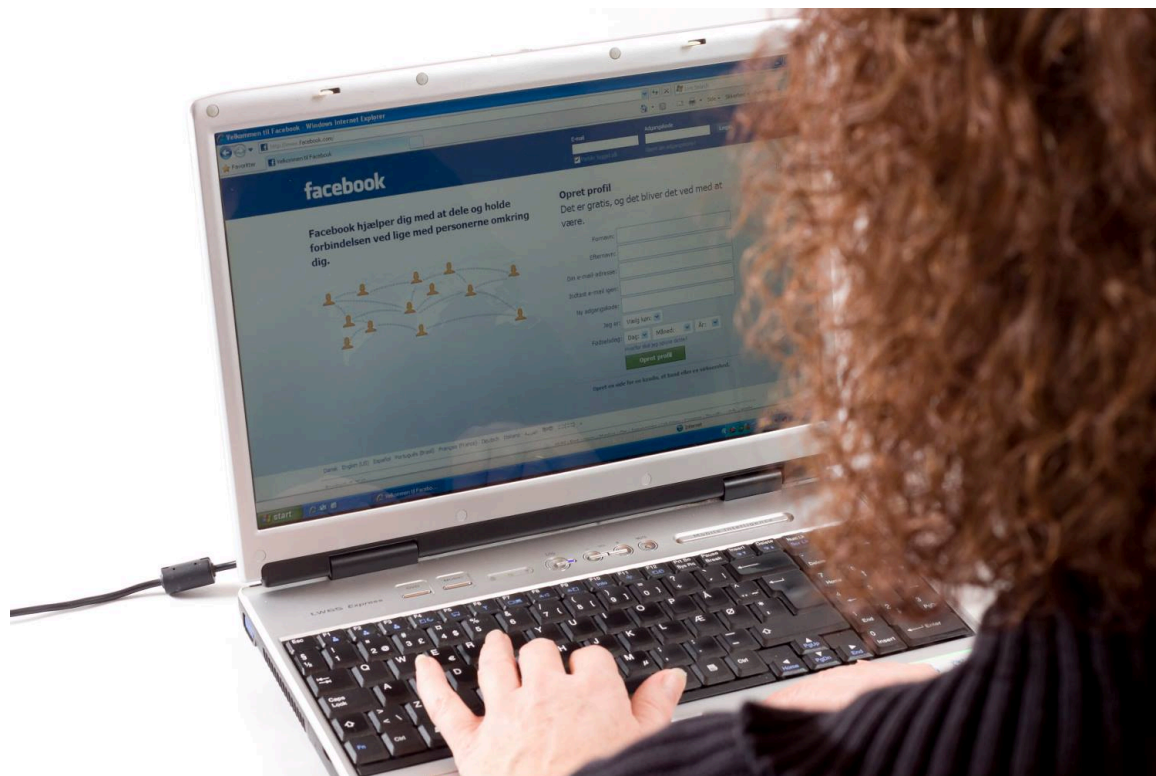
FACEBOOKAPPLIKATIONEN – DIGITALT BORGERMØDE

Facebookapplikationen, som var destination for annonsekampagnen på Facebook havde som funktion at informere borgerne om borgermødet samt give mulighed for at opsamle spørgsmål fra disse.

I alt har der været 3.685 unikke besøgende på applikationen heraf har 572 tilkendegivet, at de "synes godt om" konceptet og idéen ved at klikke på knappen "synes godt om". I gennemsnit har brugerne brugt 3.26 min. i applikationen, hvilket er relativt højt. (Man fordyber sig, når man skal skrive et spørgsmål og bruger derfor længere tid i applikationen)

Udover "synes godt om" tilkendegivelserne er der kommet 128 kommentarer. Heraf er de ca. 50-60 kommentarer skrevet inden selve borgermødet, og resten er kommet under borgermødet.





SELVE BORGERMØDET

Et kig på selve borgermødet viser følgende:

Rækkevidde

Borgere, der har set opslag omkring borgermødet på deres facebookprofil:

– Opslaget “Så er det i aften...” er nået ud til 1.458 unikke facebookbrugere heraf 813 personer, der “synes godt om” Svendborg Kommune på Facebook i forvejen og 645, der ikke allerede “synes godt om” siden. Af de 1.458 brugere, der er nået, har 1.050 brugere klikket sig ind på opslaget og kigget med.

– Opslaget “Velkommen til det...” er nået ud til 2.832 unikke facebookbrugere heraf 1.215 personer, der “synes godt om” Svendborg Kommune på Facebook i forvejen og 1.617, der ikke allerede “synes godt om” siden. Af de 2.832 brugere, der er nået, har 2.214 brugere klikket sig ind på opslaget og kigget med.

– Opslaget “Så er klokken...” er nået ud til 1.429 unikke facebookbrugere heraf 1.164 personer, der “synes godt om” Svendborg Kommune på Facebook i forvejen og 265, der ikke allerede “synes godt om” siden. Af de 1.429 brugere, der er nået, har 210 brugere klikket sig ind på opslaget.

Kommentar

Grundet den store aktivitet på de enkelte opslag har de enkelte opslag opnået en relativt stor rækkevidde, hvilket tydeligt kan ses på antallet af personer, der ikke “synes godt om” om kommunens side i forvejen, der har klikket sig ind på opslagene og fulgt debatten. (vi kan dog ikke se, hvor længe de er blevet hængende, ligesom vi heller ikke kan se, hvormange der er gengangere i de enkelte opslag).



Aktivitet og kommentarer

Hvis vi samlet set kigger på de opslag, som berører det digitale borgermøde, samt applikationen, så er der kommet i alt 471 kommentarer.

Kommentar

Dette er et rigtig højt niveau af interaktion set i forhold til, hvor antallet af borgere, der har set opslagene eller har besøgt applikationen.

Også hvis vi sammenligner med kommercielle virksomheders facebooksider, hvor det ofte ikke kræver så meget af brugeren at involvere sig i opslagene, som det var tilfældet her, så har responsen ifm. borgermødet været stor.

Sammenligner vi med Assens Kommune, der netop for andet år i træk har afholdt digitalt borgermøde med succes, så var der her ca. 270 kommentarer mod de før omtalte 471 kommentarer ved Svendborg Kommunes.

Kan dette sammenlignes?

Ja, når nu de to kommuners facebooksider er ca. samme størrelse i forhold til antallet af borgere, der “synes godt om” siderne, så er det helt fair at sammenligne.

Borgerne må siges at have vist interesse for konceptet.

RESPONS

Her er et par af de kommentarer, der er kommet fra brugerne vedr. måden at afholde borgermøde på:



Maria Kock Christensen Tak for et godt initiativ, håber at der vil blive svaret på alle spørgsmålene. Men må sige at det er synd at ikke alle politikere er dukket op, ved ikke om det er fordi de ikke tager spørgsmål fra borgerne seriøst..
Like · Reply · 10 September at 21:12



Susan Martini Håber da i vil gentage denne form for dialog – smart og skal så nok prøve at indpasse mig i "åbningstiden" – god aften til jer alle:-)
Like · Reply · 10 September at 21:37 via mobile



Jannie Hedgaard Lindholm Det var sjovt at følge og helt sikkert OGSÅ en måde at nå nogle borgere på. Do it again!
Like · Reply · 11 September at 12:58



Poul Erik Andersen meget sjovt at deltage i.. viste ikke rigtig hvad jeg gik ind i men synes der har været en god debat
Like · Reply · 10 September at 21:46



Dorte Olbæk Bestemt et besøg værd – men man skal godt nok holde tungen lige i munden for at finde rundt i debatten 😊



Maria Mickey
Vil da gerne selvom debatten er slut sige tak for dette initiativ (-: Og tak til jer politikere der gav jer tid til at svare på spørgsmål Mvh Maria
👍 1 · Synes godt om · Besvar · Moderat ▾ · Følg opslag · 10. september kl. 23:26



Karina Grøn · Svendborg
Sikke noget bras. Er det et spørgsmål om hvordan man formulere sine spørgsmål, eller er det et eller andet med, hvor i mener i kan score stemmer. Tænk jeg er et meget politisk og økonomisk bevist menneske og har som sådan stillet to ganske små spørgsmål, i den tro at i ville svare på dem og forklare om det var noget der var tænkt ind i næste års budget.
Og hvad sker der NUL OG NIX....
👍 1 · Synes godt om · Besvar · Moderat ▾ · Følg opslag · 10. september kl. 21:04

Overordnet set er konceptet og idéen blevet taget rigtig godt i mod af de borgere, der på den ene eller anden måde har involveret sig i borgermødet. Dette ses både i forhold til de kommentarer, der er kommet fra borgerne, men også i høj grad den respons, der er givet med de 572 "synes godt om" tilkendegivelser i applikationen. Dem, der har ytret sig mindre positivt er de borgere, der føler, at de ikke har fået svar på deres spørgsmål – hvilket er helt naturligt, da alle forventer at få svar på deres spørgsmål.

AFRUNDING

Overordnet set, så er det digitale borgermøde set med vores øjne forløbet godt, politikerne var meget aktive ved tasterne og fandt hurtigt ud af "teknikken".

Generelt, så har det efter vores mening fungeret godt med applikationen, der både gav mere information til borgerne, når de klikkede på annoncerne, ligesom muligheden for at stille spørgsmål på forhånd var relativt populært. (Borgerne kunne "komme af" med deres spørgsmål, mens de havde det i hovedet og skulle ikke vente til selve borgermødet med at stille det.)

Mulighed for forbedringer

Når vi kigger tilbage, så er en af de ting, man kan overveje til fremtidige digitale borgermøder muligheden for kategorisering af spørgsmål og emner. Det vil gøre det mere overskueligt ikke blot at deltage i debatten men i høj grad også at følge med på sidelinien, hvilket vi kan se af statistikkerne, for de enkelte opslag, at der er en del borgere, der har gjort.

En bedre kategorisering og opdeling af emner vil måske også gøre det mere overskueligt for politikerne at have overblik over, hvilke borgere der har fået svar, og hvem der ikke har. Ved det digitale borgermøde var der i alt 23 spørgsmål fra borgerne, der ikke nåede at blive besvaret.

Men inden man bliver alt for konkrete i forhold, hvordan det kan forbedres, så er det vigtigt at have både borgernes og politikernes oplevelse med i overvejelserne. (hvilket er i gang i skrivende stund).

Den positive bivirkning

Udover at få involveret borgerne i budgettet for 2014, så har det digitale borgermøde også haft den bivirkning, at der er mange flere borgere, der har fundet ud af, at Svendborg Kommune er på Facebook.

I alt er kommunens facebookside nu vokset med 662 nye brugere, så den i alt er oppe på 1.589 likes.

Kommunal pressechef sjofler byrådets politik

Da Svendborg Kommune i 2011 præsenterede en ny kommunikationspolitik, var det med ambitionen om at gennemføre målinger og rundspørger, der skulle evaluere indsatsen.

Tre år senere har man ikke gennemført én af de planlagte målinger. Utilfredsstillende lyder det fra borgmesteren

Svendborg: Vi siger, hvad vi gør. Og vi gør, hvad vi siger. Sådan er kommunikationspolitikken i Svendborg Kommune, hvis kommunens eget manifest fra 2011 skal stå til troende.

Men virkeligheden forholder sig noget anderledes. Da man i 2011 udfærdigede den endelige kommunikationspolitik, listede man en række succeskriterier op, der skulle fungere som pejlemærke for politikken. Eller som man selv skriver afslutningsvis i dokumentet: "kommunikationspolitikken er udarbejdet, så effekten af den skal kunne måles for at sikre, at vi lever op til målsætninger, og når vores succeskriterier"

Siden da har man ikke gennemført en eneste af de planlagte målinger. Fra kommunikationsafdelingen selv lyder svaret, at man har prioriteret anderledes.

- Det har mine chefer været orienteret om, siger kommunikationschef Kim Barren, som har stået for at udførte og udføre politikken.

Hans øverste chef, borgmester i Svendborg Kommune, Lars Erik Hornemann

(V), er dog ikke tilfreds.

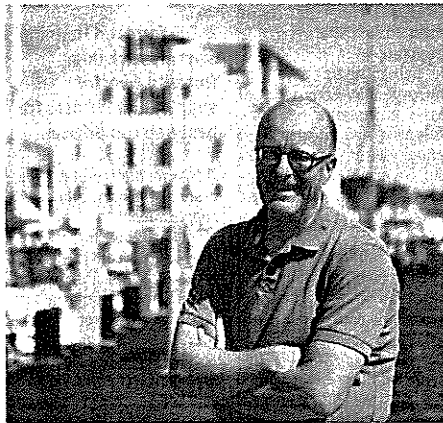
- Jeg må indrømme, jeg ikke har nærlæst den (kommunikationspolitikken, red.), men man kan da godt undre sig over, at der ikke ligger en opfølgning på det, man har skrevet. Det er selvfølgelig ikke tilfredsstillende, siger Lars Erik Hornemann. Han vil nu tage en snak med Kim Barren og kommunaldirektør Erik Meldgård Bendorf.

- Jeg vil spørge, hvad begrundelsen er for, at man ikke har brugt det her som et redskab til at styre kommunikationen, siger Lars Erik Hornemann.

Værrer end ingenting
Og kommunikationsafdelingen i Svendborg Kommune står med et forklaringsproblem, hvis den ikke gør de ting, kommunikationspolitikken lægger op til.

Det mener Michael Harris. Han er direktør i Sund Kommunikation, som er en kursusvirksomhed, der udbyder skræddersyet kompetenceudvikling til offentlige ledere og medarbejdere.

- Det er én ting at sige, at vi ikke har en kommunikati-



Kim Barren, Kommunikationschef i Svendborg Kommune, mener, at kommunikationspolitikken har været en succes, selv om man ikke har gennemført de lovede målinger.
Arkivfoto: Katrine B. Damsgaard

onspolitik, fordi vi mener, at vi kan klare os uden. Men hvis man har vedtaget en politik med en masse retningslinjer for, hvad man skal gøre, og ikke bruger den, er det endnu værre, forklarer Michael Harris, som selv har erfaring med at udføre kommunikationspolitikker fra sin tid som informationschef i Bornholms Amt.

Mister troværdighed
Det største problem ved ikke at leve op til det skrevne ord er, at man mister alle de fordele, der ellers hører med til en kommunikationspolitik, forklarer Michael Harris.

- Det, man får ud af politikken, er, at man har en høj tro-

værdighed, og er der noget en kommune har brug for i dag, er det høj troværdighed. At man kan regne med kommunen, siger Michael Harris, inden han igen bruger den kritiske rost.

- Men hvis man vil være troværdig, må man sætte handling bag de ord, man har skrevet. Hvis ikke er det bedre at skrive de ord ud af sin politik.

Byrådsmedlem for Enhedslisten Jesper Kiel undrer sig.

- Det er da underligt, man ikke har gennemført det, så skulle vi ikke have vedtaget det i første omgang, siger Jesper Kiel, der dog ikke mener, at han behøver målinger for

Kommunikation

I 2007 besluttede byrådet at ansætte en kommunikationschef. Det job fik Kim Barren. Efterfølgende udarbejdede man en kommunikationspolitik, som man senest reviderede i 2011. Nu er der lagt op til, at man vil udarbejde en ny kommunikationspolitik for kommunen. Svendborgs kommunikationsafdeling har i øjeblikket to og en halv medarbejder ansat.

at vide, at kommunikationen mellem kommunen og borgerne skal være bedre.

- Jeg oplever tit, at vi ikke er gode nok til at kommunikere vores budskaber ud til borgerne. Ved vores spildevandsplan oplevede vi, at der dukkede 400 mennesker op til et borgermøde, og selv om det umiddelbart er et udtryk for god borgerinddragelse, dukkede de fleste op, fordi de ikke forstod, hvad vi havde sendt til dem, og det kunne vi ikke svare på ved borgermødet, siger Jesper Kiel.

Kommunikationsafdelingen selv har lagt op til, at man i løbet af år vil udarbejde en ny kommunikationspolitik.



Af Michael Alsen og Henrik Nguyen
Grafik: Gert Ejton
miaal@faa.dk, heng@faa.dk
ejton@fyens.dk

Kommunikationschefens pudsig logik

►Kommentar



David Bernicken

lokalredaktør, Svendborg
dabe@faa.dk

Det er et mantra i Svendborg Kommune, at vi skal gøre, hvad vi siger og vice versa.

Og det er et rigtig godt mantra. Det er det, fordi det skaber gennemskuelighed i et

system, der ellers kan være en kende uigennemskueligt.

Problemet opstår, når man pludselig ikke gør, hvad man siger, og siger, hvad man gør, og det bliver ikke mindre, når det er de mennesker, der netop er ansat til at kommunikere budskaberne, som ikke holder løftet.

Troværdigheden lider et knæk, når kommunens kommunikationschef lader hånt om en politik, hans egne chefer - altså byrådet - har vedtaget.

Han mener nemlig ikke, at det er nødvendigt at foretage de målinger af kommunikationsevnen og -kvaliteten, som politikkerne ellers har besluttet, at der skal foretages.

Han slår ganske vist fast, at det er sket ud fra en ressour-

cevurdering, og at ressourcerne kan bruges bedre.

Det er et fornuftigt argument, men så længe politikkerne ikke ændrer på kommunikationspolitikken, kan det undre, at kommunikationschefen parkerer dele af den i en skuffe. Skal den ændres er det altså en sag for politikkerne - ikke kommunikationschefen.

Den måde at tilsidesætte den vedtagne politik er ganske enkelt ikke acceptabel, hvilket også kommunens borgmester slår fast.

Hvis man så blot kunne konstatere, at alt kører på skinner, ville de måske være til at se gennem fingre med, at kommunikationschefen dropper evalueringen af det

arbejde, han selv udfører.

Det mener han selv, det gør, men der findes flere eksempler på det modsatte.

Enhedslisten peger på, at kommunikationen om spildevandsplanen var alt andet end i top.

Et andet eksempel er sagen om den mulige opførelse af en forretning ved Præstevænget.

Den blev opdaget lidt tilfældigt af naboerne. Her kunne en stærk kommunikation givetvis have sparet forvaltningen for en masse ekstraarbejde og borgerne for en masse frustrationer.

Også i sagen om Torvet, hvor butiksejerne har kritiseret embedsmændene for for dårlig oplysning, kunne en stærk kommunikation

have bidraget positivt. Det var i hvert fald det, som blev efterlyst, og da kommunikationen først kom på skinner gled processen såmænd også bedre.

Det er et skidt signal, der bliver sendt fra kommunikationschefen, når han vælger at negligere væsentlige dele af den politik, han er sat til at udmonte. Politikken er jo en væsentlig del af mandens jobbeskrivelse, og opfylder han ikke den, kan man godt antyde, at han ikke helt passer det arbejde, han er sat til at udføre.

Og så kunne det jo også være, at en måling faktisk kunne være en hjælp til at styrke kontakten mellem forvaltningen og borgerne.

SVENDBORG KOMMUNES KOMMUNIKATIONSPOLITIK

"Vi siger, hvad vi gør. Og gør, hvad vi siger"

Mangelliste:

Punkt 1 Intern kommunikation og information for ledelse og medarbejdere:
"Medarbejderne skal være tilfredse med den interne kommunikation og information."
"Det måles via en spørgeskemaundersøgelse hvert andet år"

Punkt 2 Ekstern kommunikation og information:
"Borgerne og brugerne skal opleve at kommunikationen og informationen er professionel, troværdig og letforståelig. Det måles via en spørgeskemaundersøgelse hvert andet år i et borgerpanel."

Punkt 3 Digital kommunikation:
"Brugerne skal opleve, at hjemmesiden altid er opdateret og nem at finde rundt på. Det måles en gang årligt af et borgerpanel og et politikerpanel."

Punkt 4 Målinger:
"Kommunikationspolitikken er udarbejdet, så effekten af den skal kunne måles for at sikre, at vi lever op til målsætninger og når vores succeskriterier. Det betyder, at der foretages målinger og evalueringer af de enkelte indsatsområder."

► Til sagen

-Målinger ikke vigtigst

■ **Kommunikationschef Kim Barren mener ikke, at målinger er det vigtigste instrument.**

■ **Har jeres kommunikationspolitik været en succes?**

- Ja, det vil jeg mene. Kommunikationspolitikken er mere tænkt som et parameter eller opslagsværk, hvor medarbejderne i Svendborg Kommune kan gå ind og se, hvordan er det vi arbejder. Så er der de succeskriterier, vi har sat op, og nej, det har vi ikke fået lavet.

■ **Kan du så svare på, om det har været en succes?**

- Næ, men jeg kan have en fornemmelse af, om det har fungeret. Jeg har ikke hørt nogen, der ikke har sagt, at det har været en succes.

■ **Du har netop udarbejdet kommunikationspolitikken, så du kunne pege på de her målinger og sige "se, vi er lykkedes". Nu skal man alligevel stole på dine ord. Hvorfor har I ikke gennemført målingerne?**

- Det ville kræve ressourcer.
■ **Så I har ikke haft ressourcerne?**

- Vi har i hvert fald prioriteret anderledes.
■ **Har du undersøgt, hvor mange ressourcer det ville kræve?**

- Nej.
■ **Så du har ikke undersøgt, hvad det ville kræve, men ved at der ikke er nok?**

- Vi har prioriteret anderledes.
■ **Giver det mening for dig at evaluere sit arbejde?**

- Ja, i en lang række sammenhænge, men i det her tilfælde kan jeg tvivle på det. Uagtet at jeg har skrevet andet. Jeg hører til dem, som ikke tror på, at kommunikation kan måles. Dybest set handler det, om modtageren forstår, hvad afsenderen har skrevet.

■ **Så det, du selv skrev dengang, troede du ikke på?**

- Dengang var ideen, at vi ville prøve at gøre det for at se, om det kunne give et eller andet. Det har vi ikke gjort på grund af ressourcer og prioritering.

■ **Det er da meget jordnært at undersøge, om borgerne forstår jer?**

- Det kan de formentlig også, når de får noget fra Svendborg Kommune. Det behøver man ikke måle. Så kan man spørge folk direkte, om de forstår det. Der vil være nogen, der siger, det forstår vi

godt, og der vil være mange der siger, det er skrevet på serbokroatisk.

■ **Ved vi det, når I ikke har målt det?**

- Vi ville nok få et lidt mere tydeligt billede, hvis vi valgte at gøre det, men det har vi valgt ikke gøre. Vi har prioriteret ressourcer og gjort, som vi har gjort.

■ **Men I beskriver jo målingerne som "succeskriterier" for halvdelen af kommunikationspolitikken?**

- Vi har skrevet succeskriterier, ja, men man kan ikke nøjes med at ligge på dem. Der er for eksempel den sidste halvdel, som er lige så vigtig.

■ **Hvis man læser kommunikationspolitikken, virker det som om, du synes målinger er en rigtig god idé, og virkeligheden er, at du sidder her og synes, målinger er en dårlig idé.**

Skal politikken ændres, så der ikke står noget om målinger?
- Det er jo et dokument, der nikkes til politisk, og derfor har vi ikke været inde og ændre det. Nu skal vi til at revidere det på baggrund af det nye byråd, men det er ikke mange ting, der skal ændres. Det er en grundsten i vores kommunikationspolitik, og der bliver nok primært tale om nogle redaktionelle ændringer, og det kunne være, at målinger ikke skal være med.

■ **Det giver vel heller ikke mening at fortsætte med dem, hvis ikke du har tænkt dig at lave dem?**

- Nej, det har du ret i.

■ **Jeres røde tråd er, at "vi siger, hvad vi gør, og vi gør, hvad vi siger". Gør I det så?**

- Ja.

■ **Bare ikke den del med at foretage målinger på det?**

- På det felt har vi ikke gjort, hvad vi siger. Men i øvrigt har vi opfyldt indholdet i vores kommunikationspolitik.

■ **Er det problematisk, at man har en overordnet politik, der lyder, at man gør, hvad man siger, og siger hvad man gør, og at I så ikke har gjort det?**

- Det har vi gjort.

■ **I har ikke lavet målinger?**

- Nej.

■ **Så I har gjort, hvad I siger, men...?**

- Vi har ikke gjort det hele.

■ **Skal det så hedde, at vi gør nogle af tingene?**

- Som jeg sagde før, så er målingerne ikke det vigtigste. Så burde jeg nok have læst den sidste del omkring målingerne igennem en gang mere. Det skal jeg gerne indromme.