

Øget Borgerinddragelse i Odense

Baggrundsmateriale 2006/7

Projektgruppe:

Erik Broby Hansen, ÆHF

Lisbet Holck Bendt, SAF

Randi Lykou Petersen, BUF

Jannek Nyrop, BKF

Ole Worregaard, BMF

Henrik Poulsen (projektleder), BMF

Leif Hansen (projektejer), BMF

Louise Hansen, stud.scient pol.

INDHOLD

I Indledning, præsentation og tidsplan

1. Indledning
2. Rapportens opbygning
3. Præsentation af Kommissorium og projektgruppe
4. Tidsplan for arbejdet med borgerinddragelsen

II. Teoriafsnit

5. Hvorfor øget borgerinddragelse er relevant
6. Begrebsafklaringer og teorier. Centrale sondringer til forståelse af begrebet borgerinddragelse
7. Internationale erfaringer og perspektiveringer

III. Empirisk materiale, danske erfaringer og perspektiver

8. Odenses erfaringer med borgerinddragelse
9. Særlige indsatsområder og redskaber
10. Borgermødet den 3.10 2006 og andre data
11. Borgerinddragelse koblet til andre centrale politikområder,

IV Forslagsdel

12. Forslag til mål, præmisser og kriterier for god borgerinddragelse
13. Forslag til konkrete initiativer, herunder om spørgetid
14. Evaluering af processen - afsluttende bemærkninger

Bilag:

Bilag 1: Notater på baggrund af Byrådsdebatten 16.8

Bilag 2: Referat af borgermøde den 3.10. 2006

Bilag 3: Forslag til reglement for spørgetid i Odense Byråd

I. Indledning

Dette materiale er et resultat af et projektforsøg, der blev igangsat tidligere på året i 2006 på baggrund af en drøftelse i Direktørkredsen vedrørende øget borgerinddragelse. Til brug for drøftelsen i kredsen var udarbejdet et oversigtsnotat, der illustrerede en række problemstillinger og afklaringer i forbindelse med emnet borgerinddragelse.

Oversigtsnotatet er vedlagt sagen og er i hovedtræk også efterfølgende indarbejdet i dette materiale, der skal ses som et baggrundsmateriale til byrådets endelige behandling af forslag til øget borgerinddragelse.

Direktørerne indstillede dernæst til økonomiudvalget, at man igangsatte et projekt med det kommissorium dels at udarbejde en overordnet politik for borgerinddragelsen; dels at konkretisere forslag til, hvordan man i Odense kan skabe øget borgerinddragelse.

På den baggrund havde byrådet den 16. August 2006 en første drøftelse. Projektgruppens efterfølgende notater og optegnelser om debatten i byrådssalen er angivet i Bilag 1.

I forlængelse af byrådets første drøftelse i august vedtoges, at byrådet skulle præsenteres for et samlet forslag til politik på området med angivelse af konkrete forslag senest med udgangen af januar 2007.

Det er dette materiale, der nu præsenteres til politisk behandling..

Projektgruppen har ialt afholdt godt 10 møder og har endvidere skønmæssigt haft kontakt til ca. 150 odenseanske borgere i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget. Indsamlingen af konkrete erfaringer og de metodiske overvejelser i forbindelse med projektet er nærmere beskrevet i materialet.

Projektgruppen ønsker hermed at rette en tak til alle, der har medvirket i processen med forslag, kommentarer og kritik.

2. Materialets opbygning

Materialet er grundlæggende delt i fire hovedafsnit.

I første del (ovenf.) findes en indledning, der kort skitserer baggrunden for projektet med øget borgerinddragelse.

Anden del er et teoretisk afsnit, hvori fremlægges projektgruppens mere teoretiske betragtninger over og vurderinger af dansk og udenlandsk forskning/udvikling inden for emnet borgerinddragelse. Afsnittet tjener især til at præsentere nogle grundlæggende begreber og problemstillinger, som dels medvirker til at sætte borgerinddragelsespolitikken ind i en større sammenhæng og klarlægge baggrunden for de konkrete forslag til at skabe øget borgerinddragelse i Odense kommune; dels har haft betydning andre steder, hvor man har arbejdet med borgerinddragelse.

Tredie del af materialet er det empiriske afsnit, hvori redegøres for de forskellige tiltag, der har været sat i værk for at inddrage borgernes synspunkter forud for fremlæggelse af forslaget for en ny borgerinddragelsespolitik, og de reaktioner, der er modtaget.

Generelt kan man sige, at dette afsnit først og fremmest beskriver, hvad projektgruppen inden for den afmålte tid med kommissoriet som retningspil og med de tilgængelige ressourcer i øvrigt har fundet muligt og relevant at iværksætte for at inddrage så mange forskellige borgergrupper som muligt med en forventet interesse for området. På den baggrund har projektgruppen måttet arbejde selektivt og har derfor rettet særlig opmærksomhed mod at få centrale grupper og personer inddraget i processen, mens man tilsvarende har opfordret til en åben debat, bla. via Odense kommunes hjemmeside og gennem andre helt åbne tiltag for alle borgere.

I betragtning af, at det ikke har været muligt at gennemføre et optimalt forløb med inddragelse af borgerne i alle de sammenhænge, som kunne have været ønskeligt for at

have fået et mere komplet billede, indeholder dette afsnit naturligvis også en præsentation af en række af de best practices og erfaringer i øvrigt, som kan høstes fra andre kommuner i Danmark, og som kan give ideer til den øgede borgerinddragelse i Odense.

Materialets fjerde del indeholder foruden et bud på de grundlæggende værdier for borgerinddragelse også en flerhed af konkrete anbefalinger, som kan sættes i værk på kortere eller længere sig. Flere forslag kan iværksættes umiddelbart på forvaltningsniveau, mens andre vil kræve en større forberedelse og tillige en politisk behandling.

3. Præsentation af kommissorium og arbejdsgruppe

Kommissoriet for arbejdsgruppen har især drejet sig om at belyse den eksisterende borgerinddragelse i Odense kommune og på den baggrund udarbejde forslag til et principielt grundlag i form af mål og værdier for borgerinddragelsen og forslag til konkrete initiativer, der som det hedder i kommissoriet kan "øge eller demonstrere nye muligheder for borgerinddragelsen".

Projektejer er adm.chef Leif Hansen, mens Henrik Poulsen, begge BMF, har været projektleder. Projektgruppen har dernæst omfattet følgende:

Randi Lykou Petersen, BUF

Jannek Nyrop, BKF

Erik Broby Hansen, Æ&H

Lisbet Holck Bendt, SAF

Ole Worregaard Hansen, Kommunikation (BMF)

Louise Hansen, studentermedhjælp, stud. scient pol. (SDU).

4. Tidsplan for arbejdet med borgerinddragelse

På baggrund af kommissoriet har arbejdet forløbet efter nogle milepæle:

1. Forberedende fase frem til 1. byrådsbehandling 16. August 2006
2. Første byrådshøring 16. august 2006

3. Borgerhøring 3.oktober 2006 med inddragelse af lokale ideer og erfaringer - efterfulgt af supplerende aktiviteter m.h.p. at indsamle empirisk materiale til brug for borgerinddragelsespolitikken.
4. Anden byrådshøring ultimo januar 2007, evt. høringsfase og vedtagelse af ny borgerinddragelsespolitik.

II. TEORIAFSNIT

5. Hvorfor øget borgerinddragelse er relevant?

Begrebet borgerinddragelse og hvorfor øget borgerinddragelse både er relevant og aktuelt kan belyses i to sammenhænge: for det første i sammenhæng med begrebet demokrati og den almindelige demokratiudvikling og for det andet i sammenhæng med de konkrete strukturforandringer i den offentlige sektor.

Det er en kendsgerning, at demokratiet som styreform har været i kraftig fremmarch gennem de sidste 100 år. Kun 22 af Verdens eksisterende 154 nationer i 1950 kunne anses for at være demokratiske. Idag er tallet 119 demokratier ud af 192 eksisterende nationer, hvoraf nogle meget store, der måske ikke kan anses som fuldt demokratiske gennemløber en udvikling, der forventelig går i en mere demokratisk retning.

I en dansk sammenhæng kan man på tilsvarende vis iagttage, at demokratiet i løbet af de sidste 100 år er blevet gradvist styrket gennem f.eks. valgret til kvinder (1915), folkevalgte borgmestre (1919), nedsættelse af valgretsaldern ved flere lejligheder, love om høringer, aktindsigt etc - alt sammen tiltag, der pegede i retning af større og stærkere folkelig deltagelse i demokratiet.

I lyset af kommunalreformerne, især den forrige i 1970, har også det kommunale demokrati fået et betydeligt løft, fordi kommunerne har opnået større selvstændighed og politisk råderum. I årene efter 1970 professionaliseredes endvidere den kommunale sektor. Opgaverne blev større og med tiden mere komplicerede, og det lagde gradvist

grunden til en bølge af decentralisering og selvstyre, der især tog fart i de danske kommuner, herunder Odense i løbet af 1990'erne.

Udgangspunktet for den var en opfattelse af, at den daglige styring af f.eks. institutioner bedst lå i hænderne på brugerne, mens det repræsentative demokrati således skulle gives bedre tid og plads til at diskutere de overordnede politiske prioriteringer og principper. I løbet af 1990'erne steg antallet af brugerbestyrelser i Odense til omkring 300.

Og i samme periode faldt antallet af sager i byrådet tilsvarende fra 584 årlige byråds-sager i 1988 til blot 205 i 1997. Antallet af sider i byrådets protokol faldt i samme periode fra 941 til 669 årligt. Med andre ord færre, men længere og måske mere principielle sager - et billede på, at beslutningskompetence reelt i perioden flyttede sig fra byrådsalen til institutionsniveauet, og at byrådets sager til gengæld måske blev mere principielle og politise og mindre ekspeditionsorienterede (kilde: internt materiale).

Rammer og vilkår for borgerinddragelsen er også en del af de strukturelle forandringer i den offentlige sektor afspejlet gennem hele diskussionen om New Public Management (NPM) startet af den britiske professor Christopher Hood, der i sin berømte artikel "A public management for all seasons" brugte betegnelsen NPM og i den forbindelse især tænkte på to processer: 1. Tendensen til administrative reformer (decentralisering af ledelsesansvar, målstyring, IT) og 2. Tendensen til institutionelle reformer (opsplitning i mindre enheder, adskillelse af bestiller og udfører, udlicitering og markedsføring i det hele taget).

Og det er ikke mindst den sidste tendens, der er interessant i forhold til borgerinddragelsen, fordi den i særlig grad kan inddrage borgere og især brugerne ved at stille forventninger til dem og deres evne til at vurdere og agere (Greve s.4f.).

I bredere forstand har hele NPM-bølgen medvirket til at sætte nye rammer for inddragelse af borgerne.

Ud over delegation af opgaver afspejler NPM, at informationsniveauet i almindelighed vokser i den offentlige organisation. Der produceres masser af dokumentation for, hvordan der arbejdes, og hvilke prioriteringer, der foretages. Dernæst byder NPM på en i sig selv mere åben dialog med brugere eller "kunder" gennem friere valg af forskellige former for service og efterfølgende evalueringer i form af f.eks. bruger- og borgerundersøgelser.

Kritikere af NPM har dog også hæftet sig ved, at der fokuseres mere på effektivitet i snæver forstand og mindre på lydhørhed over for brugere og borgere, og at NPM ikke altid er i stand til at omfatte dialog med lokalområdernes "hverdagsmagere" (Greve s. 6f.).

En kritik, der også kan udbredes til f.eks. at gælde en del af den omfattende bølge af evalueringer og tilfredshedsundersøgelser, hvor det centrale netop er, at evalueringer griber øjeblikkets "oplevede" velfærd i den konkrete sammenhæng men ikke velfærd set i en større og mere kompleks kontekst. Afdækningen af dén forudsætter en anden form for dialog, der vil række ud over de traditionelle tilfredshedsundersøgelsesfunktion som "performance measurement" (Dahler m.fl.).

I forhold til at formulere alternativer til NPM er det lidt interessant i lyset af arbejdet med øget borgerinddragelse, at flere bl.a. peger på nødvendigheden af, at den offentlige sektor i højere grad arbejder med og vurderes ud fra en mere holistisk tilgang til udviklingen af den offentlige service, hvor forskellene til den private netop må anerkendes og synliggøres i dialogen.

Dernæst betyder et stærkere fokus på den demokratiske dimension også, at skillelinien mellem politik og forvaltning bliver endnu sværere at drage. I et dynamisk lokalt netværk vil eksempelvis "politiske" borgere og kommunens administrative repræsentanter indgå i et tæt og forpligtende samarbejde med en anden og mere flydende rolledeling end den traditionelle, der udfolder sig i farvandet mellem politik og forvaltning.

For det tredje kan man sige, at udviklingen i den offentlige sektor kalder på et stærkere behov for koordination og samfundsmæssig styring ikke i form af traditionel ledelse oppe fra og ned, men snarere i form af netværk og dialog og med væsentligt flere aktører end de administratorer, der oftest spiller en hovedrolle under NPM (Greve s.7f.).

Den kritisk tilgang til NPM anskueliggør således nogle problemer og perspektiver for øget borgerinddragelse.

De offentlige "systemers" dialog med borgerne eller mangel på samme indgår også i det helt nye regeringsinitiativ om kvalitetsreformen (se www.kvalitetsreform.dk), hvor regeringen den 30. November 2006 afholdt det første af en række temamøder om kvalitetssikring i den offentlige sektor. I den forbindelse har man udgivet en pjece med titlen "Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar", der angiver overskriften for det første temamøde og bl.a. peger på, at borgerens egne ressourcer og viden skal inddrages bedre, og at man generelt skal blive bedre til at inddrage frivillige i udviklingen af den offentlige service.

Pointen er, at det ofte sker i dag, men primært i en skikkelse af, at borgeren fungerer som respondent på spørgsmål, der i forvejen er formuleret af "systemet" og ikke nødvendigvis indgår i en dialog med samme system.

Flere har dernæst peget på, at i takt med, at demokratiet på det formelle plan i samfundet har udviklet sig, er den almindelige borgers tiltro til, hvad demokratiske spilleregler kan løfte af opgaver, ikke nødvendigvis fulgt med (Warren). Med andre ord i takt med, at det formelle demokrati vokser som følge af samfundsudviklingen i almindelighed, vokser også de uformelle kanaler til at påvirke beslutningerne i det.

I det komplekse samfund er det lokale, direkte demokrati blevet suppleret med mange andre former for mere indirekte indflydelse på de demokratiske processer, f.eks. via velorganiserede interessegrupper, eller via et komplekst og uigennemskueligt samspil mellem politikerne og det voksende og specialiserede embedsmandskorps.

Studier i det moderne demokrati udgør til dels også det empiriske grundlag for en række ret sofistikerede magtbegreber inden for moderne politologi, der måske netop er kendetegnet ved ikke at være specielt demokratiske i klassisk forstand (Thomsen, 2000. Magtudredningen).

Lidt polemisk kan man sige, at demokratiets skeptikere har kunnet pege på, at moderne demokrati fremmer: 1. tendensen til bureaukrati, 2. langsommelighed i beslutningsprocesserne og dermed øger muligheden for mange former for indirekte og usynlig indflydelse med spegede kompromisser m.m. og endelig 3. at øget demokrati også fører til et øget forventningspres fra borgerne og dermed øget pres på de offentlige udgifter.

Selv om man i Danmark i vidt omfang er gået fri af mere omfattende eksempler på, at demokratiet for alvor er blevet trådt under fode, har samfundets almindelige kompleksitet forstærket mange borgeres opfattelse af, at der kan opstå nogle spændinger mellem demokratiet, som det ideelt set skal fungere, og så de reelle vilkår, hvorunder det dagligt fungerer. Disse spændinger fremmer ikke borgernes forventninger til demokratiets bæredygtighed. Tværtimod kan de fremme en systemskepsis hos de samme borgere.

I byrådets første drøftelse om borgerinddragelsen den 16.8 blev det også i et par indlæg nævnt, at man netop må tage højde for - og acceptere, at der rent faktisk er borgere, der simpelthen ikke ønsker at blive inddraget i øget lokalt demokrati, og man kunne så føje til: eller på forhånd har en skepsis over for at blive spurgt om de vil.

I sammenhæng med skepsissen har flere inden for forskningen været optaget af, at der i det moderne samfund også kan eksistere en vis demokratisk "apati", der giver sig udslag i en generel og tildels ureflekteret tiltro til, at ansvaret for samfundets problemer og udvikling primært skal ligge i hænderne på de valgte politikere og at problemer som udgangspunkt løses af "systemet". Man kunne forestille sig, at en sådan holdning reelt vil betyde en begrænset interesse for inddragelse af enhver form (L. Irvin, 2006).

Dermed være naturligvis ikke sagt, at skepsis og apati fører til accept af direkte ikke-demokratiske styreformer og tendenser, men blot at de kan have en betydning for, om og hvordan man tager imod et tilbud om øget inddragelse i den demokratiske proces.

Til trods for, at demokratiudviklingen kan have sine problematiske sider er der megen anden forskning, der viser, at langt flere mennesker i dag er aktive i det lokale samfund på forskellig vis end tidligere (Warren s. 682). Også i Danmark har en nylig, meget omfattende undersøgelse af det frivillige Danmark dokumenteret et stigende engagement i mange sammenhænge, hvilket understreger, at også mange borgere vil tage positivt imod tilbudet om en øget borgerinddragelse.

Socialministeren har for nylig også peget på, at Danmark i højere grad burde kreditere aktive borgere for deres deltagelse i det frivillige arbejde, hvilket gentages i den netop lancerede kvalitetsreform (se ovenf.).

Arbejdet med øget borgerinddragelse kan således betragtes i en kompleks og modsætningsfyldt ramme der rummer både betingelsesløs deltagelse og engagement samt forflygtigelse og skepsis.

Borgerinddragelse i lyset af udviklingstendenser i den offentlige sektor i Danmark

Demokratiets udvikling og øget borgerinddragelse afspejles tillige gennem konkrete udviklingstendenser i den offentlige sektor i Danmark.

Den offentlige sektor i almindelighed men ikke mindst kommunerne befinder sig i den hidtil største forandringsproces nogensinde ikke mindst i lyset af kommunalreformen, som i de fleste kommuner vil skabe øget fysisk afstand mellem borgerne og Rådhuset.

Det er også en forandring, der handler om, at kommunene skal udvikle og styrke rollen som en enhed, der skal servicere borgerne langt mere på den enkelte borgers præmisser end tidligere.

Kommunen vil forsat være den myndighed, der udøver den statslige lovgivning, og det afstikker nogle formelle rammer for, hvad kommuner kan beskæftige sig med.

Men i langt højere grad er kommunen også blevet en samarbejds- og dialogpartner for virksomheder, for institutioner, organisationer, foreninger og den enkelte borgere.

Kravene i den proces er velkendte: fleksibilitet, effektivitet i opgaveløsningen, fokus på kerneydelser, dialog med alle lokale aktører, åbenhed i kommunikation etc.

Samtidig er det en kendsgerning, at i takt med at forventningerne stiger og opgaverne individualiseres, stiger de økonomiske ressourcer ikke tilsvarende.

I både Strukturkommissionens rapport og i aftalen om strukturreformen fra juni 2004 indgår afsnit om øget borgerinddragelse set i lyset af forandringerne i den offentlige og især den kommunale sektor.

I Strukturkommissionens betænkning nævnes også flere undersøgelser (f.eks. Johs. Andersen, 2000), der bl.a. dokumenterer, at der i befolkningen er en betydelig opbakning til både det repræsentative demokrati men også en udbredt opfattelse af, at den enkelte borger er forpligtet på demokratiet i forhold til at holde sig informeret og tage del i demokratiet. Synspunktet er, at borgerne besidder lyst og evner til at blive inddraget, hvilket også afspejles i tendenserne for de seneste 10-15 års kommunalpolitiske udvikling, der i koncentrat kan karakteriseres ved følgende:

- * Decentralisering af kompetence fra kommunalbestyrelse til institutionsniveau
- * Indførelse af brugerbestyrelse
- * Oprettelse af forskellige rådgivende råd
- * Indførelse af friere valg på kommunale serviceområder
- * Systematisk opsamling og brug af borgernes holdninger til den kommunale service.

Og der er ikke belæg for at antage, at en stor kommune som Odense i kraft af sin størrelse skulle have et mindre engagement af interesserede borgere end en mindre

kommune, hvor de demokratiske processer måske er lettere at overskue (betænkning, bd. 1, s. 5f., Kjær m.fl. 2003).

I forlængelse af et møde med en række repræsentanter fra det danske foreningsliv nedsatte Indenrigs- og Sundhedsministeren endvidere i december 2004 en Tænk tank om nærdemokrati, der skulle tilvejebringe et inspirationsgrundlag for det videre arbejde med at styrke demokratiet i kommunerne, herunder påpege eventuelle behov for nødvendige lovændringer.

Tænk tankens redegørelse blev publiceret i 2005.

I forhold til kommunalbestyrelserne indeholder redegørelsen en række overordnede anbefalinger:

- * at kommunen bør formulere generelle politiske målsætninger og visioner for borgerinddragelse
- * at man bør være opmærksom på de muligheder, der ligger i lovgivningen for inddragelse og delegation
- * at man bør være omhyggelig med processen omkring inddragelse. Påvirkningsmulighederne for borgerne skal være både reelle og relevante.
- * øget mulighed for at uddelegere driftansvar til brugerbestyrelsen i respekt for de lovgivningsmæssige rammer.
- * at kommunen overvejer at indgå kontrakter med brugerbestyrelsen til tydeliggørelse af brugerbestyrelsens rolle og samspil med kommunalbestyrelsen.

Samlet set bygger Tænk tankens anbefalinger på, at kommunerne bør formulere klare visioner og spilleregler i forhold til det lokale demokrati, og at der rent faktisk er gode udfoldelsesmulighederne inden for de eksisterende rammer. Endvidere at kommunen har en tovholder eller en koordinator, der sikrer både rammer for og opfølgning på borgerdeltagelsen.

Og at kommunalbestyrelsen i sin konkrete tilrettelæggelse af borgerinddragelsen sikrer reel indflydelse og dermed også bliver forpligtet til at følge de signaler, som inddragelsen kan medføre.

Fokus på lokaldemokratiet har imidlertid et betydeligt længere forløb bag sig, idet 1990'ernes bølge af decentralisering og institutionsselvstyre i høj grad kan illustrere en demokratiseringsproces, der i første række gav nye indflydelsesmuligheder for brugerne af de offentlige faciliteter.

Og det har tildels også været reflekteret i de seneste 20 års lovgivning på området, at det især har været borgerne som brugere, der har været i fokus. Generel borgerinddragelse og -indflydelse har dog været et hensyn i lovgivningen inden for eksempelvis høringsret, ankemuligheder og aktindsigt m.m. (Hielmcrone, Nørrelykke m.fl.)

Set i det lange perspektiv over de sidste 15-20 år er Danmark formentlig et af de lande i Europa, der har decentraliseret flest opgaver fra staten til det lokale selvstyre og videre herfra til de enkelte institutioner.

Decentralisering og selvstyre-bølgen er gennem de senere år tillige - som påpeget af bl.a. KL - blevet suppleret med en række andre mere detaljerede krav til især den kommunale sektor:

• Krav om omstilling af opgaveløsninger (bl.a. øget anvendelse af fritvalgsmodeller) og indførelse af nye serviceløsninger bl.a. inden for sundhedsområdet og inden for snævre økonomiske rammer.

• Krav om fokus på effektiv forvaltning og kvalitet i opgaveløsningen

• Krav om mere efterspørgselsstyring

• Krav om dokumentation for effektiviteten

• Krav om sikker myndighedsdrift

• Krav om at kunne tilgodese både stærke og svagere grupper - dvs. Individualisering af serviceydelserne til borgerne

(KL: Fremtidens Kommunalpolitiske arbejde s.6)

KL har engageret sig i spørgsmålet om udvikling af det lokale demokrati på baggrund af forandringerne i den offentlige sektor og har bl.a. peget på nogle centrale udviklingsstræk og holdningsændringer hos borgere og andre aktører, der kan være med til at sætte nogle af vilkårene for fremtidens lokaldemokrati og dermed borgerinddragelse:

- * fra brug af formelle politiske kanaler til langt mere situationsbestemte
- * fra ønske om at påvirke politiske beslutninger til ønske om at være med i implementeringen af politiske beslutninger
- * fra fokus på kollektive handlinger til individuelle sager
- * fra fokus på sager med et kollektivt sigte til sager, der vedrører enkeltforhold eller individer.

Disse skift betegner efter KLs opfattelse en forskydning i borgernes deltagelse i retning af det mere selvcentrerede og egoistiske - måske et udtryk for, at man vurderer, at mulighederne for reel indflydelse her er bedre end i sager af mere kollektiv karakter (Fremtidens Lokaldemokrati s.6).

Samlet set indebærer det også, at offentlig service bliver væsentlig mere differentieret og foranderlig, og håndteringen af den vil forudsætte en tættere og til tider kritisk dialog mellem f.eks. kommunen som udbyder af service og borgeren som modtager.

Sammenfattende kan man slå fast, at borgerinddragelse som fænomen både kan betragtes som led i en generel, historisk demokratiudvikling, men den kan også ses i en mere specifik og tidsafgrænset sammenhæng med den kompleksitet, der finder sted i udviklingen af den offentlige sektor og de opgaveløsninger, som den offentlige sektor skal tilvejebringe.

6. Begrebsafklaringer og teorier. Centrale sondringer til forståelsen af begrebet borgerinddragelse.

I forhold til at formulere en ny politik på området for Odense kommune kan det være hensigtsmæssigt indledningsvis at foretage nogle basale sondringer.

For det første er der som allerede nævnt i praksis en sondring mellem brugerinddragelse og borgerinddragelse. Mens den første retter sig mod bestemte borgere, der som brugere eller pårørende til brugere har konkret tilknytning til et givent kommunalt felt, omfatter den anden som regel en bredere kreds, om end der også her kan være grupper af særlig interesse.

For det andet kan man sondre mellem den inddragelse, der sker i forbindelse med lovfastsatte ansvarsområder på den ene side og på den anden den ikke lovfastsatte borgerinddragelse, dvs. i praksis al anden inddragelse.

Lovfaste ansvarsområder

De formelle lovkrav til borgerinddragelse findes f.eks. på plan- og miljøområdet i forbindelse med vedtagelse af kommuneplaner og lokalplaner. Resultatet af høringer på dette område er til gengæld ikke retligt bindende for byrådet. Krav til borgerinddragelse kendes også fra den sociale servicelov og fra f.eks. folkeskoleloven, hvor brugere, forældre og andre pårørende inddrages i driften af den enkelte institution typisk via valg til bestyrelser.

I følge serviceloven er kommunen endvidere pligtig til at nedsætte bruger- og pårønderåd, og det gælder eksempelvis for ældreråd og integrationsråd.

Man bør naturligvis fokusere på, om disse områder håndteres optimalt i forhold til den indlysende målsætning; nemlig at gøre flest mulige af de relevante borgere interesseret i at deltage i disse konkrete demokratiske sammenhænge.

Dernæst er der ofte tale om lovgrundlag, der angiver minimumkrav, og dér vil det være naturligt på de enkelte områder at vurdere, om man med fordel kan udvide de anvendte former for at styrke lokaldemokratiet.

Ofte er der blevet peget på, at brugerdemokratiet kan have en vis social slagside. Eksempelvis anføres det i Magtudredningen, at valgdeltagelsen til skolebestyrelser og

daginstitutionsbestyrelser ofte er lav og generelt faldende, og at det typisk er de ressourcestærke brugere, der i særlig grad vælges til disse typer af bestyrelser, mens svagere grupper ikke på samme måde ser en brugerbestyrelse som deres talerør.

Udviklingen af brugerdemokratiet må imidlertid altid ske under hensyntagen til den gældende lovgivning på området, hvilket kan give visse begrænsninger, f.eks. i forhold til delegation og ansvarsoverdragelse af opgaver af økonomisk karakter, der jo i vidt omfang fortsat skal ligge hos byrådet.

I den løbende debat om udviklingen af brugerdemokratiet er der derfor også forskellige holdninger til nødvendigheden og hensigtsmæssigheden af, at de lovgivningsmæssige rammer ændres for at kunne styrke demokratiet på dette område.

Ikke lovfastsat borgerinddragelse

For den borgerinddragelse, der ikke er lovfastsat, kan der være andre og til dels friere rammer.

Her er der mulighed for i højere grad generelt at drøfte forslag til dels øget, dels mere kvalificeret borgerinddragelse set i relation til de enkelte projekter eller fagområder.

Der er således både en kvantitativ og en kvalitativ sondring, der kan være af betydning i denne sammenhæng.

Den kvantitative drejer sig om, hvorvidt man kan øge informationen eller skabe flere informationskanaler til borgerne om kommunens planer m.m., mens den kvalitative drejer sig om, hvorledes man bedst muligt gør brug af den viden og de kompetencer, som borgerne har i forhold til det konkrete sagsområde.

Mens den kvantitative således overvejende kan rette sig mod at skabe stærkere politisk legitimitet og forståelse indebærer den kvalitative, at borgerinddragelse tillige kan øge selve kvaliteten af kommunens beslutningsgrundlag.

Denne sondring peger især på, at øget borgerinddragelse på en række måder også berører kommunens repræsentative demokrati, fordi inddragelsen indebærer en tættere dialog mellem de folkevalgte - især byrådspolitikerne - og borgerne. Såvel i forhold til den overordnede politikdannelse i byen som i forhold til konkrete lokale projekter vil øget borgerinddragelse indebære, at politikerne i nye, men veldefinerede sammenhænge skal i mere direkte åben dialog med borgerne måske også via andre borgerfora, end dem, de allerede deltager i i dag.

Pejlemærker for borgerinddragelse

I forbindelse med udviklingen af dialogen mellem borgere og politikere specifikt peger Magtudredningen på fire centrale kriterier eller pejlemærker:

1. Sker deltagelse/dialog før eller efter en politisk beslutning ?
2. Sker deltagelse/dialog inden for institutionaliserede rammer, f.eks. via brugerbestyrelserne eller lignende?
3. Deltager/ er der dialog med - flere i fællesskab eller er deltagelsen/dialogen individuel?
4. Hvis deltagelse/dialog overvejende er individuel, har den da et bredere (kollektivt) sigte eller sigter den også primært mod forbedringer for den enkelte?

Dernæst skal udviklingen af lokaldemokratiet tænkes sammen med kommunens informations- og kommunikationspolitik, fordi demokratistyrkelsen i høj grad formidles via forskellige informationskanaler, og at disse derfor er en væsentlig del af præmissen for, at øget borgerinddragelse bliver en succes.

Som i Tænk tankens redegørelse kan man også sondre mellem borgerinddragelse som et led i det kontinuerligt udviklende lokaldemokrati, f.eks. i form af forskellige tværgående fora, udvalg og råd og dernæst, hvad man kunne kalde projektdemokrati i form af ad hoc tiltag, der knytter sig til konkrete projekter eller planer.

Med andre ord tegner det nogle praktiske skillelinier mellem specifik brugerdemokrati, generelt lokaldemokrati og - konkret projektdemokrati.

Der er tale om forskellige deltagelsesformer på forskellige præmisser, som ikke udelukker- og heller ikke helt adskiller - hinanden, men dog udfoldes i forskellige sammenhænge og derfor også kan tjene forskellige formål.

Niveauer

Endelig kan generel borgerinddragelse placeres på forskellige niveauer i forhold til kommunens samlede virksomhed:

1. Det overordnede niveau, hvor der skal formuleres strategier, principper og politikker for hele kommunen, f.eks. planstrategi, erhvervsudvikling, turisme m.m.
2. Planer, projekter m.m. for et større geografiske område eller et afgrænset tema, der går på tværs i hele kommunen, f.eks. cykelstier, havneudvikling, kulturtiltag
3. Lokalt niveau, hvor den pågældende sag kun har betydning for et mindre geografisk område, placering af f.eks. hal-, skolebyggeri, lokale trafikforhold eller lignende.

Kort sagt: borgerinddragelse er mangfoldig og kan styrkes via mange forskellige metoder og ad mange veje.

Mangfoldigheden implicerer samtidig, at en ny politik på området må udformes efter, om den sigter mod at dække alle de nævnte niveauer og deltagelsesformer, eller man vælger en mere selektiv tilgang, hvor bestemte former for borgerinddragelse prioriteres.

Øget borgerinddragelse bør også ansues ud fra forskellige demokratibegreber. Ofte sondrer man eksempelvis det direkte demokrati, som det f.eks. udøves på valgdagen gennem stemmeafgivning, det repræsentative demokrati i form af f.eks. Byrådet eller andre af borgerne valgte repræsentanter, der på borgernes vegne og mandat forvalter et ansvar. Også brugerdemokratiet kunne siges at høre under denne demokratiform. Og endelig er der, hvad man kunne kalde for medvirkningsdemokratiet, hvor det altså drejer sig om, at borgerne kan inddrages på forskellig måde i den politiske beslutningsproces men uden at det fjerner den endelige afgørelse fra de folkevalgte.

Og det er i sær den sidste form for demokrati, der kan formes lokalt, fordi den ikke i samme omfang som f.eks. det direkte og det repræsentative demokrati skal udfoldes inden for bestemte lovmæssige rammer og regler m.m.

Disse forskellige kategoriseringer og niveauer beskrevet her er ikke nødvendigvis indbyrdes sammenhængende. De er udtryk for, at borgerinddragelse kan beskrives fra forskellige vinkler og gives forskellige udtryk. Forhåbentligt kan de være en hjælp til, at man i arbejdet med dette sammensatte begreb kan få et klarere blik for, hvilken form for borgerinddragelse man som borger står over for, eller man som politiker ønsker at fremme.

Særlige juridiske forhold om borgerinddragelse

Adgangen til at deltage i byrådets møder

Enhver har som udgangspunkt adgang til at overvære Byrådsmøder, dog således at visse spørgsmål behandles for lukkede døre. Tilhørerne har derimod ikke adgang til at deltage i debatten under mødet. Byrådet kan indføre en ordning med spørgetid, men spørgetiden må ikke henlægges til selve byrådsmødet, men kan f.eks. afvikles i tilknytning til byrådsmødet.

Et forslag om spørgetid i tilknytning til byrådsmøderne i Odense må tage udgangspunkt i dette regelsæt og således placeres enten før eller efter afholdelse af mødet.

Udvalgsmøder er ikke offentlige.

Reglerne om høring, aktindsigt, begrundelse og klagevejledning

Forvaltningsloven og offentlighedsloven indeholder generelle regler for kommunens sagsbehandling.

Reglerne indebærer, at der i alle sager, hvor kommunen træffer afgørelse over for enkeltpersoner eller virksomheder mv., forinden skal gennemføres høring af de pågældende parter. Formålet med høringspligten er navnlig at sikre, at der er tilvejebragt et fyldestgørende og korrekt beslutningsgrundlag forud for den endelige afgørelse i sagen. Endvidere sikrer reglerne den generelle tillid til forvaltningen ved, at parten, dvs.

borgeren oplever, at vedkommendes synspunkter inddrages i behandlingen af den konkrete sag.

Kommunen er endvidere forpligtet til at begrunde bebyrdende afgørelser, så man kan se, hvilket grundlag beslutningen er truffet på. Endvidere skal afgørelsen indeholde vejledning om eventuelle klagemuligheder, således at parten kan overveje, om man vil gøre brug af disse til at anke afgørelsen .

Endelig indeholder offentlighedsloven og forvaltningsloven regler om aktindsigt, som sikrer, at enhver borger kan opnå aktindsigt i dokumenter og oplysninger i den offentlige forvaltning, medmindre særlige hensyn kræver, at oplysningerne hemmeligholdes.

De nævnte sagsbehandlingsregler har både til formål at sikre korrekt og saglig forvaltning og at sikre befolkningens generelle tillid til den offentlige forvaltning som en åben og gennemsigtig myndighed.

Andre teorier og begreber af betydning for borgerinddragelse

Borgerinddragelse, nærdemokrati og medbestemmelse m.m. er genstand for megen forskning og udvikling rundt omkring i Europa. Der er også mange teoretiske diskussioner, der udspringer af interessen for disse områder.

I det følgende skal præsenteres især to begreber, som på hver sin måde ofte optræder i forbindelse med diskussioner om inddragelse og demokrati, nemlig begrebet governance og begrebet empowerment - begge begreber, der antyder, at diskussionerne om borgerinddragelse er sammensatte; dels er internationalt funderet.

Ud over, at de to begreber i sig selv dukker op rigtig mange steder i den danske og internationale litteratur om lokaldemokrati og borgerinddragelse, repræsenterer de hvert sit ståsted på en akse, hvor governance begrebet typisk refererer til den stærke, aktive og velfungerende borger, mens empowerment almindeligvis retter sig mod borgere, der har svært ved at slå igennem i den lokale debat, og som måske sjældent bliver hørt.

Fra Government til Governance... Selvstyrende netværk

Øget inddragelse af borgere er i stigende grad blevet set i en dynamisk sammenhæng, der bygger på en sammensat dialog, der oftest betegnes gennem begrebet governance eller på dansk styringsnetværk. Herhjemme har især Center for Demokratisk Netværksstyring på RUC været i front med forskning og praktiske forsøg på dette område, og centrets chef, Professor Jakob Torfing, der bl.a. har været involveret i et omfattende projekt i Ny Holbæk kommune, har også over for projektgruppen redegjort for teorier om og praktisk arbejde med styringsnetværk i forhold til danske kommuner.

Som udgangspunkt kan man definere et styringsnetværk som 1) En relativt stabil sammenkædning af gensidigt forbundne men selvstændige og aktive aktører, der (2) er i kontakt med hinanden, forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, som (3) finder sted inden for et aftalt fællesskabsregler, der (4) reguleres af aktørerne inden for overordnede rammer, der typisk er sat af kommunen og som i bred forstand (5) bidrager til offentlig styring af et givent område eller en given sag (Torfing/Sørensen s. 15f.).

Fordelene ved netværk er bl.a., at de er relativt åbne, fleksible, gode til at identificere problemer og fremme fælles ejerskab til opgaver gennem dialog og forhandlinger mellem de forskellige aktører. Netværk kan også medvirke til at reducere modstande mod forandringer, f.eks. i et lokalsamfund, fordi de involverede tæt kan følge en beslutningsprocessen forud for en given forandring eller nyskabelse

Det er dog netop vigtigt at understrege, at netværk ikke er en tilfældig samling af aktører. Et netværk forudsætter, at aktørerne har en "gensidig afhængighed" set i forhold til en fælles opgave, eller en fælles udfordring, som der grundlæggende er enighed om i netværket, at man skal løfte - og det er dette fællesskab, der fører til, at man så forhandler med hinanden og med andre om opgaver/udfordringer inden for nogle fælles rammer og med aftalte spilleregler.

Det indebærer også, at netværket reelt må betragtes om selvsupplerende. Hvis aktører glider ud, er det netværket selv, der i praksis må rekruttere nye. I det øjeblik, der ikke er enighed om det fælles grundlag, eller spillereglerne for det, opløses netværket reelt, og alle de andre opnåede fordele vil derfor også forsvinde.

Og det er samtidig netværkets indbyggede svaghed. Det kan reelt kun fungere i en ideel situation. På halv kraft giver det ingen mening (Torfing/Sørensen p. 29f.). Det ligger også i netværkskonstruktionen, at det ideelt set er meget effektivt, men til tider kan det være vanskeligt at afgøre, om det også fungerer lige så ideelt ud fra en demokratisk målestok, fordi det naturligvis især tiltrækker stærke og velfungerende aktører, mens mere tilbageholdende måske har sværere ved at finde deres rolle i et styringsnetværk.

Det er måske også især styringsnetværkenes svaghedstegn, der rejser de mest oplagte forskningsspørgsmål om bl.a. hvordan styringsnetværk f.eks. opstår og afgrænses og i den forbindelse især, hvordan relationerne er mellem det etablerede system i form af myndigheder m.m. og så græsrodderne i de forskellige processer forud for etableringen af et styringsnetværk.

Interessant er det naturligvis også, hvorfor nogle netværk er succesfulde, mens andre lider skibbrud? og hvordan kan man reelt "styre" et i princippet selvstyrende netværk?. Hvilke redskaber er der til at fastholde, styrke og udvikle et sådant netværk?. Kan man iværksætte bestemte handlinger eller ligger det i netværkets natur, at man må lade sig prigsive dets fuldstændige autonomi?.

Det vil være forkert at betragte styringsnetværk som et billede på, at kommunen eller den offentlige part afgiver beslutningskompetence, men de er et billede på, at beslutningsmonopolet er blevet brudt og dermed erstattet af en parallel til, hvad man i erhvervslivet ville kunne betegne som "corporate governance", der refererer til private virksomheders ansvarlighed over for en vifte af interessenter og ikke alene aktionærene.

Teoridannelserne omkring governance afspejler nogle forskellige synsvinkler på, hvad der kan være vigtigt at se nærmere på i netværksstyringen.

Nogle fokuserer f.eks. på, at aktørerne kan have forskellige strategiske motiver for at deltage, og derfor er det interessant at se, hvordan forskelligrettede ofte konfliktfyldte interesser kan mødes i et netværk (interdependensteorien). En anden vinkel fokuserer mere på de kollektive kræfter; dvs. synergien i netværket, og hvordan disse kollektive kræfter kan udfoldes og styres mest effektivt (governabilityteorien). Man kan også betragte netværket som et fællesskab, der ud over at have en fælles mission eller opgave rummer forskellige holdninger, værdier og etiske normer, der påvirker arbejdsprocessen i netværket (integrationsteorien) og endelig er det også naturligt med udgangspunkt i, at et netværk er en meget levende og omskiftelig organisme, at de rationaler, som det udvikler og styres efter, kan skifte karakter afhængig af, hvem der sætter dagsordenen i netværket (governmentalityteorien).

Alle teorierne er opmærksomme på, at lokale netværk i praksis har nogle konsekvenser for det formelle og repræsentative demokrati. Velfungerende netværk i et lokalsamfund vil altid være en udfordring, fordi de forventer at blive taget alvorligt og at indgå i en seriøs dialog med det formelle apparat administrativt som politisk.

Interdependensteorien rejser f.eks. det spørgsmål, at når aktørerne dybest set deltager af egeninteresse, skal man være meget opmærksom på at sikre en rimelig demokratisk fordeling af indflydelse. Integrationsteorien rejser et andet interessant forhold; nemlig at man skal være forsigtig med, at netværk ikke lukker sig om sig selv, men at der er et pres på dem for at kommunikere med omverdenen om deres beslutninger og arbejdsform, så ikke de udvikler sig til en lukket kommunikation mellem kommunen og det enkelte netværk.

Governabilityteorien, der fokuserer på kompleksiteten i netværket, peger på nødvendigheden af, at man derfor udvikler helt nye og mere fleksible demokratiformer, der i sagens natur til tider kan passe dårligt til det repræsentative demokratis mere

enstrengede og hierarkiske struktur, og det kan blive et problem at få sådanne "delsystemer" til at spille sammen i et netværk.

Og netop med reference til de tidligere bemærkninger om, at netværk ofte er lidt skrøbelige, fordi de er meget personafhængige, så peger governmentalityteoretikerne på, at det er nødvendigt at fokusere på, hvordan man netop inden for de demokratiske rammer bliver i stand til at håndtere de konflikter, der uværgerligt opstår i ethvert netværk. (Sørensen & Torfing s. 142f.)

Det falder også i tråd med visse andre bidrag til forskningen, bl.a. fra den norske politolog Torill Nyseth, fra Tromsø der bl.a. har gjort opmærksom på, at lokalråd m.m. ofte gør deltagerne til "hverdagsmagere", der tenderer til at lægge afstand til det kommunalpolitiske niveau mere professionelle politikere. Der er næppe tvivl om, at én helt afgørende udfordring i forbindelse med netværksstyring er at få skabt en god og konstruktiv dialog mellem de lokale aktører og det formelle politiske apparat, så man undgår at et netværks lokale aktører blot spiller rollen som endnu en pressionsgruppe.

Skal man prøve at sætte styringsnetværk i relation til nogle aktuelle udfordringer i Odense kommune kan projektgruppen eksempelvis pege på, at det kan praktiseres i områder, der har en stærk og velfungerende lokal identitet. Oplagt er det således at tænke i styringsnetværk i forhold til fremtiden for Vollsmose og andre boligområder, hvor der i forvejen er en årelang tradition for, at lokale og meget forskellige aktører arbejder tæt sammen om fælles opgaver og udfordringer.

Undervejs i projektet har netværksstyring været drøftet såvel med ansatte i Vollsmosesekretariatet som med kvarterløftsstyregruppen, og der synes at være en generel enighed om, at Vollsmose har mange nyttige erfaringer at bygge på i forhold til netværksstyring.

I Vollsmose har man også gjort opmærksom på, at lokalt engagement skaber en stærk ejerfølelse til området, dets potentialer og problemer. Man vurderer derfor, at inddragelse ikke kun skal omfatte nogle bestemte faser i et givent forløb, men at man også i

en videreudvikling af et lokalt forankret projekt bør inddrage de lokale "hverdagsmagere".

Vel tilrettelagt netværksstyring i et stærkt lokalområde har også den fordel, at man relativt hurtigt kan måle udfaldet af en given indsats. Et velfungerende og aktivt lokalområde responderer hurtigt på et nyt tiltag.

Netværkstankegangen kan givetvis også være nyttig i andre områder af Odense.

Siden 1998 har der i Allesø eksisteret en aktiv Borgerforening, og projektlederen har i forbindelse med borgerinddragelsesarbejdet holdt et møde med foreningens formand.

Borgerforeningen blev stiftet på baggrund af en kommuneplan, som man i området vurderede ikke indeholdt visioner for kommunens landsbyer, og det førte til udarbejdelsen af "Helhedsorienteret udviklingsplan for Allesø", som er en samlet beskrivelse af visioner og konkrete aktiviteter, som man ønsker at arbejde for i området for at fastholde og tiltrække beboere samt i øvrigt udvikle Allesø.

Af forskellige grunde har der ikke systematisk været fulgt op på planen, der i dag overvejende står som en slags fælles referenceramme for de lokale aktører. Borgerforeningen udgør et fælles forum, hvor lokale spørgsmål og problemer kan drøftes, og hvorfra de kan bæres videre til kommunen. Borgerforeningen er i modsætning til mange af de øvrige lokale foreninger og sammenslutninger netop ikke styret af enkelt-sager eller specifikke interesser, men kan bevæge sig på tværs af emner, ideer og interesser.

Ideen om netværk synes også at kunne favne forskellige partiinteresser. I Odenses svenske venskabsby har man i forbindelse med et borgerinddragelsesprojekt gjort sig anstrengelser for at sikre sig, at alle partier er synlige i selve den måde, som man organiserer borgerinddragelsen på, men det synes ikke at være et emne, der har samme betydning i Odense.

Til gengæld kunne netværkstankegangen være med til at løse et problem, som også har vist sig i projektgruppens forsøg på at få odenseanerne i tale: nemlig at den erhvervsaktive gruppe mellem 20 og 50 år kan være meget vanskelig at få fat i. De aktive børnefamilier har svært ved at finde tid til at engagere sig, og heller ikke de helt unge er naturligt at finde blandt de aktører, der engagerer i et lokalområde.

Eksemplet Allesø har også paralleller andre steder i Odense, hvor lokalområdet rummer kræfter, der kan løfte og tage medansvar, men sandsynligvis vil en nærmere analyse af lokale initiativer også vise, at det ikke er organiseret fuldstændig ens to steder. Fællesnævneren er formentlig, at det er de lokale ildsjæle, der tager slæbet.

I forhold til bemærkningerne fra flere borgere på borgermødet den 3.10 er det endvidere vigtigt at være opmærksom på et rent praktisk forhold: nemlig geografien; altså det fysiske sted, hvor folk kan mødes og netværke.

Odense Centralbibliotek arbejder med tanker om, at biblioteket kunne danne en form for "borgertorv", hvor man rent visuelt og konkret kunne blive informeret om og konfronteret med det, der rører sig i byen. Det kunne være større udviklingsprojekter eller debatter om lokale problemer m.m. Tanken er, at man bruger et mødested, som borgerne i forvejen kender, som samlingspunkt for nogle andre aktiviteter - en fremgangsmåde, der måske også kunne overføres til lokalområderne, hvor lokale biblioteker - i den udstrækning de fortsat findes - eller andre naturlige samlingssteder også kunne danne ramme om nye netværksinitiativer.

Det er projektgruppens opfattelse, at der i praksis ikke kan udvikles én model for selvstyrende netværk, der kan bruges overalt i kommunen. Derfor findes der næppe nogen "one best way" for at etablere og praktisere netværksstyring. Man må tage udgangspunkt i det enkelte områdes karakteristika og aktører. Etablering af nye netværk må bero på ressourcer og traditioner i de enkelte områder, og det kunne i givet fald også være en indsats, hvor en kommunal demokratisk strategisk indsats måske bistået af eksterne konsulenter og forskere kunne spille en rolle.

Med andre ord skal der efter arbejdsgruppens opfattelse etableres en "model", der er skræddersyet til det enkelte område, hvis man vil praktisere selvstyrende netværk i en mere systematisk form.

Men som det bl.a. fremgik af borgermødet kan lokal handlekraft og initiativlyst give grundlag for at afprøve forsøg med styringsnetværk. På mødet den 3. oktober blev der bl.a. efterlyst, at man skulle blive bedre til at identificere og bruge lokalområdernes ildsjæle (se bilag 3).

Empowerment

Det er et gennemgående tema i diskussionerne om borgerinddragelse, at det ofte retter sig mod de i forvejen stærke grupper, mens de svage grupper marginaliseres yderligere eller ligefrem glemmes. Det er en del af forklaringen på, hvorfor begrebet "empowerment" har vundet stærk indpas i sociologien og socialpolitikken.

Empowerment er en samlet betegnelse for strategier og handlinger, der sigter mod at give svage eller underprivilegerede grupper større indflydelse på og kontrol over deres livsbetingelser. Tidligere opfattedes begrebet og fortalerne for det i vidt omfang som værende i opposition til det etablerede samfund, men i dag betragtes det i højere grad som en intregeret del af socialpolitikken, hvor det både er selve mobiliseringen og så det, der kommer ud af den, der kan være interessant:

"Magt kraft og styrke, hvor en vækst i erkendelse, indsigt og selvforståelse går hånd i hånd med en handlende og udførende magt og kraft. Empowerment er både den proces, der fører til handling og det produkt, som en handling kan give, og det foregår i dialektiske bevægelser, der involverer og engagerer, individer, grupper og lokalsamfund (Andersen & Bro, 2001).

Det dynamiske syn på empowerment fokuserer netop på, hvilke handlemuligheder man har som individ eller gruppe set i lyset af de konkrete levevilkår og livsbetingelser, man er udstyret med.

Empowerment i forhold til borgerinddragelse er relevant, fordi vi med en øget borgerinddragelse, kan aktivere visse grupper i højere grad til selv at tage hånd om deres situation og dermed flytte forventninger rettet mod kommunen til forventninger rettet mod egne handlemuligheder og ideer.

I forhold til udbyttet kan det have betydning på ressourcesiden, men selve processen kan have en selvstændig værdi, fordi de pågældende aktiveres og inddrages i processer, der kan styrke deres selvværd og selvrespekt.

Empowerment bør derfor også kobles til arbejdet med at udvikle en frivillighedspolitik i Odense kommune og dermed bidrage til at modvirke social isolation og polarisering. Borgerinddragelse set i det lys kan således understøtte en social mere bæredygtig udvikling og drejer sig derfor om andet og mere end, at simpel magt flytter fra det etablerede system til de mindre etablerede dele af lokalsamfundet.

Empowerment set i en mere dynamisk sammenhæng drejer sig således om at skabe en dialog mellem f.eks. kommunens embedsmænd eller politikere og udsatte grupper eller individer til fælles gavn og samtidig bidrage til at skabe en sammenhængskraft internt i de grupperinger, som empowerment retter sig mod.

Empowerment kan udvikle demokratiske kompetencer blandt grupper, hvor sådanne kompetencer ikke er en naturlighed. Det kan i virkeligheden danne et delbillede på det "lærende lokalsamfund", hvor det er relationerne, der hele tiden skaber nye kompetencer (Edwards 1995).

I de mere teoretiske præsentationer af begrebet sondres typisk mellem vertikal empowerment og horisontal empowerment. Mens den første i sagens natur handler om bevægelsen og dialogen mellem det etablerede system og den enkelte gruppe eller det enkelte individ, populært sagt mellem top og bund, drejer den horisontale sig om den indre sammenhæng og handlekraft, der går på tværs af f.eks. en bestemt gruppe - og så

er man i virkeligheden lidt tilbage til overvejelserne om, hvordan netværk dannes og fungerer.

Empowerment i praksis og som et element i en borgerinddragelsespolitik bør derfor også have fokus på disse dimensioner, og man kunne måske gå så langt som til at sige, at både den horisontale og den vertikale skal fungere i en slags vekselvirkning, hvis der skal finde reel empowerment sted.

Det var et klart signal fra byrådets første behandling den 16.8, at øget borgerinddragelse ikke må udelukke de tavse eller svage grupper - de grupper, der ikke naturligt er inddraget i forhold til foreningsliv eller andre fora, hvor der relativt let kan etableres en dialog med kommunen. Der er derfor en opgave i at styrke disse gruppers engagement i lokalsamfundet.

Og til at forstå, hvori denne styrkelse konkret består, sondres ofte mellem forskellige niveauer for empowerment:

1. At lære grupper/individer spillets regler og deltage i dem - kort sagt styrke udvalgte gruppers muligheder for at deltage i det lokale demokrati på demokratiets eksisterende vilkår. Til dette formål hører også muligheden for, at man aktivt kan høre disse grupper, end der i øvrigt andre steder, f.eks. i byrådet træffes beslutninger, der vedrører dem.

Denne form for høringsempowerment er efter al sandsynlighed den mest udbredte.

2. At udvide spillets regler. Her drejer det sig i langt højere grad om, at de relevante grupper eller individer selv sætter dagsordenen og tager initiativet eller hjælpes til at kunne tage et initiativ og dermed få større indflydelse over eget liv.

3. Ændre spillets regler og dermed sætte spørgsmål ved det ellers vedtagne
 - en meget progressiv - nogle kunne hævde - aggressiv empowermentopfattelse, der dog i vores sammenhæng skal tænkes udfoldet inden for lovens rammer og derfor

også hænger tæt sammen med pkt. 3, men blot skal opfattes som mere vidtgående og radikal i sin form.

Empowerment-begrebet set i en lokal Odense-sammenhæng kunne især bruges til at sætte fokus ikke alene på de formelle strukturer og beslutningsprocesser inden for et givent område men også fokus på, at selve processen med at inddrage især svagere grupper i høj grad kan være med til at mobilisere ressourcer hos disse som kan være til gavn både for dem selv men også for kommunen.

7. Internationale erfaringer og perspektiveringer

Borgerinddragelse, medbestemmelse og demokrati er også områder, som der overalt i hvert fald i den vestlige del af Verden gøres lokale erfaringer med i disse år. Så meget, at det kan være vanskeligt at tilvejebringe et samlet og systematisk overblik over de mange enkeltinitiativer, der finder sted i blot europæiske eller amerikanske byer.

Imidlertid er der visse fælles træk i nogle af de mange initiativer. Ikke overraskende er borgerinddragelse i de vest- og nordeuropæiske velfærdssamfund i højere grad funderet på offentlige institutioner, f.eks. via indflydelsen i brugerbestyrelser m.m., mens eksempelvis USA overordnet set i højere grad har tiltrukket sig opmærksomhed med åbne og store enkelttiltag, hvor mange borgere fysisk er blevet samlet m.h.p. - ofte under ledelse af mediebevidste politikere - at drøfte indflydelse og fælles ejerskab til lokal udvikling.

I disse strukturelt forskellige tilgange til borgerinddragelse ligger en principiel sondring; nemlig om borgerinddragelse som udgangspunkt skal ses om en særligt tilrettelagt "performance-model" - eller borgerinddragelse i højere grad betragtes som et integreret politikelement, der er indeholdt i de øvrige af kommunens centrale politikområder og måske også udfoldes inden for eksisterende institutionaliserede rammer. Man kunne kalde det for den "integrerede model" .

Måske det er nyttigt at foretage en sondring mellem borgerinddragelse som tiltag eller som adfærd. Det ene udelukker naturligvis ikke set andet, men der er tale om to forskellige design for borgerinddragelse, der også har sine fordele og ulemper.

Mens eksempelvis de efterfølgende eksempler fra USA overvejende illustrerer det første, er det efterfølgende eksempel fra Odenses svenske venskabsby Norrköping et billede på det sidste. De to tilgange kan også ses som to forskellige strategiske tilgange, som formentlig også opleves forskelligt af borgerne og fører til forskellige former for tilbagemeldinger fra borgerne.

USA - "performance-modellen".

Amerikanerne har ry for lav valgdeltagelse, men borgertopmødet 'Citizen Summit' i Washington DC har udviklet sig til et tilbagevendende politisk tilløbsstykke. Under Citizen Summit planlægger og prioriterer Washingtons borgmester Anthony A. Williams byens udviklingsmål sammen med en stor borgerforsamling. Borgmesteren samarbejder med organisationen America Speaks efter en metode som giver borgerne politisk indflydelse og politikerne stof til langtidsholdbare beslutninger. Det var fx America Speaks der efter samme metode gennemførte det følsomme borgermøde med 4.000 newyorkere om Ground Zeros fremtid efter den 11. september 2001. Borgmester Williams har to gange tidligere afholdt borgertopmøder i Washington sammen med America Speaks. Citizen Summit III blev afholdt lørdag den 15. november med næsten 3.000 Washingtonborgere.

I det følgende kan du læse om, hvordan borgermødet Citizen Summit III bliver afviklet.

Stor tilstrømning

Foran Washington Convention Center har parkeringsvagterne i de orange sikkerhedsveste været på fast arbejde fra før kl. 7.00, og selv om mødet først starter kl. 9.00, begynder strømmen af mødedeltagere at tage til allerede omkring kl. 8.00. Busser og Metro

har mange rejsende til hjørnet af New York Avenue og 9th. Street denne morgen.

Som borgmester i USAs regeringsby fremtræder Anthony Williams altid i ulasteligt jakkesæt og butterfly, men ikke i dag. I dag er han selv borger i Washington, og han møder sine medborgere på trappen til Convention Centret i jeans og sweatshirt. Han giver hånd og hilser på så mange som han kan nå, han prioriterer sin synlighed højt. Borgerne skal have et utvetydigt signal om hans engagement i byen, og i det store møde han har indkaldt til.

Fem sprog

I alle offentlige transportmidler har der i en uge været plakater om borgermødet. Washington DCs administration og America Speaks har nøje planlagt informationen til lokale og landsdækkende aviser, og til radio og tv-stationer en måned før begivenheden. Skiltene nær Convention Centret byder velkommen på engelsk, spansk, koreansk, vietnamesisk og kinesisk, og deltagerne får praktiske beskeder eller hjælpende hænder af tilfornede fra byens ansatte, der i dagens anledning er i hvide t-shirts med Citizen Summit III logo.

Til tonerne fra et veloplagt rockbluesorkester bliver strømmen af mødedeltagere registreret og får et nummer på det bord, hvor de skal sidde. Hidtil er alt foregået uden kø, men ved de lange borde med 25 liters kaffe- og theautomater og med 'danish'- og donuts-morgenmad er der trængsel. Stemningen er god, og ved et tilbagetrukket bord i det ene hjørne af den store hal er de 15-20 ordenshåndhævere ubeskæftigede. Ikke alle er vant til et stort morgenmåltid, så en del forsyner sig fra bordene flere gange. Washington DC har de seneste år oplevet økonomisk tilbagegang og arbejdsløsheden er voksende.

God morgen alle sammen

I den store Convention Hall er der opstillet 300 runde borde, hver med plads til ti deltagere. På bordene er der ti trådløse afstemningsbokse og en computer som betjenes af en facilitator - en særligt uddannet gruppeordstyrer der er udpeget af en vælgerforening.

På slaget 9.00 stopper musikken, og Carolyn Lukensmeyer fra America Speaks går til mikrofonen på den store kvadratiske scene midt i hallen med et: "Good morning, everybody". Scenen er dækket af tv-kameraer på alle fire sider, og der er storskærme overalt i hallens loft. Alle kan se og høre uden problemer, også de spansktalende, koreanerne, vietnameserne og kineserne som har tolkebistand. Carolyn Lukensmeyer forklarer i korte, præcise vendinger, hvordan de trådløse afstemningsbokse fungerer: Hvert enkelt afstemningstema bliver vist på storskærmene, og deltagerne kan enten angive en prioritering mellem 0-9 eller et ja – nej.

Flest kvinder

Carolyn Lukensmeyer indleder med at give deltagerne og sig selv et overblik over, hvem der er til stede. Signalerne fra deltagernes trådløse afstemningsbokse opsamles af en computer, og på sekunder præsenteres resultatet i søjlediagrammer på storskærmene. Bifaldet kan konkurrere med en scoring af Washington Redskins, byens berømte fodboldhold: Der er flest ældre kvinder, flest afro-amerikanere og flest med lave indkomster. Forsamlingen er altså ikke et helt repræsentativt udsnit af Washingtons befolknings sammensætning.

Politiske prioriteringer

Herefter ridser borgmester Williams temaet for Citizen Summit III op. Washingtons borgere skal tage stilling til fem hovedemner: Forbedring af uddannelsessystemet, øget sikkerhed i boligområderne, flere muligheder for byens indbyggere, en vision for byens fremtid og endelig en prioritering af byens budget.

Borgmester Williams tager fat på uddannelsessystemet. Med videosekvenser, fotos, grafer og tal på storskærmene gør han på fem minutter rede for udviklingen siden forrige Citizen Summit II i 2001 og opstiller fem nye hovedmål for borgernes uddannelse: Forbedring af lærernes uddannelser, påbegyndelse af undervisning i småbørnsalderen, igangsættelse af social- og sundhedsprogrammer der sikrer elever og studerende i hverdagen, særlig støtte til 13-24 årige fra lav-indkomstfamilier og fremrykning af skolerens renovering.

300 små møder

Carolyn Lukensmeyer annoncerer nu 30 minutters uddannelsesdebat ved bordene, og det store topmøde forvandles til 300 små møder. Engagement og respekt for hinanden præger diskussionerne. De fleste overholder de udstukne retningslinier for god tone. Flere ideer og forslag til bystyret spirer frem under processen, andre er medbragt hjemmefra. Ordstyreren samler flittigt ideer på computeren, og ved mikrofonmeldingen "fem minutter tilbage", enes bordet om de tre-fire bedste der sendes til en central computer. Herfra videregiver byens tilforordnede borgernes samlede idekatalog til politikerne. Det store møde genoptages, og forslagene sættes til afstemning med de trådløse afstemningsbokse. Mødedeltagerne har samlet fået sat endnu et emne til afstemning, og det får 1. prioritet: Skoler der er sikret bedre mod vold og narkotika.

Ingen pauser

Borgmester Anthony Williams og America Speaks tager fat på næste emne efter samme model og resten af dagen fortsætter i samme tempo. Da det ikke lader sig gøre at sende næsten 3.000 mennesker til frokostpause, serveres der anretninger ved bordene. Der er frit valg mellem vegetarmad eller kylling, skinke eller roastbeef, kosher eller halal – og Coca Cola.

Præcis kl. 15.30 summerer borgmester Williams dagens resultater op på storskærmene og lægger op til den endelige prioritering. Søjlerne på storskærmene udløser enorm begejstring: Forbedring af uddannelsessystemet er dagens 1. prioritet. Bedstemødrene har stemt for deres børnebørns skole og uddannelse.

En bedre fremtid

Borgmester Williams og America Speaks takker for indsatsen og benytter den sidste afstemning til at evaluere dagen. Mere end 70% er meget tilfredse med dagens forløb. Borgerne har udstukket de næste to års retning for Washington DCs politiske mål. Et populært boy-band synger Washingtons borgere ud af Convention Center imens en foreløbig rapport med dagens resultater deles ud langs rulletrapperne. Borgmester Willams og America Speaks er også meget tilfredse. Borgerinddragelse er blevet en fast

del af Washington DCs politikudvikling.

En dansk inspiration

Carolyn Lukensmeyer har hentet inspiration til de store borgermøder blandt andet i Danmark. Det danske Teknologiråd og America Speaks har i flere år udvekslet ideer og metoder til borgerinddragelse, og i øjeblikket arbejder Teknologirådet med at udvikle en dansk version af Citizen Summit. Et dansk borgertopmøde er f.eks. blevet anvendt i forbindelse med planlægningen af nationalparken "Kongernes Nordsjælland", hvor Skov og Naturstyrelsen sammen med Teknologirådet gennemførte et topmøde om nationalparken.

Foriden havde ikke mindre en 10 temagrupper med mere end 200 interesserede borgere arbejdet med forskellige temaer til etablering af nationalparken.

Processen styres af en "styregruppe" bestående af politikere og fagfolk fra Frederiksborg Amt og de berørte kommuner. Samlet set afspejler projektet måske netop en blanding af performance og integration, fordi det afviklede topmøde ikke står alene. Der har både været aktiviteter før og efter, f.eks. Gennem intensiv anvendelse af kommunikation på nettet.

I samme stil har der været afholdt borgertopmøde om rygeregler og passiv rygning samt f.eks. et stort møde med flere hundrede interesserede om udviklingen og Danmarks placering i fremtidens EU, der blev afviklet på SDU.

Det tætteste, Odense kommune har været på et sådant borgertopmøde i nyere tid, er vel dels det store møde i Rådhushallen i forsommeren 2002 forud for de store nedskæringer i det kommunale budget, samt initiativerne i forbindelse med præsentation af fremtidsperspektiverne for Odense Havn, der også trak et stort antal borgere samlet om ét specifikt tema.

Om metoden Citizen summit

Metoden stammer fra USA – citizen summit. I en dansk oversættelse kaldes den for borgertopmøde.

Som metode giver borgertopmødet mulighed for at høre borgernes holdninger til politiske prioriteringer og handlingsmuligheder. En af styrkerne ved borgertopmøde er, at den kan inddrage mange borgere i én session samtidig og dermed øge repræsentativiteten. Borgertopmøde sætter borgeren i fokus, og giver dem mulighed for at komme med input til de folkevalgte. Deltagernes budskab kan indhentes umiddelbart og detaljeret under mødet. Gennem debat og afstemninger udtrykker borgerne deres holdninger til mødets emne, og disse holdninger præsenteres løbende på en storskærm.

Borgertopmødet adskiller sig fra mere klassiske borgermøder ved at fokus er på de deltagende borgere og ikke på taler. I stedet for en en-vejs kommunikation fra eksperter til borgere, er det borgerne der diskuterer information udarbejdet af eksperter og giver borgertopmødet en hurtig og detaljeret tilbagemelding.

Metodens formål

- § At få et klart billede af borgernes holdninger til konkrete prioriteringer og handlingsforslag.
- § At give vejledning og inspiration til de politiske beslutninger.
- § At give politikerne en informeret tilbagemelding, der bunder i information og diskussion af emnet.

Deltagere og roller

Projektledelse

Projektledelsen varetager tilrettelæggelse og praktisk gennemførelse af borgertopmødet. Derudover instruere projektledelsen de mange bordformænd forud for borgertopmødet.

Baggrundsgruppe

De indholdsmæssige opgaver varetages i samarbejde mellem projektledelsen og en baggrundsgruppe. De indholdsmæssige opgaver dækker blandt andet over udformning af de spørgsmål, der skal til afstemning blandt borgerne samt udarbejdelse af skriftligt

materiale til borgertopmødet. Baggrundsgruppen kan bestå af videnspersoner, interessenter samt aktører med forbindelse til borgermødets emne.

Deltagere

Deltagerne er borgere som berøres af emnets problemstillinger og de politiske beslutninger og prioriteringer, der er til debat.

Deltagerne findes ved, at der udsendes invitationer til et antal adresser der udtrækkes efter et tilfældighedsprincip (og afhængig af hvor mange deltagere der ønskes). De der besvarer invitationen, deltager ved mødet.

Oplægsholdere

Oplægsholderne kan være politikere, interessenter eller eksperter. De har til opgave at præsentere topmødets temaer samt de handlemuligheder, der skal stemmes om.

Bordformænd

Bordformændene har til opgave at styre debatten og afstemningerne ved hvert bord samt at sørge for afrapportering af debat og ideer fra bordet.

Eksempel på en forløbsbeskrivelse

Et borgertopmøde forløber over en dag og involverer X^1 antal borgere, som er fordelt ved borde med en X antal deltagere ved hvert bord. På hvert bord er der et tilsvarende antal trådløse stemmebokse. En eller flere storskærme er placeret centralt, så alle kan følge med.

De emner, som deltagerne skal tage stilling til, debatteres og afgøres et ad gangen. Først redegør indkaldte "vidner" på omkring 10 minutter for dagens første tema og for f.eks. fem på forhånd fastlagte handlemuligheder og de mulige konsekvenser af dem. Derefter igangsættes en halv times debat om det første tema ved bordene. Debatten styres af en ordstyrer ved hvert bord, og herved sikres det, at alle kommer til orde. Efter debatten sættes de fem handlingsforslag til afstemning blandt alle deltagere ved elektronisk

¹ Antallet af deltagere svinger også her i de forskellige projekter. I USA er der eksempler på møder med flere tusinde deltagere.

afstemning, og de tilstedeværende vælger på denne måde en 1. prioritet. Alle deltagere kan stemme og resultatet viser sig med det samme på storskærmen. Et tema behandles på 45 minutter. Derefter fortsættes med næste tema.

Resultatet af afstemningerne bliver dels en prioritering af de forskellige temaer i forhold til hinanden og dels en prioritering af de alternative løsninger indenfor hvert tema. Det skal fra starten være klart for alle, at borgernes afgørelser ikke er bindende for politikerne, da der kan være mange tværgående hensyn at tage.

Som afslutning på borgertopmødet laves en opsamling på dagens arbejde og de vigtigste konklusioner. Opsamlingen kan enten laves af mødelederen, kommentatoren el.lign.

Resultater

- § Prioriteret liste over handlemuligheder og visioner indenfor et givent emne.
- § Borgernes prioriteringer står klart.
- § Politiske beslutninger kan tage udgangspunkt i borgernes ønsker og dermed opnå en øget forankring, accept og langtidsholdbarhed.
- § Fokus på det emne, der skal debatteres kan være medvirken til at starte en offentlig debat om emnet.

Citizens jury (Borger jury)

Borgerjury er et andet værktøj til at inddrage borgernes holdninger i den politiske debat og beslutningsproces. Metoden er udviklet i England og USA.

Metoden giver politikere og interessenter en mulighed for at få indblik i et panel af borgeres (borgerjuryen) holdninger til et (politisk) emne. Holdninger der i modsætning til meningsmålinger fremstår på et informeret grundlag.

Metodens formål

- § At få et gennemtænkt, informeret og konstruktivt udtryk for borgernes synspunkter.

§ At give politikerne og de relevante interessenter et indblik i borgernes værdier, holdninger, prioriteter og ideer i forhold til et givent emne.

Deltagere og roller

Projektledelse

Projektledelsen står for planlægning, gennemførelse og opfølgning på borgerjuryen, samt pressestrategien.

Baggrundsgruppe

En baggrundsgruppe sammensat af eksperter og interessenter på området. Baggrundsgruppen hjælper blandt andet med til at udforme introduktionsmateriale og spørgsmål til borgerjuryen, samt at udvælge de eksperter der skal mødes med borgerjuryen.

Ekspert

Til selve borgerjurydagene indkaldes en række videns - og holdnings personer som udspørges af juryen. Der er tale om såvel faglige eksperter som andre aktører og interessenter. Sammensætningen skal være afbalanceret, så det sikres, at emnet beskrives og debatteres ud fra alle relevante vinkler.

Borgerjury

Borgerjuryen består af X antal² borgere, der så vidt det er muligt skal være repræsentative for befolkningen. Der søges en jury, der er nøje sammensat, så den så vidt muligt repræsenterer befolkningssammensætningen i forhold til alder, køn, etnicitet, uddannelse og beskæftigelse. Sammensætningen opnås gennem en udsendelse af f.eks. 2000 invitationer til et tilfældigt udvalg af befolkningen. På baggrund af tilmeldingerne udvælges den mest repræsentative sammensætning.

Borgerjuryen opgave er at besvare en række spørgsmål, som på forhånd er formuleret af projektledelsen og baggrundsgruppen. Forud for besvarelsen af spørgsmålene vil borgerjuryen blive indført i emnet og de relaterede problemstillinger.

² Antallet af medlemmer svinger i de forskellige projekter, men et sted ml 15-25

Eksempel på en forløbsbeskrivelse

I samarbejde med baggrundsgruppen arrangerer projektledelsen til en start en workshop, hvor en række indbudte videns – og holdningspersoner diskuterer hvilke temaer og spørgsmål, borgerjuryen skal tage stilling til. På denne baggrund udarbejdes introduktionsmaterialet, som beskriver emnet og problemstillingerne objektivt og afbalanceret. Dette materiale sendes til borgerne forud for borgerjurydagene.

Borgerjurydagene varer fem dage og afsluttes med en afslutningskonference.

De første tre dage bruges primært til at borgerjuryen mødes med eksperter og interessenter, som holder oplæg om emnet samt besvarer spørgsmål fra borgerjuryen. På fjerdedagen debatterer borgerjuryen de spørgsmål, som de blevet stillet for til sidst at besvare dem. Det er en del af metoden at afdække uenigheder og borgerjuryen stemmer afslutningsvis om forskellige svarmuligheder, som de selv kan være med til at formulere. Resultaterne samles i et sluddokument.

På den sidste dag afholdes en afslutningskonference med en officiel præsentation og overlevering af borgerjuryens sluddokument. Til konferencen inviteres repræsentanter for de politiske partier samt udvalgte centrale interessenter til at kommentere borgerjuryens resultater samt debattere dem med borgerjuryen. På konferencen præsenterer borgerne selv resultaterne af deres afstemninger, ligesom de læser deres argumenter, betingelse og anbefalinger højt for tilhørerne. Dernæst holder hvert parti et kort oplæg, hvor de kommer på deres reaktion på borgerjuryens arbejde.

Resultater

- § Borgerjury sluddokument med besvarelse af de på forhånd udformede spørgsmål. Sluddokumentet indeholder resultatet af borgerjuryens arbejde med emnet, herunder alle argumenter, betingelser og anbefalinger, som borgerjuryen har formuleret samt resultatet af afstemningen. Sluddokumentet indgår som en del af en rapport, der desuden indeholder ekspertoplæggene samt en udskrift af debatten mellem borgerjury, politikere og interessenter.

- § Borgerjuryen kan være med til at skabe opmærksomhed om og kendskab til politiske emner.
- § Politikere og interessenter får et fingerpeg om borgernes holdning til et givent spørgsmål.

Eksemplet Norrköping - Den integrerede model:

Med udgangspunkt i de overvejende amerikanske eksempler på borgerinddragelse kan man som en anden type se nærmere på arbejdet med borgerinddragelsen i f.eks. Odenses svenske venskabsby Norrköping.

Her har man gennem flere år og med direkte reference til "kommunalfullmäktige" (økonomiudvalget) udarbejdet en egentlig kommunal demokratiberetning - altså en årlig rapport, der beskriver på hvilke områder og i hvilke sammenhænge, der i det forløbne år har været borgerinddragelse i lokale spørgsmål. Disse er suppleret med fire geografiske udredninger fra fire særlige demokratikomitéer eller -råd, der dækker områder uden for bymidten men med samme fokus; nemlig at fremme den lokale udvikling og borgernes deltagelse i den. Disse kommunedelsrapporter blev indført som forsøg i 2003 og efterfølgende evalueret i 2004, hvor man bl.a. pegede på vigtigheden af, at sådanne udredninger om lokale forhold blev forankret tydeligt i kommunestyrelsen.

Ideen med årlige decentrale demokrataråd og udredninger, der har fokus på demokrati og deltagelse er, at de er med til at sætte fokus på og styrke bevidstheden om, at man i det daglige arbejde skal styrke borgerinddragelsen og netop tænke den ind i den øvrige politikdannelse i relation til det, der foregår i de enkelte områder af kommunen.

I evalueringerne kan man også læse, at sigtet med disse initiativer er, at skabe en større grad af fællesskabsfølelse i det lokale område omkring den lokale udvikling og modvirke, at man i lokalområder føler sig i opposition til kommunestyrelsen, og det, der i øvrigt foregår andre steder. Med andre ord at nedbryde "vi og dem" holdningen i de enkelte områder.

Det hører med til historien, at den nuværende struktur med decentrale demokratiudvalg erstatter en tidligere model med formelle kommunedelsråd i lighed med de

eksempler, vi også kender fra Danmark, hvor både kompetence - og økonomi - var placeret decentralt. I den eksisterende model er det i høj grad kun retten til at blive hørt og inddraget, der fortsat er decentral eller lokalt forankret. Den overordnede økonomiske styring er i mellemtiden blevet centraliseret på Rådhuset.

Under et besøg i Norrköping har projektlederen aflagt besøg i et af de lokale "knudepunkter" - et nedlagt posthus - hvor borgerne kunne mødes og have fælles aktiviteter. Det vurderes, at der lokalt er god opbakning til den nuværende model for inddragelse, selv om det måske også hører med til vurderingen, at det især er den ældre generation, der er synlige i disse lokale sammenhænge.

Af andre tiltag har man gennem et par år i Norrköping arbejdet med medborgerforslag. Borgere kan direkte via nettet gennem en særlig formular fremsende forslag og kommentarer direkte til politikerne. Forslagene offentliggøres som hovedregel på nettet, så borgerne løbende kan følge med, hvilke forslag, der indsendes, og hvorfra og fra hvem de kommer.

Endelig har Norrköping fra september 2006 ansat en "demokratistrateg" dvs. en i centraladministrationen placeret medarbejder, hvis hovedopgave er at medvirke til at fremme borgernes aktive medvirken i den lokale udvikling.

Som et led i demokratiarbejdet deltog Norrköping for et par år siden i en større undersøgelse udført af det svenske KL og Landstingsforbundet med titlen "Hur fungerer demokrati"? Interessant var bl.a. spørgsmålet, hvordan borgerne i Norrköping kunne se deres indflydelse øget:

Det fremgår her, at det personlige møde og den personlige kontakt fortsat betyder ganske meget og er ikke i dette tilfælde overtaget af e-demokrati eller andre tiltag baseret på informationsteknologi.

Borgerinddragelsesarbejdet i Norrköping er på de her nævnte områder af relativ ny dato og via venskabsbysamarbejdet har der været en tæt kontakt til byen med det formål at indhente erfaringer og synspunkter på det foreløbige arbejde. Der er ingen

tvivl om, at Norrköpings arbejde også fremover kan være til stor inspiration for arbejdet med borgerinddragelsen i Odense.

Om folkeafstemninger - Direkte demokrati i eksemplet Schweiz

Spørgsmålet om lokale folkeafstemninger blev også på initiativ af Dansk Folkeparti fremhævet i forbindelse med byrådets debat den 16.8. som et tiltag til at styrke det lokale demokrati og borgerdeltagelse.

De juridiske og forvaltningsmæssige aspekter af lokale folkeafstemninger er beskrevet ovenfor og i det følgende skal kort redegøres for nogle eksempler fra især Schweiz og Italien, hvor man har en årelang og institutionaliseret erfaring med folkeafstemninger som en del af det formelle demokrati

Til forskel fra eksemplerne fra USA og Sverige, der er igangsat af og funderet i det lokale samfund, har enkelte europæiske lande gennem årtier praktiseret egentlige folkeafstemninger ikke blot som led i det formelle demokrati ved valg men som et aktivt led i at inddrage borgerne i aktuelle politiske spørgsmål.

Schweiz er en forbundsstat, der siden 1959 har haft en permanent samlingsregering bestående af de fire største partier.

Det politiske system er ganske forskellig fra det danske og praktisk talt alle andre demokratiske lande. Den schweiziske forfatning fastslår, at det schweiziske folk er landets "suveræn" – altså landets øverste politiske myndighed – og næppe i noget andet land er borgernes indflydelse og medbestemmelse så vidtgående, som det er i tilfældet i Schweiz.

Ved sammensætningen af regeringen tages - ud over ministrenes politiske observans og ovennævnte fordeling - også hensyn til, at de forskellige sproggrupper og geografiske dele af landet er repræsenteret.

Et karakteristisk træk ved det schweiziske direkte demokrati er de hyppige folkeafstemninger.

Det er det eneste land i verden, hvor det politiske liv for alvor udspiller sig omkring folkeafstemninger og det er det land, hvor der er gennemført flest nationale

folkeafstemninger. Med udgangen af 2005 er der gennemført 527 nationale folkeafstemninger, heraf 370 efter 1951 (ialt 242 godkendte og 261 afviste). Alle folkeafstemninger i Schweiz er bindende.

Den schweiziske føderation, som den kendes i dag, blev grundlagt i 1948, og forfatningen indførte fra begyndelsen obligatoriske folkeafstemninger om forfatningsændringer. Siden er der gennemført en række reformer, således at der i dag er forskellige former for referenda og initiativ på det føderale niveau i Schweiz.

Obligatorisk referendum:

Politiske beslutninger vedrørende alle forfatningsmæssige ændringer, men også om schweizisk medlemskab af visse internationale organisationer, er underkastet obligatorisk referendum. Til vedtagelse af forslag på disse områder kræves et såkaldt "dobbelt flertal", hvilket vil sige dels et flertal af afgivne gyldige stemmer ved en landsdækkende folkeafstemning, dels et flertal af kantonen.

Fakultativt referendum:

Det schweiziske folk har en grundlovsbestemt ret til gennem et fakultativt referendum at anfægte - og forkaste - såvel forbundslovgivning som bindende aftaler eller traktater vedtaget eller indgået af parlament og regering. Til iværksættelse af denne form for folkeafstemning kræves indsamlet 50.000 underskrifter (svarer til ca. en pct. af vælgerne) inden for 100 dage efter bekendtgørelsen af regeringens dekret. En tilsvarende begæring kan fremsættes af otte kantonen. Folkeafstemningen afholdes på et nærmere bestemt tidspunkt, evt. sammen med andre folkeafstemninger.

En sådan ret, kan medføre forsinkelser i den politiske proces, men kan samtidig også ses som et værn om denne proces og betegnes ofte som "folkets nødbremse".

"Volksinitiative"

Ved folkeinitiativ har vælgerne adgang til selv at fremsætte forslag, der gøres til genstand for folkeafstemning - enten umiddelbart (direkte initiativ) eller efter en forudgående behandling i parlamentet (indirekte initiativ). Vælgerne har ved folkeinitiativer selv adgang til at udforme forslag, der bliver gjort til genstand for vælgernes afgørelse.

Det schweiziske folk kan af egen drift – ved iværksættelse af et såkaldt "Volksinitiative" – søge at få gennemført konstitutionelle og lovgivningsmæssige ændringer. Hertil kræves indsamlet underskrifter fra 100.000 vælgere inden for en periode på 18 måneder. Lykkedes dette, vil en folkeafstemning om "initiativet" skulle afholdes. Det kan formuleres generelt eller – hvad der oftest er tilfældet – fremsættes som et konkret ændringsforslag til lovforslag fremsat af parlamentet og regeringen.

Regeringens reaktion på et folkeinitiativ kan være et modforslag, der kan danne grundlag for et kompromis.

Gennemførelsen af et folkeinitiativ – fra iværksættelse af underskriftindsamling og frem til en landsdækkende folkeafstemning herom – er lang og kan tage flere år.

Alt i alt indebærer den schweiziske forfatning og hele statssystemet samt befolkningens grundlæggende holdning dog, at sociale ændringer tager væsentligt længere tid at gennemføre end i andre parlamentariske systemer.

Et helt aktuelt eksempel på et "Volksinitiative" er den folkelige debat om gennem en lovgivning at begrænse udbetaling af millionstore direktørlønninger til direktører i landets virksomheder, hvori der er lønmodtagerkapital, hvilket også for Schweiz' vedkommende typisk er en række af de store virksomheder. Debatten og arbejdet med at skaffe det nødvendige antal underskrifter er rejst af og styres af en borger med udgangspunkt i nyheden om, at direktøren for et landets store medicinalvirksomheder kunne hæve en årgage på, hvad der svarer til godt 150 mill Dkr.

I perioden frem til udgangen af 2005 har Schweiz haft i alt 211 obligatoriske referenda, og 145 fakultative, mens der har været 141 eksempler på Volksinitiative. Det overordnede billede er, at regeringens initiativer som oftest ender med at blive godkendt af befolkningen, mens det er mere ligeligt fordelt for de fakultative referendums vedkommende. Af folkeinitiativerne er det blot 17 ud af 141, der er blevet vedtaget.

Det schweiziske system er indrettet som en følge af folkeafstemningernes lange tradition, således at folkeafstemningerne er integreret i hele demokratitænkningen og kan bringes i spil i en politisk proces, uden at afstemningen nødvendigvis realiseres.

Alligevel kan selve debatten om en folkeafstemning ud over at skabe fokus på en sag også have en indflydelse på sagens udgang, ofte fordi det repræsentative demokrati i parlamentet gerne vil undgå folkeafstemningen, hvis muligt.

En sammenligning med f.eks. Italien kan tildels vise, at det er ikke i alle lande med folkeafstemninger, at disse på samme måde er en så integreret del af demokrati og borgernes opfattelse af demokrati. Italien er en republik med et parlamentarisk demokrati i en enhedsstat med 20 mere eller mindre autonome regioner. Begyndelsen til anvendelsen af folkeafstemninger som led i en demokratisk styreform begyndte efter anden verdenskrig i 1946, da det ved en national folkeafstemning blev vedtaget at afskaffe monarkiet og indføre republikken som statsform. Den nye republikanske forfatning af 1948 indeholdt fire paragraffer om folkeafstemninger (Svensson, 2003:186-189).

For det første er der tale om en bestemmelse om folkebegæring om eksisterende love. En folkeafstemning kan begæres af 500.000 vælgere, hvilket svarer til ca. en pct. af de knap 50 mio. vælgere.

Begæringen om folkeafstemning kan også komme fra fem af de tyve regionale råd. Underskrifterne skal indsamles i løbet af 90 dage. Ved afstemningen stemmes der for eller imod det fremsatte forslag. Afgørelsen træffes ved almindeligt flertal og er bindende såfremt mere end halvdelen af de stemmeberettigede har deltaget i afstemningen.

Skatte og finanslove, ratifikation af internationale traktater samt enkelte andre beslutninger kan ikke begæres til folkeafstemning. Det er forfatningsdomstolen, der afgør om folkebegæring er i overensstemmelse med disse undtagelser. Parlamentet kan også undgå folkeafstemningen ved at vedtage en ny lovgivning i overensstemmelse med folkebegæringen.

I perioden 1970-1995 blev der fremsat 75 folkebegæring. Af disse blev de 29 forkastet af domstolen, parlamentet kom de otte i forkøbet, således at der blev gennemført 38 folkeafstemninger (Ibid).

Udover muligheden for folkebegæring om love åbner forfatningen mulighed for folkeafstemning om forfatningsændringer. Således kan 500.000 vælgere, fem regionale råd eller 1/5 del af medlemmerne i et af parlamentets to kamre begære folkeafstemning, såfremt forfatningsændringen ikke er sket med 2/3 flertal i begge kamre.

De hyppige folkeafstemninger i Italien har ført til en stadig faldende valgdeltagelse, således er det ikke siden 1997 lykkedes at opnå en valgdeltagelse på over 50 pct. I juni 2003 nåede stemmeprocenten helt ned på 25,7 pct. (Ibid). Det store antal folkeafstemning i Italien kan siges at have ført til vælgertræthed med faldende stemmeprocent til følge.

Argumenter for og imod folkeafstemninger

Tilhængere af et mere direkte demokrati og dermed flere folkeafstemninger fremhæver ofte den politiske legitimitet, der følger med, at de politiske beslutninger afspejler borgernes standpunkter og interesser. Modstandere peger derimod på, at det kan indebære dårligere beslutninger, fordi de kommer til at hvile på et for ringe grundlag funderet på fordomme og mere eller mindre forbigående stemninger. Når politikken sammenstykket af en stribe enkeltstatsbeslutninger truffet ved folkeafstemning, er der også en vis risiko for, at lovgivningen bliver usammenhængende.

Til det kan imidlertid anføres, at midlet mod fordomme og uvidenhed er oplysning. Deltagelsen i folkeafstemninger kan have en uddannende effekt på befolkningen. Når vælgerne skal afgøre et politisk spørgsmål ved folkeafstemning, bliver de på mange måder motiveret for at sætte sig ind i sagen. Det er formodentlig ingen tilfældighed, at danskerne, der nu adskillige gange har skullet tage stilling til spørgsmål om europæisk samarbejde gennem folkeafstemninger, hører til de mest velinformerede om europæiske forhold i EU.

For det andet fremhæver tilhængerne ofte, at folkeafstemninger styrker borgernes ansvarlighed overfor lovgivningen, fordi befolkningen vil føle sig mere forpligtet af beslutninger som de selv har været med til at træffe og dermed øger den politiske stabilitet og effektivitet.

Modstanderne er derimod bekymret for, at disse mulige fordele sker på bekostning af respekten for de valgte politikere. Navnlig de politiske partier, som er nødvendige for at formidle forbindelsen mellem befolkningen og dens repræsentanter, kan blive svækket ved en øget anvendelse af folkeafstemninger. Når vælgeren selv tager stilling til en række politiske sager og når de nogle gange følger deres partis anbefaling og andre gange ikke gør det vil tilknytningen mellem vælgerne og partierne blive svækket. Ligeledes vil folkeafstemninger svække de valgte politikeres ansvar. Når det bliver vanskeligere at holde politikerne ansvarlige og når vælgernes orientering mod og loyalitet overfor partierne forringes, vil accepten af de politiske beslutninger blive mindre. Folkeafstemninger vil derfor ikke føre til en stigende – som hævdedet af tilhængerne – men tværtimod en til en faldende legitimitet.

For det tredje mener tilhængerne af folkeafstemninger, at de vil øge den politiske interesse i befolkningen og øge borgernes aktive deltagelse i politik. Hvorimod modstanderne frygter, at flere folkeafstemninger vil fremme de politiske konflikter i samfundet og medfører en polarisering, som kan undergrave den politiske stabilitet i landet. Når en sag sættes til folkeafstemning blandt vælgerne, er der som regel kun to muligheder – for eller imod et forslag. Dermed polariseres meningsdannelsen unødvendigt, idet vælgerne tvinges til at indtage et standpunkt enten for eller imod en bestemt beslutning, hvor en saglig forhandling mellem valgte repræsentanter i mange tilfælde ville kunne føre til kompromiser, der tilgodeser forskellige interesser.

Det politiske engagement, den oplyste forståelse og den kontrolmulighed som folkeafstemninger medfører, forudsætter naturligvis, at de fleste vælgere deltager. En lav deltagelse betyder, at den legitimitet som folkeafstemninger ellers giver politiske beslutninger, ikke er til stede. I Danmark har der, bortset fra enkelte tilfælde, været tale om forholdsvis høj deltagelse ved folkeafstemninger, men det er også påvist, at deltagelsen falder, når antallet af folkeafstemninger øges (Svensson, 2003:57).

Tilhængere og modstandere af folkeafstemninger er også uenige om værdien af den åbenhed, som folkeafstemninger vil medføre i den politiske beslutningsproces. Tilhængerne fremhæver, at folkeafstemninger vil øge presset på at skabe større åbenhed, hvilket de ser som en fordel, da det bidrager til en bredere politisk forståelse. Modstanderne vil måske være enige i, at større åbenhed er nødvendig, såfremt folket selv skal

afgøre flere politiske spørgsmål, men de gør samtidig opmærksom på, at der er grænser for åbenhed og dermed også for, hvad der kan afgøres ved folkeafstemninger.

De danske regler: Adgangen til at afholde lokale folkeafstemninger

Styrelsesloven indeholder ikke regler, der direkte vedrører kommunale folkeafstemninger. Styrelsesreglerne hviler imidlertid på det hovedprincip, at kompetencefastsættelsen, hvorefter kommunens anliggender styres af Byrådet, ikke kan ændres. Det indebærer, at der ikke kan afholdes bindende folkeafstemninger. Derimod kan byrådet beslutte at udskrive en vejledende folkeafstemning om emner, der kan gøres til genstand for en forhandling i byrådet. Der kan dog i sagens natur ikke afholdes folkeafstemninger i sager, der vedrører myndighedsudøvelse.

Byrådets beslutning om en vejledende folkeafstemning træffes ved almindeligt stemmeflertal. Et mindretal i byrådet eller en bestemt procentdel af borgerne har ingen mulighed for at kræve folkeafstemning om et bestemt spørgsmål, men teknologien muliggør naturligvis, at man kunne gennemføre forskellige former for lokale afstemninger eller "enqueter", hvor borgerne i et givent lokalområde f.eks. kunne give deres mening til kende om en aktuel sag, der vedrører det pågældende områdes beboere.

Styrelseslovens fastholdelse af kompetencefastsættelsen rejser indirekte spørgsmålet, om det vil medvirke til at give et fejlagtigt signal til borgerne om en indflydelse, de reelt ikke besidder, hvis man mere systematisk indførte en praksis med lokale folkeafstemninger. Derudover vil der med reference til Schweiz formentlig også være en række ressource- og tidsmæssige overvejelser man bør gøre sig i forbindelse med lokale eksperimenter på området. Der skal etableres både et administrativt og teknologisk apparat, der sikrer alle borgere lige adgang til at deltage i sådanne afstemninger.

Men der kan - som i tiden forud for kommunalreformen - være sager af helt afgørende og principiel betydning for kommunens fremtid, som man kunne have en særlig interesse i at sætte fokus på gennem en "vejledende folkeafstemning", men det er projektgruppens opfattelse, at det fordrer en helt særlig situation, og at det ikke samlet set vil være befordrende for styrkelsen af det lokale demokrati at afholde jævnlige lokale vejledende folkeafstemninger.

Til gengæld kan "afstemningsdemokratiet" tildels afprøves f.eks. gennem afholdelse af de såkaldte quick polls eller via et udvalgt borgerpanel, hvor man hurtigt via internettet får en mængde tilkendegivelser på et konkret spørgsmål, ligesom man kunne forestille sig - igen med internettet som medium - at man kunne gennemføre specifikke, afgrænsede lokale afstemninger eller meningstilkendegivelser om sager af udelukkende lokal interesse og med adgang kun for de borgere, der er berørte af den pågældende sag, plan eller lignende eller bor i det pågældende lokalområde.

Den type "afstemninger" kan i sagens natur ikke tjene som selvstændigt element i et ansvarligt politisk beslutningsgrundlag. Dertil er der mange problemer med repræsentativitet og lignende, men de kan bidrage til at skabe fokus og debat om konkrete politiske emner og problemstillinger og ad den vej være med til at styrke borgernes inddragelse.

III Empirisk materiale, danske erfaringer og perspektiver

8. Odenses erfaringer med borgerinddragelse

Odense kommune har gennem en årrække over en bred front praktiseret bruger- og borgerinddragelse i en række sammenhænge.

Brugerinddragelse

Odense kommune var blandt de første, der fra begyndelsen af 1990'erne og frem systematisk arbejdede med decentralisering og selvstyre. I dag har kommunen i omegnen af 300 brugerbestyrelser på en række kommunale driftområder.

I takt med udvikling af decentraliseringen og selvstyret er antallet af byrådssager også faldet betragteligt, hvilket kan siges at være et billede på, at der har fundet en betydelig delegation sted af opgaver i denne proces.

Borgerinddragelse

Direkte borgerinddragelse har dernæst været anvendt i mange forskellige sammenhænge. Eksempelvis blev borgerinddragelse anvendt systematisk i forbindelse med udviklingen af helhedsplanen i Vollsmose, og efterfølgende hviler en central del af indsatsen også på en aktiv dialog med en række forskellige borgerinteresser i området.

I forbindelse med udarbejdelse af Odense kommunes kulturstrategi blev der endvidere i den indledende fase taget målrettet kontakt til en række lokale ressourcepersoner og institutioner, fordi man anså, at disse havde særlige forudsætninger for at give et kvalificeret indspil til strategiens udformning.

Inddragelse i form af helt åbne borgermøder har også været anvendt, bl.a. i forbindelse med kommunens budgetarbejde m.m.

I det følgende skal gives en kort men præcis beskrivelse af centrale områder for den eksisterende borgerinddragelse i Odense kommune, idet der som en overordnet kategorisering skelnes mellem lovfastsat og ikke-lovfastsat borgerinddragelse

Lovfastsat borgerinddragelse

Inden for byudvikling og byplanlægning er der især som følge af planlovens bestemmelser en række muligheder for borgerhøring. Det kommer bl.a. til udtryk i tilblivelsen af kommuneplanen.

Kommuneplanens strategidel:

Forslag til planstrategi offentliggøres i min. 8 uger til indkaldelse af ideer, forslag og bemærkninger. Derefter endelig vedtagelse og offentliggørelse.

Kommuneplan:

Forslag til kommuneplan offentliggøres efterfølgende planstrategi og i overensstemmelse med dennes anvisninger i min. 8 uger for indsigelser m.v. Derefter endelig vedtagelse og offentliggørelse.

Mindre væsentlige/Større ændringer af gældende kommuneplan + lokalplan: Min. 2 ugers/8ugers foroffentlighed. Derefter offentliggørelse af forslag med min. 8 ugers indsigelsesfrist . Derefter endelig vedtagelse og offentliggørelse.

Miljøscreening af lokalplaner: Hvis screening resulterer i vurdering om, at der ikke skal udarbejdes miljøvurdering, skal dette offentliggøres med en klagefrist på min. 4 uger medsendt klageregler. Offentliggørelsen sker sammen med offentliggørelsen af lokalplanforslag, hvor borgerne har 8 uger til at komme med bemærkninger til kommunen.

Miljøloven:

Også miljøloven indeholder bestemmelser om høringer og klagefrister m.m. Forslag til miljøgodkendelse offentliggøres min 2 uger, normalt i 4 uger. Derefter træffes afgørelse, som offentliggøres med klagefrist på 4 uger.

Spildevandsafgørelser, varsler om påbud efter miljøloven, afløbsafgørelser m.v. offentliggøres og følger reglerne for partshøring i forvaltningsloven. Der er tale om en høringsfrist som i praksis i Odense kommune normalt er sat til 2 uger. Derefter træffes afgørelse, som offentliggøres med klagefrist på 4 uger.

Byggeloven/dispensationer fra lokalplaner:

I forbindelse med dispensationer fra byggeloven og lokalplaner gælder forvaltningslovens regler om partshøring, hvor der skal afsættes en rimelig frist til eventuelle klager fra de berørte, inden endelig afgørelse træffes. Denne rimelige frist fastsættes som hovedregel til 2 uger.

Vejloven:

Lov om offentlige veje, privatvejsloven, lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje:

Som hovedregel gælder for disse områder forvaltningslovens regelsæt.

Alle afgørelser kan påklages til Vejdirektoratet for så vidt angår retlige spørgsmål. Klagefrist er 4 uger. Herudover kan der i visse tilfælde rejses erstatningssager ved taksationskommissionen og overtaksationskommissionen ligesom sager efterfølgende kan rejses ved domstolene. Særlige tidsfrister er gældende her.

Børn og ungeområdet

På børn og ungeområdet findes en række love, der kræver borgerinddragelse, først og fremmest i form af brugerdemokrati. Det gælder eksempelvis skoler, dagsinstitutioner og §19 klubber.

Dernæst kan nævnes områder som forældreinddragelse i skolen, etablering af elevråd, samarbejde med forældre i forbindelse med sociale sager samt i forbindelse med Handicaprådets virksomhed.

Det sociale område og arbejdsmarkedsområdet

Det gælder for det sociale område, at ud over lovfastsat borgerinddragelse på en del områder er der tillige områder, hvor borgerinddragelse er føjet ind i loven som en mulighed, kommunene selv kan vælge at praktisere.

Det er dog kendetegnende, at Odense kommune som hovedregel vælger at følge disse muligheder .

Integrationsrådet - jvf. Integrationsloven

Jf. integrationslovens § 42 er det efter en lovændring i 2003 op til kommunalbestyrelsen selv at beslutte oprettelse af et integrationsråd.

Integrationsrådet kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats i kommunen og om de introduktionsprogrammer, der tilbydes af kommunalbestyrelsen.

Rådet, som mindst består af syv medlemmer med bopæl i kommunen, udpeges af kommunalbestyrelsen og funktionsperioden følger den kommunale valgperiode.

Det nærmere antal fastsættes af kommunalbestyrelsen. Medlemmerne udpeges blandt medlemmer af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer i kommunen. Endvidere udpeges medlemmer blandt personer med tilknytning til skolebestyrelser og lokale foreninger i kommunen. Kommunalbestyrelsen kan endvidere udpege et eller flere medlemmer af rådet som repræsentanter for kommunen.

Kommunalbestyrelsen drager omsorg for sekretariatsbetjeningen af rådet.

Kommunalbestyrelsen fastsætter forretningsordenen for integrationsrådet på baggrund af en ministeriel udarbejdet standardforretningsorden.

Byrådet i Odense har besluttet, at der nedsættes et integrationsråd.

Integrationsrådet udgør 16 medlemmer. De 11 er direkte valgt, 1 er udpeget fra skoleområdet, 1 fra folkeoplysningsområdet og 3 dækkes som foreningspladser, hvor det tidligere råd har været med til at indstille. Ud af disse medlemmer har rådet selv nedsat en høringsgruppe på 6, som udarbejder udkast til høringsvar til rådet.

Kommunens Arbejdsmarkedsudvalg og Socialudvalg (i relation til SAF) har begge i møder den 31. januar 2006 besluttet, at der i væsentlige sager inden for udvalgenes område som en forudsætning for arbejdet sker høring af integrationsrådet inden der træffes beslutning.

Der er nedsat et tværgående embedsmandsudvalg under direktørmødet.

Der er lagt op til inddragelse af rådet, fx gennem forskellig mulighed for deltagelse, udveksling af informationer, gennem høringer, som idéforum for videre politik og ved at Arbejdsmarkedsudvalget mødes med rådet.

Det nuværende råd er nyt, hvorfor det på nuværende tidspunkt ikke kan vurderes, hvilken virkning dette vil få på området.

Det lokale Beskæftigelsesråd - jf. beskæftigelsesansvarsloven

I følge beskæftigelsesansvarslovens § 44 nedsætter kommunalbestyrelsen et lokalt beskæftigelsesråd til at rådgive de ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen i jobcenteret og til at samordne og udvikle den lokale forebyggende indsats for personer, der har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet.

Det følger af lovgivningen, at kommunalbestyrelsen udpeger medlemmerne, og bestemmer, hvordan sammensætningen skal være.

De ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen i jobcenteret varetager i fællesskab sekretariatsbistanden for det lokale beskæftigelsesråd.

Det er jf. lovgivningen rådets opgave at overvåge resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen og rådgive de politisk ansvarlige for indsatsen om tiltag til forbedring heraf.

Rådet inddrages således i udarbejdelsen af beskæftigelsesplanen og kan indstille til de politisk ansvarlige, at der sker ændringer i planen, ligesom der kan indstilles til ændringer i indsatsen.

Odense Kommunes Arbejdsmarkedsudvalg har på sit møde den 31. januar 2006 besluttet en kompetencefordelingsplan, hvoraf det fremgår, at det lokale beskæftigelsesråd skal medinddrages i forbindelse med udarbejdelse af beskæftigelsesplanen, ligesom rådet skal afgive bemærkninger til resultatrevisionen, inden der sker forelæggelse for byrådet. Dette gælder fra 1. januar 2007 og får betydning for budgetlægningen for 2008 og fremover.

Jf. pjecen "Lokale beskæftigelsesråd, velkommen på banen" udgivet af DA, KL og LO fremgår det, at opgaver i det lokale beskæftigelsesråd fx kan rette sig mod:

- tidlig forebyggelse af sygefravær på arbejdspladsen for personer, der i forvejen er ansat
- at øge beskæftigelsesmuligheder for borgere, der er i fare for at miste tilknytning til arbejdsmarkedet mere generelt
- at øge beskæftigelsesmulighederne for borgere, der ikke kan opnå beskæftigelse på almindelige vilkår.

Folkepensionister - jvf. Folkepensionsloven

Efter folkepensionlovgivningen har kommunen pligt til at underrette personer, der har bopæl her i landet og som nærmer sig den almindelige pensionsalder om deres ret til folkepension. Kommunen skal sende en meddelelse til alle personer, der fylder 67 år (nu 65) og som ikke i forvejen modtager en førtidspension. Meddelelsen skal sendes i så god tid, at den pågældende vil have mulighed for at indgive ansøgningen og få udbetalt pension fra den 1. i måneden efter at aldersbetingelserne er opfyldt.

Foruden denne meddelelsesform har forvaltningen (SAF / KSF) i gennem mange år inviteret disse borgere, som i løbet af kortere tid ville kunne søge og få folkepension, til orienteringsmøder med henblik på at informere om vilkår og rettigheder for modtagelse af pension, boligstøtte, personligt tillæg m.v. Sigtet med mødeinvitationerne er at bibringe borgerne viden om mulige kommende rettigheder m.v.

Hidtil har møderne været afholdt 2 gange om måneden og har svaret til, at der har været sendt invitationer til 120-180 personer om måneden. Det vurderes nu, at det aktuelle antal af mulige kommende folkepensionister nærmere ville ligge på 100-120 personer om måneden, hvorfor ét månedligt møde vil dække behovet. Sædvanligvis deltager 60-80 borgere i arrangementet, der holdes på Uddannelsescentret. Ud over orientering ved den kommunale pensionsmedarbejder, kan en fra ældrerådet, evt. Borgerservicecentret deltage med informationer.

Herudover holder forvaltningens pensionsområde faste møder med foreningen "Førtidspensionister Fyn". Mødet udgør alene en hørings- og erfaringsudvekslingsgruppe. I kommissoriet for mødet, som benævnes "følgegruppen på pensionsområdet" er det fastlagt, at gruppen drøfter generelle tiltag og konsekvenser på området, at gruppen udgør et forum for nye idéer, tiltag og udveksling af synspunkter og erfaringer, ligesom det fremgår, at sigtet er at forbedre behandlingen af førtidspensionister såvel i foreningen af Førtidspensionister Fyns Amt som i Odense Kommune.

Kommunen har en oplysningspligt over for den enkelte kommende pensionist, men ikke i den form, som informationen tilrettelægges efter. Oplysningspligten sikres ved sideløbende skrivelse til den enkelte

- a sigtet er at øge informationen til borgeren
- d mødet med såvel gruppen af borgere og foreningen har karakter af at være uformel.

Ældre og Handicapområdet i øvrigt

På Ældre- og handicapområdet i øvrigt er der vidstrakt borgerinddragelse, der både er fastsat ved lov og frivillig.

Som nævnt er der der en vifte af brugerråd, der er skrevet ind i loven. Det gælder Ældreråd, Handicapråd, tilsyn med plejeboliger, klageråd samt bl.a. bruger og pårønderåd. Derudover er der lovregler for borgerinddragelse i forbindelse med udmøntning af frit-valgsmodeller til personlig pleje og praktisk bidstand, ligesom der ligger regler for borgerinddragelse i forbindelse med aktivitet og træning.

I de fleste tilfælde er der tale om, at brugerne i kraft af deres valg til råd og nævn får tildelt en formel legitimitet som grundlag for deres inddragelse, mens der i enkelte tilfælde, f.eks. i forbindelse med fritvalgsmodellen er tale om en brugerbestemt inddragelse, hvor rollen som bruger i sig selv giver adgang til inddragelse.

Sociale sager - individuel inddragelse af borgere

I forhold til, hvad man bredt kan betegne som "sociale sager" taler man her om inddragelse af borgeren i egen sag, fx i forbindelse med partshøring eller samtykke. Den sociale sag adskiller sig således fra de øvrige områder ved, at der her er tale om en enkeltborgers konkrete sag, hvor der lovgivningmæssigt er forskellige krav til medinddragelse.

Disse former for medinddragelse er i høj grad en del af den konkrete tilgang til håndtering af den enkeltes sociale problemer og inddragelsen tjener endvidere det klare mål gennem tilvejebringelse af al relevant viden om sagen at skabe den bedste beslutning for borgeren og dermed tillige at tage vare på borgerens retssikkerhed.

Individuel inddragelse i sociale sager og andre personsager går naturligvis på tværs af befolknings- og aldersgrupper

Ikke lovfastsat borgerinddragelse

Ikke mindst på planområdet men gennem de seneste år også på mange andre områder har man i kommunerne i Danmark udviklet mange forskellige metoder til uformel borgerinddragelse:

Aktive og innovative samarbejdsformer :

Interessegruffællesskaber

Beboerforum
kvarterløftgrupper
Fremtidsværksteder/ideforum
Debatforum på internettet/hjemmesider
Referencegrupper med udvalgte personer
Bymidteforum
Blandede offentlige og private arbejdsgrupper (projekttænkning)
Interviewundersøgelser

Formidling og holdningsbearbejdning

Guidede ture
Udstillinger
Festivals/events
Kampagner
Undervisning og foredragsvirksomhed
Markedsføring
Traditionelle borgermøder uden "fast dagsorden"
Off. debat gennem Arkitektkonkurrencer

Oplistingen understreger, at der kan være visse sammenhænge mellem valg af formidlingsform og den forventede virkning i forhold til borgernes holdninger og reaktioner. Det indebærer samtidig, at den dialog, der måske i første omgang har ét primært sigte efterfølgende kan have andre positive sidegevinster i form af ideer eller inspiration, som kan tages op af kommunen.

På børn- og ungeområdet praktiseres ikke lovfastsat borgerinddragelse i flere sammenhænge, f.eks. via kontaktudvalg, brugerforum, fritidsudvalg, koordinationsudvalg m.m. samt høringer i forbindelse med udarbejdelse af overordnede politikker og strategier.

Derudover kan der især på institutionsniveau være en række uformelle relationer mellem institution og brugere/borgere i form af samtaler, konsultationer eller sociale begivenheder, som i sagens natur ikke er lovfæstet men reelt ville være utænkelige, hvis ikke de fandt sted.

Frivilligt socialt arbejde

I følge Servicelovens § 115 (fra 1/1 2007 § 18) samarbejder kommunen (og amtskommunen indtil 1/1 2007) med frivillige sociale organisationer og foreninger, og der afsættes årligt et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.

Rammerne for samarbejdet fastlægges i den enkelte kommune.

Socialministeren fastsætter retningslinier for kommunens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinier for den centrale opfølgning.

Jf. bemærkninger til ændring af Serviceloven vedr. midler til området fremgår det, at loven sigter på økonomisk støtte på den del af de frivillige sociale organisationer og foreningers virksomhed, hvor en ulønnet indsats indgår som en afgørende del af indsatsen. Der skal særligt lægges vægt på at støtte konkrete aktiviteter, som socialministeriet udarbejder vejledning om. I samme forbindelse hedder det, at "det øgede samspil mellem det offentlige og det frivillige sociale arbejde skal ske med respekt for det frivillige arbejdes egenart og styrke.

Jf. vejledning fra Socialministeriet af 5. januar 2006 defineres begreberne "frivilligt", "socialt" og "frivillig organisation eller forening".

At arbejdet er frivilligt betyder, at indsatsen

- udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang
- er ikke-lønnet
- udføres over for andre end familie og slægt
- skal være til gavn for andre end én selv og ens familie
- er af formel karakter (foregå inden for rammerne af en organisation, forening eller anden form for organisering, projekt m.v.)

At indsatsen defineres som socialt er vanskeligt at afgrænse.

Udgangspunktet jf. vejledningen, kan tages i, om aktiviteten retter sig mod de målgrupper, som den sociale sektor beskæftiger sig med, fx udsatte børn og unge, ældre, personer med et handicap, udsatte eller vanskeligt stillede grupper.

At en organisation eller forening defineres som frivillig kan afgrænses ved følgende kendetegn

• den er frivilligt grundlagt

• det primære formål er ikke at skaffe overskud, skal være non-profit

• den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationens grundlag. Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats

• der er frivilligt medlemskab.

Eksempler på frivillige sociale aktiviteter inden for ovenstående definition kan være rådgivninger, telefonrådgivninger, sociale caféer, væresteder, samværsaktiviteter mv.

Det er kommunalbestyrelsens ansvar, hvordan den vil fastlægge rammerne for samarbejdet med frivillige sociale organisationer og foreninger, fx kan udmøntningen af samarbejdet ske ved nedsætte dialog- /kontaktfora med de frivillige organisationer.

Der er ikke tradition for at anvende området som videnskilde, til opsamling af erfaringsgrundlag og til kvalificering af formelle indsatser. Der er heller ikke tradition for, at de frivillige organisationer/foreninger orienteres om det sociale område.

Samarbejdet med de frivillige foreninger/organisationer i dag relateres til den økonomiske støtte, hvor ansatte eller bestyrelsen søger om tilskud til formålet. Såfremt beløbet er over en vis størrelse, sker der forelæggelse for det politisk udvalg. Det skønnes, at det er omkring 15-20 ansøgninger om året, der bevilges støtte. Det er områder vedr. rådgivning, støttegrupper, væresteder og kontaktformidling, der modtager støtte.

Dette indikerer området som et potentielt udviklingsområde.

Derfor og tillige, fordi der

1) ikke er lovgivningsmæssige formelle krav til udmøntningen af samarbejdet og

2) frivillighedsområdet som driftsområde er lovpligtigt

ligger der et potentielt udviklingsområde, såvel i forhold til indsatsen som i forhold til udmøntning af rammen.

Set i forhold til projektgruppens arbejde med øget borgerinddragelse i Odense Kommune ses området som et muligt udviklingsområde.

I Odense arbejdes der på at udmønte den netop vedtagne frivillighedspolitik. Såvel KL som Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde påpeger vigtigheden af, at den enkelte kommune udformer en strategi og politik for den frivillige sociale indsats, herunder hvilken type indsats kommunen ønsker at støtte og på hvilken platform, kommunen ønsker at etablere med frivillige sociale organisationer. Erfaringer viser, at det er vigtigt at samarbejdet etableres i tæt dialog med foreningerne.

Socialministeriet skriver på adressen www.social.dk/det_frivillige_danmark om "Den frivillige sociale sektors historie". Det er en hurtig opstilling over udviklingsforløb i den frivillige sektor og i det offentlige system.

I dag må det frivillige område ses som et vigtigt "system" ved siden af det formelle sociale system og kan således også ses i tæt sammenhæng med begrebet "empowerment". I en vis forstand støtter det formelle og det frivillige system hinanden, hvor det frivillige med sin del kan indgå med sin egenart og yde en hjælp, som det offentlige ikke kan på samme måde. Set i dette lys vil et øget samarbejde med det frivillige område kunne ses som en fordel for det formelle sociale system og dermed for kommunen samt for borgerne/brugerne.

Aktiveringsundersøgelser samt effekt- og tilfredshedsundersøgelser m.m.

Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (KSF) har undertiden gennemført effektundersøgelser af, hvordan det er gået de borgere, der forlader kommunens aktivindsats som "successer". Undersøgelserne er gennemført som spørgeskemaundersøgelser og telefoninterview.

Men effekt- og tilfredshedsundersøgelser indgår i øvrigt i en række andre forvaltnings-sammenhænge og er generelt et hyppigt anvendt redskab til at danne sig et overblik over en større gruppe borgeres eller brugeres holdning til offentlig service m.m.

Sammenfattende betragtninger

Byudvikling og planlægning

Det er kendetegnende for dette område, at der set fra borgerens synsvinkel kan være ret forskellige holdninger til henholdsvis den lovfastsatte og ikke lovfastsatte borgerinddragelse.

Mens den første ofte kan være med til at skabe en form for "modstandsforhold" mellem borger og kommune, fordi dialogen ofte udspringer af indsigelsesretten og dermed et på forhånd defineret uenighedsforhold. Det kan kun overkommes, hvis man imødekommer borgerens indsigelse, hvilket langt fra sker i alle tilfælde.

De frivillige inddragelsesformer derimod er typisk mere positive i den forstand, at man her inddrager borgere, der kan være motiverede til at medvirke i en typisk udviklingsrettet dialog. En sådan dialog skaber lettere medejerskab til og forståelse for de kommunale projekter og problemstillinger.

Af konkrete eksempler kan nævnes byomdannelsen i Glasvejskvarteret i begyndelsen af 1990'erne, efterfølgende processen omkring den helhedsorienterede byfornyelse i Rosenbækken og sidst eksempelvis Havneforum i 2002 som inspiration til udarbejdelsen af en byomdannelsesplan for Odense havn.

Fælles for disse eksempler, der gjorde brug af forskellige konkrete metoder til frivillig borgerinddragelse er, at de er forholdsvis ressourcekrævende, forudsætter et veldefineret og velstyret forløb, men til gengæld skaber konstruktiv debat og medejerskab hos mange aktører.

Derimod er det en pointe for den type af eksempler på projekter, at kommunen ikke nødvendigvis er kommet meget langt i egne overvejelser, før der tages initiativ til inddragelse af borgere.

Det er dog også erfaringen inden for dette område - i lighed med andre store offentlige ansvarsområder - at borgere og interessegrupper generelt er blevet stærkere fokuseret på at få tilgodeset egne ønsker og behov.

Dernæst er det erfaringen, at der i forlængelse af den mere strategiske og udviklingsrettede borgerinddragelse ligger en udfordring i at sikre en god og fyldestgørende opfølgning, som der ofte er en tendens til at glemme.

Det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område

Integrationsrådet og det lokale beskæftigelsesråd tegner sig begge for brede områder, der indebærer et specifikt borgerdemokrati. De er således også de mest organiserede områder i forhold til struktureringen af rammen for demokratiet på disse områder.

De adskiller sig ved relationen til det lovmæssige. Integrationsrådet, som et kan-område og beskæftigelsesrådet som et skal-område. Idet Odense Byråd har valgt at nedsætte et integrationsråd, og der i de politiske udvalg er afstukket rammer for arbejdet, kan der trækkes lighedspunkter til det lovbestemte beskæftigelsesråd i forhold til platformen for udøvelsen af demokratiet. Forskelligheden i den sammenhæng består i valghandlingens form og sammensætning af repræsentanter.

Det frivillige sociale arbejde her beskrevet under typen brugerdemokrati og fremtræder ud fra den forståelse smallere end de to ovenstående områder. Det har en særstatus som lovbestemt i forhold til midler til området, men derudover kan relationen mellem kommunen og foreningerne/organisationerne ses som løs og i den sammenhæng begrænset til ansøgnings- og bevillingsspørgsmålet.

Som nævnt er det måske især her, at der kan ses et betydeligt udviklingspotentiale af samarbejdsrelationen og en mulighed for at øge borger/- brugerdemokratiet.

Det formelle sociale system og det uformelle sociale og frivillige system lægger sig op ad hinanden, og begge systemer må antages at kunne drage nytte af større inddragelse af det frivillige, under respekt for det frivillige aspekt og dets egenart.

Børn-og Ungeområdet

Inden for de senere år er der udarbejdet et par rapporter, som bl.a. giver en pejling af brugerinddragelsen på forskellige områder af Børn- og Ungeforvaltningens områder. Det drejer sig om PLS Rambøll Managements rapport fra 2003: Udvidet, ekstern forvaltningsrevision af selvstyret for Børn og Unge, og det drejer sig om Udviklings- og Formidlingscentret for Børn og Unge's (UFC) gennemgang af mere end 1000 børne- og ungesager (foråret 2006).

PLS rapporten indeholdt en række anbefalinger vedrørende selvstyret, herunder anbefalinger om brugerindflydelsen. Det blev således anbefalet at udarbejde en kompetence- og opgaveplan for selvstyret på børn- og ungeområdet, ligesom det på dagsinstitutionsområdet blev anbefalet at etablere et kontaktudvalg. Anbefalingerne er blevet fulgt op.

UFC's undersøgelse af børne- og ungesager viste, at der sker forældreinddragelse i sagerne, men at der kunne påpeges et behov for i højere grad at inddrage barnet i sagsbehandlingen af den enkelte sag.

Ældre og handicapområdet

Dette område er samlet set præget af såvel lovfastsat som mere frivillig borgerinddragelse. I begge former dog oftest som resultat af traditioner og procedurer, der har en lang praksis og historie bag sig og derfor er ret formaliserede i deres form.

Men der er også eksempler på mere projekt- og udviklingsorienteret borgerinddragelse i forhold til udformningen af politiske principper og værdier, f.eks. Seniorlivsprojektet, hvor man gør brug af borgerhøringer eller andre lignende tiltag, der finder sted uden for formaliserede organsatoriske rammer og typisk retter sig mod alle interesserede borgere.

I takt med, at der bliver flere ressourcestærke ældre er det meget nærliggende at forestille sig, at der vil blive efterspurgt øget borgerinddragelse for disse grupper af borgere.

Styringsværktøjer

I rapporten om "Den Fremtidige Anvendelse af Styringsværktøjer i Odense Kommune" fra marts 2004 peges på, at flere af Odenses kommunes nuværende og fremtidige styringsredskaber også kan tilgodese hensyn til borgerinddragelse. Det gælder foruden selvstyreområdet også hele frit valgs-modellen samt eventuel projektorganisering af konkrete tiltag, hvor borgere aktivt kan få indflydelse.

På den måde er der en god overensstemmelse mellem denne opfattelse af "styringsværktøjer" og så de forskelligartede mål, der kan være med borgerinddragelse og f.eks. også retter sig mod at indrage den viden, som borgerne har for at kvalificere udviklingen af kommunens service.

9. Særlige indsatsområder og redskaber

E-demokrati

Et helt særligt kapitel udgør de seneste års arbejde med at udvikle forskellige former for e-demokrati og e-governance.

E-demokrati og e-governance er i korthed en samlet betegnelse for den demokratialog mellem borger og system, der på den ene eller anden måde er båret af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) og dermed skaber nye rammer og former for politisk debat og dialog..

Især fire områder er måske især interessante set med kommunale briller:

- elektronisk selvbetjening for den enkelte borger
- elektronisk adgang i og inddragelse i egne sager, jvf. regler om aktindstigt, partshøring m.m.
- elektronisk vidensdeling mellem medarbejdere og mellem medarbejdere og borgere
- elektronisk demokrati, dvs. IKT som instrument til at udbygge og styrke det kommunale demokrati såvel på bruger- som borgerniveau.

De to første knytter sig i høj grad til forskellige lovkomplekser og lovfastsatte områder og kan typisk i sig selv begrunde indførelse af øget IKT ikke mindst af ressourcemæssige grunde, fordi det bliver hurtigere og billigere med information på nettet frem for ved personligt fremmøde m.m. De to sidste kan i højere grad ses som muligheder, der kan spilles på i takt med at teknologien gør det muligt og hensigtsmæssigt og ud fra konkrete, bevidste og politiske valg.

For omtrent 10 år siden var anvendelsen af internettet og informations- og kommunikationsteknologi (IKT) helt ny, og endnu sidst i 1990'erne var såvel borgernes som kommunernes opkobling til internettet begrænset, forbeholdt et eksklusivt mindretal. Men blot få år senere i 2004 havde over 80% af befolkningen adgang til internettet, og næsten alle medarbejdere i kommunale institutioner og forvaltninger havde adgang til nettet, viser opgørelser fra Danmarks Statistik.

Informations- og kommunikationsteknologiens (IKT) anvendelsesmuligheder i bl.a. Kommunerne og i andre dele af den offentlige sektor er bl.a. forsøgt fremmet gennem projektet Den Digitale Taskforce fra 2001, som har til formål at fremme omstillingen til digital forvaltning på tværs af den offentlige sektor, som lagde grunden for regeringens strategi på dette felt og tildels betegner et skift i fokus fra IKTs teknologiske dimensioner til de organisatoriske og ledelsesmæssige muligheder, som IKT åbner for.

Derfor er selve e-demokratiet dvs. IKT som middel til at styrke det lokale demokrati både for brugere og borgere kun ét af flere aspekter af øget brug af IKT. Selvbetjening, videndeling, inddragelse og indsigt i egne sager er andre områder, hvor IKT kan komme til at spille en central rolle.

Udbredelsen af e-demokratiet som demokratiredskab rammer imidlertid ned i nogle fundamentale overvejelser over demokratiets kerne; nemlig om folk så let som muligt kan tage del i beslutninger, som vedrører dem, og om der er lige muligheder for alle for denne deltagelse. Med andre ord udvider e-demokratiet den demokratiske bane eller indsnævrer den banen og gør den mere eksklusiv, i den forstand, at teknologien især styrker påvirkningsmulighederne for de i forvejen stærke borgere?.

E-demokratiet som debatinstrument er herhjemme bl.a. blevet analyseret i et større forskningsprojekt: "Medier og Demokrati i Netværkssamfundet" almindeligvis kaldet Modinet, som blev igangsat i 2000 og afsluttet sidste år. Mere end 50 forskere inden for både humaniora og samfundsvidenskab har deltaget i projektet. Et af hovedresultaterne er, at egentlig e-demokrati stadig er på et indledende stadie. De fleste bruger nettet i højere grad til at hente informationer om og af betydning for dem selv frem for at blande sig i en større debat. Og lige præcis anvendelsen af IKT i forbindelse med selvbetjening er endnu relativt ringe belyst forskningsmæssigt sammenlignet med de mange tiltag til at forske i mere generelle former for e-demokrati.

Men igen er det formentlig helt afgørende at forstå den tidsmæssige dimension i denne sammenhæng, idet vi taler om en proces, der endnu er i sin vorden både rent teknologisk og anvendelsesmæssigt. Andre casestudier tyder på, at nettet kan rumme en demokratisk gevinst, fordi flere får lettere adgang til informationer, og det giver borgere lettere adgang til at sætte den politiske dagsorden (Torpe et al. 2004, s. 16f.). Fra RUC peger andre undersøgelser på, at en af præmisserne for, at processen kan lykkes er, at den offentlige myndighed, f.eks. Kommunen sætter konkrete ressourcer ind på at få borgerne aktiveret i brugen af IKT. Det gælder især, hvis det skal tages i anvendelse af f.eks. svagere grupper i lokalsamfundet eller andre grupper, der ikke i øvrigt bruger IKT i dagligdagen.

Det er dog indiskutabelt, at den nye teknologi kan åbne for en helt uhørt gennemskuelighed i politik og forvaltning. Den optimale udnyttelse af at lægge informationer og spørgsmål ud til borgere og brugere, etablere virtuelle rum, weblogs, borgerpaneler m.m. på nettet giver formelt set mulighed for en dialog og debat som aldrig før.

Det store spørgsmål er, om disse tiltag vil supplere eller snarere erstatte andre demokratiske debatformer. I først nævnte tilfælde er det let at forestille sig en generel styrkelse af det lokale demokrati. I sidstnævnte noget vanskeligere. På europæisk plan har flere dog peget på, at IKT og e-demokrati generelt vil styrke lokaldemokratiet ud fra filosofien om, at "succes afføder succes". Jo mere man inddrager borgerne på

forskellige måder i den lokale udvikling, jo mere vil borgerne også bidrage til den lokale udvikling (Kinder 2000).

En markant udvidelse af det "politiske debatrum" er imidlertid ikke uproblematisk, fordi det endnu en gang stiller særlige krav til de samme valgte politikere om at bruge tid og kræfter på også at engagere sig i disse debatfora. Med de mange muligheder for aktivt at bruge IKT i forhold til øget borgerinddragelse, som eksisterer allerede nu og især er undervejs, er det projektgruppens opfattelse, at der vil blive et stigende behov for at kunne prioritere både for kommunens vedkommende og for de enkelte politikeres vedkommende, hvis man skal undgå at politikernes arbejdsmængde bliver ubærlig.

Generelt må man sige, at der er ikke en meget omfattende dansk forskning at støtte sig til, når det drejer sig om udbredelsen og anvendelsesmulighederne for e-demokrati i danske kommuner, og den står slet ikke i forhold til de ca. 6 mia. kr. årligt på forskellige IKT-løsninger og web-services, som det er blevet vurderet, at kommunerne anvender årligt på området (Andersen s. 300, jf. Olsen & Rieper).

Et vigtigt element i diskussionen om IKT og borgerinddragelse er i høj grad også at få adgang til borgernes viden og erfaring og dermed sikre, at den viden, der findes i lokalsamfundet, aktivt bliver brugt i udviklingen af de opgaver, som kommunen har ansvaret for. Det drejer sig med andre ord om, at også videndeling ved hjælp af informationsteknologi er et centralt emne i relation til borgerinddragelsen: Videndeling handler om at "identificere allerede eksisterende og tilgængelig viden, for derefter at overføre, anvende - og eventuelt lagre denne viden til at løse konkrete aktiviteter hurtigere, bedre og mere sikkert" (Peter Holdt Christensen, 2004 s. 26).

Traditionelt opfattes videndeling som en proces, hvor viden bevæger sig fra producenterne af viden til brugerne af den samme viden. Denne antagelse er dog gradvist blevet udvidet med forestillingen om, at også ny viden kan opstå gennem etablering af et aktivt netværk mellem flere eller lige frem mange forskellige aktører. Teoretisk, praktisk eller måske tilmed tavs viden kan skabe synergi, når aktører bringes i spil om en fælles opgave, interesse eller udfordring.

Men, hvilke virkninger, der kan være af videndeling gennem IKT, ved vi endnu meget lidt om. F.eks. er det jo et åbent spørgsmål, om øget adgang til viden også øger selve kvaliteten af de mange nye informationer. En hypotese er, at kvaliteten vil stige, fordi producenten af viden eller oplysninger vil være omhyggelig med at præsentere informationer korrekt, fordi flere får adgang til dem. Den modsatte hypotese kunne være, at flere og flere vil producere mere og unyttig viden for at få "ryggen fri" og legitimere deres indsats eller rolle. Det sidste vil givetvis øge mængden af informationer men næppe styrke kvalitetsniveauet. Og de to hypoteser udelukker naturligvis ikke hinanden

Odense-projekter i f.b.m. IKT

Øget anvendelse af IKT i relation til borgerinddragelse har bla. været et omdrejningspunkt i projektet "Transmission og eDemokrati", som er et samarbejde mellem Informationssamfund Fyn, TV2, Knowledge Lab, SDU, Fyns Amt - og Odense kommune.

Elementerne i dette arbejde har foruden generel transmission af byrådsmøder også været integration af transmission og lokale elektroniske medier, etablering af en åben "BorgerDebat" på nettet samt forsøg med abonnement på transmissionsmuligheder.

I forbindelse med den åbne borgerdebat på nettet har der indledningsvis været fokuseret på tre hovedemner; nemlig budgettet, Vision Odense og kommunens nye struktur. Erfaringen herfra er bl.a., at det er muligt at gennemføre en god debat med høj deltagelse, hvis nogle forudsætninger er opfyldt. Dels skal det være tydeligt, hvad der er til debat, dels hvordan debatten vil indgå i forhold til helheden eller det konkrete projekt, og endelig skal spørgsmålene, der er til debat, være forståelige og relevante.

For Odenses vedkommende foreligger også en analyse over fordele og ulemper i forbindelse med indførelse af elektronisk valg til Ældrerådet, der bl.a. inddrager de relativt positive erfaringer, der er blevet gjort i Frederiksberg Kommune, hvor man har indført det. Ganske vist valgte blot 639 ud af 8.055 stemmeberettigede borgere på

Frederiksberg den elektroniske afstemningsform, men teknisk og sikkerhedsmæssigt betegnedes valghandlingen som en succes, der har tiden foran sig - og som man kan forestille sig også kunne udvides til andre områder (Nutzhorn, 2003).

IKT som instrument i selve stemmeafgivelsen praktiseres også i en del andre lande, og det er projektgruppens opfattelse, at udviklingsmulighederne på dette felt også bør følges nøje, når det drejer sig om interne kommunale valg til råd og nævn m.m.

Generelt kan man med rimelighed hævde, at e-demokrati fortsat befinder sig i en indledende fase, men har meget store udviklingsmuligheder, som der vil være grundlag for både i teknologisk og demokratisk henseende at følge tæt i de kommende år.

Emnet e-demokrati har også været genstand for et nordisk samarbejde mellem Odense kommune, fynske interesser og Odenses finske venskabsby Tampere, hvor man bl.a arbejder med benchmarking af enkelte organisationers anvendelse af e-demokrati m.m. I den sammenhæng har man især peget på fire elementer, der tildels illustrerer systemets udviklingsmuligheder:

- * Åben digital dialog med borgerne
- * Web-kamera transmission
- * E--demokratifunktion på hjemmesider
- * Borgerinteresse for udvalgte funktionaliteter

E-demokratiets udvikling er betinget af, at de teknologiske faciliteter først og fremmest er til rådighed, og at de dernæst bevidst og målrettet inddrages i en given politisk beslutningsproces, der indebærer, at borgerne kan benytte sig af disse muligheder.

Af mere principielle overvejelser før iværksættelse af konkrete initiativer er som nævnt, om brugen af e-demokrati kommer til at udgøre et supplement til eksisterende indflydelsesformer, eller det snarere erstatter eksisterende former for indflydelse og skaber helt nye. I sammenhæng med dette grundlæggende spørgsmål er det også interessant at debattere, om e-demokratiet grundlæggende kan være med til at ændre borgernes opfattelse af, hvilke beslutninger de skal inddrages i, og hvornår de skal spørges,

Set over tid er tegner det til, at internettet udvikler sig fra at være et nyt informationsforum til at blive en kommunikationskanal, hvor kommunikationen kan gå begge veje og dermed udvide både den private og offentlige information.

Det må siges at være umuligt at forudsige de langsigtede konsekvenser af den udvikling, men igen kan man rejse en række spørgsmål, som bør inddrages i den løbende vurdering af nettet og dets perspektiver: Vil øget brug af nettet betyde, at f.eks. den lokale avisdebat langsomt vil forsvinde?. Inviterer e-demokratiet helt nye grupper til at tage del i den lokale debat, fordi deltagertærsklen lavere end i det traditionelle offentlige debatfora ?, eller er internettet først og fremmest en ny kanal til indflydelse for de i forvejen stærke og velformulerede? Forsvinder de fysiske borgermøder i takt med, at internettet bliver et nyt forum for tværgående debat?.

Dette er blot nogle få af en lang række af spørgsmål, hvis besvarelse må bero på de konkrete erfaringer, der i de kommende år gøres med den ny teknologi.

Til Odense kommunes erfaringer hører bl.a., at der på nuværende tidspunkt skal gøres en indsats for at få borgerne til at bruge nettet til debat. Det stiller bl.a. krav til, at man grundigt skal informere om baggrunden for det, der er til debat og være skarp i formuleringerne på, hvad der konkret skal debatteres med borgerne. Måske er det også en erfaring så langt, at en net-debat ud over at blive grundigt forberedt og effektivt skudt i gang heller ikke skal løbe uendeligt. Den skal foregå i en tidsafgrænset periode, så borgerne ikke fristes til at udskyde eventuelle indlæg og deltagelse, men motiveres til at tage del. Fra f.eks. net-debatten om budget 2004 kan man også se, at antallet af indlæg både kan stige og falde meget hurtigt afhængig af aktualiteten, hvilket underbygger hensigtsmæssigheden af, at debat på nettet skal indføres i nogle ret veldefinerede rammer.

I borgerinddragelsesprojektet eksperimenterede man en eftermiddag (22.10.2006) med afholdelse af en særlig børn/ungechat med borgmester samt børn-unge rådmanden. I

teknisk henseende virkede eksperimentet upåklageligt, og der blev skabt en direkte og åben dialog mellem politikerne og de relativt få unge, der benyttede sig af muligheden.

Erfaringen er imidlertid nok, at det er en metode, der skal gives tid for at slå igennem, så den langsomt kan indgå i borgernes bevidsthed. Men der er ingen tvivl om, at den netop er et velegnet instrument, når man skal i kontakt med den unge generation, som ellers ikke presser på for at blive "borgerinddraget".

Ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper ved IKT og borgerinddragelse er det projektgruppens opfattelse, at man i forbindelse med konkrete kommunale planer og projekter løbende overvejer anvendelsen af e-demokratiet som en del af den samlede borgerinddragelse.

10. Borgermødet den 3.10 2006 og andre data

Som et led i udviklingen af forslag til øget borgerinddragelse i Odense har projektgruppen gennem månederne oktober-november indsamlet en række erfaringer med og synspunkter på øget borgerinddragelse fra en række lokale aktører.

Denne del af processen blev indledt med et åbent borgermøde tirsdag den 3. oktober 2006 på Rosenbæk Torv. Mødet havde dels været annonceret, dels havde de enkelte forvaltninger udsendt invitationen til mødet til en række lokale aktører. Ca 100 deltog i borgermødet. Langt de fleste deltagere repræsenterede forskellige former for interessegrupper i Odense, f.eks. Handicapråd, Inegrationsråd, ældre- og pårørenderåd, brugerbestyrelser, grundejerforeninger m.m. - kort sagt relativt ressourcestærke borgere og med en klar tyngde i den mere modne ende af alderskalaen. Den omstændighed førte til, at projektgruppen efterfølgende afviklede den føromtalte chat på nettet med borgmesteren og børn og ungerådmanden.

Mødet var organiseret med en velkomst/optakt ved borgmesteren og efterfølgende nedsattes syv diskussionsværksteder med ca. 15 deltagere i hver. Af fælles træk i flere af de tilbagemeldinger, der kom fra værkstedsdiskussionerne kan man fremhæve følgende:

* betydning af et lokalt tilhørsforhold, og at lokalt sammenhold og identitet også er basis for aktiv medvirken. At forholde sig til hele kommunen virker uoverskueligt

Derfor vigtigt med gode lokale rammer for lokal deltagelse, der også er grundlaget for deltagelse i og stillingtagen til det, der ligger uden for lokalområdet.

* behov for bedre dialog med kommunens embedsapparat f.eks. i udviklingen af ideer og kommentarer til aktuelle sager. Større synlighed omkring hvem i kommunen, der arbejder med hvilke sager.

* større synlighed omkring borgerinddragelsesmetoder og - muligheder på nettet og med mere direkte information til centrale interesser, f.eks. ældre, yngre m.m. på Odense kommunes hjemmeside.

* Mere direkte kontakt mellem borgere og politikere, f.eks. spørgetid hos rådmænd og måske tillige byråd.

Som yderligere supplement og med det formål også at få inddraget synspunkter på aktivering af lokalområder har der været afholdt møde; dels med Volls Moses sekretariatet dels med Borgerforeningen i Allesø, der bl.a. har tidligere har været aktivt inddraget i udformningen af Allesøplanen (se ovenf.).

Til sammen har disse tiltag belyst en række forskellige vinkler på øget borgerinddragelse men processen har også bekræftet den erfaring, som andre har gjort; nemlig at det kan være vanskeligt at få kontakt til og inddraget borgere til diskussion af et relativt abstrakt emne, der ikke direkte knytter sig til afgrænsede konkrete problemer eller områder.

Borgermødet og de øvrige eksempler har især været vigtigt i forhold til at modtage ideer og synspunkter på, hvordan man i dagligdagen kan øge dialogen mellem politikere og borgere.

I forhold til at kunne definere en mere overordnet og principiel borgerinddragelsespolitik har det dernæst været nyttigt for projektgruppen at se nærmere på nogle af de

kommuner, der inden for de senere år netop har arbejdet med at formulere generelle principper for øget borgerinddragelse.

Den overordnede borgerinddragelsespolitik - et par kommuneeksempler.

Et af de mest omtalte eksempler på en samlet borgerinddragelsespolitik er "Århusmodellen" vedtaget af Århus Byråd i april 2004, som indeholder bærende principper og værdier for for, hvordan den fremtidige borgerinddragelse skal foregå i kommunen.

Modellen opererer med 8 grundprincipper, som er beskrevet og eksemplificeret i den vedtagne politik:

1. Borgerinddragelse skal tage afsæt i Århus kommunes værdier
2. Borgerinddragelse er en obligatorisk overvejelse i startfasen af en enhver opgave
3. Borgerne har som minimum en ret til at blive hørt
4. Hvis en gældende plan ændres, så skal det begrundes, hvorfor "aftalen" laves om
5. Borgerne skal have reelle muligheder for at deltage
6. Det private engagement i kommunens eller lokalområdernes udvikling skal fremmes
7. Samarbejdet med råd, foreninger og organisationer skal fastholdes og udvikles
8. Processer, metoder og faglig kompetence skal løbende evalueres og udvikles.

Modellen er endnu ny men det afgørende er, at borgerinddragelsen i den århusianske version inddrages som et generelt aspekt af et samlet forløb for alle større politiske planer og initiativer.

Ry kommune har et "Charter for tidlig Borgerinddragelse", der hviler på nogle af de samme grundprincipper, men som ydermere understreger nødvendigheden af, at borgerinddragelsen skal ske så tidligt i et forløb som muligt.

Det understreges tydeligt i Ry-chartret, at borgerinddragelsen både kan skabe legitimitet af politiske beslutninger og øget forståelse for disse men også kan bidrage til at øge

kvaliteten af beslutningerne, fordi borgernes inddragelse aktiverer nyttig viden og stærke ressourcer.

Endvidere findes der en række forskellige cases fra kommuner rundt omkring i landet, eksempelvis i Silkeborg, der på forskellig måde - organiseret som konkrete og selvstændige initiativer - har handlet om borgerinddragelse i forbindelse med udfomning af mere overordnede visioner og strategier for kommunen eller eksempelvis i forbindelse med sammenlægningsforløbene under kommunalreformen.

I Silkeborg har man bl.a. defineret et ideal for godt nærdemokrati, der indeholder:

- indflydelse
- dialog
- mangfoldighed
- medborger-helhedssyn
- lokale midler

Og som videreudvikles gennem tre grundlæggende principper:

1. Princippet om frivillighed
2. Princippet om forskellighed
3. Princippet om forpligtelse

Og med dette grundlag som afsæt kan man arbejde videre med etableringen af helt konkrete initiativer til øget borgerinddragelse, som rækker ud over, hvad man tidligere har taget i anvendelse.

I Stevns kommune gennemførte man bl.a. for nogle år tilbage i samarbejde med konsulentfirmaet CASA (Center for Alternativ Samfundsanalyse) et større "Fremtidsværksted" med 50 udvalgte borgere med titlen "hvad synes borgerne?". Gennem en hel week-end kom man rundt om otte selvvalgte lokalpolitiske temaer spændende fra skattegrundlag, styrkelse af lokal ansvarlighed, transport, bolig- og erhvervspolitik til udvikling af en grøn profil for kommunen.

I den konkrete sammenhæng blev Fremtidsværkstedet, som er en alment anerkendt og velbeskrevet projektarbejdsform, brugt til at skabe et nyt netværk af aktive borgere med interesse for lokalpolitiske spørgsmål. I en efterfølgende vurdering af forløbet gjorde CASA dog opmærksom på det, som generelt kendetegner mange borgerinddragelsesaktiviteter, at deltagerne ikke udgør et repræsentativt udsnit af befolkningen.

Andre kommuner har på grundlag af en særlig geografisk struktur haft erfaringer med særligt nedsatte borgerudvalg. Således har eksempelvis Faaborg siden 1966 haft et særligt rådgivende Ø-udvalg for de tre større øer, der har hørt under kommunen. Ørbæk kommune har gennem en årrække haft et særligt landsbyråd med repræsentanter for de 9 landsbysamfund, der indgår i kommunen.

Netop i den forbindelse skal det nævnes, at der i KLs arbejde for revision af styrelsesloven peges på, at det nuværende krav om, at alle områder skal udvalgsdækkes, bør fjernes, så kommunalbestyrelsen selv kan fastlægge, om visse områder skal høre direkte under kommunalbestyrelsen i forbindelse med nedsættelse af ad-hoc udvalg.

En hurtig gennemgang af udvalgte cases tyder på, at flere kommuner - måske ikke overraskende - har foretaget en sondring mellem de grundlæggende værdier eller visioner for borgerinddragelsespolitikken og de mere anvendelsesorienterede tiltag for at styrke politikområdet i praksis.

11. Borgerinddragelse koblet til andre centrale politikområder

Gennem de seneste par år har Odense Byråd vedtaget flere generelle politikker, der hver på deres måde er interessante set i lyset af ønsket om øget borgerinddragelse og bedre dialog med borgerne.

Sundhedspolitikken

Når amterne erstattes af de nye regioner får kommunerne ansvaret for det lokale forebyggende og sundhedsfremmende arbejde. Derfor arbejder Odense kommune med en samlet sundhedspolitik, som skal være klar til den 1. Januar 2007.

Sundhedspolitikken skal indeholde kommunens mål og visioner for borgernes sundhed.

I forberedelsen til at formulere en sundhedspolitik er det vigtigt at kende borgernes ønsker, behov og oplevelser til sundhed og sygdom.

Derfor har Odense kommune bl.a. inddraget næsten 2000 tilfældigt udvalgte borgere i en større spørgeskemaundersøgelse om området og der er planlagt en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt 11-15 årige.

Bæredygtig udvikling - Agenda 21

I tæt sammenhæng med sundhedspolitikken kunne man også nævne Odense kommunes miljø og agenda 21 vision, der siger, at "Odense skal være en ren og sund by, hvor Odense kommune ved selv at være en miljøansvarlig virksomhed skaber grundlag for at fremme borgeres og virksomheders arbejde for et godt og bæredygtigt miljø".

Sundhed og miljø særskilt og især set i indbyrdes sammenhæng appellerer til en tæt dialog med borgerne, fordi disse politikområder er så dybt forankret i hverdagslivet. Det er den daglige håndtering af hverdagslivet, der i høj grad er med til at bestemme belastning af både miljøet og vore egne kroppe

Frivillighedspolitikken

Odense Byråd vedtog den 13. September 2006 en politik for det frivillige sociale arbejde. Målet med en frivillighedspolitik er at styrke og synliggøre samarbejdet mellem Odense kommune og Odenses mange frivillige og sociale organisationer og for at skabe øget fokus på det sociale område.

Politikken rettere sig bl.a. mod:

- at styrke vilkårene og mangfoldigheden i frivilligt socialt arbejde
- at styrke borgernes mulighed for at deltage i frivilligt socialt arbejde og herigennem få flere til at deltage som aktive medborgere

- at styrke gode, sociale netværk og skabe rammer for etablering af nye netværk
- at udvikle gensidig forståelse på tværs af aldersgrupper, sociale skel og etnisk oprindelse
- at øge sundheden for udsatte grupper

Til at styrke området ansættes bl.a. En frivillighedskoordinator der skal være praktisk bindeled mellem kommunen og de frivillige og sociale organisationer.

Seniorliv i Odense

For at sætte fokus på seniorlivet i Odense har Odense kommune i samarbejde med Ældrerådet afholdt to borgerhøringer for alle interesserede borgere i kommunen. Ideen har naturligvis været at få tilvejebragt både en tilstandsvurdering af seniorlivet men måske især at få præsenteret borgernes ideer til, hvordan seniorlivet i Odense kan udvikles, bl.a. gennem politiske initiativer.

På nettet ligger rapporter fra borgerhøringen samt en afsluttende rapport fra projektet. Der har endvidere været et debatforum på Odense kommunes hjemmeside om fremtidens seniorliv.

Disse fire ansvars- og politikområder, hvor der er i færd med at blive eller for nylig er blevet vedtaget en samlet politik eller målsætninger er alle meget stærkt borgerrettede og har tillige stor bevågenhed blandt blandt borgere i almindelighed.

I den afsluttende rapport fra seniorlivsarbejdet nævnes eksempelvis, at kommunen bedre kunne udnytte "seniorressourcerne" måske med oprettelse af en "bank" af resourcepersoner, der kan inddrages f.eks. i f.h.t konkrete frivillige projekter eller lignende.

Det forekommer oplagt, at man i den fortsatte udmøntning af disse helt centrale politikområder hele tiden tænker borgerinddragelsen ind som et centralt aspekt, og at man på tværs af forvaltningerne sikrer sig en optimal koordinering.

Endvidere at man altid i relation til formulering af nye eller ajourføring af eksisterende, centrale politikområder bevidst indarbejder relationen til borgerne både i processen men også i forhold til indholdet af det konkrete politikområde.

IV. Forslagsdel

12. Forslag til mål, præmisser og kriterier for god borgerinddragelse

I forslaget til en grundlæggende politik for øget borgerinddragelse indgår flere sammenhængende elementer, som til sammen tager sit udgangspunkt i Odense kommunes visioner og ledelsesgrundlag.

Odense kommunes visioner og ledelsesgrundlag har som mål "at skabe rammer for et godt liv for byens borgere og virksomheder" og bygger på målsætninger, som er blevet defineret i forbindelse med den fornyelsen af den politiske og administrative organisation:

- at sætte borgeren i centrum
- at være en effektiv kommune
- at understøtte et helhedssyn
- at styrke planlægningen
- at være fleksibel

Disse mål og målsætninger kan ses som en fælles forståelse for arbejdet med at formulere en samlet politik for øget borgerinddragelse, der gerne skal virke understøttet gennem borgerinddragelsespolitikken.

Politik for øget borgerinddragelse

I det følgende præsenteres kort forslag til de grundlæggende principper for borgerinddragelse, der bygger på tre elementer: Mål, Vigtige præmisser samt kriterier for bedømmelse af borgerinddragelse.

Mål for øget borgerinddragelse

De grundlæggende mål med borgerinddragelse har allerede været præsenteret i forbindelse med byrådets første drøftelse den 16.8 og er samlet i følgende:

A: Generel demokratistyrkelse - Øget borgerinddragelse skal skabe medejerskab, legitimitet, forståelse for og indsigt i kommunale projekter eller ansvarsområder.

B: Videndeling/erfarings/ideopsamling - Øget borgerinddragelse skal medvirke til at kvalificere beslutningsgrundlag og serviceydelser gennem bevidst inddragelse af borgere og brugere, der forventes at besidde en særlig viden eller forudsætninger for at kvalificere eksempelvis en kommunal beslutning.

C. Ressource/kompetencespredning - Øget borgerinddragelse skal engagere borgere, fordele ansvar og arbejdsopgaver og dermed lette forventningspresset på kommunen.

D. Empowerment - Øget borgerinddragelse skal sigte mod at styrke bestemte netværks og måske især svage gruppers beslutningsdygtighed, således at disse borgere får redskaber og derved bibringes styrke til selv at varetage opgaver eller funktioner, som man ellers typisk kunne forvente blive løst af kommunen.

E: Styrke retssikkerheden/retsfølelsen - Øget borgerinddragelse i forhold til den enkelte borger typisk i form af partshøring, aktindsigt, ankemuligheder skal bidrage til at styrke den enkelte borgers retssikkerhed og tjener til at skabe den bedste udgang på sagen for den involverede borger.

Væsentlige effekter af en bevidst og målrettet indsats for at nå disse mål vil bl.a. være, at der bliver skabt nye fora for politisk deltagelse og debat, og at øget borgerinddragelse ligeledes vil bidrage til at skabe større åbenhed om politiske temaer og spørgsmål af interesse i det lokale samfund.

Vigtige præmisser for god borgerinddragelse

Forud for udmøntningen af målene for borgerinddragelse kan man definere nogle helt centrale præmisser, der kan være med til at sætte nogle rammer for, hvordan borgerinddragelsen i praksis skal fungere:

1. Borgerinddragelse skal tage afsæt i Odenses kommunes generelle værdisæt, jvf. ovenstående

2. Borgerinddragelse skal være et obligatorisk element i arbejdet med alle større politiske sager/projekter af interesse for borgerne
3. Borgerinddragelse skal løbende kunne synliggøres for borgerne og dermed til at skabe klarhed over, hvilke emner/sager/problemer i kommunens liv, der optager borgerne, og hvad de mener om dem
4. Den samlede borgerinddragelse kan ikke betragtes som et endegyldigt mål, men skal ses som en proces, der løbende skal evalueres m.h.t. videreudvikling

På det helt praktiske plan skal borgerinddragelsen være styret af tre retningslinier:

- * Der skal være klare rammer og mål for den konkrete inddragelse. Det skal præciseres over for de involverede, hvilke emner, der er til debat, og hvordan man reelt vil bruge den inddragelse, som borgerne leverer i det konkrete tilfælde.
- * Inddragelse skal give mening. Der skal være en klar overensstemmelse mellem, hvem der inddrages, og hvad inddragelsen drejer sig om.
- * Inddragelse skal være en åben og for andre gennemskuelig proces. Der skal derfor i de enkelte tilfælde være en klar beskrivelse af planlægning, styring og kommunikation for processen omkring inddragelse.

Vigtige kriterier for bedømmelse af øget borgerinddragelse

Det ligger i sagens natur, at der kan ikke gives en entydig profil af den optimale borgerinddragelse. Den må altid tilrettelægges og udmøntes i overensstemmelse med de ressourcer, der er knyttet til den konkrete sag.

Imidlertid kan man identificere nogle vigtige kriterier for dels at bedømme, dels at tilrettelægge borgerinddragelse:

1. Sker borgerinddragelsen - eller skal den ske - før eller efter en given sag?
2. Har borgerinddragelsen karakter af reel og faktisk indflydelse eller sigter den i højere grad på information m.h.p. at opnå forståelse og accept.?

3. Er inddragelsen åben for alle?, for en bredere kreds? eller der den afgrænset til specifikke aktører?

4. Sigter inddragelsen mod et samlet forløb eller fokuserer den specifikt på enten forberedelsen (principper m.m.), udviklingsprocessen eller det færdige resultat.

13. Forslag til konkrete initiativer, herunder spørgetid

I det følgende omtales kortfattet forslag til konkrete initiativer, der kan iværksættes til styrkelse for borgerinddragelsen i Odense kommune, og som alle er beskrevet i udkast til dagsorden for byrådsmøde den 31.1.2007.

Forslagene er fremkommet dels på baggrund af meldingerne fra byrådets første drøftelse, borgerhøringen den 3.10 samt efterfølgende initiativer, herunder ungdoms chat med borgmester/rådmand samt møder med forskellige resourcepersoner. Endelig har projektgruppen på baggrund af litteratur m.m. blevet præsenteret for best practices og ideer fra andre byer i såvel ind- som udland.

I den forbindelse henledes opmærksomheden på, at der aktuelt med relation til øget borgerinddragelse pågår et vigtigt arbejde, bl.a. i relation til den nyligt formulerede frivillighedspolitik i regi af SAF samt i relation til en videreudvikling af brugerdemokratiet bl.a. gennem etablering af nye Kontaktråd, som pågår i regi af BUF.

Der er derfor ikke i det følgende konkrete forslag til øget borgerinddragelse inden for disse to områder..

De konkrete initiativer kan groft sagt grupperes i følgende:

1. Generelle tiltag, der retter sig mod alle borgere/områder og sigter mod at styrke dialogen mellem borgere og politikere

2.

Særlige tiltag, der udspringer mulighederne inden for IKT, herunder forslag til styrkelse af området e-demokrati, og som retter sig mod alle borgere. Disse tiltag kan dels styrke

dialogen mellem borgere og politikere/kommunen men kan naturligvis også generelt øge dialogen og debatten mellem borgerne.

3.

Særlige forsøg, der i tager udgangspunkt i ressourcerne i et givent lokalområde.

Ad. 1: Generelle tiltag

Borgerpanel

Projektgruppen peger på, at Odense kommune i lighed med andre steder bør nedsætte et repræsentativt "borgerpanel", der får til opgave at følge den lokale udvikling og dels komme med ideer til, hvordan borgerne kan inddrages i konkrete sager; dels fungere som opinionspanel i forbindelse med sager eller temaer, som kommunen gerne vil have en konkret bedømmelse af eller kommentarer til.

Panelets sammensætning og de emner, som panelet skal tage stilling til, skal præsenteres på nettet. Panelet kan eventuelt fungere 1-2 år og udpeges, således at man sikrer repræsentativitet og samtidig, at panelets medlemmer kan udskiftes/erstattes.

Panelet bør have en fast præsentation på kommunens hjemmeside, og der bør løbende informeres om, hvad det debatterer og tager stilling til og resultatet af borgerpanelets arbejde. Det bør være muligt for borgere at komme i dialog med borgerpanelet i forbindelse med sager til debat.

I Fakse kommune har man gennem de seneste par år haft et borgerpanel på 600 borgere, der er blevet præsenteret for 4 temaer/undersøgelser, som de har skullet kommentere og tage stilling til.

Panelet hostes af en privat konsulentfirma, der sørger for udsendelse, indsamling og tilbagemelding.

De 600 deltagende borgere har alle for en 2-årig periode givet deres tilsagn om deltagelse.

Hvert tema/udsendelse meldes ud på forhånd gennem de kommunale informationskanaler, således at paneldeltagerne er klar over, at der kommer en henvendelse. Ca. 3/4

af panelets medlemmer modtager materialet på e-mail, mens den sidste del modtager det med almindelig post.

Svarprocenten er almindeligvis omkring 80.

(kilde: samtale med Susanne Wittrock, Kommunikation og Kvalitet, Fakse kommune)

Borgerpanelet kan ses som én metode til at være i kontakt med et repræsentativt udsnit af den lokale befolkning og dermed løser man i den sammenhæng også det repræsentativt-problem, der ligger i, at det meget ofte er enten ældre borgere, "Tordenskjolds soldater", eller stærke sektorinteresser, der ofte er aktive i en specifik sammenhæng.

Der kan tillige være en økonomisk rationalitet i tiltaget, idet et sådant panel måske kan erstatte andre borger/brugerundersøgelser, der sættes i værk i forskellige regier.

Demokratiberetning

Med det formål at skabe større synlighed og stærkere bevidsthed om borgerinddragelse i relation til konkrete sager og emner af betydning for byens udvikling foreslås, at Odense eventuelt som et led i sin årsberetning også får udarbejdet en "Demokratiberetning". Demokratiberetningen tænkes at være en samlet og overordnet beskrivelse af projekter m.m., hvor der i det forløbne år har været en særlig fokus på borgerinddragelse, og hvad denne borgerinddragelse har indeholdt af særlige aktiviteter og ført til af synspunkter og debat.

Demokratiberetningen bør kunne skrives i forvaltningerne på baggrund af, hvad der er sket inden for de enkelte forvaltningsområder. En demokratiberetning kan generelt medvirke til at skærpe opmærksomheden på, at borgerne er med i debatter og beslutningsprocesser af betydning for byen.

Demokratistrategisk funktion

Med det formål at skabe dels en bedre koordinering af borgerinddragelse, dels at opsamle ideer samt generere konkrete initiativer på området foreslås, at Odense kommune, forankret i Kommunikation i BMF, etablerer en "demokratistrategisk funktion".

Den demokratistrategiske funktion kan både ses som en katalysator for konkrete initiativer i kommunen ved at indgå i dialog med lokale aktører, men kan eventuelt også fungere som en kontaktperson, hvis borgere vil gøre opmærksom på områder, hvor borgerinddragelse enten bør sættes i værk eller kan styrkes. Funktionen vil derfor også spille en central rolle i arbejdet med at opsamle informationer til årets demokratiberetning, og være samlingspunkt for henvendelser fra borgere og for kontakten mellem borgere og kommunen i generelle sager omkring borgerinddragelse.

Det er imidlertid ikke hensigten, at funktionen skal være en lokal "klageinstans" for borgere eller grupper, der ikke føler sig tilstrækkeligt inddraget.

Den demokratistrategiske funktion skal i højere grad spille en rolle som medvirkende igangsætter eller katalysator af processer for forskellige former for borgerinddragelse i byen og skal derfor også ses i tæt sammenhæng med den kommunikation, der foregår mellem kommunen som system og den enkelte borger.

Spørgetid i byrådssalen

I forlængelse af tidligere drøftelser fremlægges til byrådet forslag til indførelse af spørgetid i forlængelse af byrådsmøderne.

Forslaget er særskilt beskrevet i fremlæggelsen til byrådet og tager sigte på, at der både kan etableres en skriftlig og en mundtlig spørgeadgang i direkte tilknytning til byrådsmøderne.

Socialdemokraterne i Odense Byråd har tidligere fremsendt et forslag til indførelse af spørgetid, som blev drøftet på byrådets møde den 14.6. Her besluttede et flertal at lade spørgsmålet integrere i arbejdet med øget borgerinddragelse og der forelægges nu et forslag til indførelse af en sådan spørgetid.

Efter kommunestyrelseslovens §10 er byrådets møder som udgangspunkt offentlige. Mødeoffentligheden indebærer imidlertid ikke en adgang for borgere til at stille spørgsmål eller kommentere forhandlinger under byrådets møde. Styrelsesloven antages derfor at udelukke, at andre end byrådsmedlemmer kan få adgang til at ytre sig under et byrådsmøde.

Indførelse af spørgetid skal derfor ske i tilknytning til byrådsmøder; dvs. enten før eller efter et byrådsmøde.

Odense Byråd har siden 1971 haft en ordning med skriftlige spørgsmål fra borgerne rettet til byrådet, rådmændene eller borgmesteren. Projektgruppen har orienteret sig i forskellige kommuners praksis m.h.t spørgetid.

Ud over Odense har også byer som Esbjerg, Randers og Ålborg regler om skriftlig spørgetid, mens Københavns og Århus kommuner ikke har tilsvarende ordninger.

Fyns Amt har praktiseret en ordning med både skriftlig og mundtlig indlevering. Skriftlige spørgsmål skulle fremsendes til amtsrådets kontor senest 8 dage forud for afholdelse af det amtsrådsmøde, efter hvilket man ønsker spørgsmålet besvaret.

Mundtlige spørgsmål kunne stilles efter selve amtsrådsmødet, idet det eller de medlemmer, som spørgsmålet er rettet mod, kan bestemme, om man vil svare mundtlig efter efterfølgende fremsende et skriftligt svar.

Mundtlige spørgsmål fremsattes i så kort form, at hver spørger ikke brugte mere end 2 minutter til at stille og begrunde spørgsmålet i.

Den samlede spørgetid var fastlagt til at vare 1/2 time.

Som bilag til en betænkning om nærdemokrati (798/1977) har en arbejdsgruppe under Indenrigsministeriet udarbejdet forslag til dels spørgetid forud for et byrådsmøde dels efter et byrådsmøde.

Begge forslag samt Fyns Amts praksis på området danner grundlag for udarbejdelse af det konkrete forslag for spørgetid i forbindelse med møder i Odense Byråd.

Ad. 2. E-demokrati og anvendelse af IKT

Ikke overraskende fylder emnet e-demokrati og brugen af informations- og kommunikationsteknologi meget i debatten om demokrati og borgerinddragelse. Teknologien har åbnet for en række nye dialogformer, der allerede udnyttes i vidt omfang men har endnu større udviklingsmuligheder i de kommende år.

Odense kommune har gennem lang tid arbejdet med e-demokrati i en række konkrete sammenhænge og har tillige gjort sig erfaringer på området, der vurderes som nyttige i forhold til en videreudvikling af hele området. I forbindelse med det aktuelle projekt har nettet været brugt bl.a. til annoncering og i f.b.m. chat.

Inden for en tidshorisont på 1-2 år vurderes det imidlertid, at der med fordel kan etableres flere nye initiativer.

Odenses borgere kan få mulighed for at komme til orde via hjemmesiden gennem bl.a. følgende projekter, som etableres via BMF (Kommunikation):

Blogs

Chat med f.eks. Borgerservicecenter

Lokal debat

Brugertilfredshedsundersøgelser/borgerpanel

De enkelte tiltag kan udarbejdes i tæt samarbejde mellem Borgmesterforvaltningen (Kommunikation) og de enkelte forvaltninger samt eksterne samarbejdspartnere. Projektgruppen finder det hensigtsmæssigt, at der også i udviklingen af e-demokratiets konkrete muligheder inddrages borgere.

Da e-demokrati området i hastig udvikling foreslås, at der udarbejdes en særlig "handlingsplan" for iværksættelse af nye tiltag til styrkelse af e-demokratiet.

Ad.3: Særlig fokus på lokalområderne

Netværksstyring - tilbud til lokalområderne

Såvel på det åbne borgermøde den 3.10 som via indhentning af erfaringer fra andre steder peges der på, at der er en betydelig ressource for øget borgerinddragelse i form af velfungerende, spændende og aktive lokalområder, der på eget initiativ fungerer tværpolitisk og tværpolitisk til gavn for lokalområdet.

Såvel i Odense som i mange andre byer har der gennem tiden været gjort skiftende erfaringer med forskellige former for lokale råd og nævn, hvis udgangspunkt er et lokalt boligområde, hvor der er en vis grad af fælles identitet og fælles aktiviteter.

Det foreslås, at man bl.a. med støtte fra den nyligt etablerede forstadspulje afsætter et beløb til forsøg med selvstyrende netværk, hvor lokalområder kan ansøge om beløb til igangsætning af tværgående aktiviteter af bred relevans for området og i en tæt dialog med kommunen. Der kan være tale om lokale udviklingsplaner, etablering og drift af kultursteder etc., som nærmere aftales mellem aktørerne og Odense kommune.

Det foreslås endvidere, at man i relation til fremtidsperspektiverne for Vollsmose og andre boligområder arbejder videre med perspektiverne for netværksstyring som et af flere mulige elementer i en fremtidig organisering af indsatsen.

14. Evaluering af processen og afsluttende bemærkninger

Det er projektgruppens afslutningsvis opfattelse, at det fremlagte forslag til øget borgerinddragelse ikke skal opfattes som et endegyldigt mål men som en proces, der løbende må evalueres, justeres og nyudvikles.

Derfor er det også en præmis for indførelse af en politik og øget borgerinddragelse, at denne øgning ikke er statisk, men bør tages op til vurdering og løbende følges. Konkret kunne man forestille sig, at den nye politik tages op til vurdering efter eksempelvis en to-årig periode.

Det indgår som afsluttende bemærkning på de konkrete forslag til byrådet, at projektgruppen foreslår byrådet at arbejdet med øget borgerinddragelse evalueres efter en 1 1/2-2 årig periode med henblik på at de bærende og mål og værdier m.m. vurderes i relation til resultatet af de konkrete initiativer.

Derudover er det projektgruppens opfattelse, at konkrete initiativer løbende skal tages på området, og at det er vigtigt, at disse initiativer ikke ses særskilt men netop kobles til aktuelle politikområder, der har betydning for og interesse blandt borgerne.

Det må understreges, at øget borgerinddragelse således ikke bør defineres som en statisk målsætning men som en strategi, der stedse bør justeres og udvides.

Bilag I.

Indkomne kommentarer fra byrådets 1. behandling onsdag den 16.8:

Fra Det Konservative Folkeparti (Vivi Kier):

- anvendelse af E-demokrati i form af website for debat. For få benytter internettet
- etablering af "borgermappe", hvor man kan se borgeres spørgsmål til og svar fra kommunen
- flere borgermøde i enkelte områder
- etablering af flere rådgivende udvalg med deltagelse af borgere, f.eks. inden for det kreative område
- spørgetid i såvel byråd som i f.b.m udvalgmøder - vigtigt, at det er så lidt bureaukratisk som muligt. Borgerne må til gengæld acceptere, hvis der så ikke kan gives absolut svar på alle spørgsmål

- (replik) enig med SF i en særlig forpligtelse over for de svage grupper
- Spørgsmål: hvordan styrke borgerinddragelse uden at give falske forhåbninger
hvordan undgå et voldsomt øget arbejdspress på de folkevalgte

fra SF (Stina Willumsen):

- falsk modsætning at politikere og borgere har forskellige interesser
- fokus på de marginaliserede og svage grupper - de, der ikke kender spillereglerne for indflydelse
- o.k. til spørgetid i f.b.m. byrådsmøder, men det henvender sig primært til de stærke grupper
- o.k. til visse vejledende folkeafstemninger, men vigtigt at fastholde det politiske ansvar og den ideologiske/politiske debat mellem partierne

fra Dansk Folkeparti (Alex Ahrendtsen):

- fokus på lokale folkeafstemninger i model a la Schweiz
- regler om f.eks., at underskrifter eller et vist antal byrådsmedlemmer kan udløse vejledende folkeafstemning
- folkeafstemninger som "opdragende" funktion for borgerne, der er tvunget til at holde sig orienteret, fordi de bliver spurgt
- man bør sige ja til evt. forsøgsordning (papir med forslag udleveret)
- overveje brugen af IT
- modstand begrundet i frygt

Fra Venstre Jane Jegind:

- politikere får mange input fra borgerne
- overveje indførelse af spørgetid hos f.eks. borgmester og rådmænd
- fokus på især børn/unge
- undersøge, om man i f.b.m. brobyggerprojektets IT-ben har interessante perspektiver på e-demokratiet
- øget borgerinddragelse stiller store krav til form, fordi ressourcerne især tiden er begrænset hos politikerne

- mange slides ned - derfor særlig udfordring i at få fat i nye og samtidig være obs på at beskytte de svage, som ikke altid kan formulere sig - f.eks. projekt for udsatte forældre
- måske også en geografisk tilgang - f.eks, en pulje, som borgere kan søge til udvikling/forskønnelse af deres lokalområder

Fra Det Radikale Venstre, Erik Simonsen:

- tilkendegive at vi har forventninger til borgerne - forventningsafstemning
- fokus på gensidighedsprincippet
- fokus på lokalområdernes indflydelse

Fra Socialdemokratiet, Peter Nielsen:

- borgere opfatter sig ofte som brugere
- forslag om at spørgetid bør skilles ud og iværksættes tidligere end fra 2007

Fra Enhedslisten, Per Berga:

- vigtigt at sondre mellem formel og reel borgerinddragelse
- passe på med ikke at udelukke nogen grupper - Ø derfor ikke bejstret for E-demokrati
- vigtigt at man er meget præcis med, hvor indflydelsen/deltagelsen skal være
- i øvrigt vanskeligt at øge demokratiet i en tid med stadig stærkere central styring
- måske ide med åbne udvalgmøder
- ideen med træffetid - har været prøvet før
- fokus på socialt udstøtte - særlig indsats - særlige forpligtelser
- også huske at inddrage Odense kommunes personale dels som en stor gruppe, men også fordi de er tætte på borgeren..

Bilag 2:

Referat fra møde vedrørende øget borgerinddragelse

Mødet fandt sted på Rosenbæk Torv tirsdag den 3.10 og havde deltagelse af ca. 100 borgere med følgende program:

18.30: Borgmester Jan Boye byder velkommen og redegør for baggrunden for byrådets arbejde med en ny borgerinddragelsespolitik

18.45: kommunens projektgruppe præsenterer kort spørgsmål og problemer i f.b.m borgerinddragelse

19.15: Diskussionsværksteder.

20.15: Opsamling og orientering om det videre forløb.

21.00: Afslutning

Velkomst ved borgmester Jan Boye:

I sin velkomst og indledning understregede Jan Boye bl.a. følgende:

Dette møde er et af de første skridt på vejen mod, at Odense kommune får en ny politik for øget borgerinddragelse i dialog med borgerne.

Hvorfor borgerinddragelse ?

Hvorfor er netop dette emne så vigtigt netop nu, kunne man spørge ?.

Svaret er især, at den offentlige sektor i almindelighed men ikke mindst kommunerne befinder sig i den hidtil største forandringsproces nogensinde.

Det er en forandring, der først og fremmest handler om, at kommunene skal udvikle og styrke rollen som en kraft i det lokale samfund, der skal servicere borgerne på en række områder, men langt mere på den enkelte borgers præmisser.

Vi skal forsat være den myndighed, der udøver den statslige lovgivning på en række områder. Det sætter ofte nogle rammer for, hvad vi som kommune kan beskæftige os med.

Men vi er i langt højere grad også blevet en samarbejdspartner for virksomheder, for institutioner, organisationer, foreninger og den enkelte borgere.

Kravene til os i den proces er velkendte: fleksibilitet, effektivitet i opgaveløsningen, fokus på kerneydelser, dialog med alle lokale aktører, åbenhed i kommunikation etc.

Samtidig er det en kendsgerning, at i takt med at forventningerne stiger og opgaverne individualiseres, må vi se i øjnene, at ressourcerne ikke bare stiger tilsvarende.

Og det er i dette lys, at man skal se vores ønske om at skabe øget borgerinddragelse.

Målene for borgerinddragelse

Derfor handler borgerinddragelse også om at nå flere mål:

Vi kan styrke et fælles ejerskab til den lokale udvikling - således at vi udnytter vore fælles ressourcer optimalt til at løfte lokale opgaver.

Borgere og brugere besidder en viden/kompetence på en række områder, som det kan være af stor betydning at få adgang til og få indarbejdet i de initiativer, som vi sætter i gang som kommune.

Inddragelse kan også føre til, at borgere løfter nogle opgaver, som ellers ville påhvile kommunen. Lad mig i den sammenhæng nævne hele frivillighedsområdet, som der også arbejdes meget med i øjeblikket. Her ligger der nogle ressourcer og en viden, som vi givetvis ikke anvender fuldt ud i dag.

Øget borgerinddragelse kan også være med til at styrke de svage. I et moderne samfund er nogle borgere mere isolerede og marginaliserede end andre. Inddragelse kan være med til at give dem nye redskaber.

Hvilke former for borgerinddragelse er det vi taler om?

Vigtigt at slå fast, at borgerinddragelse ikke er et nyt modelune.

Vi har allerede dannet os et overblik over de mange områder, hvor vi i dag inddrager borgerne i den daglige udvikling af vores by.

Det er faktisk ganske omfattende fra ældre- og handicapråd, flygtninge/integrationsråd over et meget stort antal brugerbestyrelser på alle centrale driftområder, forældreinddragelse foruden kvarterløftgrupper, beboerforum, brugerundersøgelser, referencegrupper o.s.v. o.s.v.

Listen er meget lang, og jeg kunne blive ved længe.

Noget borgerinddragelse er fastsat ved lov. Det gælder f.eks. en række regler om høring m.m. Men også visse nævn og råd. Andre er ikke lovfastsat, og her er det kommunen eller borgerne, der tager initiativet.

Oftest skelner vi mellem brugere og borgere. Brugere i tilknytning til typisk en institution eller et andet afgrænset område. Borgerne ofte i relation til et konkret projekt eller til mere overordnede temaer.

Udfordringen er at styrke og udvikle alle former for borgerinddragelse endnu mere - til gavn for kommunen og til gavn for borgerne

Så borgerinddragelse er en samlet betegnelse for alle de sammenhænge, hvor borgere er inddraget i udviklingen af vores by.

Om den videre proces

Hvad skal der ske i aften? Og hvad skal der ske efter i aften ?

Opgaven i aften er todelt: For det første håber vi på at få jeres indspark til, hvad der kunne være nogle grundlæggende værdier og målsætninger for fremtidens borgerinddragelse i Odense kommune.

For det andet håber vi også, at alle de gode ideer, som man konkret sidder ideen med til at udvikle dette område, kommer på bordet.

Jeg kan give et tilsagn om, at alt relevant noteres ned og vil indgå i den videre proces. Hvis ikke man når at komme til orde eller kommer på en god ide, når man er kommet hjem, så kan man bruge det særlige "postkort" vi har fremstillet specielt til i dag.

Lad mig også afslutningsvis gøre opmærksom på, at vi har åbent på vores hjemmeside for at indsende forslag, kommentarer, kritik..

Jeg håber på en rigtig god debat i aften som startskuddet til et forløb, der gerne skal føre til, at byrådet til januar kan drøfte og vedtage en ny politik for øget borgerinddragelse.

Aftenens forløb er dernæst i hænderne på den projektgruppe, som vi har nedsat til at arbejde med dette område, og de vil orientere om det videre forløb i aften.

Orientering fra den nedsatte projektgruppe v/projektleder Henrik Poulsen

Henrik Poulsen redegjorde kort for baggrunden for projektet, dets organisering og tidsplan, der fremgår af [bilag 1](#).

I forbindelse med byrådets første behandling skitserede Henrik Poulsen nogle af de centrale tilbagemeldinger, der kom her fra den 16. august [bilag 2](#).

Efter denne korte orientering om disse forhold lagde projektgruppe op til en drøftelse i 7 diskussionsværksteder (se [bilag 3](#)).

Resultatet af diskussionsværkstederne var en række konkrete ideer og synspunkter, som indgår i det videre forløb.

I sin afslutning understregede borgmesteren, at man kan bruge Odense kommunes hjemmeside og især adressen hvadmenerdu@odense.dk til at sende ideer og forslag til øget borgerinddragelse, ligesom alle deltagere på en liste kunne tilkendegive, om man eventuelt ønsker at blive kontaktet igen senere i løbet af processen.

Alle ideer og betragtninger opført på flipovers fra værkstederne er gengivet i [bilag 4](#).

De mange tilbagemeldinger fra diskussionsværkstederne vil indgå i den videre proces.

Referatet vil være tilgængelig på Odense kommunes hjemmeside og udsendes til alle deltagerne, der har oplyst navn og adresse.

På baggrund af forslag fra salen vil projektgruppen overveje opfølgende borgermøde, når udkastet til politik for øget borgerinddragelse foreligger.

Underbilag 1

Kommissorium:

- * En overordnet politik
- * Forslag til konkrete initiativer til øget borgerinddragelse

4 milepæle:

1. Forberedelse af første byrådshøring
2. Første Byrådshøring (16.8)
3. Borgermøde m.m. Indsamling af erfaringer og ideer fra borgerne
4. Byrådsvedtagelse (ultimo januar 2007)

Projektgruppen:

Projektejer: adm.chef Leif Hansen, BMF

Projektgruppen:

Erik Broby Hansen, ÆHF
Jannek Nyrop, BKF
Randi Lykou Petersen, BUF
Lisbet H. Bendt, SAF
Ole Worregård Hansen, BMF
Henrik Poulsen, BMF - Projektleder: hp@odense.dk
+ studerende Louise Hansen

Underbilag 2

Centrale tilbagemeldinger fra byrådsdebatten den 16.8. af mere principiell karakter:

- Afstemme forventningerne med borgerne. Undgå at give falske forhåbninger. Borgerne skal vide, hvad de konkret har indflydelse på, når de inddrages
- Man kan ikke svække det repræsentative demokrati ved at skabe øget borgerinddragelse?
- Gerne flere dialogmuligheder direkte mellem politiker og borger (spørgetid, træffetid hos rådmænd, åbne udvalgsmøder etc.) men....
- En øvre grænse for, hvor meget et byrådsmedlem kan involvere sig. Tid og ressourcer sætter grænser
- Også respektere borgere, der ikke vil/gider at involvere sig

- Hvordan inddrage de helt svage grupper, så vi ikke alene skaber fora for stærke og velfungerende borgere
- Inddrage de aktive frivillige i forenings- og lokalliv bedre, men hvordan?
- Fokus på, at der kan gøres noget for de enkelte lokalområder, hvor folk bor og har et tilhørsforhold
- Brug af IT i dialogen

Som optakt til diskussionsværkstederne fremlagdes følgende fire niveauer for borgerinddragelse som inspiration for drøftelserne i de efterfølgende værksteder:

Underbilag 3

Oplæg til diskussionsværksteder:

- * Værdier, principper og praktiske forslag for fremtidens borgerinddragelse
- Brugerbestyrelserne m.m. - rekruttering, kompetence og ansvarsområder.
- De frivillige sociale organisationer - hvordan styrker vi samspillet mellem dem og kommunen?.
- Det øvrige foreningsliv (idræt, kultur m.m.).
- Den enkelte borger (e-demokrati, høringer, spørgetid).

Underbilag 4 (planchetekster fra værkstederne)

Evt. metoder:

Internet side

- samle ansvarene

Postkasse på Rådhuset

- til de svage

Åbne udvalgmøder (med postlister)

- behov for kontakt til de yngre

.....

Beboerforum - opsamling af erfaringer, gensidig dialog

Frivillige sociale organisationer savner links til det politiske system

om den alm. borgers erfaringer:

- Hvor bliver (den enkeltes) synspunkt af i beslutningsprocessen
- Beslutningsprocesserne er for fremskredne, inden borgerne får mulighed for indflydelse
- Ønsker ligestilling
- Sker det noget, hvis borgeren går i mod pengemændene

.....

- Godt med åbenhed - gratis råd fra borgerne
- Lokalrådstanker skal forfølges. Skal samle synspunkter og komme med forslag. Brug ildsjælene. Ikke for store områder
- Vejledende folkeafstemninger - begrænses f.eks. til et lokalt område eller en del af et lokalt område. Problematisk i f.h.t. repræsentativt demokrati
- Spørgetid i byrådet. Mulighed for replik mangler
- Faste træffetider for rådmænd og borgmester. Prøv igen
- Åbne udvalgmøder skal overvejes i et vist omfang.

.....

- Etablering af lokale borgerpaneler
- Ønske om paraplyorganisation for frivillige organisationer
- Bedre hjælp/assistance fra administrationen til lokal ide/projektudvikling
- Aktualisering af kommunens hjemmeside m.h.p. bedre indgang og flere informationer for foreningerne og de frivillige

- Flere borgerhuse - byen for stor. Lokale fysiske rammer for udfoldelse giver også mulighed for inddragelse
- Demokratikonsulent
- Mulighed for lokale telemarketing undersøgelser (for at afdække lokale holdninger til aktuelle spørgsmål)
- Bedre høringsfrister
- Ufordring at skabe inddragelse på tværs af generationerne (fordi borgere har tendens til at samles med ligesindede)

.....

- Amtsopgaver - information og indflydelse
- Lokalsamfundene - kommunen ud i lokalsamfundene vedr. temaer m.m.
- Lokale & lokaler
- Paraplyorganisationer
- Kommunens tilgængelighed
 - * omstillingen
 - * kontaktpersoner på hjemmesiden og på de enkelte sager
- Indflydelse i processen
- Kontakt til politikere
 - * Spørgetid hos rådmænd - ikke byrådet
minus folkeafstemninger, minus e-demokrati
- Projekter: "En lille pose penge ud lokalt".
- Breve fra kommune skal være forståelige

.....

- Øget demokrati - lokale områder - Mindre overskuelige enheder (Stor kommune, lille demokrati)
- Advarer mod e-valg (afstemninger på nettet skal suppleres med telefon)
- Større åbenhed i beslutninger
 - spørgsmål via nettet til borgerne

- tilkendegivelser
- beslutninger (gå bagom lobbyismen)

- Synliggørelse

- Større åbenhed i de politiske processer - Høring af borgerne

- Bedre dialog mellem politikere - kontinuitet - synliggørelse af planlægning

.....

Vedr.: Øvrige foreningsliv:

- Forum for møder, hvor kommunen informerer på alle områder

- Inddragelse af lokale grupper

- God hjælp (eks. sekretær) fra kommunen

- Netdebat på flere områder (husk de gamle)

- Netportal: (Links, oversigter, borgerdebat, svar fra Odense kommune)

.....

Vedr.: Brugerbestyrelser

- Indflydelse via dialog med politikerne (à la kontaktudvalgene)

- Kompetenceoversigt

- Støtte til interessegrupper lokalt

- Regelmæssige møder for alle grupper, bestyrelser m.v. lokalt

Bilag 3

Forslag til reglement for spørgetid i Odense Byråd

1.

Forud for byrådets ordinære offentlige møder afholdes offentlig spørgetid af maksimalt 1/2 times varighed. Det betyder, at byrådets medlemmer som hidtil møder kl. 17.00, men at spørgetiden afvikles forinden det ordinære møde starter senest kl. 17.30.

Der tages udgangspunkt i, at ordningen skal omfatte skriftligt fremsendte og mundtligt fremsatte spørgsmål.

2.

Enhver kan i spørgetiden stille et spørgsmål rettet til et byrådsmedlem. Spørgeren skal oplyse sit navn og adresse.

Det medlem, et mundtligt spørgsmålet rettes til, kan beslutte, at svaret gives skriftligt.

Skriftlige spørgsmål til besvarelse skal med "mrkt. spørgetid" tilsendes Borgmesterforvaltningen senest ugedagen forinden det møde, hvor man ønsker spørgsmålet bevaret.

Borgmesterforvaltningen drager omsorg for, at skriftligt fremsendte spørgsmål videregives til den politiker, spørgsmålet er adresseret til m.h.p., at denne kan forberede sin besvarelse.

Mundtlige spørgsmål og eventuel begrundelse af skriftlige spørgsmål skal gives i så kort form, at borgeren ikke anvender mere end 2 minutter.

.

Spørgsmål og svar i f.b.m. spørgetid skal så vidt muligt være tilgængelige på kommunens hjemmeside, så borgerne løbende kan orientere sig om de rejste spørgsmål og derigennem bidrage til at synliggøre, hvad borgerne interesserer sig for.

3.

Alle spørgsmål skal vedrøre kommunale forhold og være af almen interesse. Spørgsmål, der indeholder angreb på borgere/politikere eller forudsætter røbelse af fortrolige forhold kan afvises af borgmesteren. Spørgsmål, der kan besvares af den kommunale forvaltning, kan af borgmesteren henvises hertil.

Derudover kan borgmesteren afvise spørgsmål, der vedrører sager, der er optaget på dagsorden på det efter spørgetiden følgende byrådsmøde samt afvise spørgsmål, der genfremsættes i samme eller lignende form tidligere end 6 måneder efter sidste besvarelse.

Borgmesterforvaltningen har til opgave at behandle de indsendte skriftlige spørgsmål, idet spørgeren orienteres om tidspunktet for svar eller eventuelt modtager afslag, hvis spørgsmålet ikke er i overensstemmelse med reglementet.

4.

Spørgsmål, der er rettet til et medlem af byrådet, kan indledningsvis kommenteres af borgmesteren, forinden medlemmet svarer på spørgsmålet. Svar bør samlet kunne holdes inden for 5 minutter.

Hvis der er for mange spørgsmål til, at de kan besvares inden for spørgetidens rammer, udsættes de senest indkomne spørgsmål til næste spørgetid.

5.

En spørger kan begære ordet til et eventuelt tillægsspørgsmål eller uddybelse vedrørende samme emne som det oprindelige spørgsmål. Borgmesteren kan begrænse antallet af indlæg og varigheden af ethvert indlæg, hvis det ikke afvikles inden for de nævnte tidsrammer.

6.

Spørgetiden bortfalder i en periode af 2 måneder forud for kommunalvalget.

7.

Spørgetiden ledes af borgmesteren, hvem det også tilkommer at afgøre eventuelle tvivlsspørgsmål i forbindelse med det gældende regelsæt.

8.

Der optages referat af spørgetiden.

Litteraturliste

John Andersen & Jørgen Elm Larsen, Socialpolitik. Munksgaard 2004, kap. Om empowerment og socialt arbejde.

John Andersen, Anne-Marie Tyroll Beck, Catharina Juul Kristensen og Jørgen Elm Larsen (red.) Empowerment i Storbyens Rum - et socialvidenskabeligt perspektiv. Munksgaard 2004

Kristin Braag, Leif Jonsson, Arbetslivsinstitutet Norrköping/Linköpings Universitet, Utvärdering av Norrköpings kommuns demokratiserings på fyra geografiska fullmäktigeberedningar - var har gjorts och vad har hänt

CASA , Fremtidsværksted i Stevns kommune. Hvad synes borgerne. Af Mette Lise Jensen, Lis Husum og Stig Yding Andersen. Sept. 2000

Dansk Evalueringselskabs konference 2002. Papirer fra workshop 7

Carolyn P. Edwards, Democratic participation in a community of learners: Lois Malaguzzis Philosophy of Education as Relationship. Univ. of Nebraska 1995.

En offentlig sektor, der lytter - publ. fra KL, Socialministeriet og Finansministeriet 2004

Peter Dahler Larsen, Den rituelle Refleksion - om evaluering i organisationer, Odense Universitetsforlag 1999

Peter Dahler Larsen, Evaluering og Magt. Magtudredningen 2004

Peter Dahler Larsen, Evalueringens kultur - et begreb bliver til, Syddansk Universitetsforlag 2006

Empowerment i storbyens rum - et socialtvidenskabeligt perspektiv . Red. Af John Andersen m.fl. 2003

Fremtidens komunalbestyrelse. KL 2004

Fremtidens kommunalpolitiske arbejde KL 2004

Fremtidens lokaldemokrati KL 2004

Carsten Greve, New Public Management, Nordisk Kulturprojekt under forvandling. 2002

ICELE - Internatioinal Centre for Excellence for local Democary - casestudies

Nina v. Hielmcrone, Retssikkerhed, effektivitet og borgerinddragelse i forvaltningen af sociale kontantydelse

Lotte Jensen & Eva Sørensen, Netværk mellem Styring og Demokrati. Working paper 2003

Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.) Kommunestørelse og lokalt demokrati. Syddansk Universitetsforlag 2003

Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg, New Public Management i Norden. Viborg. Odense Universitetsforlag 1998.

Kurt Klaudi Klausen, Modernisering av offentlig sektor. Udfordring, metode og dilemmaer. Oslo, Universitetsforlaget. Red. Af Tor Busch, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2005

Local democracy - National Project. I&DEA Improvement and Development Agency,

Lov til et bedre liv. Retsikkerhed for socialt udsatte af Jette Nyboe og Ditte Ehrenreich

Jane Mansbridge, Does participation make better citizens? PEGS Conference 11-12 febr. 1995

Pia Nutzhhorn, E-valg - et valg for fremtid og sikkerhed. Rapport i f.b.m lederuddannelse (LU2003)

Torill Nyseth, Moderne Nærdemokrati - en komparativ studie av lokalvalg i Norge og Danmark (disputats) 2000

Helle Nørrelykke , Borgerinddragelse og særlige opmærksomhedspunkter

Odense kommune, Gør Det selv. Dilaogværksøjer oktober 2005

Odense kommunes strukturprojekt 2003-2006

Delprojekt 2.3. Rapport om den fremtidige anvendelse af styringsværktøjer i Odense kommune. 2004

Odense kommune, Kulturstratgi - Odense - Danmarks kreative By. - IDEFORUMs materiale 2005

Leif Olsen & Olaf Rieper, E-governance i kommunerne - et essay om forskning i emnet. AKF juni 2005

Plan Allesø 2001

Jytte Poulsen, Borgerinddragelse som metode i sundhedsfremme - i relation til kost og fysisk aktivitet. Sundhedsstyrelsen 2003

Ry kommune, Charter for tidlig borgerinddragelse, Ry kommune dec. 2004

Karina Sehested, Ledere mellem profession, management og demokrati. FTF-ledelse

Karina Sehested, Professioner og offentlige strukturændringer. AKF Forlaget 1996

Seniorliv i Odense. Rapporter fra arbejdet med seniorlivspolitikken. 2005

Strukturkommissionens Betænkning I kap. 6.

Palle Svensson , Folkets røst. Århus: Aarhus Universitetsforlag 2003

Eva Sørensen og Jakob Torfing, Netværksstyring - fra government til governance. Roskilde Universitetsforlag 2005

Jens Peter Frølund Thomsen (2000), Magt og indflydelse. Skriftserien under Magtudredningen

Tænketa om Nærdemokrati - Redegørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren 2005

Udkast til anbefalinger for nærdemokratiet i den nye Silkeborg kommune.

Pier Vincenzo Uleri, "Italy. Referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime" , pp. 106-125 I Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (eds.) The Referendum Experience in Europe. London: MacMillan. 1996

Mark Warren, What can democratic participation mean today?. Inkl. Til Unesco konference 2000 The Construction of Europe, Democracy and Mobilization vil. 30 oct. 2002 677-701

Århus kommune - Århusmodellen for Borgerinddragelse, 2004

Særlige henvisning er til netsteder med beskrivelse af især citizens summit/citizen jury m.m.

§ Older people's rights - North East England
www.ncl.ac.uk/press.office/press.release/content.phtml?ref=1042709929

§ Future of secondary schools - Northern Ireland
http://www.democraticdialogue.org/documents/CitizensReport_002.doc

§ GM Foods - South East and North East England
<http://www.gmjury.org/process.html>

Eksempler på metoden brugt i dansk regi

§ Nye GM-planter – ny debat (2005)
http://www.tekno.dk/pdf/projekter/p05_GM-planter_rapport.pdf

Eksempler på metoden brugt i internationalt regi:

§ "Shape the future of health and social care in the community" –citizen summit Birmingham <http://www.dh.gov.uk/assetRoot/04/12/27/68/04122768.pdf>

§ Vedhæftede artikel "AI magt til folket" fra Teknologirådet beskriver et citizen summit i Washington DC.

Eksempler på metoden brugt i dansk regi:

§ Borgertopmøder om rygepolitik (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005)
<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=85&n=1&h=19&d=2573&s=4>