

Borgerinddragelse?

Af KASPER MØLLER HANSEN, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBENHAVNS UNIVERSITET

Resumé

Denne artikel bidrager med nogle principielle tanker i forhold til demokrati og borgerinddragelse, såvel som diskuterer nogle konkrete erfaringer med borgerinddragelse.

I borgerinddragelse, som i andre demokratiske sammenhænge, er idealerne om repræsentativitet og deliberation centrale. Repræsentativitetsidealet kommer til udtryk ved at alle, som bliver berørt af beslutningerne, bliver hørt. Deliberationsidealet fremhæver, at holdninger udspringer fra en proces, hvor problemstillingen er blevet vendt og drejet på baggrund af en større viden. Disse to idealer kan kombineres i forskellige metoder til borgerinddragelse alt efter, hvordan idealerne er opfyldt.

Grundlæggende kan man sige, at jo flere borgere, der bliver berørt af beslutningerne, og jo større betydning beslutningerne har fremover, desto vigtigere er det at opfylde repræsentativitetsidealet i borgerinddragelsen. I forhold til deliberationsidealet kan man sige, at jo mere kompleks problemstillingen er og jo mere information, der er krævet for at kunne foretage en kvalificeret stillingtagen til spørgsmålet, desto vigtigere er deliberationsidealet.

Artiklen diskuterer seks forskellige metoder til borgerinddragelse, som i forskellig grad prioriterer de to klassiske demokratiske idealer (se figur 1, side 8) og bidrager med konkrete erfaringer fra borgerinddragelsesprojekter.

Indledning

Når man diskuterer borgerinddragelse diskuterer man også demokrati. Men demokrati er ingen veldefineret størrelse. Demokrati rummer forskellige og ligefrem modstridende elementer og argumenter.

Når man argumenterer for øget borgerinddragelse, fremhæver man også ofte implicit et klassisk deltagelsesdemokratiske synspunkt. Et synspunkt, som har sine rødder i det antikke Grækenland, hvor skiftet fra 'styring af få' til 'styring af mange' har sin oprindelse.

I de græske bystater (polis) var idealet, at samfundet skulle styres direkte af folket. De to græske ord Demos (folket) og Kratia (styre) blev sammensat til begrebet demokrati – folkestyre (Hansen, 1986; Manin, 1997).

Det idealiserede billede af beslutningsprocessen i det antikke Grækenland, hvor de frie og lige borgere på massemøder diskuterede sig frem til løsninger på de udfordringer, bystaten stod overfor, er også det billede, man ofte fremhæver, når man argumenterer for borgerinddragelse. Mere borgerinddragelse, hvad enten det er i form af, at flere borgere deltager i beslutningsprocessen, eller flere beslutninger lægges direkte i hænderne på folket, er på den baggrund ensbetydende med mere demokrati.

Sådan en argumentation for borgerinddragelse er dog alt for unuanceret og forholder sig ukritisk til, at demokratiet, med meget få undtagelser overalt i verden i dag, er ensbetydende med et repræsentativt demokrati og ikke et direkte demokrati. I nutidens demokrati er valghandlingen, hvor vælgerne overdrager et mandat til de folkevalgte, kernen i vort demokrati. Dette er til trods for, at borgernes aktive deltagelse mellem valgene stadig synes at spille en stadig større rolle i den politiske beslutningsproces. Det er netop gennem denne aktive borgerrolle mellem valgene, at borgerinddragelsen kommer til sin ret. Med hurtigt skiftende problemstillinger, øget problemkompleksitet og en politisk dagsorden, som vanskeligt lader sig styre af politikerne selv, bliver det sværere og sværere for politikerne blot at støtte sig til det mandat, der blev overdraget til dem på valgdagen op til fire år tidligere. Dette er også styrket af, at partiorganisationerne ikke som tidligere kan mønstre samme store antal aktive og engagerede medlemmer.

Denne artikel opstiller nogle principper og metoder til, hvordan borgerinddragelse kan foregå indenfor rammerne af det repræsentative demokrati. Det sker under hensyntagen til, at borgerinddragelse skal harmonere med det mandat og det ansvar, de folkevalgte politikere er blevet tildelt af borgerne. Den

form for borgerinddragelse eller borgerlig konsultation, der er i fokus, er metoder og fremgangsmåder, som ligger udover det lovpligtige (f.eks. høring af lokalplaner) eller forskellige former for etablerede brugerbestyrelser (f.eks. skolebestyrelser). De situationer, hvor borgerne selv går sammen og skaber foreninger, eller hvor foreninger og virksomheder på eget initiativ går sammen om at styrke det lokale liv mv., er også udeladt af denne artikel. Dette er til trods for, at kommunen ofte inddrages i sådanne aktiviteter, og der på den baggrund godt kunne argumenteres for at være en form for borgerinddragelse, der skaber endnu en informationskanal mellem kommune og det civile samfund. Borgerinddragelsen i denne artikel anvendes som udtryk for, at kommunen tager initiativ til at inddrage borgerne, og ikke at borgerne tager initiativ til at blive inddraget eller de mange forsøg, borgerne på eget initiativ iværksætter i forsøget på at påvirke den politiske beslutningsproces.

Der findes flere pjecer i bruger- og borgerinddragelse udgivet af forskellige offentlige myndigheder. Fx udgav Finansministeriet, Socialministeriet og Kommunernes Landsforening i 2002 pjecen „En offentlig sektor der lytter“ (Finansministeriet et al., 2002), Socialministeriets „Håndbog i brugerinddragelse“ fra 1998 (Socialministeriet, 1998), Indenrigsministeriets betænkning fra 2000 (Indenrigsministeriet, 2000) og Miljøstyrelsens rapport fra 2001 (Miljøstyrelsen, 2001). Trods disse publikationer mangler der stadig en mere principiel diskussion af borgerinddragelse og ikke mindst på hvilket grundlag, en borgerinddragelsesproces ud fra nogle demokratiske principper kan iværksættes. Denne artikel forsøger at tage hul på sådan en diskussion.

Artiklen er forsøgt skrevet, så såvel praktikerne som forskeren med interesse for borgerinddragelse kan drage nytte her af. Det betyder også, at artiklen kan læses på flere måder. Den kan læses fra enden til anden, hvor de principielle argumenter spilles op imod de konkrete erfaringer fra borgerinddragelsesprojekter hovedsageligt fra den kommunale verden. Man kan også tage direkte fat i de konkrete erfaringer. Disse er samlet i tekstbokse løbende i teksten. Lejlighedsvis

benyttes tekstboksen også til at præcisere nogle af de begreber, der benyttes i teksten, eller der henvises til borgerinddragelsesprojekter, relevante publikationer eller interessante hjemmesider med mere information om borgerinddragelse. Vælger man at gå direkte til erfaringerne, er det en god ide først at se på figur 1 på side 8, idet figuren placerer forskellige metoder til borgerinddragelse på de to centrale og klassiske demokratiske idealer.

I næste afsnit opstilles to centrale idealer til borgerinddragelse, som danner rammen for en diskussion af forskellige metoder til borgerinddragelse. De forskellige metoder diskuteres op imod hinanden, og konkrete erfaringer med brugen af metoderne inddrages undervejs. Erfaringer fra konkrete borgerinddragelsesforsøg fremgår af tekstboksene, som kan læses selvstændigt. Således er det muligt kun at fokusere på de konkrete erfaringer og læse uden om de mere principielle diskussioner eller omvendt.

I afsnit 3 diskuteres borgerinddragelse i et mere kritisk lys for at fremhæve, at borgerinddragelse sjældent er en selvindlysende størrelse, og der gives nogle bemærkninger, som man er nødt til at forholde sig til i enhver borgerinddragelsesproces.

Artiklen har ikke et emnemæssigt fokus, men ser specielt på det lokale repræsentative demokrati, som det udspiller sig i Danmarks kommuner og amter. Dermed er det også sagt, at artiklens diskussioner har relevans for andre politiske niveauer.

Når man forsøger at danne sig et billede af borgerinddragelsen i Danmark, viser det sig hurtigt, at der er tale om et meget broget billede. Enkelte kommuner og amter er meget langt fremme og har i en årrække systematisk benyttet forskellige metoder. Andre kommuner og amter er kun så småt begyndt at eksperimentere med borgerinddragelse. Det er ikke tidligere forsøgt systematisk at bidrage med en samlet kortlægning af borgerinddragelsen i de danske kommuner og amter, og denne artikel vil også kun kunne bidrage med forskellige nedslag i de erfaringer, som de offentlige myndigheder har med borgerinddragelse. Formålet er at afdække mange forskellige metoder og sammenligne de forskellige metoders fordele og ulemper, ikke deres udbredelse.

To klassiske demokratiske idealer i borgerinddragelsen

Når diskussionen går på demokrati, deles synspunkterne ofte ind i to hovedkategorier, som betegnes konkurrence- og deltagelsesdemokrati. I konkurrencedemokratiet prioriteres de frie, åbne og periodiske valg, hvor vælgerne overdrager et mandat til politikerne, og hvor borgerrettighederne er garanteret gennem en forfatning. I deltagelsesdemokratiet prioriteres den løbende aktive samtale borgerne imellem og mellem borgerne og politikerne og ikke mindst en direkte deltagelse i at løse de udfordringer, samfundet står overfor. Disse demokratisyn fremstilles ofte som uforenelige (Sørensen, 1997; Nielsen, 1994; Damgaard, 1980). De er uforenelige fordi, når antallet af borgere vokser, bliver det umuligt at gennemføre en grundig debat, hvor alle borgere kan deltage på lige fod endsige blot at samle alle borgere under et tag. Modsat – hvis man afgrænser borgerne eller blot udvælger nogle få – bliver debatten og den grundige diskussion mulig. Derimod får ikke alle borgere lige mulighed for at deltage i debatten. Denne uforenelighed bliver dog i forhold til borgerinddragelse mulig at imødegå ved at kombinere de to klassiske demokratisyn på forskellige måder.

Den konkurrencedemokratiske tanke kan i relation til borgerinddragelse sammenfattes i prioriteringen af *repræsentativitet*. Det vil sige, at alle skal have lige mulighed for at deltage, når borgerne vælger at inddrages i den politiske proces mellem valgene.

Modsat er det i en deltagelsesdemokratiske tanke, hvor det er borgernes grundige refleksion og overvejelser, som står centralt. Denne tanke er sammenfattet i begrebet *deliberation*, som henviser til, at et emne skal overvejes grundigt og debatteres med andre, inden man tager stilling til emnet.

De næste to afsnit diskuterer disse to idealer i borgerinddragelsen, inden det følgende afsnit kombinerer de to idealer i en figur, hvor de forskellige metoder til borgerinddragelse placeres.

Repræsentativitet

Idealet om politisk lighed er meget central i enhver institution, som hævder at være demokratisk. Idealet bygger på, at enhver person skal tælle ens i den politiske proces

– én mand én stemme. Det vil sige lige og almindelig valgret (Rasmussen, 1969).

Som J. S. Mill allerede i 1861 pointerede, er det moderne samfund for stort til, at hele befolkningen kan samles og debattere sig frem til svarene på samfundets udfordringer, og deraf konkluderer Mill, at styret nødvendigvis må bygge på repræsentation. Også i dansk kommunal sammenhæng er det umuligt at samle alle borgere under et tag og lade dem debattere sig frem til de politiske løsninger. Derfor er der behov for en forsamling – kommunalbestyrelsen – som kan varetage denne funktion. Til at vælge denne forsamling bruges almindelige, lige og frie valg, hvor borgerne placerer deres stemme på den kandidat, som de finder er bedst egnet til hvervet som politiker. På trods af, at det er borgerne selv, der udvælger, hvem der skal repræsentere dem, høres det ofte, at politikerne skal være repræsentative i forhold til borgerne – de skal ligne borgerne, have samme meninger og have samme problemer (se Kjær, 2000 for en diskussion). Kun hvis politikerne er fuldt repræsentative, kan de handle i overensstemmelse med borgernes ønsker.

I forhold til borgerinddragelse udspilles den samme problematik. Alle borgere – eller i det mindste alle, som vil blive berørt af beslutningen – har ret til at blive hørt og har ret til at blive hørt med samme styrke. Hvis dette ideal er opfyldt, vil borgerinddragelsen opfylde et ideal om fuld repræsentativitet. I idealet om repræsentativitet ligger altså derfor ønsket om ikke blot at lade „Tordenskjolds soldater“ og ildsjælene komme til orde, men at lade et repræsentativt udsnit af borgerne komme til orde. Dette krav bliver endnu vigtigere, hvis problemstillingen berører et stort antal borgere i dag såvel som fremover. Repræsentativitetsidealet kommer til udtryk i traditionelle kvantitative borgerundersøgelser, hvor man ved lodtrækning på f.eks. personnummer henvender sig til et repræsentativt udsnit af borgere for at høre deres mening om nogle spørgsmål.

Derimod ligger der intet i repræsentativitetsidealet om, at borgerens holdninger skal udspringe af en proces, hvor problemstillingen er blevet debatteret – det er de umiddelbare holdninger, som er i fokus. At borgerne skal have mulighed for at debattere problemstillingen, inden de giver udtryk

De to demokratiske idealer kan allerede findes i debatten om tilblivelsen af den danske grundlov, hvor N.F.S. Grundtvig stod som en stærk fortaler for deliberationsidealet – den demokratiske samtale. Senere videreudviklede Hal Koch det demokratiske samtaleideal. Koch erkendte, at afstemninger kunne være nødvendige, men kun efter at sagen er debatteret og i tilfælde af, at det ikke har været muligt at finde en konsensusløsning. Demokratiet er en livsform, et livstempo, som mennesket gradvist tilegner sig. Opdragelse og oplysning er ubetinget det vigtigste i et demokratisk samfund, og uden dette bliver demokrati en farlig ting. „*Demokratiets væsen er nemlig ikke bestemt ved afstemninger, men ved samtalen, forhandlingen, ved den gensidige respekt og forståelse og ved den heraf fremvoksende sans for helhedens interesse*“, som det hedder i Kochs lille bog fra 1945.

Juraprofessoren Alf Ross modsatte sig Kochs opfattelse af demokrati som livsform og argumenterede for, at demokrati blot er en metode. Gennem flertalsafstemninger og sikringen af de civile frihedsrettigheder vil individet opnå maksimal selvstændighed, og på den baggrund behøver individer kun at inddrages ved de periodiske, åbne og frie valg.

De to demokratisyn repræsenterede ved Hal Koch og Alf Ross's tanker er dog langt mere nuancerede end blot henholdsvis deliberations- og repræsentativitetsidealet. Nedenstående tabel opsummerer de to modstridende demokratiske grundtanker mere generelt.

	Konkurrencedemokrati	Deltagerdemokrati
Demokrati som	Metode	Livsform
Interesser	Dannes udenfor den politiske proces	Dannes i den politiske proces
Rettigheder	Frihed fra tvang	Forpligtelser
Legitimering	Flertallet	Fællesskabet
Beslutningsform	Afstemning	Samtale
Menneskesyn	Individuelt	Socialt

Kilde: Ross, 1946/1967; Koch, 1945/1991; Hansen, 2003; Eriksen & Weigård, 1999; Hansen, 2000; Damgaard, 1980; March & Olsen, 1989; Hansen, 1999.

Traditionelle bruger- og borgerundersøgelser, i form af spørgeskemaer eller telefoninterview med kommunernes borgere og brugere, er for længst blevet hverdagskost i landets kommuner. Fokus i disse undersøgelser er at opnå indsigt i de umiddelbare holdninger til nogle forudbestemte spørgsmål blandt et repræsentativt udsnit af kommunens borgere og brugere.

Som eksempel gennemførte PLS Rambøll i 2001 en undersøgelse af Odense borgernes tilfredshed med den kommunale service og synet på skatter og afgifter. Der blev gennemført 2000 telefoninterviews med et udsnit af borgerne på 15 år og op efter. Undersøgelsen konkluderer blandt andet, at 63,2 procent af Odenses borgere foretrækker at betale den samme skat og have det samme serviceniveau som nu. Endvidere viser undersøgelsen, at borgerne er mere tilfredse med den service, de selv har benyttet eller benytter modsat den service, de kun har kendskab til fra anden side – brugere er altså mere tilfredse end borgere (www.odense.dk/filer/stat/nyhed/2001/nybrev01.pdf).

Boks 1:
**Repræsentativitet og
deliberationsidealet i den
danske demokratidebat**

Boks 2:
**Borgerundersøgelse
i Odense Kommune**

for deres holdning, er netop, hvad det andet demokratiske ideal i borgerinddragelsen prioriterer.

Deliberation

Deliberation, forstået som den demokratiske samtale, – overvejelse, rådslagning og refleksion – bygger på det ideal, at holdninger

udspringer fra en proces, hvor problemstillingen er blevet vendt og drejet og diskuteret i en aktiv og fri debat på baggrund af en større viden. Ofte kan problemstillingerne være komplicerede og kræve en del viden, før man meningsfyldt kan tage stilling til problemstillingen. I komplicerede sager kan det derfor være problematisk blot at bede borgerne om

Boks 3:
Fremtidsværksted som oplæg til ny kommuneplan i Stevns Kommune

Fremtidsværkstedet blev gennemført i 1999 og forløb fra fredag aften til søndag eftermiddag. Som inspiration til diskussionerne startede fremtidsværkstedet med forskellige oplæg om forskellige muligheder for Stevns Kommune. Over weekenden diskuterede deltagerne problemstillingen i mindre grupper kombineret med forskellige plenumdebatter. Debatten forløb fra identificering af udfordringer/problemer til formuleringen af løsninger og mål for kommunens fremtidige virke.

Deltagerne tilmeldte sig selv til at deltage i fremtidsværkstedet ved at besvare en annonce i lokalpressen. 65 tilmeldte sig på eget initiativ, og ud af disse blev 52 udvalgt, så gruppen var et relativt bredt udsnit af borgere. Repræsentative var deltagerne dog ikke idet de borgere, som havde meldt sig, netop var Tordenskjolds soldater præget af at være aktive i andre kommunale sammenhænge f.eks. i andre typer af borgermøder eller aktive i partipolitik eller interesseorganisationer (Jensen et al., 2000).

at tage stilling til spørgsmål, uden de har haft mulighed for at tænke spørgsmålene igennem, samle information og i det hele taget danne sig en mening om spørgsmålene, inden borgeren bliver bedt om at tage stilling.

Deliberationsidealet fremhæver, at det er centralt at give borgerne mulighed og lejlighed til at debattere temaerne igennem, inden holdningerne bliver udtrykt. Jo mere komplicerede og informationstunge problemstillingerne er, desto vigtigere bliver deliberationsidealet.

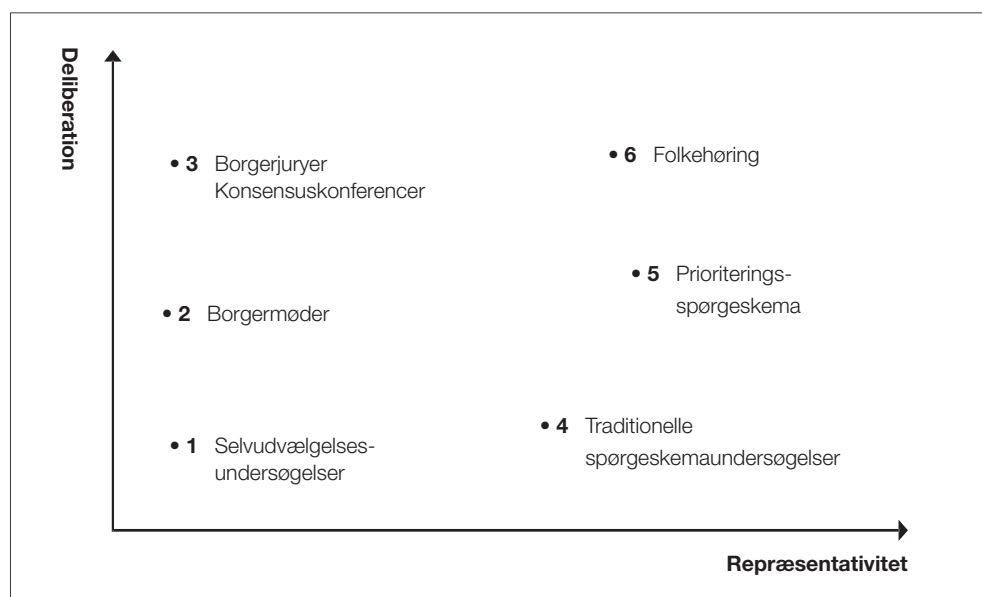
Hvis man kombinerer de to idealer i en figur, kan man placere de forskellige metoder til borgerinddragelse i forhold til, hvordan de opfylder repræsentativitets- og deliberationsidealet. Næste afsnit diskuterer de konkrete metoder.

Metoder til borgerinddragelse

I nedenstående figur 1 kombineres de to idealer repræsentativitet og deliberation. I figuren er forskellige metoder til borgerinddragelse placeret i forhold til, i hvilken grad de prioriterer og opfylder idealerne om deliberation og repræsentativitet.

Den første metode, hvormed borgerne kan give udtryk for deres meninger, er gennem individuelle selvudvælgelsesundersøgelser og klager (1). Det, der kendetegner denne metode, er, at den hverken er deliberativ eller repræsentativ. Meninger er udtrykt individuelt, og man tager ofte selv initiativ til at give udtryk for sin mening. Et eksempel på denne måde er, når en fjernsynsudsendelse giver seerne mulighed for at stemme via telefonen eller ved de utallige afstemninger på Internettet om en given problemstilling. Deltagerne i sådanne målinger og

Figur 1:
Forskellige metoder til borgerinddragelse



**Boks 4:
Deltagelsesbudgettering
i Brasilien**

Et at de mest vidtrækkende direkte demokratiske tiltag gennemføres årligt i mere end hundrede brasilianske byer. Deltagelsesbudgetteringen foregår i to trin. Først bliver alle borgerne inviteret til lokale stormøder, hvor borgmesteren fremlægger, hvad byen/kommunen har gennemført i det forløbende år efterfulgt af en kort regnskabsfremlæggelse. Borgerne kan så komme med spørgsmål og forslag til nye tiltag. Afslutningsvis vælger forsamlingen nogle delegerede, som skal arbejde videre med processen.

Oftest deltager mere end 1000 eller omkring ca. 10% af borgerne i deres lokale stormøde. På næste trin mødes de delegerede fra stormøderne for at udarbejde det kommende års kommunalplan ud fra de principper, som blev udstukket på stormøderne. Stor set alle latinamerikanske lande har i dag indført en eller anden form for deltagelsesbudgettering på kommunalt niveau (Avritzer, 2002; Baiocchi, 2001; Fung, 2003).

Der findes en mængde mere eller mindre permanente og etablerede metoder til borgerinddragelse på verdensplan. Erfaringer fra disse er opsamlet på www.toolkitparticipation.com. For specifikke amerikanske erfaringer henvises til „www.americaspeaks.org“ og „www.demos-usa.org“, mens canadiske erfaringer er at finde på „www.vcn.bc.ca/citizens-handbook“. Teorell (2001) diskuterer ud fra et svensk perspektiv nogle af erfaringerne med borgerinddragelse.

afstemninger er langt fra repræsentative for borgernes meninger og sandsynligvis heller ikke for seerne af den givne udsendelse eller de besøgende på siden på Internettet, hvor afstemningen foregår. Endvidere har deltagerne ikke haft mulighed for at indgå i en diskussion med andre deltagere, inden de afgav deres stemme. Et andet eksempel kunne være klager over en kommunes serviceydelser. Den person, der klager, har haft ringe mulighed for at diskutere med andre borgere i samme situation, inden klagen afsendes, og det er ikke sandsynligt, at klagen repræsenterer borgernes meninger generelt. Et tredje eksempel på denne metode er f.eks., når et medie spørger tilfældige folk på gaden om deres mening – de såkaldte *vox pop*'s. De meninger, man får en indsigt i, er ikke repræsentative, og personerne har ikke haft

mulighed for at diskutere problemstillingen med andre, inden de bliver bedt om at give udtryk for deres mening.

Ved borgermøder og andre typer af offentlige møder (2) er der mulighed for deliberation, men det kniber med repræsentativiteten. Deltagerne afspejler ofte personer, som på eget initiativ møder op, og da deltagelsen kræver, at deltagerne møder op på et bestemt sted på et bestemt tidspunkt, er repræsentativiteten ofte endnu ringere end ved simple selv-udvælgelsesundersøgelser. Derfor kan deltagerne ved disse møder bedst betegnes som *Tordenskjolds soldater*. Deltagelsesformen er oftest i form af protest eller klager, som er domineret af ildsjæle, som har sagen meget kær. På den måde bliver særinteresserne fremhævet, hvilket gør prioriteringer vanskelige samtidigt med, at hel-

**Boks 5:
Teknologirådets
Konsensus
Konferencer**

Teknologirådet er en selvejende institution oprettet af Folketinget, som har til opgave at fremme teknologidebatten, vurdere teknologiens muligheder og konsekvenser samt rådgive Folketinget og regeringen. I deres rådgivningsproces har rådet udviklet og afprøvet en mængde metoder til at inddrage borgerne. Konsensus Konferencerne er deres flagskib.

Ved disse konferencer mødes 10-15 udvalgte borgere med vidt forskellig baggrund og debatterer et givent emne med eksperter og med hinanden. Konferencen løber over et par dage og afsluttes med, at deltagerne selv skal udarbejde et dokument formuleret, så alle deltagerne i videst muligt omfang er enige deri. Konferencerne er ofte åbne for offentligheden og afsluttes ofte med et pressemøde, hvor deltagerne præsenterer deres konklusioner. Der er afholdt mere end 20 Konsensus Konferencer de sidste par år. Med emner spændende vidt fra gen-teknologi til prisen på benzin (Andersen & Jæger, 1999; Klüver, 1995; Teknologirådet, 1994; 2002; www.tekno.dk). Også på internationalt plan er der eksperimenteret med Konsensus Konferencer (se f.eks. www.loka.org/pages/worldpanels.htm).

**Boks 6:
Borgerjuryer i
England og USA**

Oprindeligt blev borgerjuryer modellen udviklet i USA tilbage først i 70'erne af The Jefferson Center. Processen begynder med, at omkring 18 deltagere bliver inviteret til at deltage i borgerjuryen. Deltagerne er sådan udvalgt, at de dækker et bredt alders-, uddannelses- og erhvervmæssigt spænd.

Borgerjuryen gennemføres over fire dage, hvor deltagerne ledet af en neutral moderator indkalder eksperter og politikere til at få belyst temaet for borgerjuryen. Temaet er på forhånd fastsat af arrangørerne.

Som afslutning præsenterer deltagerne deres anbefalinger for offentligheden. Der er ofte en stærk norm bag metoden, som betyder, at juryernes anbefalinger er bindende for f.eks. kommunalbestyrelsens beslutninger eller i det mindste, at kommunalbestyrelsen begrundes, hvorfor den ikke vil følge juryens anbefalinger (Crosby, 1995; Crosby et al., 1986; Smith & Wales, 1999; Smith & Wales, 2000; Barnes 1999; Lenaghan, 1999; www.jefferson-center.org; www.ippr.org).

hedssynet skubbes i baggrunden. Da debatten er domineret af ildsjæle, som ofte har stærke og forudfattede meninger, kan debatten have svært ved at flytte meningene også selvom, der bliver rejst meget stærke argumenter og indvendinger. Tillige bliver debatten ofte tilbageskuende fokuseret på problemer frem for at være fremadrettet og fokuseret på løsninger. I forbindelse med borgermøder sker det også ofte, at politikerne debatterer mere med hinanden end med borgerne eller blot udlægger argumenterne efterfulgt af en overfladisk spørgerunde blandt de fremmødte. Endvidere giver et to-timers borgermøde sjældent mulighed for, at man kan komme i dybden med problemstillingen. Ikke desto mindre kan et borgermøde være med til at tage „trykket af ballonen“, da den åbner for en kanal, hvor borgerne kan komme til udtryk og få afløb for deres meninger og ikke mindst give den offentlige myndighed mulighed for efterfølgende at løse de problemstillinger, der blev rejst på borgermødet. Men som andre inddragelsesformer forpligter inddragelse, idet den er med til at skabe nogle forventninger blandt borgerne, at de problemer, der blev

rejst, bliver fulgt op af politiske handlinger.

I den tredje kategori er borgerjuryer og Konsensus Konferencer (3), men også fremtidsværksteder og fokusgrupper hører til denne kategori. Fælles for denne kategori er, at deliberation er omdrejningspunktet. Selvom der oftest forsøges at sammensætte en deltager-skare, hvor mange forskellige holdninger er til stede, vil der ofte være tale om en lille udvalgt skare, omkring 20 deltagere. Endvidere er resultatet ofte sammenfattet i en rapport enten skrevet af deltagerne selv eller af en sekretær fra kommunen eller et konsulentfirma. I borgerjuryerne lægges vægt på, at borgerne indkalder eksperter, som de udspørger, mens der på Konsensus Konferencer lægges vægt på, at deltagerne skal forsøge at blive enige om deres anbefalinger. Ofte kombineres de to elementer. Vægtlægningen af konsensus i processen skaber en fare for, at visse argumenter bliver holdt ude af processen, fordi det kan være svært at gå imod en fremherskende konsensus. Hvis man lægger et krav om konsensus ned over borgerinddragelsesprocessen, får mødelederen/ordstyreren et meget vigtigt hverv i at hjælpe

**Boks 7:
Inddragelse af borgerne
i kommunalplansarbejde
i Ringe Kommune**

I 2000 inviterede Ringe Kommune ca. 60 borgere til at indgå i én af syv arbejdsgrupper. Over et halvt år mødtes arbejdsgrupperne 4 til 6 gange. Deltagerne var udvalgt, så de i deres daglige arbejde beskæftigede sig med områder eller gennem deres fritidsliv var bekendt med temaet for arbejdsgruppen. Ud over borgerne deltog også to byrådsmedlemmer i arbejdet i hver gruppe.

Hvert gruppemedlem fik ved starten af processen en arbejdsmappe med fakta om emnet og nogle udkast til forskellige muligheder indenfor deres tema. Grupperne indkaldte i enkelte tilfælde eksperter, og i andre tilfælde tog de på studieture. Grupperne konkluderer deres arbejde i nogle konkrete mål og projekter for kommunens fremtidige virke, som blev sammenfattet i en rapport udarbejdet af kommunen. Denne rapport blev udgangspunktet for kommunalbestyrelsens videre arbejde med at udarbejde en ny kommuneplan (www.ringe.dk).

deltagerne, som har holdninger, der strider mod enigheden, for at undgå en ensretning i debatten.

Traditionelle kvantitative meningsmålinger (4) opfattes i denne sammenhæng som spørgeskema- eller telefoninterview-undersøgelser. Disse undersøgelser bygger på repræsentative udtræk i fx folkeregister eller udtræk på telefonnummer. Et andet kendetegn ved de traditionelle meningsmålinger er, at folk ikke nødvendigvis har taget stilling til den problemstilling, der bliver spurgt ind til, og ofte vil deres mening altså ikke eksistere, før de svarer. Endvidere har deltagerne ikke haft lejlighed til at samle information om emnet eller debattere det med andre.

Prioriteringsspørgeskemaer (5) er en avanceret form for spørgeskema, som betyder, at borgerne undervejs bliver bedt om at træffe nogle valg, samtidigt får de information og argumenter fremlagt undervejs i spørgeskemaet (Neijens, 1987). Denne form for spørgeskemadesign er endnu ikke benyttet ret meget herhjemme, men der har været forsøg med f.eks. at oplyse priserne på forskellige kommunale servicetilbud og dernæst spørge ind til, i hvilken grad man skal øge udbuddet af tilbuddet. Forsøgene viser blandt andet, at hvis borgeren bliver bekendt med de reelle omkostninger, er de mere skeptiske med at udvide de kommunale serviceudbud (Winter & Mouritzen, 2000). Modsat kan man også

Folkehøringsmetoden fik premiere i Danmark i foråret 1999 i en regional udgave. Fyns Amt brugte metoden til at debattere den fynske sygehusstruktur. Et repræsentativt udsnit på i alt 75 borgere deltog i folkehøringen.

Deltagerne blev rekrutteret gennem en traditionel meningsmåling over telefonen. Ved telefonrekrutteringen blev også borgernes socio-demografi og meninger til den fynske sygehusstruktur kortlagt. De borgere, som accepterede tilbuddet om at deltage i en debatdag om det fremtidige fynske sygehusstruktur, blev stillet de samme holdningsspørgsmål, da de mødte frem til debatdagen og ved afslutningen af debatdagen.

Inden deltagerne mødte frem, fik de tilsendt et kort og nuanceret oplysningsmateriale om debattens hovedtemaer. På selve debatdagen foregik diskussionerne i mindre grupper ledet af en neutral moderator såvel som samlet i plenum, hvor politikerne kunne svare på spørgsmålet.

Analysen af holdningsændringerne viste, at mange ændrede markant holdning. Ved folkehøringens afslutning gav de fynske deltagere udtryk for, at de i stor udstrækning gerne ville bevare de mindre sygehuse. Men samtidig gik de ind for specialisering og centralisering, hvis det kunne give forbedret behandlingskvalitet eller forbedringer i mulighederne for at investere i nyt behandlingsapparat.

Borgernes egen evaluering fortalte bagefter om et arrangement, der i usædvanlig grad havde mødt forventningerne om lydhørhed, gensidig forståelse og dybere viden for deltagerne.

De lokale medier blev inddraget til at formidle processen ud til et bredere udsnit af befolkningen (Hansen, 2000; Hansen 2000b; Hansen, 2004; Fiskkin, 1991; Fishkin, 1997)

Boks 8:
Folkehøring om den
fynske
sygehusstruktur

Svarene i sådanne undersøgelser kan derfor betegnes som et snapshot af meninger og rapporter i højere grad mediernes behandling af et givet emne end en selvstændig og oplyst stillingtagen. De traditionelle undersøgelser bruges, når repræsentativitetsidealet er højere prioriteret end deliberationsidealet. Det kunne være i situationer, hvor temaet har været behandlet grundigt i medierne, så borgerne har haft mulighed for at samle information og på den baggrund dannet sig en mening eller i situationer, hvor emnet skønnes at være af en sådan karakter, at en umiddelbar stillingtagen synes meningsfyldt.

hævde, at for mange kan det være svært at forholde sig til de beløbsmæssige størrelser.

Folkehøring (6) er metoden, som bedst kombinerer repræsentativitet og deliberation. Man udvælger et repræsentativt udsnit af borgerne, og lader dem deltage i et arrangement, hvor de har mulighed for at diskutere med hinanden, politikere og eksperter på baggrund af en større viden om en given problemstilling. Deltagerne bliver spurgt om deres holdning til den givne problemstilling før folkehøringen, i starten af folkehøringen og ved afslutningen af folkehøringen. På den måde kan man opnå indsigt i, hvordan

Holbæk Kommune har tradition for at arbejde med flerårige visionsplaner for kommunens virke. I efteråret 2002, hvor visionsplanen stod for at skulle fornyes, besluttede kommunalbestyrelsen at gennemføre et visionsseminar med et repræsentativt udsnit af Holbækborgere. I alt 75 Holbækborgere deltog i et to dages seminar over en weekend på det lokale seminarium.

Inden ankomsten fik deltagerne tilsendt et informationsmateriale, som ridsede de forskellige temaer op og havde faktuel information om kommunen. Dette materiale blev også offentliggjort i den lokale avis.

Borgerne blev ved ankomst inddelt i tilfældige grupper, så borgere med vidt forskellige erhvervs- og uddannelsesmæssig baggrund blev sat sammen. Gruppen var sammen begge dage, hvor gruppen brugte ca. 2 timer på hvert emne. 5 emner blev debatteret: småbørnsområdet, skoleområdet, ældreområdet, job, erhverv og uddannelse samt by- og trafikplanlægning og miljø. Hver gruppe kom med et oplæg inden for hvert emne, som blev præsenteret i plenum for de andre grupper og politikere. Afslutningsvis besvarede deltagerne også et spørgeskema omhandlende deres holdninger til de 5 emner.

Kommunalpolitikere blev parret i par, én fra hver side i byrådet. Hvert par var ordstyrer for en gruppe. Politikerne var blevet grundigt instruerede i, at de skulle forholde sig neutrale i debatten og kun fungere som ordstyrere og eventuelt bidrage med faktuel viden om kommunens virke. Denne inddragelse af politikere var et stort plus for arrangementet. På den ene side fik politikere en direkte indsigt i de argumenter, der rørte sig blandt borgerne, og på den anden side fik borgerne kommunikeret deres argumenter og holdninger direkte til kommunalbestyrelsen.

Analysen af debatten og deltagerne svar i spørgeskemaet viste en stor idérigdom blandt deltagerne. Samlet set var arrangementet præget af en stor tilfredshed fra deltagerne side, men det var også samtidigt et arrangement, hvor deltagerne gav udtryk for at være villige til at tage et øget ansvar for deres egen hverdag og udvise stor økonomisk realisme for den kommunale økonomi. Et par måneder efter arrangementet vedtog kommunalbestyrelsen en ny visionsplan. I denne plan var mange af idéerne taget direkte fra deltagerne idéer, som kom frem på visionsseminaret.

For at brede debatten ud åbnede kommunen ved samme lejlighed en hjemmeside, hvor man kunne skrive debatindlæg. Dette blev dog ingen succes, da meget få borgere valgte at benytte denne mulighed (Hansen & Pedersen, 2002; www.holbkom.dk).

meninger udvikler sig gennem hele processen. Folkehøringen giver et indtryk af borgernes meninger, som de ville have været, hvis alle borgerne havde haft lejlighed til at indgå i en lignende proces, hvor en problemstilling bliver vendt og drejet i en debat med andre borgere, politikere og eksperter, og hvor deltagerne har opnået en større viden om emnet, inden de tager endelig stilling. Folkehøringen skaber og stimulerer derved mulighed for en grundig debat, som opfylder ideal-betingelserne for en oplyst debat blandt ligeværdige borgere.

Figur 1 på side 8 viser, hvordan de forskellige metoder opfylder deliberations- og repræsentativitetsidealet. På den måde kan figuren bruges til at diskutere de forskellige metoder. I næste afsnit følger nogle generelle betragtninger i forhold til borgerinddragelse og brugen af IT i denne proces.

Nogle generelle betragtninger i forhold til borgerinddragelse

I dette afsluttende afsnit berøres nogle generelle og til dels kritiske bemærkninger i forhold til borgerinddragelse. Desuden diskuteres kort forskellige erfaringer med brugen af Internettet og anden Informations- og Kommunikationsteknologi (IKT) i relation til borgerinddragelse. Afslutningsvis berøres nogle af de centrale spørgsmål, man med fordel kan tage stilling til, når man planlægger et borgerinddragelsesprojekt.

IT i borgerinddragelse

Den stigende udbredelse af Internettet blev af mange opfattet som en anledning til at gøre borgerinddragelsen onlinebaseret. Borgerne skulle via e-mails, chat-rooms og online-baserede interaktive konferencer give udtryk for deres meninger og kommentere andres indlæg. Erfaringer fortæller desværre en

anden historie, da få borgere deltog i online-projekterne. Endvidere viste det sig, at de borgere, der deltog, var de samme, som ofte giver deres mening til kende i andre sammenhænge. F.eks. skriver de læserbreve eller henvender sig direkte til politikerne. Internettet har på den baggrund i meget høj grad været med til at skabe endnu en kanal for de stærke og aktive borgere (Torpe, 2002:11; Nielsen & Ulrich, 2002; Hoff et al., 1999), men også samtidigt en kanal, hvor det er blevet lettere at kontakte politikerne og administrationen direkte og ikke mindst lettere at få adgang til information om f.eks. det offentlige serviceniveau for de i 2002 næsten 50% af alle danskere over 18 år, som benytter Internettet som dagligt redskab. Det må dog påpeges, at undersøgelser viser, at aldersmæssigt er der et stort skel mellem den unge og den ældre del af befolkningen, idet 95% af aldersgruppen mellem 18-29 år er på Internettet, mens det for grupper ældre end 60 år kun er 20% (Eberhardt, 2002).

I mange sammenhænge er det næsten blevet en norm, at kommunen etablerer debat på den kommunale hjemmeside, men som eksempel fra Odense Kommune tydelig-

gør, kan det være meget svært at få gang i debatten. Endvidere kan det overvejes, hvilke emner der er egnet til hjemmesidedebat og ikke mindst, hvad formålet med en sådan debat skal være. Torpe (2002:12) påpeger, at det er vigtigt, at emnet har en konflikt indbygget. En pointe, som man også kan drage fra en mere teoretisk vinkel, hvor argumentet lyder, at samtalen eller deliberation synes unødvendig, hvis der på forhånd er enighed om udfaldet (Gutmann & Thompson, 1996; Hansen, 2004).

Internettet og digital borgerbetjening er kommet for at blive og er fremtiden, men den digitale kommunikation vil vanskeligt kunne erstatte den personlige kommunikation mellem borgere og mellem borgere og politikere, hvilket visse typer af borgerinddragelse prioriterer.

Fleere kommuner har indført digital borgerbetjening, som ifølge Kommunernes Landsforening har vist et betydeligt udviklingspotentiale (KL i Torpe, 2002). Derimod har borgerinddragelsen ved brug af Internettet stået i relativ stampe de sidste par år uden meget nytænkning. Det har endnu ikke været afprøvet i den kommunale verden f.eks. at

I 2003/2004 overvejer Odense Kommune en ny kommunal struktur. I den forbindelse er der etablerede et debatforum på kommunens hjemmeside, hvor borgerne via Internettet kan indsende forskellige debatindlæg. På hjemmesiden kan man finde borgmesterens synspunkt i debatten og forskelligt baggrundsmateriale om den nye struktur.

Færre end 10 forskellige personer har lagt et indlæg ud på debatsiden siden borgmesteren bidrog med det første indlæg i de 6 måneder, siden debatsiden har eksisteret (www.odense.dk).

Boks 10:
Debat på Internettet i
Odense Kommune

Ved årsskiftet 2002/2003 blev den første online folkehøring afholdt. Forløbet foregik på samme måde som traditionelle folkehøringer, men med den store forskel, at dialogen foregik fra deltagerens eget hjem via Internettet.

280 repræsentativt udvalgte amerikanere deltog i denne online folkehøring. Deltagerne havde inden debatten fået tilsendt oplysningsmateriale om emner, der skulle diskuteres, og de deltagere, som ikke havde computer og internetforbindelse, fik dette stillet til rådighed.

Selve debatten foregik i mindre grupper med 10 til 20 deltagere styret af en neutral moderatør. Deltagerne kunne både skrive og tale direkte med hinanden via nettet.

Før og efter debatten blev deltagerne stillet de samme holdningsspørgsmål, og analyser af resultaterne viste store meningsændringer på grund af debatten.

Debatten foregik over 4 uger, hvor deltagerne mødtes to gange hver uge via Internettet og diskuterede i en time. Som afslutning på hver session stillede deltagerne nogle spørgsmål til eksperter, som så svarede gruppen til næste gang, deltagerne mødtes (www.pbs.org/newshour/btp/polls.html).

Boks 11:
Online folkehøring i USA

anvende SMS-beskeder som borgerinddragelse eller at etablere virtuelle konferencer, hvor borgerne kan debattere, mens de både kan se og høre hinanden. Dette er til trods for, at disse redskaber er benyttet i mange andre sammenhænge. F.eks. mediernes stadig større brug af SMS-afstemninger eller den amerikanske online folkehøring nævnt ovenfor.

Der er mange muligheder i brugen af Internettet i borgerinddragelsen, men det er vigtigt ikke blot at tænke kreativt og se nye muligheder i teknologien, men også at holde sig for øje hvilke formål, der er med inddragelsen. Tillige fremhæves det af Torpe (2002), at en af mulighederne i brugen i IKT netop ligger i at benytte Internettet til at nå afgrænsede og specifikke grupper af bor-

dette ansvar. Hvis kommunen tager initiativ til et større borgerinddragelsesprojekt, hvor deltagerne diskuterer og i sidste ende sender sine anbefalinger videre til kommunalbestyrelsen, som dernæst vedtager deltageres anbefalinger, kan det opfattes som en forskydning af eller ligefrem delegering af beslutningskompetencen. Politikerne hævder på den ene side, at de fulgte de deltagende borgers anbefalinger, men disse borgere kan jo ikke stilles til ansvar for deres anbefaling. På den baggrund kan der i ethvert borgerinddragelsesprojekt opstå en uklar ansvarsfordeling mellem deltagere, borgerne og politikere. Løsningen på denne problematik er for det første altid at få meldt klart ud, at borgerinddragelse altid kun er rådgivende i forhold til kommunalbestyrelsen, og at politikere

**Boks 12:
Ordet er frit i
Hals Kommune**

Med større million tilskud over en årrække fra Det Digitale Nordjylland iværksatte Hals Kommune i 2001 forskellige projekter, som havde til formål at bruge Internettet til at øge borgerinddragelse samt ikke mindst at udvikle borgernes kompetence til at anvende Informations- og Kommunikationsteknologi (IKT) i det daglige.

Tillige blev der opstillet pc'er i forskellige foreninger og ældrecentre for at lette adgangen til Internettet og arrangeret gratis kurser i brugen af IKT. En stor del af projektet fokuserer altså på at styrke borgernes IKT kompetence og adgang til Internettet.

Som en videreudvikling på projektet blev der under titlen *ordet er frit* oprettet et debatforum på hjemmesiden www.hals.dk, hvor borgere, virksomheder, foreninger og politikere kan debattere med hinanden. I de første 8 måneder debatsiden var i luften kom der 143 indlæg fra 51 forskellige personer fordelt på 35 borgere og 11 politikere. Dertil kommer at 7.300 forskellige IP adresser har besøgt portalen i perioden. Præcist hvor mange personer, der har besøgt portalen, er ikke muligt at beregne (Nielsen & Ulrich, 2002; www.hals.dk; www.halskom.dk; www.detdigitalenordjylland.dk).

gere som eksempelvis foreninger og institutioner. Ved at målrette borgerinddragelse til specifikke grupper giver det bedre mulighed for at designe inddragelse, så man imødeser problemet med, at ofte kun de stærke deltager i borgerinddragelse via Internettet. Erfaringer fra Det Digitale Nordjylland viser også, at det er muligt at bruge Internettet til at skabe mere permanente internetbaserede netværk for erfaringsudveksling mellem foreninger og mellem virksomheder (www.detdigitale.nordjylland.dk).

Hvem har ansvaret for beslutningerne?

Ansvar for de politiske beslutninger, der træffes i kommunen, ligger selvfølgelig hos kommunalbestyrelsen, men borgerinddragelsen kan i enkelte sammenhænge udfordre

aldrig vil basere deres endelige beslutning udelukkende på anbefalinger fra borgerinddragelsesprojektet, men altid på en flerhed af information, og at borgerne, som ikke deltog i projektet, altid er velkomne til at give deres mening til kende på anden vis f.eks. ved at kontakte politikere direkte.

Det afhænger meget af projektet, hvilken rolle politikere spiller i borgerinddragelsen. På den ene side er det vigtigt at inddrage politikere så meget i projektet som muligt, fordi det for det første viser deltagerne vigtigheden af projektet og muliggør en dialog direkte mellem deltagere og politikere. Direkte deltagelse fra politikere signalerer også, at borgerinddragelsen har høj politisk prioritet og fokus, hvilket er med til at styrke deltagelsen blandt borgerne (Rieper, 2002).

Inddragelsen af politikerne i forløbet betyder også, at politikerne får direkte indsigt i den proces, som deltagerne indgår i. En direkte inddragelse af politikere fjerner også så at sige det filter, der ligger i, at politikerne først efter projektet får fremlagt en rapport med resultater fra borgerinddragelsen.

På den anden side betyder inddragelsen af politikerne direkte i processen, at der kan være fare for, at man flytter dialogen fra borger til borger og i værste fald til envejskommunikation fra politikere til borgere. Endvidere er få borgere vant til at diskutere politik på samme måde, som politikerne er det. De kan nemt føle sig utrygge ved, at politikerne med de gode retoriske evner er en del af diskussionerne og vil derfor have svært ved at få deres mening frem.

Ved at afveje fordele og ulemper ved at politikere direkte involveres i borgerinddragelsesprojektet, kan man skabe plads for, at begge hensyn tilgodeses ved at have debatsessioner, hvor politikerne er til stede, og hvor de ikke er til stede.

Hvad er formålet med borgerinddragelsen?

Der kan være en mængde af gode grunde til at inddrage borgerne i den politiske beslutningsproces. Et formål kunne være at få styrket støtten blandt borgerne til beslutningerne og ikke mindst deres implementering. Et andet formål kunne være at skabe kvalitativt bedre beslutninger, skabe nye idéer og se nye muligheder, som går på tværs af de traditionelle og måske relativt rodfæstede konfliktlinier i kommunalbestyrelsen. Et tredje formål kunne være at uddanne borgerne til aktive medborgere, hvor de tager aktivt del i det politiske liv i kommunen, og hvor de bliver bedre til at forstå og tage stilling til kommunale problemstillinger. Et fjerde formål kunne være, at borgerinddragelsen skal være med til at øge den gensidige forståelse mellem borgerne og styrke respekten for modsatrettede meninger. Et femte formål kunne være, at borgerinddragelsen skal give det politiske system ikke bare indsigt i borgernes ønsker, men også mulighed for at skabe direkte dialog mellem borgere og politikere.

Listen med forskellige formål for borgerinddragelsen er langt fra udtømmende, men pointen er, at det er centralt at gennemtænke, hvad det primære formål med projektet er,

da det er snævert knyttet til selve designet af det videre forløb. De ovenstående formål er ikke nødvendigvis i modstrid med hinanden snarere tværtimod, men jo mere præcist man kan definere formål, desto bedre mulighed er der for at designe inddragelsesprocessen, så netop dette formål tilgodeses.

Hvilke temaer ønsker vi at diskutere?

Man kunne godt lade det være relativt frit, hvad temaerne for borgerinddragelse skal være, men det vanskeliggør planlægning. På den ene side skal der være mulighed for, at borgerne kan være med til at sætte dagsordenen, men samtidigt er der det hensyn, at projektet kommer i dybden med temaer, som kommunalbestyrelsen ser som vigtige, og som passer ind i kommunalbestyrelsens videre beslutningsproces. En komplet åben dagsorden kan skabe en fare for, at diskussionen, spørgeskemaerne med videre bliver for diffus og virker mere som brainstorm, hvor konkrete anbefalinger kommer i baggrunden. Umiddelbart bliver der på den baggrund nødt til at være en overvægt af det forudbestemte og veldefinerede frem for at lade dagsordenen blive sat af deltagerne ved borgerinddragelsens begyndelse.

Jo vanskeligere og mere komplekse temaerne er for borgerinddragelsen, desto længere tid og mere information har borgerne behov for, som grundlag for at træffe en oplyst og selvstændig beslutning. Endvidere, jo flere værdikonflikter og afvejninger, der indgår i temaet, jo vigtigere kan det tænkes at inddrage borgerne. Hvis løsningen er givet på forhånd, eller det blot er et spørgsmål om f.eks. en økonomisk afvejning uden indbyggede værdikonflikter, synes inddragelsen af borgerne mindre væsentlig på dette tema i forhold til kvalitativt at forbedre beslutningen.

Hvilke borgere ønsker vi at inddrage?

Det er umuligt at inddrage alle borgerne, så oftest kan det tænkes, at der sigtes mod den repræsentative deltagerkare. På den måde er meninger og problemer fordelt på samme måde blandt deltagerne som blandt borgerne generelt. En sådan repræsentativ gruppe vil altså med en vis sandsynlighed komme frem til samme resultat, som hvis alle borgere blev inddraget.

Men i mange sammenhænge ønsker man

at inddrage specifikke grupper af borgere, f.eks. virksomhederne eller foreningerne i kommunen. I sådanne tilfælde vil det være et repræsentativt udsnit blandt virksomhederne eller foreningerne, som man forsøger at inddrage.

Ud over de borgere, som deltager i egen-skab af at være borgere, vil det også være naturligt at inddrage borgere, som har en lidt anden status i projektet. F.eks. virksomhedsledere kunne inddrages som ekspertvidner for virksomhedernes behov, eller enkelte institutionsledere kunne inddrages som ressourcepersoner på institutionernes behov. Det kan altså være nødvendigt at inddrage forskellige ressourcepersoner udover dem, som er udvalgt ud fra et formål om at skabe repræsentativitet blandt deltagerne.

Da ikke alle borgerne kan deltage, kan det ofte være godt at alliere sig med lokale medier i forbindelse med et borgerinddragelsesprojekt. På den måde er det muligt at formidle de argumenter og synspunkter, der kommer frem under borgerinddragelsesprojektet, ud til en endnu bredere kreds af borgere og aktører.

Hvor lang tid skal projektet forløbe?

Hvis man inddrager borgerne over længere tid, vil de langsomt begynde at opføre sig mere og mere som eksperter og politikere og i mindre grad som almindelige borgere. I yderste tilfælde vil kun ildsjælene være tilbage under en lang proces. Der ligger altså en afvejning mellem at inddrage borgerne over længere tid, hvor de får mulighed for at sætte sig ordentligt ind i problemstillingen, og at de bliver ekspertborgere, hvis meninger kan afvige betydeligt fra den gennemsnitlige borgers.

Det er tillige svært at holde borgerne optaget af en problemstilling i længere tid. Frafaldet blandt borgerne stiger derfor med længden og forpligtelsen af inddragelsen.

Konklusion

Idealet om repræsentativitet og deliberation er udtryk for to klassiske demokratiske idealer. Repræsentativitetsidealet kommer til udtryk ved at alle, som bliver berørt af beslutningerne, bliver hørt. Deliberationsidealet fremhæver, at holdninger udspringer fra en proces, hvor problemstillingen er blevet vendt og drejet på baggrund af en større viden. Ved

at kombinere de to idealer og indplacere forskellige metoder til borgerinddragelse er det muligt at diskutere metoderne ikke bare op i mod hinanden, men også i forhold til de to demokratiske idealer.

I relation til valg af borgerinddragelsesmetode kunne man hævde, at jo flere borgere, der bliver berørt af beslutningerne, og jo større betydning beslutningerne har fremover, desto vigtigere er det at opfylde repræsentativitetsidealet i borgerinddragelsen. I forhold til deliberationsidealet kan man sige, at jo mere kompleks problemstillingen er og jo mere information, der er krævet for at kunne foretage en kvalificeret stillingtagen til spørgsmålet, desto vigtigere er deliberationsidealet.

Diskussion af erfaringer fra borgerinddragelsesprojekterne viser, at der er meget stor forskel på den måde, borgerne bliver inddraget på.

Traditionelle kvantitative spørgeskemaundersøgelser giver indsigt i et repræsentativt udsnit af borgernes umiddelbare meninger. Konsensus Konferencer og borgerjuryer giver mulighed for grundig debat blandt et bredt, men ikke repræsentativt udsnit af befolkningen. Den grundige debat, som metoden giver mulighed for, betyder, at særligt komplekse problemstillinger er velegnede til denne metode. Folkehøringen giver mulighed for at kombinere idealet om repræsentativitet med idealet om en oplyst debat. Ved at bede deltagerne via spørgeskemaer om at besvare nogle identiske spørgsmål før og efter debatten, er det muligt at få indsigt i de umiddelbare såvel som de mere reflekterede meninger blandt et repræsentativt udsnit af borgerne.

Teknologirådets systematiske brug af Konsensus Konferencer har vist, at borgerne besidder en stor interesse for at involvere sig i intensive -og ad hoc opgaver, mens det kan være vanskeligt at inddrage borgerne over længere tid.

Folkehøringerne har vist, at det er muligt at samle et repræsentativt udsnit af borgerne til debat, men også at der skal lægges store kræfter i rekrutteringen af deltagerne for at opnå repræsentativiteten.

Det er centralt at forholde sig til formålet med en borgerinddragelsesproces, inden man iværksætter den. Er det øget støtte fra befolkningen til og forståelse for beslutningerne, bedre beslutninger, styrkelse af

borgernes mulighed for at opnå indsigt i det offentlige virke eller muligheden for at skabe direkte dialog mellem borgere og borgere og politikere, der er formålet? De forskellige formål udelukker ikke hinanden, men det metodiske design af inddragelsesprocessen afhænger i høj grad af, hvad der er hovedformålet. I relation til hovedformålet er det også centralt at tage stilling til, hvem der skal inddrages, hvordan inddragelsen skal forløbe samt hvor længe og hvor omfattende, processen skal være.

De konkrete erfaringer fra forskellige borgerinddragelsesprojekter viser, at kommunerne har haft varierende succes med deres projekter. Blandt andet har brugen af IKT ikke været positiv. Få deltager i projekterne, og det er de samme personer, som også giver udtryk for deres meninger i mange andre sammenhænge. Enkelte projekter viser dog, at ved at tænke kreativt og ikke mindst ved at bruge ressourcer på at uddanne og hjælpe borgerne til at benytte Internettet i borgerinddragelse, er det muligt at skabe borgerinddragelsesprocesser, som kommer væsentligt længere end med de borgere, som altid deltager i IKT-baserede inddragelsesprojekter.

Referencer

Alle hjemmesider er sidst besøgt 28. februar 2004.

- ANDERSEN, IDA-ELISABETH & BIRGIT JÆGER, (1999). 'Danish participatory models. Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making', i *Science and Public Policy*, Vol. 26, Iss. 5, pp. 331-340.
- AVRITZER, LEONARDO (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2001). 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory', i *Politics & Society*, Vol. 29, Iss. 1, pp. 43-72.
- BARNES, MARIAN (1994). *Building a Deliberative Democracy. An evaluation of two citizens' juries*. London: Institute for Public Policy Research.
- CROSBY, NED (1995). 'Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions', pp. 157-174, i *Fairness and*

Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Dis-course (Renn, Ortwin, Webler, Thomas, and Wiedemann, Peter, eds.), Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- CROSBY, NED, KELLY, J. M., & P SCHAEFER. (1986). 'Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation', i *Public Administrative Review*, pp. 170-178.
- DAMGAARD, ERIK (RED.) (1980). *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz Forlag.
- DANISH BOARD OF TECHNOLOGY (1994) *Konsensus Konferencer*. København: Teknologirådet.
- DANISH BOARD OF TECHNOLOGY (2002) *Konsensus Konferencer*. www.tekno.dk: Teknologirådet.
- EBERHARDT, MARTIN (2002). 'Nettet er blevet hverdag', i *AKF NYT* nr. 4. pp. 31-35.
- ERIKSEN, ERIK ODDVAR & JARLE WEIGAARD (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen, Fagbokforlaget.
- FINANSMINISTERIET, SOCIALMINISTERIET & KL (2002). '„En offentlig sektor der lytter“'. København. Findes på [„www.moderniseringsprogram.dk/db/filarkiv/6303/Lytter.pdf“](http://www.moderniseringsprogram.dk/db/filarkiv/6303/Lytter.pdf).
- FISHKIN, JAMES S. (1991). *Democracy and Deliberation – New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press
- FISKKIN, JAMES S. (1997). *The Voice of the People – public opinion and democracy*. 2. udg. New Haven: Yale University Press.
- FUNG, ARCHON (2003) 'Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences', i *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, Iss. 4.
- GUTMANN, ANY & DENNIS THOMPSON (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- HANSEN, ALLAN D. (1999). '„Demokrati og studiet af demokratiske identiteter“', i A. Berg-Sørensen (red.) *Politologi i praksis*, Roskilde, Roskilde Universitetsforlag.
- HANSEN, MOGENS H. (1986). '„Det athenske demokrati – traditionens og mytens historiske baggrund“', i Rudi Thomsen (red.) *Det athenske demokrati i samtidens og eftertidens syn*, Aarhus, Sfinx. Bind I

- Samtiden. pp. 13-89.
- HANSEN, KASPER MØLLER (2000). Folkehøringen – mod et Repræsentativt Deliberativt Demokrati. Speciale ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- HANSEN, KASPER MØLLER (2000B). 'Folkehøringen som ny demokratisk metode', i *Metode og Data*, Iss. 82, pp. 10-32.
- HANSEN, KASPER MØLLER (2003). 'Demokrati og evaluering af den folkelige oplysning i Danmark', pp. 41-50, i *Selvevalueringens hvide sejl* (Dahler-Larsen, Peter, ed.), Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- HANSEN, KASPER MØLLER (2004). *Deliberative Democracy and Opinion Formation*. Ph.D.-afhandling ved Syd-dansk Universitet, Institut for Statskundskab. Odense.
- HANSEN, KASPER MØLLER & PEDERSEN, CARSTEN STRØMBÆK (2002). *Visioner spirer i Holbæk Kommune*. Holbæk: Holbæk Kommune.
- HANSEN, KASPER MØLLER & PEDERSEN, MOGENS N. (2001). 'Folkehøringens fremtidsmuligheder – en kritisk diskussion', pp. 343-361, i *Lekmannsstyre under press – Festskrift til Audun Offerdal* (Fimreite, Anne Lise, Larsen, Helge O., and Aars, Jacob, red.), Oslo: Kommuneforlaget.
- HOFF, JENS, KARL LÖFGREN & SUNE JOHANSSON (1999). *Internet og demokrati – Erfaringer fra kommunalvalget i 1997*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- INDENRIGSMINISTERIET (2000). „Sammenlignelig brugerinformation – Betænkning nr. 1399“, København. Findes på „www.im.dk/publikationer/bet1399/forside.htm“.
- JENSEN, METTE LISE, LIS HUSMER & STIG YDING SØRENSEN (2000). *Fremtidsværksted i Stevns Kommune – hvad synes borgerne?* København: CASE. Findes på „www.casa-analyse.dk-pdf-miljo-stevns-kommune.pdf“.
- KJÆR, ULRIK (2000). *Kommunalbestyrerens sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunal politik*, Ph.D.-afhandling fra SDU. Institut for Statskundskab.
- KLÜVER, LARS (1995). 'Consensus Conferences at the Danish Board of Technology', pp. 41-49, i *Public Participation in science – the role of consensus conference in Europe* (Joss, Simon and Durant, John, eds.), Science Museum with the support of the European Commission Directorate General XII (c).
- KOCH, HAL (1945/1991). *Hvad er demokrati?* Femte udgave. København, Nordisk Forlag A/S.
- LENAGHAN, Jo (1999). 'Involving the public in rationing decisions. The experience of citizens' juries', i *Health Policy*, Vol. 49, pp. 45-61.
- MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- MARCH, JAMES G. & JOHAN P. OLSEN (1995). *Democratic Governance*, NY, The Free Press.
- MILJØSTYRELSEN (2001). *Metoder til borgerinddragelse med særligt fokus på indsamling af batterier*, København. Findes på „www.mst.dk/tvæt/Borgerinddragelse/pilotprojekt/pdf/helepubl.pdf“.
- MILL, J. S. (1946). *On Liberty & Considerations on Representative Government*, Oxford, Basil Blackwell. Oprindeligt udgivet i 1861.
- NEIJENS, PETER (1987). *The Choice Questionnaire*. Amsterdam: Free University Press.
- NIELSEN, HOGLER K. (1994). *Frihed i fællesskab – moderne socialisme*, Viborg, Samleren.
- NIELSEN, JEPPE & ULRICH (2002). *Det Digitale Nærdemokrati – Evaluering af Hals.dk*. Aalborg Universitet, Institut for Økonomi og Forvaltning.
- PRICE, VINCENT AND PETER NEIJENS (1998). 'Deliberative Polls: Toward Improved Measures of „informed“ Public Opinion?', i *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 10, Iss. 2, pp. 145-176.
- RASMUSSEN, ERIK (1969). *Komparativ Politik*, Bind 2. København, Gyldendal.
- REIPER, OLAF (2002). *Fremtiden er her nu!*, i *AKF NYT* nr. 4. pp. 3-4.
- ROSS, ALF (1946/1967) *Hvorfor demokrati?*, 2. udg. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- SMITH, GRAHAM AND CORINNE WALES (1999) 'The Theory and Practice of Citizens' Juries', i *Policy and Politics*, Vol. 27, Iss. 3, pp. 295-308.
- SMITH, GRAHAM AND CORINNE WALES (2000). 'Citizens' Juries and Deliberative Democracy', i *Political Studies*, Vol. 48, pp. 51-65.
- SOCIALMINISTERIET (1998). „Håndbog i bru-

- gerinddragelse“, København. Findes på „www.sm.dk/netpublikationer/indrag/clean.html“.
- SØRENSEN, EVA (1997). Demokrati og repræsentation. Institut for samfundsvidenskab & erhvervsøkonomi, FS & P forskningsrapport nr. 9. Roskilde Universitets Center, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning.
- TEORELL, JAN (2001). *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. Stockholm: SNS författningsprojekt – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Findes på „www.const.sns.se/rapporter/teorellvilja.pdf“.
- TORPE, LARS (2002). *Demokrati på nettet – status og perspektiver for digital kommunikation i kommunerne*. Paper præsenterede på den XIII Nordiske Statskundskabskongres. Aalborg Universitet.
- WINTER, SØREN & POUL ERIK MOURITZEN (2001). ‘Why people want something for nothing: The role of asymmetrical illusions’, i *European Journal of Political Research*, Vol. 39, pp. 109-143.