

Lise Specht Petersen

Michael Fehsenfeld



..... KORT FORTALT

BORGERINDDRAGELSE I LOKALUDVIKLING

BORGERSTYRET BUDGETTERING OG DIALOGMØDER

BORGERINDDRAGELSE I LOKALUDVIKLING:
BORGERSTYRET BUDGETTERING OG DIALOGMØDER

Lise Specht Petersen og Michael Fehsenfeld, Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund.

Udgivet af Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, SDU, 2018.

ISBN 978-87-93669-25-3 (trykt version)
ISBN 978-87-93669-26-0 (pdf)

Fotos: Lise Specht Petersen og Michael Fehsenfeld
Tegninger: Center for Civilsamfund, Odense Kommune



FAABORG-MIDTFYN
KOMMUNE



FAXE KOMMUNE



NORDEA
FONDEN

SAMSPILLET MELLEM DEN FRIVILLIGE OG DEN KOMMUNALE SEKTOR

De seneste år er der eksperimenteret med et tættere samspil mellem den frivillige og den kommunale sektor, og der er store forventninger til, at samspillet både vil fremme det frivillige engagement og øge kvaliteten i en række kommunale indsatser.

Formålet med dette forskningsprojekt har været at generere viden om de mange eksperimenter og blive klogere på fordele og ulemper ved samspillet.

Projektet er gennemført fra 2015 til 2018 og har omfattet fem kommuner: Odense Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Faxe Kommune, Rudersdal Kommune og Aarhus Kommune. Såvel kommunerne som Nordea-fonden har givet økonomisk støtte til forskningsprojektet.

Projektet har et stærkt tværfagligt sigte – på tværs af den frivillige og den offentlige sektor og på tværs af samfundsområder. Projektet består både af en forskningsdel og en formidlingsdel.

1. For det første er der gennemført en undersøgelse af den kommunale politik på området. Både i form af en spørgeskemaundersøgelse af alle danske kommuners politik og konkrete indsatser og ved interviews med politikere og ledende embedsmænd i de nævnte kommuner.
2. For det andet er samarbejdet mellem kommunerne og foreninger og frivillige kortlagt, idet der i både 2016 og 2018 er gennemført en spørgeskemaundersøgelse af a) kommunale institutioner, centre og indsatsers samarbejde med foreninger og frivillige og b) en spørgeskemaundersøgelse af foreningers samarbejde med kommunale institutioner.
3. For det tredje er der gennemført dybdegående analyser af 17 cases, hvor kommune og civilsamfund samarbejder: Samarbejdet på skoleområdet, flygtningeområdet, det grønne område, det sociale område, sundhedsområdet, kultur- og fritidsområdet samt om borgerinddragelse i lokalsamfund.
4. For det fjerde er undersøgelsens analyser formidlet til både praktikere og forskere i form af tre brugerkonferencer, fremlæggelse af undersøgelsens resultater på fem videnskabelige konferencer, Kort Fortalt publikationer til praktikere, videnskabelige artikler, halvårslige møder med de fem kommuner, omkring 50 oplæg og foredrag samt mange interviews til medier.

Abstract

Undersøgelsen tegner et billede af, hvordan man har arbejdet med borgerinddragelse i henholdsvis "Dialogprojektet" i Faxe Kommune og "Borgerstyret Budgettering" i Odense Kommune. Begge steder har formålet med borgerinddragelsen været at styrke borgernes deltagelse i udvikling af lokalsamfund. Traditionelt har disse opgaver været varetaget af kommunerne på baggrund af lokale høringer, hvor borgerne kan komme til orde. Borgerinddragelsesprocesserne kan således ses som en bestræbelse på at styrke samspillet mellem borgere og kommune med sigte på at udvikle lokalsamfund.

Undersøgelsen har fokuseret på, hvilke perspektiver henholdsvis kommunale medarbejdere og borgere anlægger på borgerinddragelsesprocessen. Analysen har indkredset tre temaer, som på tværs af de to kommuner har haft betydning for samspillet:

1. Den borgerinddragende proces

Det første tema handler om forskellige forståelser af inddragelsesprocessen blandt borgere og kommunale medarbejdere. Herunder dels en forståelse af processen med at inddrage borgere som et mål i sig selv, dels en forståelse af processen som et middel til at etablere konkrete udviklingsprojekter i lokalområdet.

2. Ejerskab

I forlængelse af ovenstående viser undersøgelsen, at ejerskab er noget, der optager både borgere og kommunale medarbejdere. Men borgere og kommunale medarbejdere har forskellige forståelser af, hvad der skal tages ejerskab for og hvordan.

3. Demokratisk legitimitet

For det tredje viser analysen, at såvel borgere som kommunale medarbejdere er optaget af spørgsmålet om demokratisk legitimitet i forhold til, hvem og hvor mange der deltager i de borgerinddragende processer. Borgerne oplever, at borgerinddragelsesprocesserne bygger på et spinkelt grundlag i kraft af få deltagende borgere, og at det ofte er en bestemt gruppe af borgere, der har tid og ressourcer til at deltage aktivt.

Baggrund

Mange kommuner har de senere år udviklet politikker og strategier for inddragelse af borgere i udvikling af lokalområder.

Det stigende fokus på borgerinddragelse i udviklingen af lokalområder hænger dels sammen med, at der efter kommunalreformen fra 2007 er blevet længere mellem borgerne og politikerne og dels en stærk tro på, at udvikling og bæredygtige forandringer ikke kan skabes ovenfra.

Der kan være flere motiver for at inddrage borgerne i udviklingen af deres lokalsamfund. For det første den principielle bestræbelse, at borgerne skal "høres". For det andet antagelsen om, at borgernes inddragelse kan bidrage til at forbedre og kvalificere udviklingen af lokalsamfundets udvikling. For det tredje en antagelse om, at det vil kunne bidrage til et større ejerskab hos borgerne i forhold til lokalområdet. Endelig antages det, at borgerinddragelse vil øge den demokratiske legitimitet og mindske eventuelle konflikter.



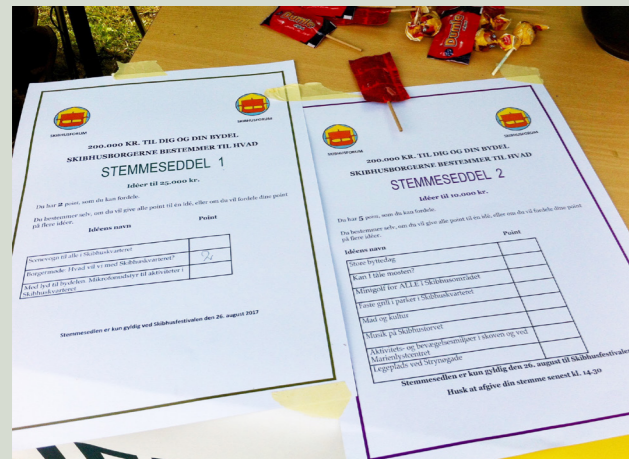
Borgerinddragelse – og forskellige metoder hertil

Der findes forskellige metoder, som kommuner tager i anvendelse til at inddrage borgerne. Det kan fx. være etableringen af lokale råd, gennemførelse af offentlige høringer eller dialogmøder og forskellige former for samarbejdsprojekter. Et væsentligt spørgsmål er imidlertid, hvilken betydning det har, hvilke overordnede rammer kommunen vælger at sætte for de borgerinddragende processer.

Denne undersøgelse har set på to forskellige metoder for borgerinddragelse: 'Borgerstyret budgettering' og 'dialogmøder'.

Borgerstyret budgettering

Borgerstyret budgettering har til formål at involvere borgere, som ikke traditionelt engagerer sig, ved at give lokale beboere mulighed for at disponere over en mindre del af det kommunale budget. Metoden går ud på, at lokalsamfund får råderet over noget af det lokale budget til udviklingsprojekter, som udvælges gennem en demokratisk proces. Metoden har de senere år vundet indpas i flere kommuner.



I Odense Kommune har man afprøvet borgerstyret budgettering med forskellige lokalsamfund som deltagere. I de første år udpegede kommunen tre lokalsamfund, men siden 2017 skulle lokalsamfundene selv søge om deltagelse, og i 2018 blev ti lokalsamfund udvalgt efter ansøgningsprocessen. De ti lokalsamfund har hver fået tildelt 200.000 kr. samt et mindre beløb til administration. I 2018 uddelte kommunen således 2,2 mio. kr. til 10 lokalområder, som blev udvalgt af kommunen. Fordelingen af pengene blandt lokale projekter sker gennem en proces, som er beskrevet og fastlagt af kommunen. Projekterne skal være innovative og lokalt forankrede samt gavne en bred gruppes behov og interesser. De skal endvidere have potentiale til at styrke lokal identitet og aktive lokalsamfund. Projekter, der kræver vedligeholdelsesudgifter, kan ikke understøttes. Fordelingen af midlerne afgøres ved en lokal afstemning, hvor alle lokale beboere over 10 år er stemmeberettigede.

Dialogprojektet

Formålet med 'Dialogprojektet', som gennemføres i Faxe Kommune, har både været at engagere borgerne i udarbejdelse af udviklingsstrategier for lokalsamfundene og at tage ejerskab for gennemførelsen af konkrete udviklingsprojekter. Det første skridt gik ud på, at kommunen inviterede til en række store "borgerdialogmøder".

De første dialogmøder blev afholdt i efteråret 2015, hvor alle borgere blev inviteret til en dialog med medarbejderne i kommunen, lokalpolitikere og eksterne konsulenter, som stod for den indledende proces. Samlet inviterede Faxe Kommune til otte dialogmøder: et decentralt møde i hvert af kommunens syv bysamfund og et fællesmøde for landsbyer og landområder.

Efter de første store dialogmøder blev der afholdt flere mindre arbejdsgruppemøder, hvor de borgere, som havde vist interesse for at deltage i den videre arbejdsproces, mødtes med de kommunale medarbejdere og de eksterne konsulenter.

På baggrund af dialogen med og input fra borgerne på møderne udarbejdede de eksterne konsulenter i samarbejde med de kommunale medarbejdere en udviklingsstrategi, som skitserede den overordnede retning for udviklingen i de syv byer og i landområderne. Udviklingsstrategierne indeholder en beskrivelse af lokalområdernes profil, en analyse af potentialerne og udfordringerne samt en vision for hver af de syv byer samt landsbyer og landområder. Endelig indeholder strategierne fokusområder og beskrivelser af konkrete ideer til projekter, som er baseret på borgernes input. Udviklingsstrategien skal fungere som et konkret redskab i det videre arbejde med at realisere ideerne til udviklingsprojekter.

De store dialogmøder blev gentaget i efteråret 2016, hvor de otte udviklingsstrategier blev præsenteret og igen i 2017. Dialogmøderne, som kommunen indkaldte til, er planlagt til at blive afholdt hvert år og udgøre en aktiv medborgerinddragelse i fremtiden. Kommunen har dog besluttet ikke at afholde dialogmøder i 2018. Formålet med dialogmøderne er ikke alene at 'styrke samtalen' mellem borgere, politikere og embedsmænd, men også at iværksætte konkrete initiativer, hvor borgerne tager ejerskab og deltager aktivt i at skabe en positiv udvikling af lokalsamfundene.

Borgerinddragelsesprocessen: middel eller mål?

For begge de undersøgte metoder er 'proces' et nøgleord. Planlægningen af processen har primært været et anliggende for de kommunale medarbejdere og følger et forudbestemt design for at opnå bestemte resultater. Analysen viser, at borgerne og de kommunale medarbejdere havde forskellige opfattelser af, hvad formålet med processen skulle være. Om borgerinddragelsen var målet i sig selv eller blot et middel til at iværksætte konkrete initiativer.

I Dialogprojektet i Faxe Kommune oplevede de kommunale medarbejdere det som en udfordring at kommunikere med borgerne om rammerne for processen. En af udfordringerne var ifølge en kommunal medarbejder, at nogle borgere havde nogle "misforståelser" om, hvad der skulle ske på dialogmøderne:

"Nogen steder havde de sådan den holdning, at de i virkeligheden ikke havde behov for en udviklingsstrategi. Og andre steder, der sad de nærmest og sagde, at det var lige det her, der manglede, det var lige det her, de ventede på. Der er meget forskel på dem, der har været med på møderne, om de kommer for at snakke strategi, eller om de kommer for at snakke konkrete projekter." (Kommunal medarbejder, Faxe)

For de kommunale medarbejdere var målet for dialogen altså "en udviklingsstrategi" for hver af de syv byer og landdistrikterne, hvorimod nogle borgere var mere interesserede i konkrete projekter. Når de kommunalt fastsatte rammer for processen bliver mødt med skepsis fra borgerne, fortolkes det som manglende viden om processen, og løsningen på disse "misforståelser" antages at være en opstramning af processen, og at forventningerne skal afstemmes bedre:

"Og det var i hvert fald vores oplevelse på det første møde, at de syntes, de havde gang i så mange ting, så de

skulle sådan 'overtales' til, at vi skal snakke udviklingsstrategi." (Kommunal medarbejder, Faxe)

Undersøgelsen viser, at de rammer, kommunen på forhånd havde planlagt for gennemførelsen af dialogprojektet, ikke var formidlet tydeligt nok for alle borgerne. Nogle af de forhold, som borgerne syntes var vigtige at diskutere, faldt ikke altid inden for de kommunale rammer for og forventninger til processen - i forhold til hvad de mente, der skulle på dagsordenen på de store borgerdialogmøder og de efterfølgende arbejdsgruppemøder. En kommunal medarbejder udtrykker det på denne måde i et interview:

"Nogle gange så er der nogle [borgere], der har nogle vildfarelser omkring, hvad der kommer til at foregå. Så der er helt klart noget arbejde i, egentligt hvad er det rammen er, hvad er det, vi kan snakke om, og hvad er det, der skal komme ud af det. (...) Det handler jo om borgerinddragelse og samskabelse, der vil jeg ikke sådan helt sige, at vi er endnu, men det er jo det, der er tanken, at der kan komme mere og mere af med tiden." (Kommunal medarbejder, Faxe).

Citatet afspejler et dilemma omkring en planlagt proces, som på den ene side skal være åben for borgernes input, ideer og indflydelse, men samtidig munde ud i et konkret resultat, som er rammesat af kommunen. Borgerinddragelse er i denne forståelse noget, der "kan komme mere af med tiden" og altså i sig selv et mål for processen. Dette dilemma blev også italesat af medarbejderne i Odense Kommune. Processen var fastlagt på baggrund af metoden for borgerstyret budgettering, og for de kommunale medarbejdere var det vigtigt, at borgerne kunne udfylde den rolle, som blev defineret gennem de metodiske rammer:

"Jeg tænkte, at dét kommer bare til at køre derud af! Og der var jeg, kan jeg se nu, alt for lidt styrende. Der tænkte jeg, at "de er så dygtige frivillige dem her, så der er vores rolle som kommune, lille bitte". Men der tog jeg fejl, de

kunne det jo ikke.(...). De var for stærke, og på en måde var de også lidt for dygtige." (Kommunal medarbejder, Odense)

For de kommunale medarbejdere er fokus altså på processen, og formålet med processen er borgernes deltagelse. Undersøgelsen viste imidlertid, at det der først og fremmest optog borgerne, var de konkrete projekter. Hvis fokus var for procesorienteret, blev det opfattet som en barriere for det, som borgerne syntes var det egentlige mål med processen. Nogle borgere oplevede således, at kommunens fokus på processen var på bekostning af de konkrete projekter og derfor afkoblet fra det egentlige mål:

"Alt det fine materiale (...), det er helt vildt flot materiale, og jeg ved ikke, hvem der har brugt det. (...) Fine ord og flotte plakater. Men det bliver for stort i forhold til hverdagen, hvor det for børnene eller for haven derovre handler om, at man skal have noget i jorden (...) og få det til at vokse eller gro. Fuldstændigt ligegyldigt det andet, ikke også." (Borger, Odense)

Når man ser på borgernes perspektiver, og hvad borgerinddragelsen betyder for dem, er der særlig to forhold, som træder frem i forhold til, hvordan de har oplevet processen. For det første havde borgerne fokus på konkrete projekter. For det andet var det et tilbagevendende spørgsmål, hvem der skulle styre processen. Spørgsmålet om styring af processen afspejler et dilemma. Det er formålet, at borgerne skal have øget indflydelse på og kontrol med udviklingen af lokalområderne, men det skal foregå inden for nogle rammer, som anerkender kommunens ansvar for den overordnede politik og udvikling.

Ejerskab

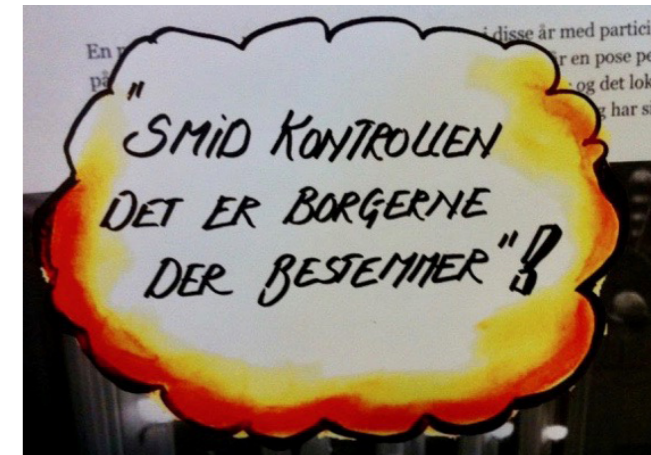
Borgerinddragende projekter har til formål at øge oplevelsen af 'ejerskab' til lokale udviklingsprocesser, men undersøgelsen viser en forskel i forståelsen af ejerskab, og hvordan ejerskab opnås.

Ejerskab handler om opbygning af menneskers engagement og evner til at tage ansvar og kontrol over deres liv og give værktøjer til at få indflydelse på nære forhold. Derfor betragtes en såkaldt "bottom-up" tilgang, hvor borgerne selv er initiativtagere og definerer aktiviteten, som det bedste udgangspunkt for oplevelsen af ejerskab. Hvis projekter initieres af borgerne selv, betragtes de som mere autentiske og legitime end aktiviteter, der er igangsat af kommunen:

"Og det her engagement ude blandt borgerne, det er jo noget, som skal komme nedfra. Vi kan jo ikke gå ud og skole borgerne i, hvordan de skal være aktive medborgere." (Kommunal medarbejder, Odense)

Som vist i foregående afsnit, har de kommunalt ansatte og borgerne forskellige synspunkter på, hvad der anses for en god proces, og hvad målet for processen er. Ejerskab kan i forlængelse heraf både forstås som 'ejerskab for enkeltstående konkrete projekter', og 'ejerskab for processen omkring inddragelse af borgere eller lokalområdets udvikling'. Disse divergerende opfattelser sætter de kommunalt ansatte i et dilemma. På den ene side ønsker man at få skabt lokalt ejerskab og at understøtte det lokale initiativ. På den anden side ønsker man et bredere ejerskab end blot ejerskab til enkeltstående projekter:

"Det er jo en balancegang at finde ud af, hvordan prøver man ligesom at præge dem i en bestemt retning, uden ligesom at tage over og styre det, for det skal være deres projekt, og dem der tager ansvar omkring den her proces." (Kommunal medarbejder, Odense).



Denne balancegang handler på den ene side om at understøtte aktive borgere i at tage ejerskab og på den anden side at sætte nogle rammer for, hvad der skal tages ejerskab for, og hvordan ejerskab udøves. Dette dilemma betragter de kommunale medarbejdere som et dilemma mellem lokalt ejerskab og 'realisme':

"Det er ikke os, der skal komme og diktere, hvordan udviklingen i denne her by skal være. Samtidig så ligger der også en overvejelse i, om man skal (...) få dem til at se, om noget er realistisk, så man ikke ligesom får lullet dem ind i en ide om, at det her kan lade sig gøre, og man sådan egentlig lægger op til en stor skuffelse eller en fiasko. Og det synes jeg er en af de sværeste ting i projektet, det er, at hvor går grænsen." (Kommunal medarbejder, Faxe)

Spørgsmålet om ejerskab var de deltagende borgere også optaget af. En borger oplevede fx, at der var emner, som Faxe Kommune ville afholde en separat borgerhøring om, og som derfor ikke skulle drøftes på det første store dialogmøde. Men eftersom det var et emne, mange borgere var særdeles optagede af på det pågældende tidspunkt, skabte det en stor frustration:

"Det var fx sådan, at man ønskede, at vi mere eller mindre skulle overtage det her projekt, samtidig med at man lagde en styring ned over det. Altså, man ville rigtig ger-

ne have, at der var nogle, der stillede sig op og tog ansvar, men samtidig blev det i mine øjne dikteret, hvem der skulle deltage som oplægsholdere. Fx havde vi nogle fokuspunkter, som vi syntes var centrale, og som vi ikke rigtig fik mulighed for at få gjort til et emne på borgermødet.” (Borger, Faxe)

Sådanne rammer kan let opleves som formynderiske og udgøre en hindring for følelsen af ejerskab. Skismaet mellem at blive opmuntret til at tage ansvar for processen, og oplevelsen af ikke at kunne diskutere det, man syntes var vigtigt, blev opfattet som en hindring for følelsen af ejerskab.

For borgerne er det afgørende, at det, der optager dem i lokalområdet, inddrages i processen, samt at processen fører til konkrete udviklingsprojekter i lokalområdet. Borgerne forstår derfor ejerskab i forhold til gennemførelse af konkrete udviklingsprojekter. I et af de undersøgte lokalsamfund havde man før deltagelsen i borgerstyret budgettering selv igangsat projekter for at aktivere lokale borgere. På trods af det kommunale ønske om at skabe 'bottom-up' initiativer oplevede de lokale borgere imidlertid, at de måtte 'kæmpe' for ejerskabet:

”Lad nu børnene og forældrene få ejerskab for projektet, fordi det var faktisk dem, der havde projektet (...). Det er fint nok, at de vil lave borgerstyret budgettering, men de skal også holde sig lidt tilbage” (...). Vi tænkte, nu skal de lige komme ned på jorden. Vi er faktisk godt i gang her. Vi har selv lavet det her. Og der gik vi så hen til dem og sagde: 'Altså, I bliver nødt til at forstå, at vi er faktisk selv i gang. Og det varede noget tid, før de forstod, at det vi havde lavet var mindst lige så godt som det, de kom og ville vise os.’ (Borger, Odense)

Det at tage ejerskab er for borgerne altså knyttet til enkeltstående konkrete udviklingsprojekter såsom en byhave, en legeplads eller andre synlige forandringer i lokalsamfundet.

Demokratisk legitimitet

Udover betydningen af proces og ejerskab i forhold til de to borgerinddragende forløb, undersøgelsen har set på, er spørgsmålet om demokratisk legitimitet en tematik, som både kommunens medarbejdere og de involverede borgere er optaget af. Borgere, der deltog i processen i Faxe Kommune, mener, at udviklingsstrategien bygger på et spinkelt demokratisk grundlag i betragtning af, hvor få borgere der deltog i arbejdsgruppemøderne, hvor de eksterne konsulenter fik borgernes input til udviklingsstrategien:

”Når vi taler om denne udviklingsstrategi, så bliver jeg nødt til at sige, at der var ikke ret mange borgere involveret i denne proces.” (Borger, Faxe)

Dette anser borgerne for at være et demokratisk dilemma. Disse få borgere har på den ene side rig mulighed for at få indflydelse, men de oplever det på den anden side også som et pres at skulle ”repræsentere” en hel by. En af de borgere, der deltog i arbejdsgruppemøderne mellem de store borgerdialogmøder, beskriver det således:

”Jamen de (eksterne konsulenter) præsenterede den proces, de ville sætte i gang, og hvordan de ville gøre det. Så skulle vi så komme med nogle input i forhold til, hvad vi mente i forhold til nogle ting om vores by. Da tænkte jeg bare, at det godt nok er et lille grundlag. Vi er tre borgere.” (Borger, Faxe)

I Odense Kommune var de første års forsøg med borgerstyret budgettering præget af en meget lav og faldende stemmedeltagelse i lokalområderne (under 5 pct.). De nye lokalområder, som kom med i 2017, har imidlertid haft en større tilslutning til de lokale afstemninger (op til næsten 20. pct. for et enkelt lokalområde). De højere stemmeprocenter kan eventuelt afspejle, at processen er blevet ændret, således at lokalområderne nu selv skal søge om at deltage i borgerstyret budgettering, eller at de nye lokalområder ikke er så bynære, som de bydele, som var med fra begyndelsen.

Spørgsmålet om demokratisk legitimitet kan desuden diskuteres i forhold til, hvilke grupper af borgere, der har tid og ressourcer til at møde op og være med til at præge retningen for lokalsamfundets udvikling. Heri ligger et dilemma, som handler om, at nogle grupper i lokalsamfundet sjældent er repræsenteret, mens andre er overrepræsenteret. Som et eksempel herpå giver en af borgerne i Faxe Kommune udtryk for, at de mennesker, der har tid til at involvere sig aktivt i lokalsamfundet i pågældende by, er de ældre borgere uden hjemmeboende børn fremfor børnefamilierne, der pendler til og fra arbejde i hovedstaden:

”Og det kan nemt komme til at sætte et præg på nogle af de møder, som gør, at vægten kommer til at ligge forkert i forhold til de problematikker, man ser, hvis man er noget yngre og stadigvæk har skolesøgende børn, osv.” (Borger, Faxe)

Endelig oplevede borgerne en væsentlig udfordring i, at de eksterne konsulenter, som stod for de indledende processer, men også lokalpolitikere skulle forholde sig til

flere forskellige lokalsamfund med meget forskellige og komplekse problemer – uden at have de nødvendige forudsætninger herfor. En borger havde således en oplevelse af, at dialogen om de lokale og kontekstnære spørgsmål i lokalsamfundet blev for udvandet og overordnet:

”Det er i mine øjne egentlig et generelt problem ved hele Dialogprojektet (...). Det er en helt ufatteligt stor mundfuld for alle, som er involveret. Altså, de eksterne konsulenter, som er involveret, og som skal forholde sig til 6-7 bysamfund (...), og at man i løbet af så forholdsvis kort tid skal behandle, hvad skal man sige - et stofområde og nogle problematikker, der i mine øjne er ret forskellige. Altså der er nogle virkelig forskellige problematikker i de her byer, og så har man simpelthen ikke evnen og mulighederne for at gå præcist nok ned i det.” (Borger, Faxe)

Et tredje forhold, som det er værd at tage i betragtning i forhold til spørgsmålet om demokratisk legitimitet, handler om størrelsen af de beløb, der afsættes i det kommunale budget til borgerinddragende projekter. Her kunne man hævde, at der skal sættes større beløb af, før man for alvor kan få borgerne op af sofaen og til at involvere sig.

”Jeg synes at de her 200.000 kr. (til ”Borgerne bestemmer”) er rimelig harmløse, og det er ikke det store beløb, og det kan faktisk iscenesætte nogle gode sjove ting. Men det får ikke hele kvarteret op af sofaen, slet, slet ikke. Det tror jeg heller aldrig nogensinde, at de kan komme til. Vi kan få lidt flere op af sofaen, end der har været. Men så rykker vi heller ikke mere, så forandrer vi heller ikke mere.” (Borger, Odense)

Hvis der er tale om mindre beløb i forhold til det samlede kommunale budget omtales dette som ”ufarligt”, hvilket er tilfældet for de midler, som borgerne i Odense Kommune kan søge om.

”Det er også derfor, det ikke er så farligt, det er jo den der forstadspulje, vi kalder den flødeskumspuljen.” (Kommunal medarbejder, Odense)

SKIBHUS BESTEMMER

Ansøgninger på 25.000 kr. – her har du 2 point du kan placere, som 1 point 2 steder eller 2 point et sted.

- 1 – **En overdækket scenevoan** der kan lejes af foreninger og enkeltpersoner til en kostpris (høringsside) Jank Yard Day's ved Martin Winther er ansøgere og har 4 arrangementer om året på Stige Ø, resten af tiden vil den kunne lejes ud til Open by Night, sportsarrangement o lign. De 25.000 kr. dækker ikke hele beløbet der skal betales, så der skal søges yderligere penge!
- 2 – **Borgermøde i Skibhuskvarteret**. Hvordan borgerer vil se videre i vores kvarter, hvad ønsker vi at få, få lave i kvarteret – hvem vil være med, hvordan griber vi det an – så invitation til et borgermøde med lidt mad og snak om hvor vi er på vej hen, og hvordan vi hver i sær kan bidrage eller bare deltage. Ansøger: Skibhusforens formandskabsformand.
- 3 – **Mikrofondstyr til aktiviteter i bydelen**. Sct. Hans' erne søger, bla. for at forbedre lyden til Skibhuserven, men også til fælles udåen og gaven til andre arrangementer i bydelen.

Ansøgninger på 10.000 kr. (og 8.000) her har du 5 point du kan placere, 5 point på en, eller 1 point på 5 forskellige, eller 2, 2, 1 – 06 valg.

- 1 **Store bytte dsg. med tøj, stauer, krukker, legetøj, sko, lamper mv.** – en årlig byttefest med engangsmønstret Skibhus Skibhuskvarteret, skæveligthed og gømskab for alle. Forligstestillere Liv B. Andersen, Olivia F. Nielsen, Johanne G. Lauridsen, Olivia Byskov, Gustav Rahbæk Juul, Salem Mustapha, Søren B. Østergaard.
- 2 **Et møsteri – en aften om til fælles brug i kvarteret** – bested og ansøger Børn og Unge center Skibhus.
- 3 **Minigolf – særlige, gratisarrangementer** for Skibhuskvarteret borgere til minigolf på havenen ansøger minigolf på havenen.
- 4 **Fast adgang til vores parker i Skibhuskvarteret** via dem som står på Stige Ø. Til gavn for kvarteret beboere som laver en lille picnic og undgår at pålægge vores græs med engangspulver. Ansøger er Skibhuskvarteret ved bl.a. Poul Kristoffersen Igen.
- 5 **Kultur på fællesspisningen**, Mad og kultur – søger penge til at koble lidt kultur på fællesspisning som er startet op i kvarteret, fællessang, foredrag, underholdning – ansøger: Palle Hansen fra Eventgruppen.
- 6 **Underholdning på Skibhus Torvet** – mere liv på Torvet, Eventgruppen søger om økonomisk hjælp til at etablere og arrangere underholdning på Torvet.
- 7 **Aktivitet og bevægelsesmiljø i skoven og udearealerne ved Marientlystcenteret** – en udvikling og optimering af bevægelsesmiljøet for børn, unge voksne på arealerne ved Odense brø/marientlystcenteret – ansøger Boldklubben Marientlyst.
- 8 **Et legeredskab til en kommende legeplads i Strøngade kvarteret**, søger en gruppe i Strøngade hjælp til at indkøbe, så der bliver gratis til at sætte op og ta et hvil og en snak i A.P. Møllers villaby, hvor man i gamle dage ikke måtte betrede græsset.

**STEM 26 AUGUST V. SKIBHUSFESTIVAL
VICTORIAGADE 33 KL. 12.30 TIL 14.30**

METODE OG DATA

Undersøgelsen er gennemført ved kvalitative metoder i form af en række interviews samt deltagende observation:

Der er gennemført fem interviews med kommunale fagprofessionelle i de to kommuner:

- To interviews med kommunal medarbejder i Faxe Kommune (Dialogprojektet).
- Tre interviews med medarbejdere i Odense Kommune (Borgerstyret Budgettering/ 'Borgerne Bestemmer').

Der er gennemført ni interviews med udvalgte borgere eller borgergrupper:

- Tre enkelt interviews samt ét fokusgruppe-interview med borgere i Faxe Kommune om Dialogprojektet.
- Fem interviews med borgere i Odense Kommune om Borgerstyret Budgettering.

Dertil kommer deltagende observation ved to borgerdialogmøder i Faxe Kommune samt ved fire møder og arrangementer i forbindelse med "Borgerne Bestemmer" i Odense Kommune.



Diskussion

Vi har i undersøgelsen valgt at fokusere på områder, der i en vis udstrækning udgør en barriere for borgernes inddragelse eller oplevelsen af at blive inddraget på en meningsfuld måde i forhold til udvikling af lokalområderne. Sammenfattende kan vi derfor pege på nogle generelle opmærksomhedspunkter i forhold til at inddrage borgere.

For kommuner, som ønsker at arbejde med borgerinddragende processer, er det vigtigt at være tydelig omkring, hvilke forhold borgerne har mulighed for at få indflydelse på, og hvilke rammer eller retningslinjer kommunen på forhånd har defineret. Herunder er det desuden væsentligt, hvordan processen gribes an, og hvad der er det egentlige mål for processen. Størstedelen af de borgere, der deltager i sådanne lokale projekter, kan betegnes som 'hverdags-aktivister', der har fokus på konkrete udviklingsprojekter – i modsætning til såkaldte 'eks-pert-aktivister', som har fokus på mere generelle og overordnede problemstillinger. Eksempelvis kan der være forskellige strategier i forhold til, om målet er at inddrage borgere, som ikke tidligere har været aktive, eller om man søger at nå borgerne via det etablerede foreningsliv.

Ejerskab tillægges stor betydning for den gode inddragelse af borgerne i udviklingen af lokalområder. Men i forlængelse af ovenstående analyse, kan ejerskab opfattes forskelligt alt efter om det handler om ejerskab til den generelle og overordnede udvikling af lokalsamfundet, eller det handler om ejerskab til konkrete udviklingsprojekter. Vores undersøgelse viser, at der er stor forskel i opfattelsen af, hvordan borgerne tager ejerskab, og hvad ejerskab egentlig betyder for borgerne henholdsvis for kommunen. De kommunalt ansatte søger at balancere mellem at overlade kontrollen med processen til borgerne og tage styring med processen for at sikre en bestemt udvikling. Baggrunden er en bestemt opfattelse af ejerskab, som handler om at tage ejerskab for lokalområdet og selve udviklingsprocessen. Samtidig er nogle borgere mere optagede af at bedrive 'hverdags-aktivisme' i den forstand, at det for dem handler om de konkrete lokale

projekter, som gør en synlig forskel i den lokale hverdag. Selvom alle involverede tilstræber lokalt ejerskab og mener, at det er ønskværdigt, bliver de forskellige opfattelser af begrebet en barriere for en fælles indsats frem mod målet.

I forhold til spørgsmålet om demokratisk legitimitet er det afgørende, at borgerinddragende processer gennemføres på en sådan måde, at de aktivt involverede borgere oplever, at de selv får reel indflydelse og tager ejerskab, samtidigt med at de i mange tilfælde må balancere imellem forskellige interesser i lokalsamfundet. I forholdet til spørgsmålet om legitimitet er det desuden vigtigt, at kommunen er villig til at afsætte beløb af en vis størrelse, hvis borgerne for alvor skal motiveres til at engagere sig og deltage aktivt i lokalsamfundsudviklingen og i konkrete udviklingsprojekter.

Overordnet set kan man sige, at bestræbelserne på at inddrage borgerne afspejler et dilemma for kommunerne. På den ene side er det kommunernes opgave at administrere og effektuere de beslutninger, et flertal i byrådet træffer, og på den anden side skal de også forsøge at varetage mindretallets og de mere lokale partikulære interesser, som ofte kommer til udtryk i civilsamfundet. Hvor stor en del af civilsamfundet skal inddrages, for at det kan siges at repræsentere et lokalområde – og skal det være repræsentativt? Og i forlængelse heraf rejser spørgsmålet sig, hvor stor en andel af de fælles kommunale midler, det er legitimt at distribuere til partikulære interesser? Omvendt synes der at være en sammenhæng mellem beløbenes størrelse og muligheden for at inddrage borgere – idet mindre beløb i lille grad engagerer og inddrager borgerne.

LITTERATUR

Agger, Annika (2015). *Forskningsreview om sam-skabelse*. Odense. University College Lillebælt.

Agger, Annika (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica*, 47.årg., nr. 2 2015, 185-201.

Agger, Annika, Hoffmann, Birgitte (2008). *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. Velfærdsministeriet, 2008.

Bang, Henrik Paul and Sørensen, Eva (2001). 'The Everyday Maker: Building political rather than social capital'. In: *Social capital and participation in everyday life*. Pp. 148-161. Ed. Dekker and Uslaner. Routledge.

Baiocchi, Gianpaolo (2014). Participatory Budgetting: As if Emancipation mattered. *Politics & Society*, vol. 42 (1) 29-50. Sage Publications.

Hansen, K. M. (2010). *Borgerinddragelse. Et studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner*. Syddansk Universitetsforlag.

Thuesen, Annette Aagaard, Ditlevsen, Suzanne Eben (2015). *Lokale Udviklingsplaner for Landdistrikterne - eksempler fra to kommuner*. Center for Landdistriktsforskning og LandLab. DK. Syddansk Universitet.

Tortzen, Anne (2008). *Borgerinddragelse. Demokrati i Øjenhøjde*. Jurist og økonomforbundets Forlag.

Odense Kommune (2016). *Evalueringsrapport for borgerstyret budgettering 2016, Bolbro og Skibhus*, Center for Civilsamfund.

Odense kommune (2014). *Fælles om Odense. Civilsamfundsstrategi*. Center for Civilsamfund.

Faxe Kommune (2016). *Udviklingsstrategier*.

BORGERINDDRAGELSE I LOKALUDVIKLING

BORGERSTYRET BUDGETTERING OG DIALOGMØDER

KORT FORTALT publikationer fra forskningsprojektet:

Civilsamfundet som 'motor' i facilitetsudvikling

Frivillige på plejecentre: Venneforening eller 'egne frivillige'

Samspillet mellem lokale flygtningeorganisationer og kommunale institutioner

Borgerinddragelse i lokaludvikling: Borgerstyret budgettering og dialogmøder

Frivilligt socialt arbejde - autonomi og afhængighed

Frivillige grønne kræfter - samarbejde med frivillige på det grønne område

'Frie frivillige' i kommunen

Se alle udgivelser fra forskningsprojektet på projekthjemmesiden:

www.sdu.dk/frivillig-kommunal