

# LOKALDEMOKRATI I NYBRUD

*10 indsigter set fra  
kommunaldirektørens  
perspektiv*

## INDHOLD

Om undersøgelsen	3
Sådan har vi gjort	4
Nøgletal fra undersøgelsen	5
10 indsigter	6
Fire cases	17
Tre idéskitser	28



# Om undersøgelsen

Borgerinddragelse, samskabelse, demokratisk dialog eller borgerinvolvering. Kommunernes samarbejde med borgerne har mange navne. Men faktum er, at kommunernes samarbejde med borgerne om udviklingen af velfærd og politik har taget et kvantespring fra den forrige til den nuværende kommunalvalgsperiode.

Andelen af kommuner, der eksempelvis arbejder med opgaveudvalg, er steget med 39 pct., mens antallet af kommuner, som har indført borgerforslag, er steget fra 11 til 29 kommuner. Ligeledes har endnu flere kommuner indført initiativer som eksempelvis borgerbudgetter eller repræsentative borgersamlinger. Og selv om covid-19-pandemien har besværliggjort borgerinddragelsen, har mange kommuner omstillet sig hurtigt med digitale møder og digitale borgerinddragelsesforløb, som rummer interessante perspektiver for fremtidens borgerdialog.

Anerkendelsen af, at borgerne har både viden og vilje til at bidrage til lokal politik- og velfærdsudvikling, er i dag udbredt. Og formålene med at involvere borgerne i politik kan da også være mange: Det kan højne legitimiteten af politiske beslutninger, gøre forankring og implementering mere smidig, styrke tilliden mellem borgere og politikere eller danne grobund for bedre service, nytænkning og mere bæredygtige beslutninger.

Vi ved i dag en del om, hvordan kommunerne arbejder med borgerinddragelse, men vi ved mindre om, hvad kommunaldirektørens rolle er heri, herunder hvilken værdi og hvilke udfordringer øget borgerdialog tilfører organisationen set fra den kommunale topleders perspektiv. Kan man gennemføre borgerinddragelse på alle områder? Hvilke

barrierer kan stå i vejen, og hvad er ingredienserne, når det lykkes? Hvilken rolle har kommunaldirektøren? Og hvordan kan den rolle udvikles?

Det er nogle af de spørgsmål, Tænk tanken Mandag Morgen og Kommunaldirektørforeningen kaster lys på i denne publikation. Vi har spurgt alle landets kommunaldirektører gennem en spørgeskemaundersøgelse og suppleret med en række dybdegående interviews. Vi har fundet og beskrevet inspirerende cases og bragt en gruppe kommunaldirektører med ind i et udviklingsrum for at finde veje til nye løsninger. Alt sammen har vi kocht ned til denne publikation: 'Lokaldemokrati i nybrud'. Heri præsenterer vi ti indsigter, fire cases og tre idéer til løsninger, som forhåbentlig kan kickstarte en debat om kommunaldirektørens rolle i borgerinddragelse, og klæde kommunaldirektørerne på til at udvikle borgerinddragelsen i egne kommuner fremover.

God læselyst!

Kommunaldirektørforeningen og  
Tænk tanken Mandag Morgen

## Begrebsafklaring

I denne analyse bruger vi begreberne *borgerinvolvering*, *borgerinddragelse* og *borgerdialog*. Vi har valgt de tre ord som samlende fællesbetegnelser, der skal kunne rumme mange forskellige former for dialog og samarbejde, der i dag eksisterer mellem kommune og borgere. Hvad enten det gælder samskabelse om velfærd, traditionelle inddragelsesformater som eksempelvis høringer eller nyere og langt mere innovative demokratiske formater for borger- og brugerinddragelse i digital eller fysisk udgave.

# Sådan har vi gjort

Tænketanken Mandag Morgen har undersøgt kommunernes arbejde med borgerinddragelse med fokus på kommunaldirektørens rolle heri gennem et omfattende datagrundlag bestående af en spørgeskemaundersøgelse, dybdegående interviews, cases samt en workshop med udvalgte kommunaldirektører.

## Spørgeskemaundersøgelse

Dataindsamlingen er foregået gennem et webbaseret spørgeskema, som er blevet fremsendt af Kommunaldirektørforeningen til alle landets kommunaldirektører via mail. Dataindsamlingen fandt sted i perioden 18.-28. januar i år.

79 kommunaldirektører har besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 81. Af de 79 har 69 gennemført hele spørgeskemaet, hvilket giver en gennemførelsesprocent på 87. Der er tale om høje svar- og gennemførelsesprocenter, og det betyder også, at undersøgelsen er repræsentativ med hensyn til blandt andet geografi og kommune størrelse.

Alle analyser er baseret på simple frekvens- og krydsfordelinger. I flere tilfælde har vi lagt svarkategorier sammen for at lette fortolkningen af resultaterne.

## Dybdegående interviews

Spørgeskemaundersøgelsen er blevet suppleret med semi-strukturerede, dybdegående interviews med seks kommunaldirektører. Alle seks interviews blev afviklet som telefoninterviews i perioden 12.-23. februar.

De seks kommunaldirektører blev udvalgt i dialog med Kommunaldirektørforeningen og med spredning på blandt

andet geografi, kommune størrelse og borgmesterparti. Hvert interview varede cirka en time og havde fokus på at forstå de primære udfordringer ved borgerinddragelse i kommunerne samt kommunaldirektørens rolle heri.

## Case

Casene har haft til formål at vise konkrete eksempler på inspirerende borgerinddragelsesforløb i forskellige kommuner. Hver case belyser nogle af vigtigste forudsætninger for værdifuld borgerinddragelse, samt kommunaldirektørens rolle i den forbindelse.

Casene beror dels på research, dels på interviews med kommunaldirektører og relevante medarbejdere fra de respektive kommuner. Interviewene er blevet afviklet fra 6. til 21. april.

## Workshop

Formålet med workshoppen, som blev afviklet digitalt med seks kommunaldirektører, har været at identificere nogle udviklingsområder i kommunaldirektørens arbejde med borgerdialog samt kvalificere analysens indhold.

På baggrund af workshoppen har Tænketanken Mandag Morgen lavet et skitseudkast til tre typer værktøjer, som kan hjælpe kommunaldirektørerne i arbejdet med at sikre kvalitet i borgerinddragelsen. Værktøjerne er ikke færdigudviklede, men fungerer som prototyper, der kan danne udgangspunkt for en drøftelse i den enkelte kommune eller i Kommunaldirektørforeningen om, hvordan kommunaldirektørens rolle kan styrkes gennem udvikling og brug af konkrete værktøjer.

## SÅDAN FINDER DU RUNDT

*Undersøgelsen er opdelt i tre afsnit:*

### 1. Indsigter

Her kan du læse ti indsigter om kommunernes arbejde med borgerinddragelse og kommunaldirektørens rolle heri. Indsigterne er baseret på en spørgeskemaundersøgelse med alle landets kommunaldirektører samt opfølgende interview og workshops med forskellige kommunaldirektører. Indsigterne synliggør væsentlige barrierer og potentialer for bedre borgerinddragelse i fremtiden og kommunaldirektørens rolle heri.

### 2. Cases

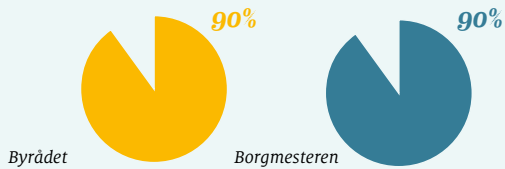
Her kan du dykke ned i fire konkrete eksempler på inspirerende borgerinddragelse i kommunerne. Hver case er baseret på research samt interview med kommunaldirektører og relevante medarbejdere i kommunen. I hver case kan du også se, hvilke indsigter casene berører.

### 3. Konceptuelle idéer

Her kan du se tre konkrete idéer, som kan styrke kommunaldirektøren i arbejdet med borgerinddragelse. Idéerne er omsat til mulige redskaber/værktøjer og er udviklet på baggrund af en halvdagsworkshop med seks kommunaldirektører.

# Nøgletal fra spørgeskemaundersøgelsen

## Borgerinddragelse prioriteres højt hos borgmesteren og i byrådet



Note: Andelen der har angivet at de er "enige" eller "meget enige" i at hhv. "Byrådet prioriterer borgerinddragelse højt" og "Borgmesteren prioriterer borgerinddragelse højt". N=79

## Kommunaldirektorens vigtigste rolle når kommunen arbejder med borgerinddragelse:

- 1 At være sparringspartner for borgmesteren/kommunalbestyrelsen (82%)
- 2 At sikre at organisationen opfatter borgerinddragelse som et samspil med borgerne (65%)
- 3 At bidrage til at det rette borgerinddragelsesformat benyttes, så det skabes værdi (44%)

Note: De tre mest valgte svar til spørgsmålet "Hvad er dine vigtigste roller som kommunaldirektør, når kommunen arbejder med borgerinddragelse? (set op til tre X'er)". N=77

## Hvor får kommunaldirektorerne deres viden om borgerinddragelse fra?

**66%**

får deres viden fra deres medarbejdere

**53%**

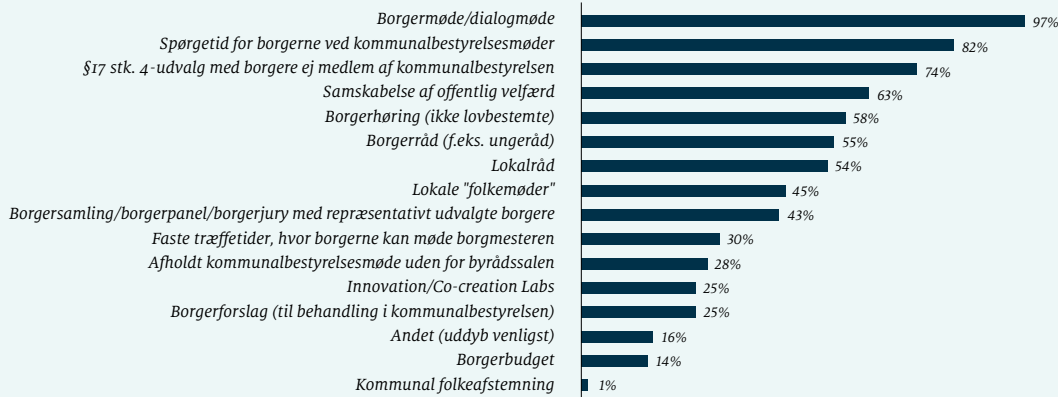
får deres viden fra eksterne ledelseskolleger

**49%**

får deres viden fra borgerne

Note: Udvalgte svar fra spørgsmålet: "Hvem får du din viden om borgerinddragelse fra?" N=77.

## Hvilke former for borgerinddragelse blev benyttet i seneste valgperiode?



Note: Andelen af kommunaldirektører, der har angivet, at de har benyttet de respektive former for borgerinddragelse i deres kommune i den seneste valgperiode. N=76.

# 10 INDSIGTER

- #1: **Nye politikerroller vinder frem.**  
*Og med dem nye opgaver for kommunaldirektøren.*
- #2: **En strategi for borgerinvolvering sætter retning.**  
*Og giver positivt rum for eksperimenter.*
- #3: **Det blanke papirs princip giver gode resultater.**  
*Og princippet er i stærk fremvækst.*
- #4: **Velferdsområderne er de vanskeligste.**  
*Men netop her er der potentiale for at erstatte klagekultur med samarbejdskultur.*
- #5: **Borgerne kan hjælpe helt nye løsninger på vej.**  
*Men det forudsætter mod, helhedstænkning og nye kompetencer.*
- #6: **Nogle borgergrupper engagerer sig mere end andre.**  
*Men nye formater kan få flere i tale.*
- #7: **Digitale formater skaber helt nye muligheder.**  
*Og giver mulighed for at udvikle nye kompetencer.*
- #8: **Forventningsafstemning er nøglen til succes.**  
*Men det foregår langt fra kommunaldirektørens bord.*
- #9: **Demokratisk involvering kan ikke altid måles.**  
*Men grundig evaluering og opfølgning er vigtig.*
- #10: **Kommunaldirektørerne skal understøtte en kulturforandring i organisationen.**  
*Det forudsætter tydelig og vedvarende kommunikation.*



## Nye politikerroller vinder frem.

Og med dem nye opgaver for kommunaldirektøren.

Borgerinvolvering ligger højt på politikernes agenda rundt omkring i byrådene. Godt 90 pct. af alle kommunaldirektører vurderer, at både borgmester og byråd prioriterer borgerinvolvering højt, og 81 pct. mener, at byrådet er villige til at eksperimentere og afprøve nye formater, når det handler om borgerinvolvering (se figur 1).

I de dybdegående interviews peger kommunaldirektørerne på en stigende interesse i borgerinvolvering i byrådene – en udvikling, som især har taget fart siden kommunalvalget i 2017. Politikerne drøfter ikke længere, om de skal afprøve forskellige borgerformater, men hvilke formater de gerne vil gennemføre. Flere kommunaldirektører kan ligefrem spore et skifte i politikerrollen med fremvæksten af flere langt mere faciliterende politikere i de kommunale byråd. Det er politikere, der ser det som en naturlig del af deres DNA at udvikle politik uden for rådhusmatriklen – i tæt dialog mere flere borgere end tidligere.

En politisk kultur med ønsker om mere borgerdialog stiller nye krav til kommunaldirektørerne. Kommunaldirektørerne peger selv på, at de i højere grad skal kunne guide politikere i retning af de rette formater og hjælpe politikere med at prioritere, så borgerprocesserne kobles til meningsfulde og relevante områder og står mål med den anvendte

tid og de anvendte ressourcer. Derudover skal kommunaldirektørerne sikre en kultur i organisationen, som er gearret til at håndtere ønsket om flere og mere værdifulde borgerdialoger (læs mere under indsigte 10).

Kommunaldirektørerne oplever indimellem at skulle balancere i et byråd, hvor den nye politikerrolle clasher med en mere traditionel opfattelse af demokrati. Politikere, som vægter det repræsentative demokrati højt, og som mener, at vælgerne har sammensat byrådet til at prioritere og træffe beslutninger, kan være mere skeptiske over for brugen, omfanget og vægtningen af borgerinvolvering mellem valg. Her skal kommunaldirektørerne hjælpe byrådet med at sikre, at der er en klar og tydelig forventningsafstemning om borgerdialogen på tværs af forskellige politikerroller.

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*“Den nye generation af politikere opfatter i høj grad deres rolle som facilitator for borgernes involvering – så det giver en stor tilfredsstillelse i sig selv for byrådet, at de inddrager borgerne.”*

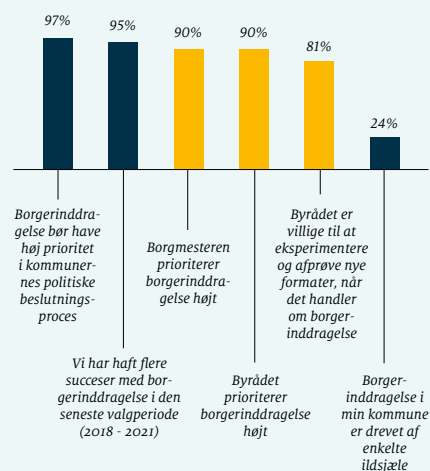
*“Siden sidste valg har borgerinddragelse haft en stor betydning. Der er politikere i dag, der i højere grad ser sig selv som ansat til at facilitere borgerinput end til at gennemføre deres partiprogram.”*

*“Det kan være en udfordring, hvis politikere har et ønske til en borgerproces, hvor der fx kan være tidsmæssige overvejelser omkring, om vi kan nå det, og om vi har ressourcer til det.”*

*“Byrådet har meget forskellige tilgange til inddragelse af borgerne. Nogle er meget forsigtige med at afgive magten, mens andre (især i denne periode) opfatter borgerinddragelse på linje med 'retoret'.”*

FIGUR 1

Pct. der erklærer sig meget enig/enig i udsagn om prioritering af borgerinddragelse



# 53%

af kommunaldirektørerne vil gerne have flere redskaber til at vurdere, hvilke formater for borgerinddragelse der egner sig til forskellige situationer.



## En strategi for borgerinvolvering sætter retning. Og giver positivt rum for eksperimenter.

I takt med at borgerinvolvering vinder indpas, arbejder flere og flere kommuner også med en politisk strategi for borgerdialog. Mere end halvdelen (58 pct.) af kommunaldirektørerne svarer således, at deres kommune har en strategi for borgerinddragelse (se figur 2).

Men selvom mange kommuner har en borgerinddragsesstrategi, findes der ikke en skabelon for, hvordan den ser ud. Interviewene med kommunaldirektørerne viser, at strategien varierer fra kommune til kommune i både omfang og karakter, og at den er tæt forbundet med den kultur og historie, kommunen står på skuldrene af. I nogle kommuner er strategien blevet til gennem en ren politisk proces, mens man i andre kommuner har involveret borgerne i udarbejdelsen af strategien. I nogle kommuner hviler borgerinddragsesstrategien på en årelang tradition for at være i dialog med borgerne, mens det i andre kommuner først er inden for de seneste år, at borgerinddragelse for alvor har fået luft under vingerne og politisk prioritering.

Interviewene viser, at der kan være flere fordele ved at have en kommunal strategi for borgerinddragelse. Det gør det nemmere som kommunaldirektør at sætte en retning for borgerinddragsesarbejdet. Det forplanter sig nedad gennem ledelseskæderne i forvaltningen og hjælper med til at forme organisationskulturen, så borgerinddragelse bliver en integreret del af den måde, de faglige medarbejdere arbejder på. Samtidig sætter det retning for byrådet og flytter politikernes blik ud mod borgerne. Det betyder bl.a. også, at man som kommunaldirektør kan udfordre politikerne til i højere grad at turde afprøve nye borgerinddragsesformater. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser eksempelvis, at de kommuner, der har en borgerinddragsesstrategi, i højere grad har et byråd, der er villige til at eksperimentere og afprøve nye formater (se figur 3).

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

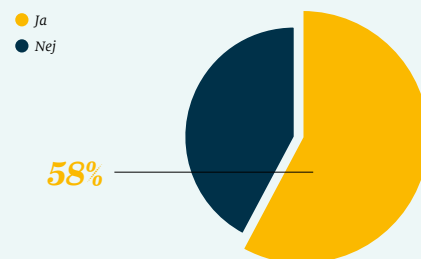
*“Hvis ikke man arbejder bevidst med en inddragsesstrategi og eksperimenterende formater, så løber man en stor risiko. Hvis man ikke arbejder aktivt med det, så får man fat i de samme midaldrende, hvide mænd ved hver borgerinddragsesproces og får ikke hørt de relevante grupper. Det er forbundet med stor risiko for det endelige output af processen.”*

*“Kommunen har en sådan størrelse, at alle aktørerne er med til at samskabe og har gjort det i flere årtier. Det er en del af kulturen. Den egentlige strategi startede så i den seneste byrådsperiode og er blevet båret videre ind i den nuværende.”*

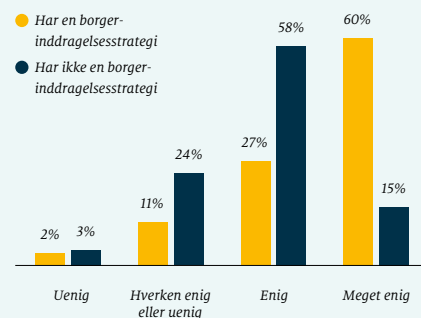
*“Vi er i gang med at udbrede de principper, der er besluttet i vores strategipapir. Vi er fx ved at uddanne det, vi kalder sparringsagenter, som skal gøre det nemt for borgerne at få adgang til og dialog med kommunen.”*

*“Vi har ikke en strategi – og det er egentlig lidt sjovt, for borgerinddragelse spillede en stor rolle ved seneste valgkamp. Her knap fire år senere har vi ikke nået lige så meget på den front, som jeg havde forestillet mig.”*

**FIGUR 2**  
Har din kommune en strategi for borgerinddragelse?



**FIGUR 3**  
Byrådet er villige til at eksperimentere og afprøve nye borgerinddragsesformater







## Det blanke papirs princip giver gode resultater.

Og princippet er i stærk fremvækst.

Flere kommuner har med stor succes arbejdet med borgerformater, hvor borgerne er langt mere medskabende end tidligere. Mange kommunaldirektører taler om at have succes med at møde borgerne med "et blankt papir", hvor man som kommune ikke kender udfaldet af processen, men tør gå ind i et rum, hvor borgerne er med til at sætte dagsordenen og præge outputtet. Det giver et samarbejde med borgerne, der bliver langt mere konstruktivt og reelt i forhold til de traditionelle høringer. Men samtidig stiller det også krav til de medarbejdere i forvaltningen, som skal facilitere processen, da de skal kunne navigere i et farvand, hvor der er uvished om udfaldet. Og det er ikke altid nemt. Flere kommunaldirektører peger på, at administrationen har en tendens til at arbejde for længe og for lukket med problemstillingerne,

før borgerne involveres – og det giver en proces, hvor borgernes rum for indflydelse er for snævert.

I de dybdegående interviews peger flere kommunaldirektører på, at man særligt er rykket kvantespring i borgerinddragelse, hvor der er fokus på den fysiske udvikling af byen. Her møder man langt oftere borgerne med et helt blankt papir og kobler de lovbestemte høringsprocesser sammen med mere innovative og utraditionelle metoder. Succesen med nye metoder og formater får flere kommunaldirektører til at sætte spørgsmålstegn ved, om de formelle og lovpligtige høringsprocesser bør gentænkes. Hvis de traditionelle høringer ofte efterlader både borgere, politikere og medarbejdere utilfredse, burde lovgivningen så understøtte, at energien bruges på mere konstruktive og moderne formater?

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*"Gammeldags borgerinddragelse er, at vi kommer med en ide og spørger, hvad borgerne synes om den. Jeg ser dog, at vi har stor erfaring med at vende den om og spørge til borgerens ideer, med et blankt stykke papir."*

*"Men vi har generelt arbejdet meget med borgerinddragelse i kommunen. Der er jo en stige, fra man bliver hørt, til man er egentlig medskabende, og der er sket en udvikling, hvor jeg synes, vi er på de øverste trin nu. Vi rammer ikke plet altid, og det er nok ikke alle, der synes, vi er lige medskabende, men vi arbejder bevidst med at være det."*

*"Det vil være gavnligt, hvis vi kunne afskaffe en række af de lovpligtige råd, nævn og bestyrelser og i stedet samarbejde med de 'rigtige' borgere."*

*"Så snart du laver de her lovgivningsbestemte processer, fx lokalplansprocesser, så er der også risiko for at udelukke nogen, og for at det kun er Tordenskjolds soldater, der dukker op."*

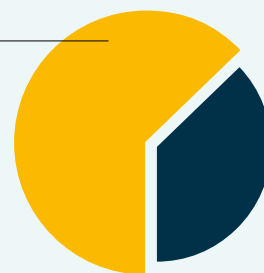
*"Vi skal udvikle og styrke borgerinddragelsen ift. den fysiske udvikling af kommunen. Og her er de lovpligtige høringer ikke tilstrækkelige, idet de har et alt for formelt og kedeligt format, der ikke inviterer til egentlig inddragelse."*

FIGUR 4

### Samskabelse af offentlig velfærd

63%

af kommunerne har arbejdet med samskabelse af offentlig velfærd i seneste valgperiode





## Velfærdsområderne er vanskelige. Men netop her er der potentiale for at erstatte klagekultur med samarbejdskultur.

Mange kommunaldirektører peger på, at det halter med konstruktive borgerinvolveringsprocesser på de tunge velfærdsområder, fx social- og specialområdet, skoleområdet, ældreområdet og beskæftigelsesområdet. I de dybdegående interviews forklarer kommunaldirektørerne, at forskellige forhold gør de tunge velfærdsområder særligt svære at arbejde med. Det fremhæves bl.a. at der ikke er en faglig tradition for borgerinddragelse på velfærdsområderne, at de involverer komplekse bruger- og borgergrupper, som kan være svære at komme i kontakt med, og at lovgivning og økonomiske rammebetingelser gør det sværere at følge op på borgernes ønsker og ideer.

Borgerdialogen på de tunge velfærdsområder bliver derfor ofte en negativ proces, hvor både politikere og forvaltning får kritik fra utilfredse borgere og brugere. I det kvalitative interview efterspørger flere kommunaldirektører formater, der kan understøtte en samarbejdskultur frem for en klagekultur. Hvor borgerne involveres i det svære arbejde, der eksempelvis kan være med at prioritere og træffe

beslutninger – også de mere upopulære beslutninger eller prioriteringer, hvor ikke alle borgergrupper kan tilgodeses.

Knap 60 pct. af kommunaldirektørerne mener, at borgerinddragelse i høj eller meget høj grad kan udbredes til flere områder end i dag (se figur 5). Men der er uenighed, når udbredelsen skal kobles med specifikke områder. På spørgsmålet om, hvilke områder borgerinddragelse er et særligt vigtigt redskab, svarer en stor andel af kommunaldirektørerne, at det er vigtigt på flere områder – både tunge velfærdsområder og de mere klassiske borgerinddragelsesområder som fx lokaludvikling eller kulturområdet. Men ud af de 42 besvarelser på det åbne spørgsmål er en mindre gruppe skeptiske over for netop velfærdsområderne, der vurderes mindre egnede, mens andre mener, at der er et stort og uforløst potentiale på netop velfærdsområderne (se figur 6).

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*“Det bliver ekstremt ensidigt på de der velfærdsområder med et hylekor på den ene side og politikere, der gerne vil, men også er nødt til at have øje for andre aspekter i kommunen på den anden.”*

*“Mange af politikerne har et varmt og socialt hjerte på velfærdsområderne, som de går ind til inddragelse med, og så bliver de modt af hylekor, som ikke anerkender deres varme.”*

*“Når det handler om tung sagsbehandling, kan det være svært for de ansatte at tænke borgerinddragelse.”*

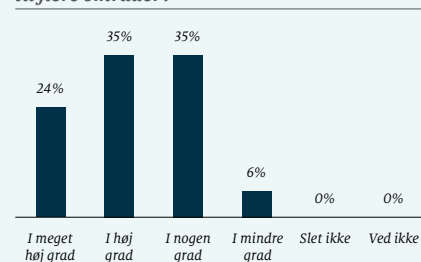
*“Dialogen på velfærdsområderne skal være mere konstruktiv, så det ikke bare bliver brok.”*

*“Vi skal udvide borgerinddragelse: i højere grad på velfærdsområderne end i dag.”*

*“Vi skal udvide borgerinddragelse på alle områder, på nær de fagligt svære og de specialiserede socialområder.”*

*“Vi skal udvide borgerinddragelse ift. fx byudvikling og kulturområdet. Det er sværere på velfærdsområdet.”*

**FIGUR 5**  
Kan borgerinddragelse udbredes til flere områder?



**FIGUR 6**  
På hvilke områder er borgerinddragelse et særligt vigtigt redskab?



Note: kodet på baggrund af åbne besvarelser



## Borgerne kan hjælpe helt nye løsninger på vej.

Det forudsætter mod, helhedstænkning og nye kompetencer.

Mange kommunaldirektører har et oprigtigt ønske om at invitere borgerne med helt ind i maskinrummet, hvor de nye innovative løsninger skabes. 59 pct. af kommunaldirektørerne svarer således, at det er et formål med borgerinddragelse at "blive inspireret til nye løsninger". Men det er lettere sagt end gjort. For blandt dem svarer mindre end halvdelen (47 pct), at den målsætning er blevet indfriet (se figur 7).

At det er vanskeligt at skabe innovative løsninger sammen med borgere, underbygges også i de uddybende interviews. Enkelte kommunaldirektører peger bl.a. på, at det er svært at mobilisere borgere til processer, der er forpligtende og løber over længere tid. Derudover fremhæves det, at der også er en faglig vanetænkning, som skal udfordres, hvis borgerne skal involveres i at udvikle kommunale kerneydelser. Andre kommunaldirektører fremhæver, at ressourcer kan

være en hindring, og at borgernes ideer kan udfordre kommunal silotænkning. Succesfuld borgerdrevet innovation tager tid og kræver, at man har en tålmodig organisation, der tør hvile i at gå ind i et udviklingsrum med borgerne, hvor man ikke altid kender udfaldet, og hvor den siloopdelte faglighed kan blive udfordret.

I de dybdegående interviews peger kommunaldirektørerne dog på, at med de rette formater kan borgerne bidrage til innovation og bringe helt nye perspektiver, ressourcer og viden i spil. Men det kræver bl.a., at man får involveret de rigtige borgere, eksempelvis de borgere og brugere, der har noget på spil ift. emnet.

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*"Ressourcer er mere end bare penge – det er også tid og tålmodighed. Det tager lang tid at inddrage borgerne ordentligt, og det kræver en forvaltning, som er forberedt til tænderne, og som kan favne brede udfald af processen."*

*"Borgerinddragelse handler ikke nødvendigvis om, at borgerne skal få de geniale ideer – det skal vi også erkende. Det starter egentlig før ideudvikling, hvor borgerne er med til at sætte retning og give deres holdning til kende."*

*"Når vi driver udviklingsprocesser, hvor vi får bragt politikere og borgere sammen på den rigtige måde, og vi får involveret de borgere, det handler om, så sker der grundlæggende noget godt. Så ender vi med løsninger, som vi ikke selv havde fundet frem til, hvis vi havde hørt det som en klassisk politisk proces."*

*"Hvis vi er grundige med processen, og hvis vi tør bruge det blanke papirs princip, så oplever jeg faktisk ofte, at borgerne kan give ny inspiration og komme med ideer, som vi ikke selv havde tænkt over."*

FIGUR 7

### Formål og indfrielse af formål

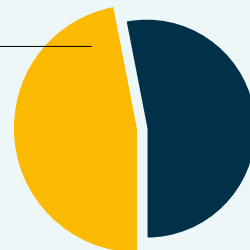
59%

af kommunaldirektørerne svarer, at det er et formål med borgerinddragelse at "blive inspireret til nye løsninger"



47%

af kommunaldirektørerne svarer, at den målsætning er blevet indfriet





## Nogle borgergrupper engagerer sig mere end andre. Men nye formater kan få flere i tale.

Der kan være mange formål med borgerinvolvering. Nogle af de mest udbredte er ifølge kommunaldirektørerne, at borgerne kan give deres mening til kende (88 pct.), og at kommunen kan få viden om borgernes behov, ønsker og bekymringer (73 pct.).

For at borgerinvolvering kan være både effektiv og demokratisk legitim, er det samtidig vigtigt, at man er i dialog med forskellige borgergrupper, så de rette stemmer bliver hørt. Og netop det oplever mange af kommunaldirektørerne udfordringer med. Mere end halvdelen (56 pct.) af kommunaldirektørerne svarer eksempelvis, at de har oplevet det som en barriere for borgerinddragelse, at de 'rigtige' borgere ikke er blevet inddraget (se figur 8).

De dybdegående interviews understreger den udfordring. Flere kommunaldirektører fremhæver, at det særligt er de unge og børnefamilierne, der er svære at komme i dialog med, mens det også er tydeligt, at det på de tunge velfærdsområder, fx socialområdet, er vanskeligt at involvere de borgere, som det handler om (læs mere under indsigte 4).

Når det kommer til de lovbestemte processer, fx høringer, er udfordringen med at få andre end "Tordenskjolds soldater" med særlig udalt. Høringsformatet kræver en bestemt

forståelse for kommunale processer, og det afskærer mange borgere fra at give deres mening til kende. Derfor er der en vigtig opgave i at gentænke og forny de borgerinddragelsesinstitutioner og praksisser, som dominerer i kommunen i dag, og som gør borgerinddragelsen mindre repræsentativ. Kommunaldirektørerne peger bl.a. på nye demokratiske formater, hvor man bevidst rekrutterer mere repræsentativt og erstatter de permanente råd mere flere ad hoc-formater. Mange peger også på potentialerne ved digital borgerinddragelse. 77 pct. af kommunaldirektørerne svarer fx, at de er nået ud til nye borgergrupper i deres arbejde med digital borgerinddragelse under Covid-19 (læs mere under indsigte 7).

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*"Så snart du laver de her lovbestemte processer, fx lokalplanprocesser, så er der også en risiko for at udelukke nogen, og for at det kun er "Tordenskjolds soldater", der dukker op."*

*"Jeg har nogle gange oplevet af, at det er de selvfede, veljærgede eller "Tordenskjolds soldater", som vi skal høre på. Jeg kunne godt tænke mig, at vi kunne blive bedre til at få børnefamilier og yngre mennesker i tale."*

*"Igennem digital inddragelse er vi nået ud til flere mennesker fra forskellige borgergrupper. Omvendt har det haft den konsekvens, at det har afskåret nærmest hele den gruppe, der har været overrepræsenteret forhen."*

*"Det er svært helt at undgå de aktives demokrati og fx få hørt de unges stemme."*

FIGUR 8

### Barrierer for borgerinddragelse





## Digitale formater skaber helt nye muligheder. Og giver mulighed for at udvikle nye kompetencer.

Da corona-pandemien skyllede ind over landet i 2020, tvang det kommunerne til lynhurtig digital omstilling på en lang række områder – heriblandt dialogen med borgerne. 9 ud af 10 kommunaldirektører (88 pct.) svarer, at de har fået erfaring med digital borgerinddragelse under COVID-19.

Kommunaldirektørerne svarer, at de både har gode og dårlige erfaringer med den digitale inddragelse. Flere kommunaldirektører peger på, at de digitale formater indimellem går ud over kvaliteten. De digitale formater er ikke så egnede til at udvikle nyt eller til de mere komplekse dialoger. Omvendt egner de digitale formater sig godt til de mere klassiske formater. Flere kommunaldirektører peger på, at kommunen har fået rigtig gode erfaringer med at digitalisere de lovpligtige høringer, fordi det giver flere mulighed for at deltage og skaber en mindre konfrontatorisk stemning. Få kritiske og højtråbende personer kan fylde meget til et fysisk møde i en gymnastiksal, mens det digitale møde gør det muligt at give ordet til flere forskellige aktører end vanligt.

De virtuelle formater rummer også et stort potentiale i forhold til at nå nye borgere. Eksempelvis svarer 3 ud af 4

kommunaldirektører (77 pct.), at de er nået ud til nye borgergrupper gennem digitale formater, mens 6 ud af 10 (62 pct.) svarer, de har nået flere borgere end normalt (se figur 9). I de dybdegående interviews fremhæves ligeledes, at de digitale formater gør det muligt at nå ud til nye borgergrupper – særligt kommunens unge borgere og de travle børnefamilier, som ofte er vanskelige at få med. Omvendt kan de digitale formater gøre det vanskeligt at nå de ældre borgergrupper.

De digitale og hybride borgerinddragelsesformater er med stor sandsynlighed kommet for at blive, og det stiller nye krav til forvaltningens kompetencer. Dels til de medarbejdere, der skal kunne facilitere borgerprocesser, hvor idegenerering og dybdegående dialog bliver vanskeligere, og hvor det ikke på samme måde er muligt at afveje stemningen i rummet som til fysiske møder. Og dels til det administrative og tekniske setup. Flere kommunaldirektører peger på, at de ikke har det nødvendige setup i dag, og de nye krav til teknik kræver nye kompetencer i forbindelse med planlægning og gennemførelse af borgermøder.

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*“Når vi er samlet til fysiske borgermøder, kan det af og til minde om en landskampsstemning. Det synes jeg ikke hører med i en demokratisk samtale. Den del er mere disciplineret i et digitalt format. Det bliver på den gode måde mere seriøst og velovervejet.”*

*“I modsætning til fysiske borgermøder er der mindre risiko for, at enkelte personer fylder meget og sætter stemningen.”*

*“Mange borgere – særligt de unge – føler sig mere hjemme i digitale redskaber, og giver dermed en mere lige dialog.”*

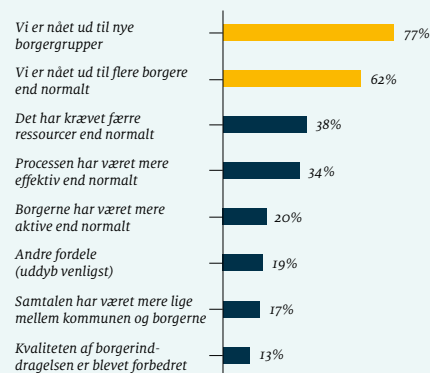
*“Jeg har selv erfaret, at hvis jeg tager rollen som facilitator og giver ordet uforudset til borgmesteren eller et byrådsmedlem, så oplever jeg en bedre dynamik. I et digitalt møde kræver det lidt mere af os og vores kompetencer, som skal udvikles. Jeg tror helt sikkert, at det digitale format kan innoveres – vi skal bare lære det.”*

*“De digitale formater kræver et godt teknisk setup, og dermed nye kompetencer i planlægning og gennemførelse af møder.”*

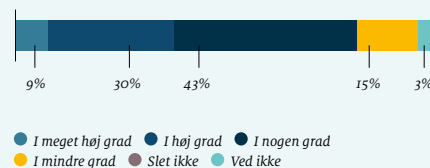
9 ud af 10 kommuner har arbejdet med digital borgerinddragelse under COVID-19



**FIGUR 9**  
Hvilke fordele har der været ved den digitale borgerinddragelse?



**FIGUR 10**  
I hvor høj grad mener du, at digital borgerinddragelse samlet set har været en succes i din kommune under COVID-19?





## Forventningsafstemning er nøglen til succes. Men det foregår langt fra kommunaldirektørens bord.

Mange borgerdialoger ender desværre med frustrerede borgere, som føler, de har været en del af en skinproces, hvor de ikke har haft reel mulighed for indflydelse, fordi beslutningerne i forvejen er blevet truffet i et lukket politisk rum. Det skyldes ofte mangelfuld forventningsafstemning, hvor borgerne ikke har været tilstrækkelig orienteret om deres mandat og mulighed for indflydelse. Det kan også være udfordrende at skabe realistiske forventninger til resultatet, bl.a. fordi borgerne ikke har blik for de andre hensyn i kommunen, som politikerne skal veje.

Den udfordring er kommunaldirektørerne bevidste om. 6 ud af 10 kommunaldirektører (63 pct.) vurderer, at utilstrækkelig forventningsafstemning har udgjort en barriere for borgerinddragelse i den seneste valgperiode (se figur 11). Og forventningsafstemning med borgerne fremhæves også i de dybdegående interviews. Flere kommunaldirektører peger på, at det er afgørende, at borgerne kender spillebanen og bliver informeret om, hvad det er muligt at få indflydelse på og hvordan – og ikke mindst hvad det ikke er muligt at få indflydelse på. Hvis borgerinddragelsesprocessen kører over en længere periode, er det afgørende, at der sættes tid af på det allerførste møde mellem borgere, politikere og for-

valtning til at sikre, at de involverede borgere meget præcist forstår, hvad der er deres spillerum.

Forventningsafstemningen kan særligt være en vanskelig størrelse, når borgerinvolveringen udspiller sig på nogle af de tunge velfærdsområder. Flere af de interviewede kommunaldirektører fremhæver, at der eksempelvis på skole-, beskæftigelses- eller socialområdet kan være meget stærke holdninger til, hvad der skal ændres. Samtidig kan kommunalpolitikkerne på disse områder være begrænsede af stram national lovgivning eller andre kommunale hensyn, der må afvejes. Det kan betyde, at de endelige udfald ikke altid flugter med borgernes anbefalinger, hvilket kan føre til vrede og beskyldninger om pseudoinddragelse blandt borgerne (se mere under indsigt 4).

Selvom forventningsafstemning således er helt afgørende for vellykket borgerinvolvering, er det ikke typisk et område, kommunaldirektøren har stor berøringsflade med, da den daglige involvering af borgere foregår langt fra kommunaldirektørens bord. Dette forhold gør sig særligt gældende i de større kommuner, hvor flere kommunaldirektører i de dybdegående interviews peger på, at de organisatorisk befinder sig langt fra den daglige borgerdialog.

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*“Det er afgørende at få en gensidig forventningsafstemning på plads, så mandatet for borgernes inddragelse er kendt og accepteret af alle.”*

*“Det skal være knivskarpt, hvad det er borgerne inddrages i, og hvilke indflydelsesmuligheder de har. Det er vigtigt at skabe dialog/inddragelse af både modstandere og tilhængere i konfliktfyldte sager.”*

*“Den største udfordring er forventningsafstemning hos borgerne – og deres store indbyrdes uenighed!”*

*“For os er det første møde i opgaveudvalget enormt afgørende. Det her her, formålet fastlægges, og forventningsafstemningen skal være helt klar og forstået af borgerne.”*

FIGUR 11

### Barrierer for borgerinddragelse





## Demokratisk involvering kan ikke altid måles. Men grundig evaluering og opfølgning er vigtig.

“Hvad kom der så ud af processen?” Det spørgsmål bliver ofte stillet af både borgere, forvaltning og politikere, når en borgerinddragelsesproces er overstået. Kommunaldirektørerne oplever, at det kan være svært at evaluere værdien af borgerinddragelsesprocesser, fordi der er mange faktorer, man kan “måle på”: Det kan være den iboende demokratiske værdi ved at bringe borgere og politikere sammen på kryds og tværs af kommunen, kvaliteten af borgernes input og anbefalinger, eller hvorvidt dialogen med borgerne leder til nye politiske beslutninger og reelle forandringer.

Vanskeligheden ved at følge systematisk op på borgerinddragelsen anerkendes af flere kommunaldirektører. Lidt under halvdelen (47 pct.) af alle kommunaldirektører fremhæver, at det kunne forbedre deres ledelsesarbejde med borgerinddragelse, hvis de havde redskaber til at evaluere værdien af borgerinddragelsen (se figur 12).

Flere kommunaldirektører uddyber det behov og forklarer, at kommunikation om og synliggørelse af værdien af borgerinddragelsen er væsentlig både udadtil ift. borgerne og indadtil ift. politikerne. Over for borgerne er det vigtigt, at der er en tidlig forventningsafstemning samt en transparent og løbende kommunikation om, hvad der er kommet

ud af borgerdialogen, bl.a. fordi det påvirker borgernes tillid til det politiske system og deres motivation for at involvere sig endnu mere i fremtiden. Samtidig er det vigtigt indadtil ift. politikerne at kunne formidle klart og tydeligt, hvad der er gevinsten ved borgerinddragelsesprocessen, da politikerne i deres travle tilværelse har brug for simple budskaber, der viser værdien af igangværende og afsluttede forløb.

Omvendt påpeger flere kommunaldirektører på, at der er grænser for, hvad man kan måle af værdi, når man evaluerer borgerinddragelse. Eksempelvis er der en iboende demokratisk værdi ved at bringe borgere sammen på kryds og tværs af kommunen og i øjenhøjde med lokalpolitikere drøfte kommunale udfordringer. Derfor er der ikke nødvendigvis behov for et generisk evalueringværktøj – det handler i højere grad om at få skabt en kultur, hvor man systematisk følger op på både de gode og mindre gode processer med henblik på at skabe bedre borgerdialog fremadrettet. I den forbindelse peger flere kommunaldirektører på, at der ligger en opgave i at sikre, at de ansvarlige i forvaltningen kommunikerer borgerinddragelsens resultater og fortsatte forløb – både til de borgere, der har været involveret, og til borgerne i kommunen generelt.

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

*“Det er meget vigtigt at minde politikerne om, hvad der sker, når borgerinddragelsesprocessen er overstået, og om at den har gjort en forskel. Det er min opgave at kommunikere til byrådet og minde dem om, hvor vi er processen, og hvad der kommer ud af det. Den transparens ift. politikerne er alafgørende.”*

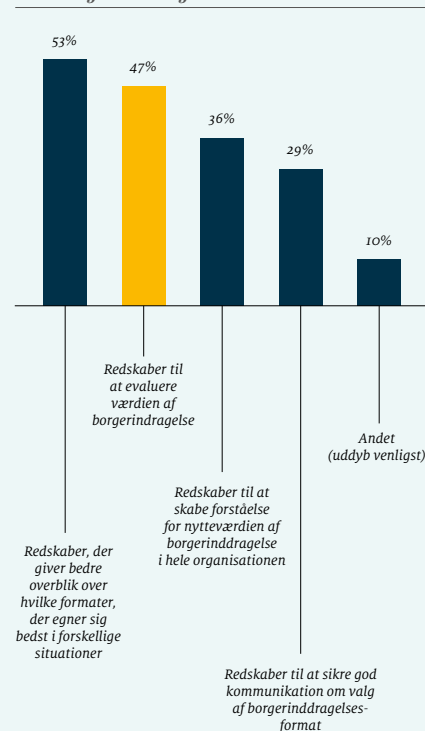
*“Det er vanskeligt at evaluere værdien af borgerinddragelse. Men jeg er heller ikke sikker på, man skal gøre det. Uanset om værdien kan måles i kroner og ører eller ej, så vil vi jo stadig arbejde med borgerinddragelse, fordi der har andre værdier end den økonomiske bundlinje.”*

*“En af mine vigtigste læringer har været, at der faktisk er behov for flere ressourcer til at bearbejde de input, der kommer fra borgerinddragelsesforløb.”*

*“Det skal være tydeligt for borgerne, hvor de har sat deres mærke. Ved de, at de har fået sat et aftryk? Det har de en forventning om, og det er vigtigt, at vi viser det – også på den længere bane, hvor folk skal have lyst til at engagere sig igen.”*

FIGUR 12

Hvilke redskaber kunne bidrage til at forbedre og udvikle dit ledelsesarbejde med borgerinddragelse?





## Kommunaldirektørerne skal understøtte en kulturforandring. Det forudsætter tydelig og vedvarende kommunikation.

Borgerinvolvering – særligt de tidlige, innovative og samskabende formater – kræver noget nyt af både ledere og medarbejdere, herunder evnen til at bringe faglighed i spil på nye måder. Knap 65 pct. af kommunaldirektørerne fremhæver, at de har en særlig vigtig opgave med at "sikre, at organisationen opfatter borgerinddragelse som et samspil med borgerne og ikke et alternativ til organisationens faglighed" (se figur 13). Samtidig ønsker 36 pct. redskaber til at "skabe forståelse for nytteværdien af borgerinddragelse i hele organisationen". Og når vi beder kommunaldirektørerne reflektere over mindre vellykkede borgerinddragelsesprocesser, fremhæver knap halvdelen (47 pct.), at det har været en barriere, når "medarbejdernes faglighed har overskygget borgerens behov, ønsker, bekymringer eller lignende".

I de dybdegående interviews fremhæver kommunaldirektørerne, at øget borgerinvolvering forudsætter en kulturforandring i organisationen på tværs af kommunens

mange fagprofessionelle – fra skolelæreren og socialrådgiveren til plejehjemsassistenten og miljøeksperten. Kommunaldirektørerne har en særlig opgave i at understøtte organisationen i at forstå, at øget borgerdialog kræver noget af alle i form af nye arbejdsgange, nye samarbejdsformer og nye måder at bruge sin faglighed på. Innovative og nytænkende borgerprocesser afføder samtidig nye dilemmaer, udfordrer organisatoriske vaner, kræver nye kompetencer af den enkelte og løbende læring og refleksion i hele organisationen.

### DET SIGER KOMMUNALDIREKTØRERNE:

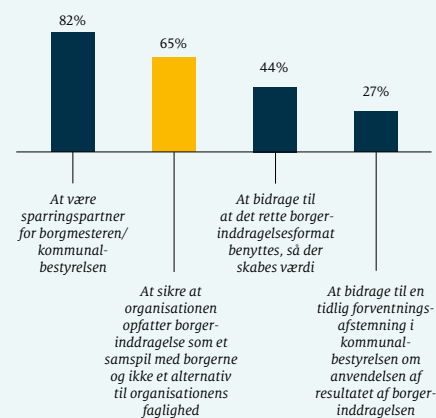
*"Specialiseret faglighed kræver virkelig stærk ledelse, hvis man skal overbevise om, at borgerinddragelse er en god ide."*

*"Som fagperson kan man være bange for at sætte personer ind i et rum, der ikke forstår fagligheden. Så det første skridt handler om at sænke den angst hos de fagprofessionelle i yderste led og hos dem i forvaltningen med stærk faglighed."*

*"Min opgave er at have et stort fokus på kompetenceudvikling. I klassisk forvaltning er de dygtigste dem, der kan skrive indstillinger til politikerne. Men nu skal vi have mere kreative folk i forvaltningen, der kan gå ind og facilitere i et rum, hvor løsningen ikke er givet på forhånd."*

*"Jeg skal sikre, at organisationen til stadighed har øje for borgerinddragelse. Det sker både via konstant kommunikation om emnet og konkret insistere på, at cheferne forholder sig aktivt til borgerinddragelse på deres område. Og kommunikere klart om mine forventninger til chefernes og områdernes bidrag til borgerinddragelse."*

**FIGUR 13**  
Hvad er dine vigtigste roller som kommunaldirektør ifm. borgerinddragelse?



### REDSKABER:

**36%**

af kommunaldirektører mener, det kunne forbedre og udvikle ledelsesarbejdet med borgerinddragelse, hvis de fik redskaber, der kunne skabe forståelse for nytteværdien af borgerinddragelse i hele organisationen.



# FIRE CASES

**Furesø Kommune:**

*Digital borgerdialog løfter Furesø Kommunes politiske 2030-ambitioner*

**Hillerød Kommune:**

*Innovativ udbudsproces med borgere ved roret*

**Odense Kommune:**

*Borgerråd kan bane vej for en samarbejdskultur på velferdsområderne*

**Aarhus Kommune:**

*Man kan ikke implementere borgerdialog på velferdsområderne fra toppen*



## CASE

# Digital borgerdialog løfter Furesø Kommunes politiske 2030-ambitioner

*Hvordan skal Furesø udvikle sig frem mod 2030 i tråd med FN's Verdensmål? Det spørgsmål satte **Furesø Kommune** til debat sammen med borgerne i løbet af 2020. Gennem nye digitale formater og innovative inddragelsesprocesser bidrog Furesø Kommunes borgere ikke kun med nye forslag og idéer – de pressede også på for at få byrådet til at løfte overliggeren for de politiske mål.*

Furesø Kommunes byråd vedtog efter måneders politiske forhandlinger i løbet af 2019 en plan med otte overordnede mål, som skal tegne kommunens arbejde frem mod 2030. Målene handler om alt fra reduktion af CO<sub>2</sub> til flere lokale arbejdspladser, bedre infrastruktur og færre socialt udsatte.

I nogle kommuner ville de politisk vedtagne mål blive fulgt op af en proces i forvaltningen, hvor målene omsættes til målbare indikatorer og konkrete handlinger, som kan implementeres i organisation. Men i Furesø ville man det anderledes. Det forklarer Terkel Kunding, konstitueret leder af ledelsessekretariatet i Furesø Kommune og en af hovedkræfterne bag den borgerinddragelsesproces, som Furesø igangsatte. Borgerinddragelsen fik navnet 'Fremtidens Furesø'.

"For os var det vigtigt at få borgerne ind i maskinrummet i forbindelse med konkretiseringen af målene. Vi indså hurtigt, at målene aldrig ville kunne blive til virkelighed, hvis ikke borgerne er medspillere og tager aktiv del i de tusindvis af små og store handlinger, som er nødvendige, hvis det skal

lykkes for os frem mod 2030. Derfor skulle de også have indflydelse på, hvordan succeskriterierne skulle formuleres og prioriteres."

Efter vedtagelsen af de otte mål modtog alle borgere over 15 år i Furesø Kommune derfor en mail i deres e-Boks fra borgmesteren og viceborgmesteren med en invitation til at tage aktiv del i 'Fremtidens Furesø'. Og det blev startskuddet til en proces, der endte med ikke blot at skabe et solidt fundament for borgerinvolvement i de kommende år, men konkret også var med til at hæve det politiske ambitionsniveau for de otte mål og forandre de konkrete succeskriterier.

### Digitale platform skaber mangfoldige inputs

Furesø Kommune er en af de kommuner i Danmark, der er længst fremme, når det handler om digital borgerinvolvement. Modsat mange andre kommuner har Furesø Kommune eksempelvis vedtaget en politisk handleplan for digital borgerinddragelse, og det har blandt andet betydet, at Furesø blev den første kommune i Danmark, der brugte Citizen-

## CASE

Lab – en digital borgerinddragelsesplatform, som benyttes af mere end 200 kommuner verden over til alt fra online møder til afstemninger, digital borgerbudgettering og digitale udviklingsprocesser. Derfor var det også nærliggende for Furesø Kommune at bruge CitizenLab til borgerdialogen om Fremtidens Furesø.

Borgerdialogen startede med, at Furesø Kommune lagde de otte mål samt forslag til succeskriterier til hvert mål op på den digitale platform Og herfra tog det fart.

“Vi fik enormt mange input fra borgerne. Nogle input var kommentarer til og nuanceringer af eksisterende mål og succeskriterier, andre var forslag til helt nye kriterier. Borgerne kommenterede hinandens input og gav likes og dislikes, og på den måde fik vi en god fornemmelse af borgerne holdninger. Og vi fik også nogle helt nye perspektiver på målene, som vi ikke selv havde haft blik for. Vi kunne for eksempel se, at der var stort engagement i mål nr. 1 om den grønne dagsorden og mål nr. 6 om aktive lokalsamfund, hvor borgerne i særlig grad bød ind med nye forslag og bud på succeskriterier,” forklarer Terkel Kunding.

### Gæstebud som idégenerator

Selv om den digitale proces kørte upåklageligt, savnede Terkel Kunding og hans kollegaer de fysiske møder, hvor idéer kan drøftes og diskuteres, og hvor kommunen kan veje stemningen på en helt anden måde, end det er muligt digitalt. Udfordringen var bare, at corona-pandemien i mellemtiden havde skyllet ind over landet og umuliggjort større forsamlinger på ubestemt tid. Derfor kom Furesø Kommune på idéen om Gæstebud.

“Gæstebud blev vores forsøg på at holde små mini-borgermøder overalt i kommunen i coronasikre rammer. Det fungerede sådan, at borgerne kunne tilmelde sig gæstebudsordningen og hente et kit hos kommunen med forskellige lækkerier samt nogle konkrete opgaver og spørgsmål, som



Borgerinddragelse i Furesø Kommune om FN's verdensmål

FOTO: FURESØ KOMMUNE

## CASE

man kunne sætte sig hjem og diskutere i sin corona-boble, for eksempel med familien, naboerne eller de nærmeste venner. Herefter kunne borgerne logge ind på platformen og skrive de idéer og input ind, som de havde talt sig frem til, og samtidig få dialog med de andre på platformen. På den måde fik vi blandet det analoge og digitale under ret vanskelige omstændigheder,” uddyber Terkel Kunding om påfundet.

Og gæstebuddet blev en stor succes. Mere end 360 borgere deltog i ordningen og bidrog dermed til dialogen om fremtidens Furesø. Men hvad mere interessant var, så repræsenterede gæstebudsdeltagere nogle helt andre borgergrupper end normalt.

“Vi kan se fra vores evaluering, at det var nogle helt andre borgerne end vanligt, der deltog. Eksempelvis fik vi mange flere yngre borgere med end til et typisk borgermøde på den her måde. Det viser os, at hvis vi er nysgerrige og tør teste nye formater, så får vi også en bredere repræsentation og nogle andre borgerinput. Og det er meget værdifuldt i sådan en proces, hvor borgerne jo selv spiller en stor rolle i realiseringen af målene, og hvor beslutninger skal være så bredt forankrede i kommunen som muligt.”

### Borgerne hæver ambitionsniveauet

I løbet af borgerprocessen, der varede fra september til november 2020, deltog mere end 500 borgere med mere end 250 nye idéer til alt lige fra placeringen af naturlegepladser og cykelstier til bud på, hvordan man sikrer gode børneliv og skaber mere levende bymidter. Så omfattende en mængde data har det nogle gange med at ende blindt, hvor det bliver utydeligt, hvordan borgerne har sat sit aftryk. Men ikke i Furesø. Her førte borgerprocessen til, at man fra politisk niveau justerede flere af succeskriterierne og endda valgte at hæve det politiske ambitionsniveau. Det forklarer Terkel Kunding:

“Noget af det interessante ved borgerprocessen var, at den faktisk var med til at løfte ambitionsniveauet i de en-

delige politiske beslutninger. Eksempelvis i succeskriteriet om mere natur og øget biodiversitet eller i målet om trivsel og læring, hvor det blev tilføjet, at vi skal være blandt de ti bedste kommuner i landet. Så flere steder endte vi faktisk med en mere ambitiøs politisk vedtaget plan, fordi borgerne input pegede i den retning.”

### 500 nye kommuneambassadører

Da den endelige 2030-plan blev vedtaget i januar 2021, skete det med et næsten enstemmigt byråd – 20 ud af 21 stemte for. Men selv om borgerprocessen ‘Fremtidens Furesø’ formelt er ovre, betyder det langtfra, at Furesø Kommune nu slipper borgerne.

“Fremtidens Furesø har skabt et fundament for endnu mere borgerinvolvering. De 500 borgere, der deltog, ser vi jo nu som ambassadører, som vi kan involvere endnu mere frem mod 2030,” forklarer Terkel Kunding og uddyber: “Hvis vi skal indfri de meget ambitiøse mål og succeskriterier, kræver det en enorm indsats af vores borgere. Vi kan ikke gøre det alene. Derfor kommer vi til for hvert succeskriterie at angive og kommunikere, hvad borgerne kan gøre for at hjælpe med indfrielsen.”

Terkel Kunding fremhæver også, at det bliver afgørende, hvordan Furesø som kommune arbejder videre med og løbende følger op på de mange input, ‘Fremtidens Furesø’ førte med sig – uden at det bliver et bureaukratisk monster. Og på den front har borgerprocessen også ført til forandringer.

“Vi kommer til at arbejde med en dialogbaseret styringsmodel, hvor vi dropper KPI’erne og i stedet har styringsdialogen i centrum. Eksempelvis vil byrådet én gang hvert år frem mod 2030 facilitere en styringsdialog, hvor vi bringer fortællinger fra borgere, virksomheder og medarbejdere i spil i det politiske rum frem for en mere traditionel afrapportering. Det tror vi på er vejen frem.”

### Kommunaldirektorens rolle i ‘Fremtidens Furesø’

“Min vigtigste rolle i Fremtidens Furesø var at fremme en proces, hvor politikerne fik rum til at stå frem med deres ambitioner for udviklingen af lokalsamfundet i et længere perspektiv, og dermed fik anledning til at stå tydeligt over for borgerne i rollen som udviklere af lokalsamfundet. Jeg havde også en stærk fokus på tilrettelæggelsen af processen, så vi fik fat i de grupper, der ikke normalt er flittige deltagere i borgerprocesser – ikke mindst børnefamilier og unge. Og så var det en vigtig opgave for mig at sikre, at 2030-målene var underbygget med succeskriterier, så borgerne konkret kunne fornemme ambitionsniveau og retning på en tydeligere måde end blot ved at drøfte målsætninger og visioner – og i det lå at give rum til, at borgerne kunne påvirke den endelige politiske beslutning om ambitionsniveau.”

*Steen Vinderslev,  
kommunaldirektør,  
Furesø Kommune*



#3:  
Det blanke papir



#8:  
Forventnings-  
afstemning

## CASE

# Innovativ udbudsproces med borgere ved roret

*Hillerød Kommune har afprøvet en dialogbaseret udbudsproces i forbindelse med udviklingen af Skævinge Kultur-, Idræts- og Fritidshus. Processen gav borgerne mulighed for et sjældent indblik i arkitektens arbejde og bedre mulighed for at præge det endelige tilbud. Resultatet er multifunktionelle rammer og stort ejerskab hos de kommende brugere.*

“Brugerne har været projektets indholdsmæssige bygherre,” fortæller Karin Juhl, der er udviklingskonsulent i Hillerød Kommune. Sammen med Jan Ulrich Brandt, der er arkitekt i kommunens bygherreafdeling, er hun kommunens projektleder på udviklingen af Skævinge Kultur-, Idræts- og Fritidshus – en om- og tilbygning, der skal forvandle den utilnærmelige idrætshal med store lukkede facader til et åbent og inviterende samlingssted i Skævinge, en stationsby med omtrent 3.000 indbyggere 10 kilometer vest for Hillerød. Huset forventes at stå færdig i løbet af 2022, og tilblivelsen har fulgt en proces, hvor borgerne gennem hele forløbet har haft bolden og initiativet.

“Projektet har fra start af været præget af kommuneinddragelse frem for borgerinddragelse,” fortæller Karin Juhl. Det har været borgernes projekt, og så er kommunen blevet inddraget og ikke omvendt. “Det er et projekt, som er skabt af brugerne og borgerne. På den måde har projektet adskilt sig fra klassiske byggeprojekter. Hele organiseringen af byggeprojektet er foregået på en anderledes måde end normalt. Det er kulturaktører og den lokale idrætsforening, der har

taget initiativet og løbet med bolden gennem hele processen, også når der er blevet afviklet dialog- og borgermøder med lokalområdets borgerne om projektet.”

### Kvalitativt udbud med dialogmøder

I udviklingen af huset har kommunen besluttet at prøve kræfter med den innovative udbudsproces *konkurrencepræget dialog*. Her spiller brugerne en langt større rolle end normalt. Konkurrencematerialet er for eksempel primært kvalitativt og udviklet på baggrund af forskellige brugerhistorier, og det har givet de konkurrerende arkitektvirksomheder et grundigere indblik i brugernes konkrete og forskelligartede behov. I løbet af udbudsprocessen har der også været afholdt to dialogmøder, hvor borgere og bydende arkitektvirksomheder sammen er blevet klogere på, hvordan det endelige tilbud kan se ud.

“Dialogen gør, at man kan forandre parametrene og konkurrencebetingelserne, i takt med at nye tanker og perspektiver er blevet præsenteret for brugerne,” fortæller Jan Ulrich Brandt og fremhæver, at udbudsprocessen på den måde væg-

## CASE

ter brugerinddragelsen højt: "Det vindende projekt følger for eksempel ikke de konkurrenceparametre, vi udstak i første omgang, men nogle nye parametre, som er mere interessante og i bedre overensstemmelse med brugernes ønsker."

### Brugerne fandt kloge kvadratmeter

Den overordnede vision for Skævinge Kultur-, Idræts- og Fritidshus er at skabe et fremtidigt samlingspunkt i Skævinge med gode rammer for både fritidsliv, kulturliv og sportslige aktiviteter. Og det er ikke altid en let opgave, fortæller Karin Juhl, fordi de forskellige aktører i sagens natur kæmper om de samme sparsomme kvadratmeter:

"Men her er det lykkedes at finde fælles fodslag mellem kultur- og idrætsslivet. Og det hænger i høj grad sammen med den proces, vi har kørt. Jeg synes, at processen har været fordelagtig med hensyn til at finde gode multifunktionelle løsninger. Brugerne var medspillere i at finde de gode og kloge kvadratmeter."

"De har fået et godt ejerskab til det, vi bygger," supplerer Jan Ulrich Brandt og tilføjer, at udbudsprocessen indeholder et element af uddannelse: "De har fået forståelse for arkitektens og entreprenørens arbejde. Hvorfor koster ting det, det koster? Hvad er kvalitet for en størrelse? Hvad kan egentlig lade sig gøre, når vi arbejder med rumlighed og lys? Hvordan kan rum transformeres til multifunktionelt brug? Brugerne forstår kompleksiteten og mulighederne i projektets valg og fravalg på en anden måde, end jeg har oplevet før."

### Fornyet fællesskabsfølelse i lokalområdet

Den dialogbaserede udbudsproces har været med til at understøtte en fornyet fællesskabsfølelse i Skævinge, fortæller Karin Juhl. Når huset åbner i 2022, vil gymnastik, håndbold, badminton, foreningsfitness og indendørs fodbold foregå side om side med aktiviteter som musik, kunst, strikning, foto og fællesspisning. For Karin Juhl er der ingen tvivl om, at det er et resultat af en kommune, som har været god til ikke at overtage byggeprojektet, men lade borgerne løbe med bolden:

"Du kan bygge vidunderlige lokaler, men hvis ikke folk forstår at bruge dem – og forstår at bruge dem i fællesskab – så er det ikke sikkert, man får det fulde potentiale ud af bygningen. I denne proces har vi skabt et godt grundlag for at få det til at lykkes. Det er noget helt andet, end hvis vi afleverede bygningen til brugerne med en stor rød sløjfe på."





#1:  
Nye politikerroller



#4:  
Velfærds-  
områderne



#6:  
Nå nye  
borgergrupper

## CASE

# Borgerråd kan bane vej for en samarbejdskultur på velfærdsområderne

*Borgerne kan være samarbejdspartnere, når der skal prioriteres på de store velfærdsområder. Det viser erfaringerne fra **Odense Kommune**, hvor 99 repræsentativt udvalgte borgere tog livtag med nogle af byens største velfærdsudfordringer. Odenses borgmester, Peter Rahbæk Juel, fortæller, at borgerrådet kan bringe borgerne i øjenhøjde med politikerne og styrke den demokratiske samtale.*

Hvordan skal Odense prioritere, når flere ældre og flere børn de kommende år lægger pres på kommunens udgifter?

Det var spørgsmålet til de 99 tilfældigt udvalgte borgere, som Odense Kommune samlede til et borgerråd. Borgerrådet afspejlede kommunen med hensyn til køn og alder samt delvist demografi og uddannelsesniveau, og den blandede gruppe borgere skulle sammen finde frem til de vigtigste anbefalinger til kommunen på en række svære områder.

“Vi tog initiativ til borgerrådet, fordi vi havde behov for at igangsætte en svær samtale med borgerne i Odense,” fortæller Peter Rahbæk Juel, der er borgmester i Odense Kommune.

“De næste ti år forventer Odense Kommune 45 pct. flere ældre og 19 pct. flere børn. Det er en dramatisk udvikling i befolkningssammensætningen, og det vil uden tvivl påvirke den kommunale kernerdrift. Derfor vil vi gerne kunne have en dialog med borgene om, hvordan byen skal prioritere og imødegå de store forandringer.

### **Borgere skal i øjenhøjde med politikerne**

Odenses borgerråd kan ses som en del af en større deliberativ bølge, som lige nu vinder frem verden over.

Københavns Kommune og Albertslund Kommune har

### **Borgmesteren om kommunaldirektørens vigtigste rolle:**

“Kommunaldirektøren skal kunne skabe en kultur i organisationen, som er modtagelig over for denne type borgerdialoger. Det må ikke bare være en legitimeringsproces eller en proces, hvor alle borgenes idéer bliver tabt på gulvet. De skal sikre, at et hierarkisk beslutningssystem kan spille sammen med borgerprocesserne.”

*Peter Rahbæk Juel,  
borgmester, Odense Kommune*



## CASE

prøvet kræfter med lignende formater, hvor en gruppe af tilfældigt udvalgte borgere gennem en faciliteret proces med input fra eksperter og interessenter når frem til fælles anbefalinger til en demokratisk beslutning.

Et omfattende OECD-studie viste for nylig, at denne type demokratisk dialog styrker kvaliteten i politikudviklingen, skaber øget legitimitet omkring vanskelige beslutninger og højner tilliden til demokratiske institutioner. Især ved beslutninger, der er komplekse, indeholder dilemmaer og har langsigtede konsekvenser, som rækker ud over politikernes valgperioder.

Peter Rahbæk Juel kan genkende OECD's resultater og fortæller, at borgerrådet kan noget helt særligt med hensyn til at styrke den demokratiske samtale mellem politikere og borgere:

“Borgerne kunne ikke bare foreslå alt muligt omkostningsfrit. De blev også nødt til at vælge og prioritere i velfærdsudvikling. Hvad var vigtigst? I den proces tror jeg faktisk de fik lidt mere respekt for det arbejde, vi politikere laver,” fortæller Peter Rahbæk Juel og tilføjer, at den konstruktive demokratiske samtale er en vigtig kvalitativ modvægt til SoMe-demokratiet, som man sjældent bliver klogere af:

“Normalt siger vi, at politikere skal i øjenhøjde med borgerne. Jeg oplevede, at borgerrådet var med til at bringe borgerne i øjenhøjde med politikernes arbejdsvilkår. Den form for dialog skaber en gensidig forståelse. Borgerne blev ikke bare klogere på den problematik, der er i deres by. De blev også klogere på de arbejdsvilkår, de folkevalgte har at træffe beslutninger ud fra. Man får en gensidig forståelse for hinandens position. Man behøver ikke at være enige, men det gør noget ved samtalen og samtalens kvalitet.”

Borgerrådets anbefalinger har sat sit tydelige spor på kommunens budget for 2020. Hele 18 budgetposter er et direkte resultat af kommunens dialog med borgerne om velfærdsudviklingen.



Odenses borgmester, Peter Rahbæk Juel, i samtale med deltagere i Odense Kommunes borgerråd.

FOTO: RICO FELDFOSS

### TJEK OGSÅ:

#### ***Fra 120 minutter til 120 sekunder:***

Odense Kommune har afsat 625 millioner kroner til at udvikle 30 lokalområder i tæt dialog og samarbejde med både borgere, foreninger og skoler. Men hvordan får man rigtig mange borgere i tale? Hvordan når man de borgere, som ikke orker at bruge to timer i en gymnastiksal tirsdag aften? Og hvad med de borgere, som står helt af på kommunesprog og høringsportaler med høje lixtal?

Med udgangspunkt i adfærdsteori og adfærdsdesign tester kommunen lige nu en digital inddragelse, hvor borgere kan komme med input til kommunens udvikling på 120 sekunder. Helt konkret swiper borgerne til højre eller venstre i et billedbåret survey og viser herved deres præferencer for den lokale udvikling. Vil de have mere foreningsliv, grønne områder eller byliv? Odense Kommune har selv udviklet systemet gennem en række tests med fokusgrupper.

Resultaterne fra de første lokalområder viser, at den hurtige, digitale inddragelse giver pote og når nye målgrupper. Mere end 33 pct. af borgerne i det første lokalområde har tilkendegivet deres præferencer for områdets udvikling. Samtidig har den digitale inddragelse været succesfuld med hensyn til at nå de travle børnefamilier og de unge.





#1:  
Nye politikerroller



#2:  
Strategi



#4:  
Velfærds-  
områderne



#10:  
Kulturforandring

## CASE

# Man kan ikke implementere borgerdialog på velfærdsområderne fra toppen

*I Aarhus Kommune har man gennem flere år arbejdet intensivt med at styrke borgerdialogen og samskabelsen på velfærdsområderne. Kommunens stadsdirektør, Niels Højberg, og direktør for Sociale Forhold og Beskæftigelse, Erik Kaastrup-Hansen, fortæller, at den strategiske ledelses vigtigste opgave er at være mere tilbageholdende, hvis det skal lykkes. Byrådet skal sætte rammen for, hvor kommunen cirka skal hen. Men så heller ikke mere. Politikerne og den strategiske ledelse skal have mod og tillid til, at de nye løsninger skal findes decentralt.*

Det var et enigt byråd i Aarhus Kommune, der i slutningen af april 2021 besluttede at vinke endegyldigt farvel til New Public Management (NPM). I stedet har Aarhus Kommune vedtaget, at byen skal have en ny forståelsesramme for, hvordan man tilrettelægger ledelse, styring og velfærdsudvikling, så kommunen i højere grad sætter fokus på det, som giver værdi for borgerne og samfundet.

Med andre ord skal alle afkroge af forvaltningerne omstille sig til en hverdag med mere samskabelse og mere borgerdialog.

Erik Kaastrup-Hansen, der er direktør for Sociale Forhold og Beskæftigelse, står i spidsen for et af de forvaltningsområder, der har været allermost underlagt NPM og systemtænkning. Han fortæller, at det langt fra er nogen let opgave

at skabe en kultur, hvor borgerens værdi er styrende frem for systemlogikken. Han mener, at mange kommunale topledere skal begynde med at erkende nogle begrænsninger:

“I den strategiske ledelse må vi indse, at borgerdialog og samskabelse ikke kan implementeres fra oven. Vi ved simpelthen ikke nok om, hvordan vi skal gøre. Vi skal lade det decentrale niveau sætte rammen for, hvad det helt konkret betyder. Det er dem, der ved, hvordan vi skaber løsninger på det levede livs præmisser. Som strategisk leder skal jeg langt hen ad vejen indtage en mere faciliterende rolle.”

### Drivkraften skal være formålet. Ikke dokumentationen

For Erik Kaastrup-Hansen handler det derfor om at komme ud at tage dialogen med de mange decentrale ledere og med-

## CASE

arbejdere. Her er det vigtigt at vise tillid og sætte retning, men også at turde udfordre den sektoropdelte tilgang. Man skal turde tydeliggøre, at det er formålet med indsatsen, der er vigtigt, og ikke hvem der løser opgaven, eller om alt bliver dokumenteret rettidigt.

“Medarbejderne og de decentrale ledere vil jo faktisk rigtig gerne gøre tingene på nye måder og fokusere på det, som skaber værdi for borgeren,” fortæller Erik Kaastrup-Hansen. Han fremhæver nye erfaringer fra projekter som *Opgang til Opgang*, hvor et tværfagligt team fra kommunen får lov til at arbejde med en markant anderledes beskæftigelsesindsats, end de er vant til:

“Det er selvfølgelig svært, fordi de faste og strukturerede rammer bag et sagsbehandlerbord også skaber tryghed og gør jobbet mindre dilemmfyldt. Når man roder sig ud imellem siloerne, ved man mindre. Alligevel oplever vi, at der er en kolossal motivation og glæde blandt ledere og medarbejdere, når de bliver sat mere fri. Og når de rent faktisk får succes med deres arbejde, for eksempel at få udsatte familier i arbejde og uddannelse.”

For Erik Kaastrup-Hansen handler det om at stimulere en kultur, hvor de lokale ledere og medarbejdere får mod på at gå nye veje: “Men når man skal afprøve nyt, træffer man også beslutninger fra et mere uvidende sted. Medarbejderne skal være sikre på, at der er nogle, som griber dem. Og den lokale leder skal vide, at jeg har deres ryg, hvis det går galt.”

### Politikerne skal afprøve nye borgerdialoger

Niels Højberg, der er stadsdirektør i Aarhus Kommune, er enig i, at den nye forståelsesramme ikke er noget, der bare kan implementeres. Han fortæller, at han på mange måder oplever et paradigmeskifte, når det handler om kommunal ledelse. Det øverste organisatoriske lag skal være bedre til at lede nedad i driften og ikke kun fokusere på det politiske spil. Derfor handler det også om at skabe en bevidsthed hos

politikerne om, *hvordan* de vil skabe en kultur med mere borgerdialog:

“Politikerne spørger os, hvordan vi vil implementere den nye forståelsesramme? Så svarer vi: Det vil vi ikke. Som direktion kan vi ikke rulle noget ud. Vi har fået politikernes mandat til at arbejde på en ny måde og sikre, at borgerdialogen og samskabelsen fylder mere. Men det er driftslederne, medarbejderne, borgerne og civilsamfundet, der grundlæggende skal skabe de nye løsninger.”

I stedet handler det om, sammen med politikerne, at finde de rigtige områder, hvor man kan afprøve nye metoder og nye former for involvering af borgere og civilsamfund. Det er ikke de områder, hvor politikerne ved, hvad de vil. Et emne som for eksempel social kontrol er derfor ikke et oplagt sted at begynde, fordi politikerne har stærke værdier.

“Vi skal finde de områder, hvor det ikke lykkes for os, og hvor politikerne ikke kender svarene. Her kan vi teste nye formater af,” fortæller Erik Kaastrup-Hansen og nævner projektet *Langtidsledige tager teten* som et eksempel på nytænkning af borgerdialogen.

“Vi gav borgerne 50.000 kroner til selv at komme i job. Men det gav voldsom debat, da det kom frem, at borgerne brugte pengene på at rette tænder eller fjerne tatoveringer. Også selv om det kunne give mening i et beskæftigelsesperspektiv. Her var det afgørende, at vi havde byrådets opbakning. Når vi arbejder på nye måder, vil det ikke køre så strømlinet, som politikerne nogle gange vil have.”

### Topledelsen skal undvære sit daglige skud dopamin

Niels Højberg og Erik Kaastrup-Hansen taler begge meget om at kende sin videns begrænsninger. Som kommunal topleder skal man med andre ord i gang med at aflære nogle af de vante måder at arbejde på:

“Hvordan skaber vi flere fællesskaber? Hvordan får vi udsatte i arbejde? Vi skal passe på, at vi ikke kommer til at

## Opgang til Opgang

Aarhus Kommunes tværfaglige projekt Opgang til Opgang er en markant anderledes type beskæftigelsesindsats, end alle involverede har været vant til. Det faglige team, der er en del af projektet, kommer fra fem forskellige afdelinger – social- og beskæftigelses-, børn og unge-, sundheds- og kulturforvaltningen – og de har hver deres faglighed, som de nu sammen med familierne skal få i spil. I alt deltager 62 familier i projektet, og de har alle det tilfælles, at en eller flere af forældrene slås med ledighed. Opgang til opgang-projektet skal skabe varige forandringer for familierne og arbejde med familiens samlede situation.

## CASE

overvurdere vores egne kompetencer. Vi skal være mere ydmyge for at finde de rigtige løsninger. Her er det oplagt at invitere borgerne og civilsamfundet ind,” fortæller Niels Højberg. “Og så skal vi passe på, at vi som system ikke kommer til at tage over, hvis individer og civilsamfund vil lægge kræfter i at skabe fællesskaber.”

Den kommunale topleder skal derfor have tålmodighed og være mere tilbageholdende, hvis man ønsker at styrke borgerdialog og samskabelse. Og det er ikke nemt, hvis man kan lide at træffe beslutninger.

“Sådan en som Niels Højberg får jo et skud dopamin, hver eneste gang han træffer en beslutning. Og efter mange års hård træning er han faktisk lidt hjerneskadet i dag”, fortæller Erik Kaastrup-Hansen med et glimt i øjet. “Sådan er det også med politikere. De bliver også hurtigt ramt af dopaminafhængigheden. Men det vigtigste er, at vi kan flyde med de her forandringer og tillade os at blive klogere undervejs.”

Niels Højberg nikker og anerkender både dopaminafhængigheden og grundpræmissen. Man kan ikke implementere en kultur for borgerdialog på velfærdsråderne fra topledelsens skrivebord.



Fra forløbet: 'Langtidsledige tager teten' i Aarhus Kommune

FOTO: AARHUS KOMMUNE

### **Langtidsledige tager teten**

I projektet Langtidsledige tager teten har 97 borgere fået mulighed for bruge op til 50.000 kroner på det, som de selv finder mest nødvendigt og meningsfuldt for at komme tilbage i job. Målet er at få flere langtidsledige tilbage på arbejdsmarkedet, og resultaterne er positive, når man sammenligner med kontrolgrupper. Mere end hver tredje af de 97 borgere var efter eksperimentets afslutning i job.

# TRE IDÉSKITSER

**#1:**

*Værktøj til at kortlægge indflydelse  
og muligheder for påvirkning*

**#2:**

*Dialogværktøj: Ny borgerdialog på velferdsområderne*

**#3:**

*Strategisk analyse- og afrapporteringsværktøj  
til at nå nye og flere borgergrupper*

# Hvilke værktøjer kan hjælpe kommunaldirektøren?

*Tre idéskitser til bedre borgerdialog*

Er det muligt at identificere og udvikle nogle værktøjer, som kan hjælpe kommunaldirektøren med at styrke politikkerne og organisationen i arbejdet med borgerdialog og borgerinddragelse?

På de følgende sider præsenteres tre idé-skitser til værktøjer. Udgangspunktet for idéerne er en digital workshop, som Tænk tanken Mandag Morgen afviklede med seks kommunaldirektører.

På baggrund af indsigter fra analysen bad vi kommunaldirektørerne vurdere deres mulighed for at påvirke og øve indflydelse på en række vigtige elementer, hvis borgerinddragelse og borgerdialog skal blive en succes.

Kommunaldirektørernes mapping kan du se her. →

Herefter bad vi kommunaldirektørerne udvælge de områder, som de vurderede havde størst potentiale for forbedring, og hvor de kunne ønske sig redskaber til at styrke deres arbejde.

Kommunaldirektørerne valgte to områder, som de vurderede som vigtige for kommunens arbejde med borgerdialog (se blå post-its). Områderne blev samtidig valgt, fordi deres mapping viste, at de i dag har lavere indflydelse på de valgte områder end ønsket.

På de følgende sider kan du læse tre idéskitser til, hvordan man kan arbejde med at styrke kommunaldirektørens arbejde på de udvalgte områder. Idéerne er kun skitser, og ikke færdigudviklede, men kan bruges til at tage en drøftelse af, om bestemte redskaber eller lignende med fordel kunne styrke kommunaldirektørens arbejde med borgerdialog.



## Idéskitse nr. 1:

# Værktøj til at kortlægge indflydelse og muligheder for påvirkning

Hvor meget kan kommunaldirektøren påvirke, om borgerdialog bliver en succes? Hvor meget kan politikerne påvirke, om borgerdialog bliver en succes? Og hvad med direktionen?

Idéskitse nr. 1 kan bruges til at identificere og drøfte kommunaldirektøren, politikerne, byrådet eller direktionens mulighedsrum for at understøtte borgerinddragelse og borgerdialog i kommunen.

### Sådan gør du:

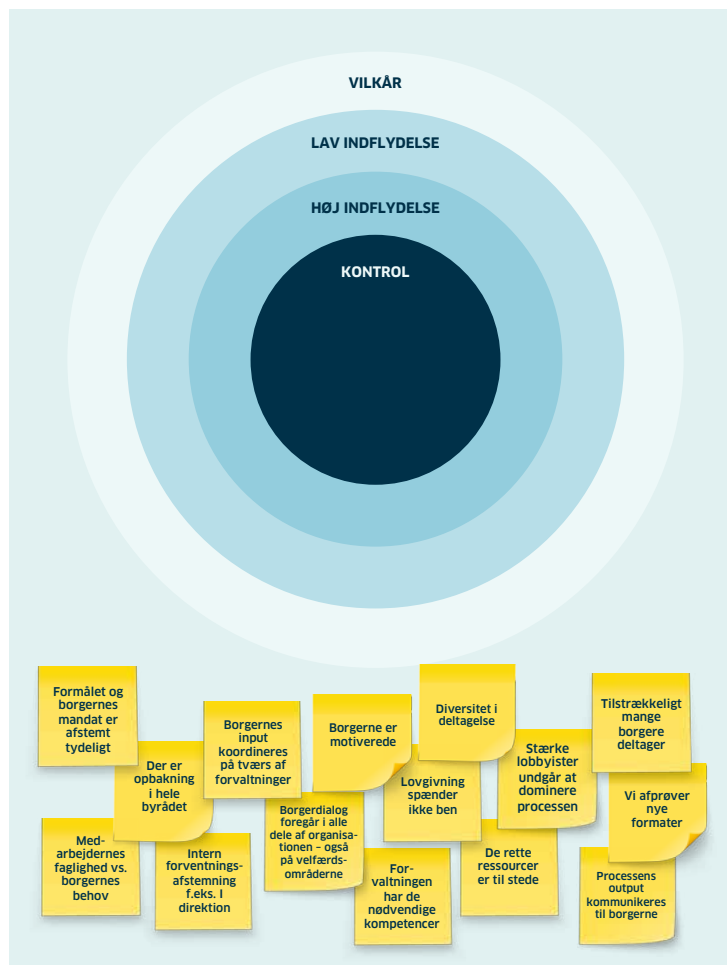
Start med at lade deltagerne placere deres indflydelse.

1. Deltagerne kan tænke generelt på borgerdialog, eller der kan zoomes ind på et specifikt område, for eksempel borgerdialog på velfærdsområderne.
2. Deltagerne skal sammen vurdere, i hvilken grad de normalt har indflydelse og kan påvirke et godt udfald for en række vigtige elementer i en borgerinvolveringsproces.
3. Gennemgå alle elementerne én for én, og placér dem på cirklen. Elementerne er udvalgt på baggrund af analysen og er kommunaldirektørernes vurdering af, hvad der skaber de bedste rammer for borgerdialog.
4. Når elementerne gennemgås, kan der fokuseres på såvel mulighederne for at træffe beslutninger som mulighederne for at præge organisationens kultur.

### Find udviklingspotentialer:

Når øvelsen er færdig, kan man sammen vurdere, om der er områder med udviklingspotentialer. Følgende spørgsmål kan guide drøftelsen:

- Har drøftelserne givet anledning til overvejelser om konkrete udviklingsområder?
- Er der områder, hvor der er lav indflydelse i dag, hvor der kunne ønskes større indflydelse?
- Er der områder, hvor der er høj indflydelse i dag, som samtidig er en hyppig årsag til fejlslagne borgerdialoger?



## Idéskitse nr. 2:

# Dialogværktøj: Ny borgerdialog på velfærdsområderne

Undersøgelsen har tydeliggjort, at der er et behov blandt kommunaldirektørerne for at skabe en arena, hvor kommunerne kan tænke nyt om borgerdialog på velfærdsområderne. Det gælder både de mere demokratiske processer og de processer, hvor borgerne involveres i mere samskabende formater.

Mange kommunaldirektører peger på, at de dialogformater, som fungerer på andre kommunale områder, ikke nødvendigvis kan overføres 1:1 på velfærdsområderne, hvor samskabelsen eller borgerinddragelsen ofte starter på et mere konfliktfyldt grundlag – og hvor borgerne i flere tilfælde har færre ressourcer.

Dialogværktøjet skal understøtte, at kommunaldirektøren kan igangsætte en strategisk drøftelse i byrådet, hvor politikerne får indsigt til at kunne prioritere, hvilke områder og hvilke dialogformater der kan danne grundlag for at teste og udvikle en konstruktiv borgerdialog på velfærdsområderne: Hvilke områder kunne være egnede i vores kommune? Hvad betyder en styrket demokratisk dialog på velfærdsområderne for politikkerrollen og samarbejdet i bystyret? Hvordan kan politikere håndtere forskellige dilemmaer, som kan opstå i forbindelse med øget borgerdialog på eksempelvis handicap-, social- eller beskæftigelsesområdet?

Dialogværktøjet består af tre elementer og vil danne baggrund for en gruppedrøftelse for eksempel i forbindelse med en temadag i kommunen:

**1.** En række velfærdstema-kort (se billede), som byrådet eller kommunalbestyrelsen kan drøfte. Velfærdstemaerne

skal være tilpas generelle, men forsat vedkommende og relevante i en lokal kontekst. Gennem velfærdstemaerne identificeres en række muligheder, men også nogle dilemmaer, som kendetegner de forskellige områder – for eksempel med hensyn til rammebetingelser, handlerum, faglighed og lovgivning. Byrådet kan således drøfte forskellige velfærdsområder og sammen vurdere, hvor oplagte områderne er for borgerdialog og borgerinddragelse. Velfærdstemaerne udvikles gennem en workshop og interviews med blandt andet frontlinjemedarbejdere, driftsledere og faglige organisationer.

**2.** En række dialogformat-kort (se billede), som byrådet eller kommunalbestyrelsen kan drøfte. Dialogformaterne kobles med en række mulige scenarier og konkrete dilemmaer fra den kommunale hverdag, som politikerne skal forholde sig til. Hvordan vil de håndtere dilemmaet? Formålet med dia-

logformaterne er at skabe forståelse for forskellige borgerdialogformater og afklare, hvordan typiske dilemmaer kan blive håndteret i byrådet og af den enkelte politiker. Dialogformaterne udvikles på baggrund af research og interviews med eksperter og med skarp fokus på velfærdsområderne.

**3.** En række politikkerrolle-kort (se billede), som byrådet eller kommunalbestyrelsen kan drøfte. Formålet er at igangsætte en drøftelse af, hvordan øget borgerdialog, særligt på velfærdsområderne, kan udfordre forskellige roller, som politikere kan indtage. Formålet er at styrke politikkerrollen i forbindelse med borgerdialoger på velfærdsområderne, herunder identificere nogle greb og værktøjer, som kan hjælpe politikkerne – sammen og hver for sig – når de åbner for nye dialogformer på de mere konfliktfyldte områder.



### Idéskitse nr. 3:

## Strategisk analyse- og afrapporteringsværktøj til at nå nye og flere borgergrupper

Mange kommunaldirektører peger på, at det er et vigtigt parameter for borgerinddragelse og demokratisk dialog, at man når ud til et bredt udsnit af befolkningen. Samtidig viser undersøgelsen, at en hyppig årsag til mindre vellykkede borgerprocesser er, at man ikke får involveret de "rigtige" borgere, og at det er et område, som er svært at præge for en kommunaldirektør, da mobilisering af borgerne ofte foregår langt fra kommunaldirektørens bord.

Analyse- og afrapporteringsværktøjet her skal give kommunaldirektøren mulighed for at styrke den politiske rådgivning i forbindelse med mobilisering af borgere, når borgerdialoger igangsættes. Det skal skabe overblik over, hvad borgerne ønsker at blive involveret i, hvilke emner og områder der interesserer dem, hvor mange ressourcer de vil investere, og hvilke formater de særligt ønsker at engagere sig i. Analyse- og afrapporteringsværktøjet kan derfor også skabe den viden, der gør det muligt på et oplyst grundlag at lave strategiske målsætninger for borgerinvolvering i den kommende fireårige kommunalvalgsperiode.

Konkret består værktøjet af to trin:

**1.** Kommunen med byrådet som fælles afsender rækker ud til alle kommunens borgere gennem forskellige kanaler (for eksempel brev i e-Boks eller kontakt via Facebook) umiddelbart efter kommunalvalget. Her takkes borgerne for de mange samtaler op til og under valgkampen og opfordres til at forsætte dialogen med byen ved at tilkendegive, om forskellige formater og emner har interesse. Kontakten indeholder et

kort og overskueligt skema med spørgsmål, hvor borgerne kan tilkendegive, hvilke emner de er optagede af, i hvilken grad de ønsker at engagere sig, og hvordan de foretrækker at engagere sig (for eksempel høringer, borgermøde, politikudvikling eller digitale møder). Endelig bliver borgerne bedt om at besvare forskellige baggrundsspørgsmål (for eksempel køn, alder og boligområde i kommunen) samt at angive kontaktoplysninger (se billede).

**2.** Kommunen igangsætter et analysearbejde, hvor der gennem simple analyseværktøjer (eksempelvis Power BI) laves en afrapportering, der giver kommunaldirektøren et enkelt og overskueligt overblik over, hvordan forskellige borgergrupper i kommunen ønsker at engagere sig. Hvordan er de 60-69-åriges engagement i klima og miljø? Hvilke formater er de unge optagede af? Hvor meget ønsker de, der bor i byerne, at engagere dig? Gennem analyseværktøjet klikker

man blot de ønskede variable af, og resultatet visualiseres på et overskueligt dashboard (se billede).

Værktøjet kan bruges til at sætte en strategisk retning for kommunens arbejde med borgerdialog i den kommende valgperiode ved at vise, hvilke temaer og formater forskellige borgergrupper er optagede af, og hvilke ressourcer de ønsker at bidrage med. Samtidig kan der også etableres en simpelt backend-funktion, der med få klik gør det muligt at kontakte relevante og motiverede borgergrupper, når kommunen ønsker at igangsætte borgerdialoger på forskellige områder. Gennem et systematisk analyse- og afrapporteringsarbejde bliver det muligt at skræddersy og målrette mobiliseringen af borgere i de enkelte borgerdialoger, så man opnår at involvere en mere mangfoldig gruppe af borgere end i dag, og samtidig opnår, at de borgere, man henvender sig til, rent faktisk er engagerede og motiverede for at deltage i borgerdialogen.

