



Byråd gentænker lokaldemokratiet

Borgerråd, borgerbudgetter og borgerforslag. I landets kommuner bliver borgerne inddraget som aldrig før. I dette MM Special får du en grundig analyse af en af de mest gennemgribende og ambitiøse omlægninger af den politiske arbejdsform i kommunerne i flere årtier.

Udsatte unge bliver slået hjem igen og igen

Hverken stærk økonomi eller lav arbejdsløshed har kunnet trække gruppen af udsatte unge ud af dødvandet. Nu er jobcentre og andre aktører nået frem til den erkendelse, at der er brug for en helt anden tilgang.

Lavtuddannede er fanget på bunden

Lavtuddannede glider længere og længere væk fra arbejdsmarkedet. Polariseringen vokser. Og hvad kan vi gøre ved det? Vi kan med fordel droppe det ensidige fokus på at få de udsatte borgere i arbejde, lyder det fra flere sider i dette MM Special.

Det største offentlige paradigmeskifte i årtier giver ansatte større frihed

Rundt omkring på landets rådhus og regionsgårde bliver der vendt op og ned på stive og opdelte hierarkier og eksperimenteret med helt nye måder at lede og udvikle velfærden på.

Der bliver brug for sociale investeringer efter krisen

Få halvdelen af bydelens hjemløse i arbejde, så betaler kommunen udgifterne til indsatsen – og giver tilmed en pæn forrentning. Lykkes det ikke, er pengene tabt. Så kort kan præmissen bag sociale effektinvesteringer lyde. Mandag Morgen beskriver i dette MM Special modellen, der langsomt vinder indpas.

Landets borgmestre lytter ikke bare til borgerne – de inddrager dem direkte i de politiske beslutninger. Ny undersøgelse viser, at flere og flere kommuner eksperimenterer med at lukke borgerne helt ind i det politiske maskinrum. "Modigt", siger professoren bag undersøgelsen, Ulrik Kjær fra SDU.

MM Special: Borgerinddragelse

Nye forsøg med borgerinddragelse er en af de mest gennemgribende og ambitiøse omlægninger af den politiske arbejdsform i kommunerne i de seneste årtier.

Vigtige pointer

- Kommunalpolitikernes rolle er udfordret, og det tvinger dem til at inddrage borgerne
- Over 1.400 borgere i Gentofte har hjulpet politikerne med at finde nye løsninger
- 2 ud af 10 kommuner overlader ansvaret for en lille del af budgettet til borgerne
- En udfordring at aktivere unge, socialt udsatte og børnefamilier.

Byråd gentænker lokaldemokratiet

Borgerforslag uden effekt

1.400 borgere giver Gentoftes politikere gode ideer

Borgere får magt over kommunens skatte kroner

Landets borgmestre går helt nye veje i forsøget på at hive borgerne langt mere ind i det politiske maskinrum.

Over hele landet eksperimenterer flere og flere kommuner med nye måder at inddrage borgere, virksomheder og andre private aktører på for at finde løsninger på problemer i de lokale samfund.

Der er tale om en af de mest gennemgribende og ambitiøse omlægninger af den politiske arbejdsform i kommunerne de seneste årtier

Politikerne lytter ikke længere kun til borgere på debatmøder. De trækker dem helt ind i arbejdet i politiske udvalg helt fra begyndelsen eller overlader ligefrem dele af kommunens budget til borgerne selv.

Det fremgår af en ny undersøgelse, som en af landets førende kommunalforskere, professor Ulrik Kjær fra Syddansk Universitet, har foretaget for Demokratikommissionen.

”Kommunalbestyrelserne er modige. De inviterer ikke bare borgerne til at deltage i de traditionelle borgermøder, men trækker borgerne helt ind i byrådsarbejdet, hvor de stort set har samme, politikudviklende rolle som politikerne selv,” siger Ulrik Kjær.

Den nye undersøgelse kortlægger både omfanget af borgerinddragelse i kommunerne og de forskellige barrierer, som bremser mulighederne for at give borgerne større indflydelse.

Undersøgelsen indgår i Demokratikommissionens endelige betænkning, som bliver offentliggjort om få dage og indeholder en stribe forskellige og vidtgående anbefalinger til, hvordan Danmark kan løse nogle af de vigtigste demokratiske udfordringer, som vores samfund står over for. Kommissionen er nedsat af Dansk Ungdoms Fællesråd.

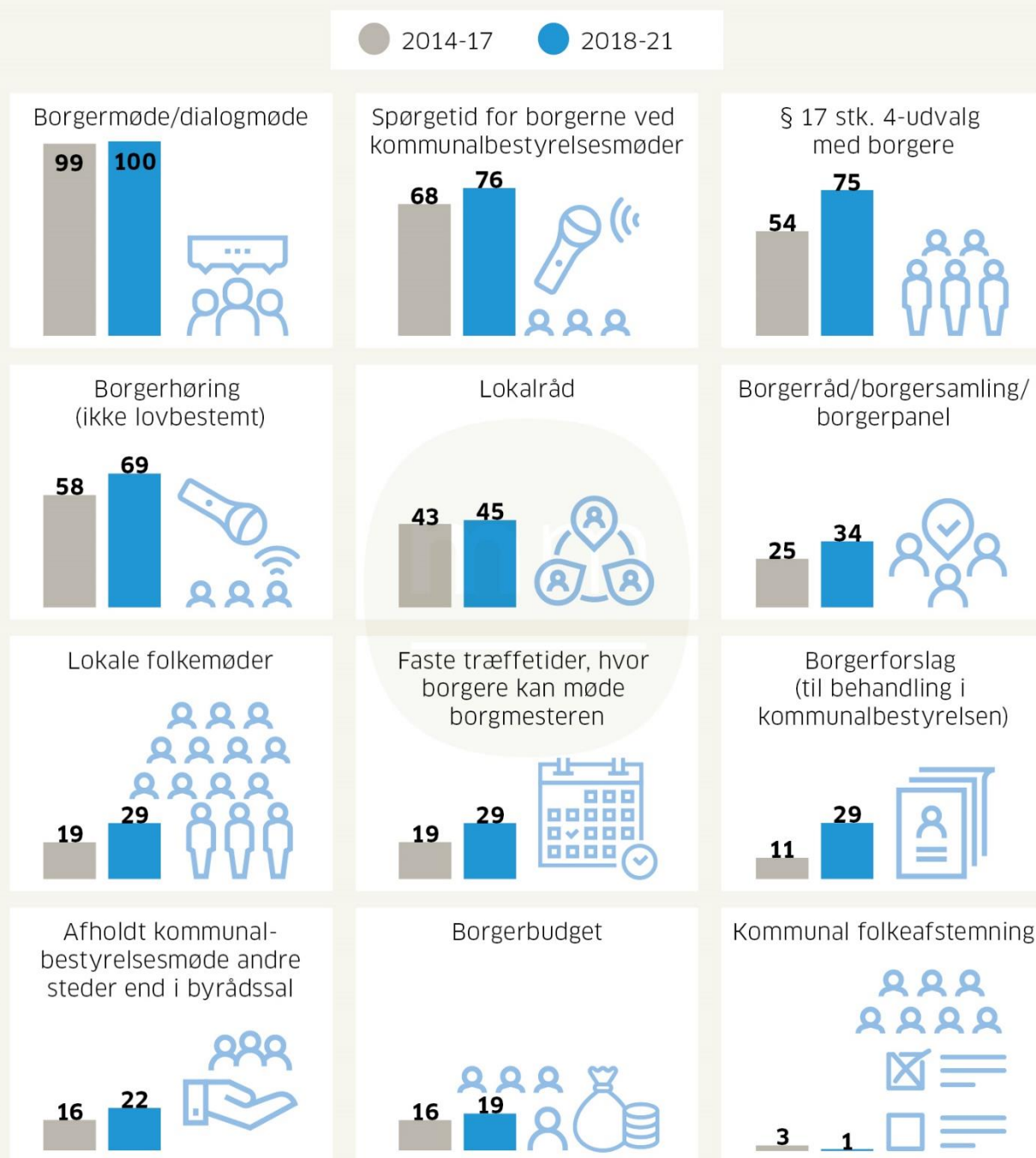
Fuld gang i eksperimenterne

Lad os tage nogle eksempler på, hvordan kommunerne går nye veje for at inddrage borgerne i det politiske maskinrum.

En af de mest vidtgående og gennemgående tendenser er, at kommuner opretter midlertidige udvalg direkte under byrådet, hvor borgere og politikere i fællesskab skal finde på nye ideer, løsninger og strategier for at få bugt med nogle af de store lokale udfordringer. Det kan være for at sikre en sundere by, få flere i arbejde eller for at skabe bedre vilkår for børn. Det sker i otte ud af ti kommuner, eksempelvis Gentofte og Kerteminde. Se figur 1.

Borgmestre hiver borgere ind i varmen

Andel af kommunerne, som anvender forskellige former for borgerinddragelse i nuværende og seneste valgperiode, procent



FIGUR 1 — Flere og flere kommuner eksperimenterer med at inddrage borgerne langt mere i det politiske maskinrum.

KILDE — Ulrik Kjær og Demokratikommisionen.

I to ud af ti kommuner, for eksempel Faaborg-Midtfyn og Kolding, får borgerne ligefrem ansvaret for en lille del af budgettet, også kaldet borgerbudgetter. Det bryder med den klassiske arbejdsdeling mellem borger og politiker. Politikerne overlader en del af magten til borgerne.

”Det er meget spændende at følge, hvad der sker, når politikerne træder et skridt tilbage og lader borgerne selv komme til, sådan som det sker med borgerbudgetterne. Det kræver en helt anden indstilling fra politikernes side end hidtil,” siger Ulrik Kjær. Se figur 2.

Lokalpolitikere giver borgerne mere magt

Demokratiformer og roller for henholdsvis borgere og politikere

	Borgernes rolle	Politikernes rolle
Borgerpanel	Fortæller	Lytter
Debatmøde	Debatterer	Samtaler
Opgaveudvalg	Politikudvikler	Samarbejder
Borgerbudget	Prioriterer	Afgiver magt

mm **FIGUR 2** — Når politikerne åbner dørene til byrådets udvalg og inviterer borgerne indenfor, skaber det nye roller for begge parter. Borgerne får mere at skulle have sagt.

KILDE — Ulrik Kjær.

Med borgerbudgetter kan borgere i et lokalområde typisk selv afgøre, hvad en øremærket del af kommunens midler skal bruges til. Det går typisk til legepladser, sportsfaciliteter eller i enkelte tilfælde til byfester.

Mere magt til borgerne

Der bliver også lagt mere magt ud til borgerne i tre ud af ti kommuner, der giver borgerne mulighed for at komme med borgerforslag, som politikerne i byrådet skal tage stilling til. Den mulighed har borgerne eksempelvis i Albertslund og Ringsted. De skal dog sikre, at et tilstrækkeligt højt antal borgere bakker forslaget op. Borgerforslagene kan handle om alt fra oprettelsen af en ny cykelsti til større strategiske beslutninger.

Kommuner tager også i stigende grad borgerne med på råd for at få større viden og inspiration. I tre ud af ti kommuner som Fredericia og Odense sker det i form af borgerpaneler- og råd.

Et af de mest vidtrækkende eksempler står politikerne i Odense for. De har bedt både eksperter og borgere om at komme med ideer til, hvordan kommunen kan sikre velfærden frem mod 2030. Her skal borgerne ikke længere betragte sig selv som kunder i velfærdsbutikken – de skal i højere grad selv bidrage til at skabe bedre livsvilkår, tage ansvar for svære politiske prioriteringer og udvikle nye ideer.

Forslagene blev fremlagt hen over sommeren. I forbindelse med budgettet for 2020 har byrådet i Odense på 11 områder fulgt borgernes forslag.

Et ønske har blandt andet været, at Odense fortsætter diskussionen om kommunens og velfærdens fremtid i Odense sammen med borgerne. Det er der nu afsat penge til.

Der bliver, også som følge af et borgerforslag, sat ind over for bureaukratiet, og så bliver der gjort noget ekstra for at fastholde og udvikle den livsfasepolitik for medarbejdere, som borgere har anbefalet.

Læs: [Alle skal stå sammen om velfærden](#)

Mindst fire ud af ti kommuner, som København og Vesthimmerland, har nedsat et ungeråd for at sætte særligt fokus på de unge. Her får unge borgere mulighed for at føre den lokale ungdomspolitik ud i livet, forbedre trivslen i folkeskolen, skabe en mere klimavenlig by og arrangere koncerter eller andre kulturelle tilbud til de unge i kommunen.

Mange kommuner afholder også lokale folkemøder efter samme model som det populære folkemøde på Bornholm. De laver faste træffetidspunkter, så interesserede borgere kan booke en tid til en snak med borgmesteren.

I Ringsted har borgere og politikere diskuteret opstillede dilemmaer med borgmesteren som vært efter samme model som det populære radioprogram 'Mads og Monopolet'.

"Kommunerne ser ikke ud til at være nervøse for at eksperimentere. De nedsætter et borgerråd, de afprøver forskellige modeller for borgerbudgetter eller nedsætter et borgerpanel. Det sikrer ikke nødvendigvis borgerinddragelsen, men de er søgende og afprøver ting, der nogle gange virker godt og andre gange virker mindre godt," siger Ulrik Kjær.

Politikernes rolle er udfordret

Den nye kortlægning bygger på et spørgeskema til samtlige landets borgmestre og kommunaldirektører. 83 ud af 98 kommuner har deltaget i undersøgelsen.

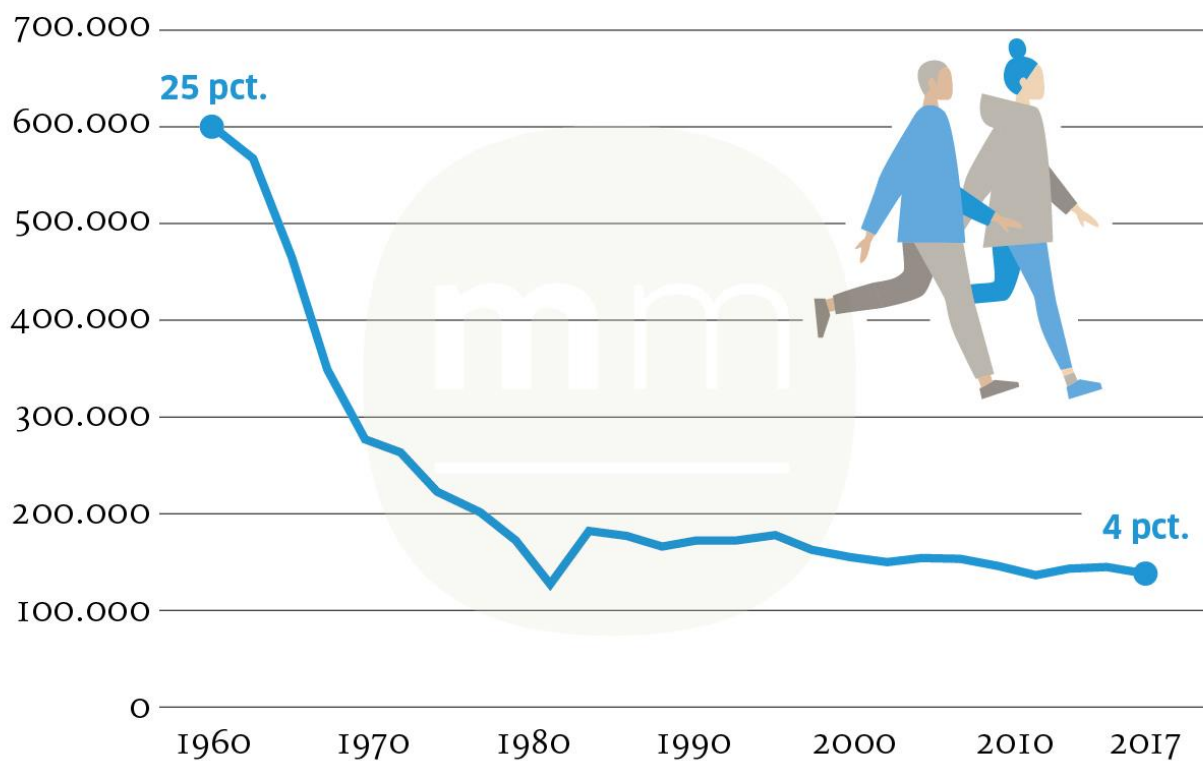
Undersøgelsen kommer på et tidspunkt, hvor vælgerne definitivt har droppet at være medlem af et politisk parti. Selv om politik fylder en meget stor del i medierne, formår partierne ikke at suge

flere medlemmer til sig. De kan kun samle omkring 140.000 medlemmer tilsammen – svarende til omkring fire procent af vælgerne. Til sammenligning har Ældre Sagen alene over 890.000 medlemmer.

Det lave antal partimedlemmer står i skærende kontrast til partiernes gyldne år i 1950'erne og 1960'erne. Dengang kunne de tilsammen mobilisere helt op til 600.000 vælgere, hvad der gav dem en solid forankring i civilsamfundet. Se figur 3.

Folk vender partierne ryggen

Udviklingen i antal medlemmer af de politiske partier 1960-2017



mm **FIGUR 3** — Der var engang, hvor hver fjerde vælger var medlem af et politisk parti. Sådan er det ikke længere. Antallet af medlemmer er styrt-dykket hen over årene fra over 600.000 til nu blot 140.000 medlemmer.

KILDE — Folketinget og lektor Karina Kosiara-Pedersen, Københavns Universitet.

Samtidig er kommunalpolitikernes arbejdsbyrde øget betydeligt de senere år – specielt efter strukturreformen i 2007. Tidligere kunne de koncentrere sig om kerneopgaver som børnepasning,

folkeskole og ældrepleje. Nu er paletten udvidet til også at omfatte blandt andet sundhed, klima, beskæftigelse, vækst og det specialiserede socialområde.

Reformen betød samtidig, at 271 kommuner blev slået sammen til blot 98 kommuner. Mange borgere føler derfor, at de er kommet længere og længere væk fra dem, der træffer beslutningerne.

”Man vidste godt, at reformen satte noget af demokratiet på spil. Vi kan se, at de nye og større kommuner har reageret med at eksperimentere med forskellige former for borgerinddragelse,” siger Ulrik Kjær.

Desuden er den kommunale administration blevet langt mere professionel med stærke direktioner, som fritidspolitikerne kan have svært ved at matche både fagligt og strategisk.

Alle disse ting har betydet, at kommunerne i stadig stigende grad eksperimenterer med nye politiske arbejdsformer og større inddragelse af borgerne. Denne tendens vil fortsætte de kommende år, fastslår formand for Kommunernes Landsforening, Aarhus-borgmester Jacob Bundsgaard (S).

”Det er en naturlig og nødvendig udvikling, når vi skal finde fremtidens løsninger på de udfordringer, vi står over for. Nogle af dem kan vi ikke løse alene. Når det handler om ensomhed, om at skabe meningsfuldt arbejde og få lokalområderne til at hænge bedre sammen, er borgerne nødvendige. Derfor vil vi også se en større grad af borgerinddragelse,” siger Jacob Bundsgaard.

Voksende behov

Landets borgmestre og kommunaldirektører har generelt en meget positiv opfattelse af den øgede inddragelse af borgerne.

De udtrykker det på forskellige måder i den nye undersøgelse med formuleringer som ”meget positivt, nyskabende og motiverende”, og ”det skaber et bedre lokalsamfund og bedre forståelse for, at kommunen er os alle sammen”.

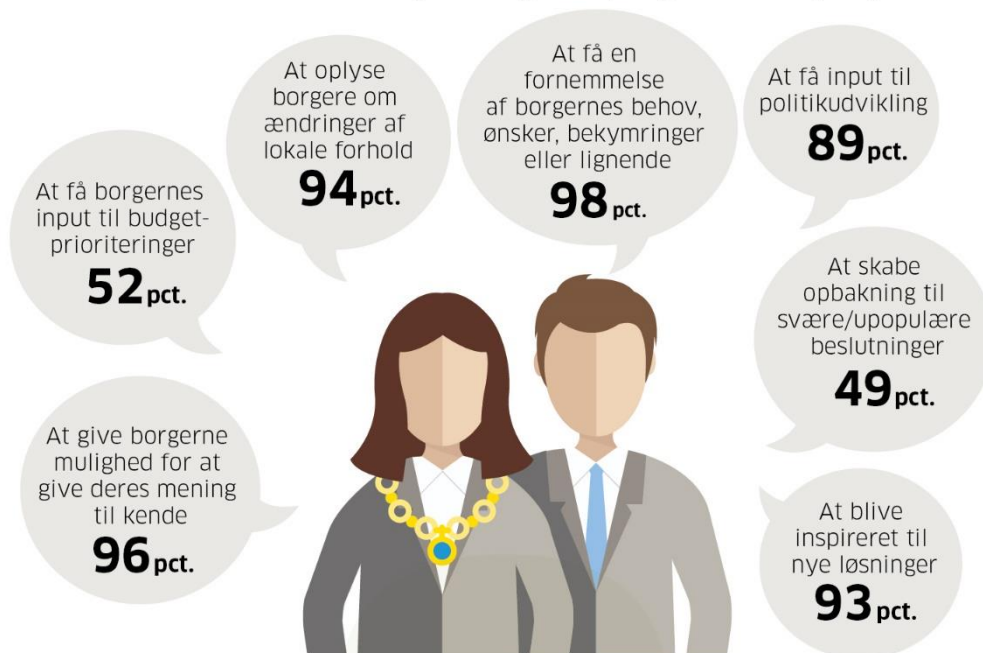
Nogle kommuner har gode erfaringer med at trække en gruppe borgere længere ind i maskinrummet. Her har de for eksempel været med til at finde de gode løsninger i forbindelse med udarbejdelsen af en skybrudsplan. Andre har været med til at lave en vindmøllestrategi; et område[MBO1], som ofte giver anledning til protester fra borgerne.

Stort set alle borgmestre og kommunaldirektører mener, at borgerinddragelse giver dem en bedre fornemmelse af borgernes ønsker, behov og bekymringer, så de er klædt bedre på til at træffe de politiske beslutninger. Se figur 4.

Kommunernes syn på borgerinddragelsen

Borgmestre og kommunaldirektørers syn på formålet med borgerinddragelsen¹

Hvad er formålet med borgerinddragelsen? (sæt gerne flere krydser)



● Voksende ● Stabilt ● Aftagende

Hvordan oplever I kommunalbestyrelsens behov for borgerinddragelse?



Hvordan oplever I borgernes behov for inddragelse?



● I høj grad ● I nogen grad ● I mindre grad ● Slet ikke

I hvilken grad oplever I, at borgerne er interesserede i at blive inddraget?



I hvilken grad oplever I, at de unge er interesserede i at blive inddraget?



FIGUR 4 — Politikerne har tilsyneladende et stort behov for at inddrage borgerne og høre deres råd, mens interessen for at deltage er knap så stor fra borgerne.

NOTE¹ — Spørgsmålene er sendt til alle landets 98 kommuner. 83 kommuner har svaret.

KILDE — Ulrik Kjær og Demokratikommisionen.

Mere bemærkelsesværdigt er det måske, at kun halvdelen af dem ser det som en mulighed for at skabe opbakning til svære valg og upopulære beslutninger som for eksempel at lukke en skole. Det er også kun godt halvdelen af dem, der ser borgerinddragelse som indspark til selve den økonomiske prioritering i budgettet.

To ud af tre af landets borgmestre og kommunaldirektører vurderer også, at politikerne i de 98 kommunalbestyrelser har et voksende ønske om borgerinddragelse. Væsentlig færre – godt halvdelen – vurderer, at borgerne har et voksende behov for at blive involveret.

”Det nemmeste for kommunalbestyrelserne ville være helt at lade være med at sætte gang i forsøg med nye former for borgerinddragelse og demokrati. Der er ikke det store pres fra borgernes side for at blive inddraget mere. Men politikerne selv vil gerne have borgerne mere på banen,” siger Ulrik Kjær.

Tordenskjolds soldater

Den nye kortlægning fremhæver dog også en stribe barrierer, som blokerer for at inddrage borgerne i det politiske maskinrum.

Borgmestre og kommunaldirektører har for eksempel svært ved at samle en bred trup af borgere og dermed få en bred og nuanceret fornemmelse for borgernes behov. Specielt tre grupper er svære at få i tale. Det er de unge, de socialt udsatte og børnefamilierne. Derfor er det ofte de samme få ansigter, politikerne ser igen og igen.

”Det kan være uhyre vanskeligt at få borgerne involveret første gang, og det er ofte gengangere, Tordenskjolds soldater, der er aktive i diverse samarbejder med kommunen,” som en udtrykker det i undersøgelsen.

En anden barriere er valget af de emner, som borgerne ønsker at blive involveret i. Det er langt lettere at få folk inddraget i konkrete og afgrænsede emner fremfor de større og mere brede spørgsmål som for eksempel det samlede kommunale budget.

”Enkeltspørgsmålsprioriteringen kan være rigtig god, for måske er det sådan, vi som borgere er skruet sammen. Men der er en enkel skyggeside. Det kan være svært at finde nogen borgere, der vil udpege, hvor pengene kan findes. Den gruppe hører vi meget sjældent fra,” siger Ulrik Kjær.

En tredje barriere er tid. For det tager tid at inddrage borgerne mere. Både borgernes eget tidsforbrug og den ekstra tid, som kommunalbestyrelsens og administrationen skal afsætte til en sag. Og det kan også betyde længere politiske beslutningsprocesser.

”Processen betyder, at tidshorizonten for en plan eller et projekt kan øges med alt mellem 3 og 12 måneder, og det er ikke altid muligt eller ønskeligt i forhold til de andre hensyn i projektet,” som en forklarer i undersøgelsen.

