



**Aalborg Universitet**

**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

## **Borgerinddragelse i kommunerne**

Torpe, Lars

*Publication date:*  
2006

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Torpe, L. (2006). Borgerinddragelse i kommunerne: formål, former og erfaringer samt nogle overvejelser omkring borgerdeltagelse i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme. Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Borgerinddragelse i kommunerne**

Formål, former og erfaringer samt nogle overvejelser omkring borgerdeltagelse i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme

**Lars Torpe**  
**ISSN: 1396:3503**  
**ISBN: 87-90789-93-8**  
**2006:8**

# **Borgerinddragelse i kommunerne**

Formål, former og erfaringer samt nogle overvejelser omkring borgerdeltagelse i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme.<sup>1</sup>

*Lars Torpe*

*Copyright: forfatteren*

*Arbejdspapir Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning  
Aalborg Universitet  
Fibigerstræde 1  
DK-9220 Aalborg Ø*

*ISSN: 1396:3503  
ISBN: 87-90789-93-8  
2006:8  
Aalborg 2006  
Print: UNI.Print*

---

<sup>1</sup> Denne arbejdstekst er en lettere revideret udgave af et notat, der er afleveret til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i maj 2006.

## **Borgerinddragelse i kommunerne**

Formål, former og erfaringer samt nogle overvejelser omkring borgerdeltagelse i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme

**Lars Torpe**

Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning  
Aalborg Universitet  
Fibigerstræde 1,  
9220 Aalborg Øst  
Tlf.: +45 9635 8199  
E-mail: [larsto@socsci.aau.dk](mailto:larsto@socsci.aau.dk)



## **Indholdsfortegnelse**

<b>1. Formål og former for borgerinddragelse i den politiske proces</b> .....	1
<b>2. Eksempler på og erfaringer med borgerinddragelse</b> .....	5
<b>3. Tilrettelæggelse af borgerinddragelse i kommunerne med sundhedsområdet som eksempel</b> .....	11
<b>4. Afsluttende bemærkninger</b> .....	15
<b>Litteratur</b> .....	17



## 1. Formål og former for borgerinddragelse i den politiske proces

Overordnet set kan der være tre formål med at inddrage borgerne i den løbende udformning og implementering af offentlige politikker. For det første kan en øget inddragelse af borgerne ses som ønskeligt i sig selv. Det er et synspunkt, der har stået stærkt i Danmark, og der henvises i den forbindelse ofte til det grundlæggende syn på demokrati som en livsform, som forfatteren og højskolemanden Hal Koch i sin tid forfægtede. Nært beslægtet med det synspunkt er, at borgerne gennem deltagelsen udvikler personlige kompetencer af både individuel og social art, som også kommer samfundet til gode i form af social kapital. Med et andet udtryk kan man tale om demokrati som en samfundsskabende aktivitet (Tænketanken om Nærdemokrati, 2005).

For det andet kan formålet med borgerinddragelsen ses som et middel til at øge borgernes tilslutning til offentlige politikker. Et sådant formål hænger sammen med, at den offentlige opgavevaretagelse er blevet mere kompleks og griber mere ind i borgernes hverdag, hvilket gør offentlige myndigheder mere udsatte for kritik. Planlovgivningens krav om borgerinddragelse, som blev til efter en periode med heftig kritik af forskellige offentlige planlægningsforsøg, er et eksempel på et formål af denne type.

Til disse to formål kommer et tredje, som i 1980'erne og 1990'erne blev rejst med stigende styrke, nemlig at det offentlige, for at varetage opgaverne så effektivt som muligt, har behov for at indhente informationer fra borgerne, dels for at registrere de ønsker, borgerne måtte have, dels for at indhøste den viden, borgerne måtte ligge inde med på særlige områder. De to delformål har en forskellig karakter og peger hen mod forskellige former for inddragelse. Hvor det for at tilgodese det første delmål er vigtigt at inddrage borgerne i bredden, er det for at tilgodese det andet delformål vigtigt at finde frem til de borgere, foreninger m.v., der har særlig viden og erfaring med området og/eller formodes at have kreative ideer.

De tre typer formål er overlappende og kan derfor være til stede i højere eller mindre grad, men der er næppe tvivl om, at borgerinddragelsen i dag samlet set ikke kun sigter på at skabe et levende lokaldemokrati, men også et effektivt lokaldemokrati.

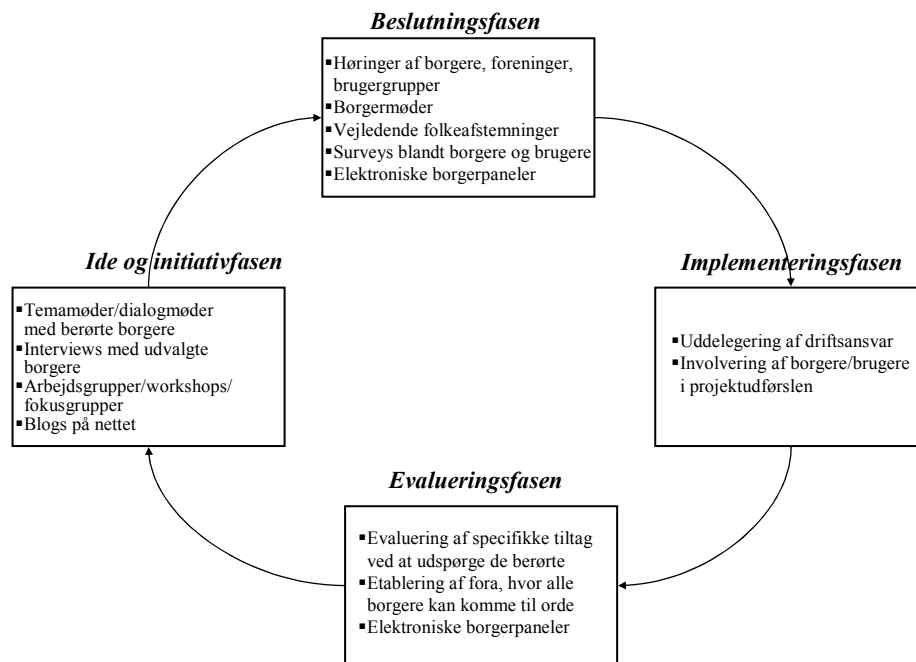
Fire grundlæggende betingelser skal være opfyldte for at borgerinddragelsen kan fungere optimalt. For det første, at de processer, som borgerne tænkes at medvirke i, er synlige og gennemskuelige. Er de ikke det, opstår der en distance, der let ender i ligegyldighed eller mistillid. For det andet, at alle borgere har tilstrækkelige ressourcer til at kunne deltage i de politiske processer. Med ressourcer tænkes primært på uddannelses- og videnskabelige ressourcer, men det kan også være ressourcer i form af tid og penge. For det tredje, at borgerne føler, at deres deltagelse har en værdi. Borgerne skal m.a.o. føle, at deres deltagelse betyder noget – at den gør en forskel. Endelig for fjerde, at myndighederne stiller passende redskaber til rådighed for borgerdeltagelse og dialog, både når det drejer sig om offentligt initieret borgerinddragelse og om deltagelse, hvor borgerne på eget initiativ søger indflydelse på de politiske beslutninger.

Hvilke former for borgerinddragelse og –deltagelse skal det offentlige satse på? Inden for deltagelseslitteraturen opstilles der ofte en stige eller et hierarki af deltagelsesmuligheder, der spænder fra den mest beskedne form for involvering, nemlig at borgerne informeres, til den



mest avancerede, at borgerne selv træffer afgørelsen. Men frem for en sådan hierarkisering af deltagelsen kan det være mere hensigtsmæssigt at lade valget af deltagelsesform afhænge af hvilken fase i den politiske proces, man befinder sig i, og hvordan de overordnede formål med borgerinddragelsen bedst tilgodeses i den pågældende fase.

I figur 1 er der anført en række eksempler på former for borgerinddragelse tilpasset forskellige faser i den politiske proces.



Den første fase er den, vi kan kalde for *ide- og initiativfasen*. Det er i denne fase, at dagsordenen for det, der skal ske, udformes. Inddragelsen af borgerne vil især være med henblik på at tilgodese det tredje formål, nemlig at indhente ønsker og inddrage viden. Målgruppen kan være alle borgere inden for et bestemt område, men der kan også afgrænses specifikke målgrupper, eksempelvis bestemte brugergrupper eller bestemte typer foreninger. Man kan henvende sig til alle inden for den pågældende kreds, men henvendelsen kan også indsnævres til de udpegede repræsentanter i råd, udvalg og nævn eller til dem, der formodes at have en eller anden form for ekspertviden på det pågældende område. Dagsordenen kan være mere eller mindre åben, og fra kommunens side kan man vælge at styre processen i større eller mindre grad.

Den anden fase er *beslutningsfasen*. Her vil det ofte være det andet formål, der er i fokus, nemlig at sikre opslutningen blandt borgerne. Borgerinddragelsen kan tænkes at ske ved, at borgerne samlet får mulighed for at tage stilling til forskellige alternativer, eller at den enkelte borger, borgergruppe eller forening bliver hørt og hermed får mulighed for at gøre indsigelse og påvirke behandlingen af et bestemt forslag, inden det vedtages.

I *implementeringsfasen* kan borgerinddragelsen ske ved, at driftsansvaret helt eller delvist uddelegeres til foreninger, institutioner og brugergrupper. Men borgerinddragelsen vil også kunne foregå på den måde, at der ud over den generelle driftsstøtte til eksempelvis foreningerne, gives støtte til særlige initiativer på forskellige områder. I begge tilfælde overlades det til bestemte grupper eller institutioner at inddrage borgerne i virksomheden. Men kommunen kan også selv organisere en bestemt aktivitet med det formål at involvere borgerne i aktiviteten, som det f.eks. er sket på miljøområdet i forbindelse med affaldssortering.

Endelig i den fjerde fase, *evalueringsfasen*, vil borgerinddragelsen bestå i muligheden for at blive hørt om, hvordan forskellige tiltag virker, samt mere generelt for at kunne rejse spørgsmål og problemer vedrørende den offentlige virksomhed på forskellige områder. Hvor den første mulighed kan målrettes til bestemte berørte grupper, vil den sidste mulighed omfatte alle borgere inden for et bestemt område.



## 2. Eksempler på og erfaringer med borgerinddragelse

Den mest almindelige form for borgerinddragelse er inddragelsen af personer i bestyrelser, råd, udvalg og nævn under kommunen. Det er eksempelvis kutyme at høre skolebestyrelserne i forbindelse med nye initiativer på folkeskoleområdet. Dernæst er borgermødet nok den mest almindelige form for borgerinddragelse. I de senere år er borgermødet blevet suppleret af dialogmøder rettet mod brugere på bestemte områder.

Det er dog en udbredt opfattelse, at den permanente inddragelse, der sker via bestyrelser, råd, udvalg og nævn, ikke er tilstrækkelig, og at det samme er tilfældet for den ad-hoc inddragelse, der sker via borgermødet. Det er desuden en almindelig fornemmelse, at det begge steder er ”Tordenskjolds soldater”, man møder, og undersøgelser viser da også en pæn overrepræsentation af midaldrende og ældre, partipolitisk aktive, veluddannede mænd i disse forsamlinger. Bl.a. derfor har der i de senere år været talt om og afprøvet nye former for deltagelse.

Det er ikke mindst i forbindelse med den første fase, *ide- og initiativfasen*, hvor formålet som nævnt især er at indhente ønsker og viden hos borgerne, at nye former for deltagelse har været afprøvet. Formerne har varieret både hvad angår personkredsen og arbejdsformen. Hvad angår *personkredsen* er der eksempler på, at der på forhånd udpeges nogle nøglepersoner, som formodes at tilhøre en kreds af ”meningsdannere”, eller som blot formodes at have interesse for området eller ligge inde med viden og ideer. Det kan være repræsentanter fra foreninger, institutioner og interessegrupper, eller det kan være enkeltpersoner. I andre tilfælde er der udgået en åben invitation til alle om at være med. Hvad angår *arbejdsformen*, har der været nedsat arbejdsgrupper, indkaldt til visionskonferencer og oprettet workshops. Man kan også forestille sig andre og mere utraditionelle måder at hente informationer fra borgerne på, f.eks. ved at interviewe udvalgte borgere. Sådanne målrettede initiativer med henblik på at frembringe ideer og ønsker overflødig gør dog ikke nødvendigvis borgermødet. I flere kommuner er borgermøder med held blevet brugt som et supplement til en mere målrettet indsats.

Den *kommunale styring* kan i denne fase variere meget (Kommunernes Landsforening, 2006). I den ene ende overlader man det til borgerne selv eventuelt bistået af ”neutrale” eksperter udefra at *koordinere* processen. Kommunen nøjes med at stille ressourcer til rådighed, f.eks. i form af teknisk og administrativ bistand. I den anden ende er det kommunen, der styrer processen ved at koordinere indlæggene, samle op på diskussionerne og forestå skrivearbejdet.

Der kan desuden være varierende former for kommunal styring, når det drejer sig om *fastsatte dagsordenen*. I den ene ende opereres med en helt åben dagsorden, hvor det alene er borgerne, der kommer med ideer og forslag. I den anden ende fremlægger kommunen et ide- eller visionsoplæg for borgerne.

Der kan være fordele og ulemper ved både mere og mindre kommunal styring i denne fase. Mindre styring kan signalere, at kommunen ikke er ”ude på noget”, men vil forholde sig åbent til alle ideer, hvilket kan styrke borgerinvolveringen. Men der kan også være ulemper for kommunen ved ikke at have snor i processen, nemlig at det kan blive sværere at samle op styre den videre proces mod vedtagelse og implementering, eventuelt fordi iderigdommen truer med at sprænge de økonomiske og lovgivningsmæssige rammer.

Der har i de senere år været eksempler på såvel en stærk som en svag kommunal styring i denne første fase. Og man kan nok ikke på forhånd sige, at det ene er bedre end det andet. Hvilken model, man vil vælge, er derfor lidt af en smagssag, men kan også afhænge af, hvad det er for et område, man har med at gøre. På nogle områder kan det være hensigtsmæssigt at give los, mens der på andre områder kan forudses store frustrationer, når kommunen efterfølgende må sætte hælene i overfor iderigdommen.

Der er også forskellige holdninger til i hvor høj grad, politikerne skal engagere sig i processen i denne fase. I nogle kommuner synes der at være den linje, politikerne skal nøjes med at lytte og først tage ordet i forbindelse med vedtagelsesfasen. Over for det synspunkt kan man spørge, om det ikke netop hører med til en moderne kommunalpolitikerrolle, at politikerne fra starten engagerer sig i processen med de forslag og visioner, de har. Og om borgerne ikke forventer det af de personer, de har valgt til at repræsentere dem.

Der er flere eksempler på, at internettet med held har været brugt i initiativ- og idefasen. Et eksempel stammer fra Storbritannien, hvor voldsramte kvinder blev opfordret til at ”fortælle” deres historier på nettet (Coleman, 2004). For at beskytte de deltagende kvinder var der begrænset adgang til det forum på nettet, hvor beretningerne blev lagt ind. Beretningerne blev brugt af det parlamentsudvalg, der arbejdede med spørgsmålet, og fik betydning for den efterfølgende lovgivning på området. Processen blev desuden en positiv erfaring for de deltagende kvinder, hvoraf flere fra starten havde været skeptiske.

Et andet eksempel stammer fra Nordjyllands Amt, hvor amtet stod foran den opgave at skulle udarbejde en ny masterplan på handicapområdet, nærmere bestemt for amtets udviklingshæmmede. Som start på denne proces blev brugere, foreninger og ansatte kontaktet og bedt om at besvare nogle spørgsmål, som blev samlet på amtets internetportal for dialog og debat (Nordpol). Relativt mange besvarede opfordringen og materialet udgjorde et værdifuldt grundlag for den senere udvalgsbehandling. Inden den endelige vedtagelse blev forslaget sendt ud til høring – igen på nettet. Nettet blev således brugt både i forbindelse med ide- og initiativfasen og vedtagelsesfasen. Det kan bemærkes, at kun få ”professionelle” deltog i processen, hvilket forklares med, at det er uvant for dem at deltage i en offentlig debat på deres eget område (Nordjyllands Amt, 2002).

En stor gevinst er i begge tilfælde, at der for internetbrugerne er let adgang til hele materialet samt at processen er gennemskelig og indholdet er synligt – ikke kun for de involverede aktører, men for alle, der har interesse i sagen. Parallelt med initiativer rettet mod bestemte målgrupper kan processen således holdes åben for almindelige, engagerede borgere. Det er selvfølgelig et problem, at det fortsat ikke er alle, der er på nettet. Ikke-brugere af internettet skal derfor på anden måde sikres deltagelsesmuligheder og adgang. Desuden må understreges, at et tilstrækkeligt udbytte kræver en vis forberedelse samt en grundig annoncering i andre medier, måske ledsaget af opfordringer til nøglepersoner om at være med. Det sidste er der gode erfaringer med fra Hals Kommune (Torpe et.al. 2005). Man kan desuden forestille sig, at processen yderligere vil kunne styrkes ved, at de deltagende efterfølgende mødes for at videreudvikle ideerne.

Flere kommuner anvender i dag elektroniske borgerpaneler, ligesom flere af de nye, sammenlagte kommuner har annonceret, at de vil etablere sådanne fra 2007. Ind til videre er de dog fortrinsvist blevet brugt i den anden fase, vedtagelsesfasen, som en mulighed for at afprøve

forslag, eller i den fjerde fase, evalueringsfasen, som en mulighed for at indhente respons på allerede igangsatte initiativer. Elektroniske borgerpaneler rummer en nem mulighed for kommunen for at indhente synspunkter blandt borgerne. En fare kan dog være, at panelerne opfattes som repræsentative for kommunens borgere, eller at paneldeltagerne ”presses” til at tage stilling til spørgsmål, de ikke ved tilstrækkeligt om. Med det i mente er der naturligvis ikke noget til hinder for også at bruge sådanne paneler i den første fase, hvis formålet vel og mærke alene er at få en pejling på, hvad borgerne ønsker, og at det lader sig gøre at opstille forholdsvis simple alternativer.

Er der derimod tale om mere komplekse problemstillinger, hvor man i første omgang primært ønsker at indsamle viden og erfaringer samt generere ideer, er det en mere dybtgående information, der er brug for. Her vil man i nogen grad kunne dække sig ind ved at trække på de repræsentanter, der sidder for foreninger og brugergrupper i kommunens udvalg, råd og nævn. Men det er langt fra givet, at det vil være tilstrækkeligt. Der kan være behov for også at inddrage uformelle borgergrupper, professionelle på området samt såkaldte almindelige borgere, der ved og kan noget.

Borgerinddragelsen i forbindelse med *vedtagelsesfasen* og *implementeringsfasen* er af mere velkendt art. Det er her, vi finder de lovbestemte former for borgerinddragelse, i form af råd, udvalg og nævn og i form af krav om eller traditioner for høring af berørte borgere, før forslag endeligt vedtages.

En del kommuner har dog også fra tid til anden gennemført vejledende folkeafstemninger om bestemte spørgsmål, senest i forbindelse med strukturreformen. Erfaringer fra disse er – som ved de nationale folkeafstemninger – at engagementet stiger, når borgerne selv får mulighed for at træffe eller påvirke afgørelsen. Muligheden for at få direkte indflydelse på afgørelsen har m.a.o. en motiverende betydning. Med mere udbredt adgang til nettet og flere borgere, der har digital signatur, kan man forestille sig, at kommunerne hyppigere vil bede borgerne om at hjælpe med til at prioritere de kommunale opgaver via afstemninger på nettet. Det vil være en nem og billig mulighed for at involvere borgerne. Det kræver dog en forudgående debat for at sikre en kvalificeret meningsdannelse, og resultatet kan næppe fortolkes som andet og mere end en vejledende strømpil for hvilke ønsker, borgerne har.

Nogle af de høringer, der i dag foretages i kommunerne, inden forslagene beslutes i Kommunalbestyrelsen, er lovpligtige, mens andre ”blot” er en del af en administrativ rutine. I nogle tilfælde kan borgerne let få den fornemmelse, at høringen har mere rituel karakter og ingen reel betydning for resultatet. Som sådan kan de være mere til skade end til gavn. Problemet forstærkes af den manglende respons: At det ikke i alle kommuner er en del af den administrative rutine at give den enkelte borger eller en borgergruppe en tilbagemelding om den videre gang i sagen eller om sagens udfald ledsaget af en begrundelse for, hvorfor forslaget/indsigelsen/anmodningen kun delvist eller slet ikke er blevet imødekommet.

Som nævnt finder der også en væsentlig borgerinddragelse sted i forbindelse med implementeringen af offentlige opgaver, idet kommunen ud over den lovbestemte uddelegering af ansvar til brugerne, som vi f.eks. kender det fra på folkeskoleområdet, også på andre områder kan vælge at uddelegere kompetence og ansvar. Det sker eksempelvis, når foreninger og borgergrupper ansøger kommunen om støtte til gennemførelse af bestemte projekter, eller hvis kommunen danner partnerskaber med foreninger og borgergrupper om udførelsen af bestemte

projekter. Der kan være tale om projekter, der retter sig mod alle borgere, sådan som det ofte er tilfældet på kultur- og fritidsområdet, eller det kan være særlige grupper, sådan som det i dag er tilfældet på det sociale område, og som det fremover i stigende udstrækning kan blive tilfældet på sundhedsområdet.

Allerede nu spiller idrætsforeningerne en vigtig rolle i den forebyggende sundhedsindsats, selv om det jo ikke er deres primære opgave. Dog viser det sig, at idrætsforeninger i større udstrækning end tidligere åbner op for forskellige former for motionsaktiviteter (DGI & DIF, 2005). Der er flere fordele ved at lægge motionsaktiviteterne i foreningsregi. For det første får man herigennem mulighed for at trække på en hær af frivillige, der kender noget til den pågældende aktivitet. For det andet følger der med aktivitetstilbudet et tilbud om fællesskab, som kan give en bedre social integration og øge lokalområdets sociale kapital.

Danske idrætsforeninger modtager større offentlig støtte end noget andet europæisk land (Ibsen & Ottesen, 2003). Støtten gives for langt den overvejende del som en uspecificeret driftsstøtte uden krav om en bestemt modydelse. Kommunerne stiller faciliteter til rådighed, støtter eventuelt driften og forlanger ikke mere, end at der er orden i regnskabet. Fra tid til anden har der været røster fremme om, at foreningerne kunne spille en stærkere rolle i bestræbelsen på at integrere socialt udsatte grupper. På lignende vis kan man forestille sig, at idrætsforeningerne fremover vil blive mødt med et krav om at spille en stærkere rolle i den sundhedsforebyggende indsats. Som det ser ud i dag er forholdet mellem foreningerne og det offentlige fastlagt i ”Charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige” (Kulturministeriet, 2002). Af dette fremgår, at samspillet skal baseres på tillid og respekt for hinandens opgaver og roller. Det er derfor klart, at en udvidelse af de opgaver, foreningernes varetager, må tage udgangspunkt i de aktiviteter og formål, foreningsmedlemmerne i dag er samlet om. Danske foreninger er gennemgående mindre professionaliserede end i udlandet (Torpe & Kjeldgaard, 2004) og det forhold, at langt størsteparten af opgaverne løses via frivilligt arbejde, sætter selvfølgelig grænser for hvilke offentlige opgaver, foreningerne vil kunne magte at løse.

I forbindelse med *evalueringsfasen* skal det påpeges som et problem, at mange af de aktiviteter, der igangsættes omkring borgerinddragelse, aldrig evalueres. Vi ved derfor for lidt om, hvad der virker, og hvad der ikke virker. Men et lige så stort problem er, at mange evalueringer ikke bliver brugt, hvorfor fejlene gentages.

Ud over inddragelsen af borgernes synspunkter på de områder, hvor de har været berørt, som nødvendig feedback for at kunne justere politikkerne, er det også vigtigt, at der findes almene fora, hvor borgerne kan komme til orde. Traditionelt har en sådan demokratisk funktion været varetaget af medierne, såvel de trykte som de elektroniske. Men man kan frygte, at denne funktion vil svækkes fremover. Dels fordi en stor del af lokalpressen allerede er forsvundet og har udsigt til yderligere at svækkes, og de annoncebaserede ugeaviser, der bliver tilbage, ikke har ressourcer til at stå for en opsøgende journalistik. Dels fordi de elektroniske medier og de nye gratisaviser ikke varetager denne funktion lokalt. Der kan derfor være behov for nye kanaler til at varetage denne demokratiske opgave. Nogle kommuner har derfor eksperimenteret med internetbaserede debatfora. Erfaringerne herfra er blandede, men især i de kommuner, der ikke har eller kun har en svag avisbaseret lokaldækning, vil man formentlig komme til at opleve et behov for kanaler, der forestår den almene borgerdebat om lokale anliggender.

Borgernes *ressourcer* for at deltage har næppe været bedre, end de er i dag. I de sidste 20-30 år er der sket en kraftig udjævning i ressourcerne for deltagelse (Goul Andersen, 2004). Mere skralt står det til med den anden hovedfaktor bag deltagelsen, nemlig *motivationen*. Ganske vist fremhæves, at borgerne nok skal møde op, hvis der er noget på spil. Og sådan forholder det sig tilsyneladende også (Togeby et.al., 2004). Men det betyder også, at hvis intentionen er at involvere borgerne i bestemte typer offentlige aktiviteter, skal det være noget, der føles vedkommende for den enkelte. Det er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at der ikke fortsat findes ildsjæle, som er villige til at påtage sig kontinuerlige forpligtelser, fordi de tror på sagen. Blot må man påregne, at det for det overvejende flertal fremover vil være den lejlighedsvis deltagelse, der er normen. Man kan derfor ikke regne med, at borgerne kommer af sig selv. De skal ”trækkes” eller ”lokkes” til truet.

Men ud over at det skal føles vedkommende, er det afgørende for motivationen, at man føler, at det har en værdi at deltage: At ens bidrag gør en forskel, at det værdsættes, og at man får noget igen. Tillid er her en afgørende faktor. Tillid opbygges på kontinuerlige positive oplevelser, og mens kommunerne generelt vurderes positivt med hensyn til tilfredsheden med servicen, kniber det noget mere, når det drejer sig om tillid til at blive ”lyttet til”, hvis man henvender sig med en sag. Noget af denne mistillid bunder i en almindelig skepsis til autoriteter, mens andet danner en reel barriere.

Det er ikke fordi, der blandt kommunerne ikke er god vilje til at inddrage borgerne, men ofte kniber det med at omsætte de gode viljer til god praksis. En forpligtelse til at give respons på de synspunkter og indsigelser, borgerne måtte fremkomme med, i forbindelse med høringer eller anden form for borgerinddragelse, men også når det drejer sig om den almindelige lokalpolitiske debat, kunne være en start. Det er f.eks. en generel erfaring, at det betyder en del for borgernes engagement, at de ansvarlige politikere er til stede og forholder sig aktivt til de spørgsmål og synspunkter, borgerne måtte fremkomme med. Det har været en klar mangel i forbindelse med nogle af de elektroniske debatter, der har været afholdt på lokalt plan.

Generelt mangler kommunerne en *politik for borgerinddragelse*. Århus Kommune er en undtagelse herfra. Her er borgerinddragelsen formuleret i otte grundprincipper, som gør det obligatorisk at overveje borgerinddragelse i starten af enhver opgave, som slår fast at borgerne som minimum har ret til at blive hørt samt slår nogle retningslinjer fast, der skal følges, når borgerne inddrages, herunder krav om annoncering m.m. (Århus Kommune, 2004).

Kommunerne har i de senere år satset en del på at forbedre informationen til borgerne. Det er fulgt op med ansættelsen af flere informations- og kommunikationsmedarbejdere. Man har imidlertid kun i ringe grad været opmærksom på, at kommunikationen den anden vej – fra borgerne til kommunen – også kræver opmærksomhed og ressourcer. Ihukommende at borgerne ikke kommer af sig selv, er det af afgørende betydning for en vellykket borgerinddragelsesstrategi, at der fra kommunens side afsættes ressourcer til opsøgning, koordinering og formidling af informationer og synspunkter fra borgerne. Det er således vigtigt, at kommunen har en tovholder til at sikre rammer for og opfølgning på borgerdeltagelsen (Tænk tanken for Nærdemokrati, 2005). En sådan funktion er der gode erfaringer med i kommuner både herhjemme og i udlandet.





### 3. Tilrettelæggelse af borgerinddragelse i kommunerne med sundhedsområdet som eksempel.

Med opgave- og strukturreformen overtager kommunerne en del af amternes opgaver vedrørende forebyggelse og sundhedsfremme. Indenrigs- og sundhedsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at kommunerne inddrager borgerne i denne bestræbelse, bl.a. ved at opbygge nye partnerskaber. I det følgende redegøres for, hvordan en sådan borgerinddragelse vil kunne ske.

I overensstemmelse med det, der er sagt under punkt 2, kan der i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme sondres mellem to forskellige typer borgerinddragelse. Den første type handler om *borgerinddragelse* i initiering, udformning og planlægning af politikker, planer og aktiviteter inden for forebyggelse og sundhedsfremme. Den anden type handler om *aktivering* af borgerne i udførelsen af opgaver, der fremmer folkesundheden, f.eks. motionsløb, idrætsdage m.v.

Vedrørende den første type borgerinddragelse kan der yderligere sondres mellem tre niveauer, hvor borgerinddragelsen kan finde sted. For det første et *overordnet niveau*, hvor der formuleres politikker og planer for kommunen som helhed. Dernæst et *mellemniveau* hvor der udformes planer for enkelte områder vedrørende forebyggelse og sundhedsfremme. Det kan være mål og planer for bedre motion, planer for hjælp til særligt udsatte grupper eller planer for et bestemt lokalområde, f.eks. et boligområde. Endelig et *aktivitetsniveau*, hvor der iværksættes konkrete aktiviteter, f.eks. oplysningskampagner, motionsløb etc.

På det *overordnede niveau* kan kommunen starte arbejdet med at udarbejde en lokal sundhedsprofil, dvs. en form for kortlægning af problemer og behov, som kan danne grundlag for udarbejdelsen af en lokal sundhedsplan (Poulsen, 2004).<sup>2</sup> I forbindelse hermed indledes en bred dialog med borgere, foreninger, institutioner og virksomheder om hvad man i fællesskab kan gøre for at forbedre folkesundheden, herunder hvilke mål der bør opstilles. Her er der selvfølgelig mulighed for at lade sig inspirere af andre kommuner samt at skele til, hvad amterne hidtil har gjort. Erfaringer viser, at det er vigtigt, at borgerne og relevante foreninger/brugergrupper inddrages fra starten, så de føler et medejerskab til projektet. Alt for mange offentlige kampagner har været virkningsløse, fordi den almindelige borger har følt sig "talt ned til".

På *mellemniveauet* drøftes programmer, planer og mulige initiativer med de berørte på området. Det kan være personer, der formelt eller uformelt repræsenterer hele borgergruppen, eller det kan være repræsentanter for særlige udsnit af befolkningen, f.eks. foreninger, brugergrupper, interessegrupper, virksomheder eller ansatte.

Endelig på *aktivitetsniveauet* vil kommunen skulle etablere et samarbejde med de samme eller tilsvarende grupper om udførelsen af opgaven. Opgaven kan tænkes udført i fællesskab, eller

---

<sup>2</sup> Det er blevet anbefalet, at sundhedsprofilen indeholder fire elementer: en *lokalsamfundsprofil* vedr. demografi og socioøkonomiske forhold, en *sundhedsprofil* vedr. befolkningens sundhed og sygelighed, en *adfærdsprofil*, der kortlægger befolkningens vaner, adgang til barrierer i forhold til fysisk aktivitet og en *serviceprofil*, der kortlægger fritidstilbudene i lokalområdet (Poulsen, 2004).

den kan overdrages til de pågældende grupper selv, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at inddrage flest mulige i aktiviteten.

Som nævnt ovenfor er det en vigtig betingelse for vellykket borgerinddragelse, at processerne er synlige og gennemskuelige for borgerne. Ikke kun når det drejer sig om de direkte berørte og de aktive deltagere, men også når det drejer sig om de øvrige borgere, der jo udgør et lag af potentielle deltagere, både når det drejer sig om aktuelle og kommende initiativer. En ny og unik mulighed for at gøre deltagelsen og beslutningsprocesserne synlige er at bruge kommunens hjemmeside til det formål.

Hjemmesider spiller en stigende rolle for borgernes information om kommunale forhold og politikker, men de kan bruges langt mere interaktivt, end det er tilfældet i dag. F.eks. ved at hjemmesiden ud over at være et forum for information fra kommunen *til* borgerne også bliver et forum for initiativ og feedback *fra* borgerne.

For at aktivere flest mulige borgere i aktiviteterne bør disse udføres i samarbejde med foreninger, borgergrupper, institutioner og virksomheder. I den forbindelse vil der skulle udvikles nye partnerskaber, som kan rumme en større eller mindre grad af formalisering. Når det drejer sig om motion vil den primære samarbejdspartner for kommunen være de lokale idrætsforeninger, men også arbejdspladser og foreninger i boligområderne er relevante at inddrage, f.eks. beboerforeninger, grundejerforeninger, lejerforeninger m.v. i forbindelse med indretning af fælles faciliteter eller ”gå-tur-arrangementer”. Når det drejer sig om ”sund kost”, er de primære partnere de kommunale institutioner, f.eks. børnehaver, skoler og ældrecentre, men også lokale afdelinger af de sygdomsforebyggende organisationer og patientforeninger.

I nogle tilfælde kræver aktiviteten mere, end hvad de pågældende aktørgrupper selv har ressourcer til at klare. Hvor det drejer sig om frivillige foreninger, vil de nye partnerskaber skulle formaliseres gennem kontrakter, der specificerer ydelsens karakter og betalingen herfor. Det kan desuden være mulighed for at ansøge om puljemidler til at igangsætte nye projekter.

I det følgende skal der gives et tænkt eksempel på, hvordan kommunens hjemmeside vil kunne udnyttes i forbindelse med den forebyggende sundhedsindsats.

*X-købing* har via en proces med borgerinddragelse formuleret en lokal sundhedsplan. Ønsket er nu at omsætte visionerne og målsætningerne til konkrete aktiviteter. X-købing ønsker at profilere sig som en ”sund kommune og i erkendelse af, at fedme i dag udgør en af de allerstørste trusler mod folkesundheden, formuleres en målsætning om, at kommunens borgere over en periode på to år i gennemsnit taber to kilo. Under almindelig mediebevågenhed og under hyggelige samværsformer gennemføres over en dags tid en vejning af et repræsentativt udsnit af kommunens borgere. De stilles samtidigt nogle spørgsmål om deres motions- og kostvaner. To år efter gennemføres den samme procedure.

Samtidigt med startskuddet til kampagnen udformes en *sundhedsportal* i tilknytning til kommunens hjemmeside. På denne side finder man informationer om aktiviteter og arrangementer, oplysninger om fedme, kost og motion, links til relevante websider, mulighed for at spørge eksperter m.m. samt mulighed for borgerne for at komme med feedback og ideer og forslag. Der udpeges en tovholder til at redigere hjemmesiden og koordinere aktiviteterne.

Borgerne modtager ikke informationer om kampagnen på glittet papir. De skal selv, understøttet af omtale i de lokale medier, herunder annoncer, finde informationerne. De, der ikke har internetadgang, får mulighed for at abonnere på et nyhedsbrev, som desuden fremlægges på biblioteker og andre offentlige steder. Som yderligere ”mediestunts” kan man overveje at følge nogle personer i deres kamp mod vægten, herunder et par af kommunens mere populære skikkelser.

Det vigtigste parameter i den efterfølgende evaluering af forsøgene er det simple og let målelige, at borgernes gennemsnitsvægt er faldet, måske med den tilføjelse, at succeskriteriet først opfyldes fuldt ud, hvis det er opfyldt for alle sociale kategorier.

Helt afgørende for kampagnens succes er nemlig, at den når ud til de grupper i befolkningen, der ind til videre ikke har ladet sig påvirke af formaninger om ”sund levevis”. Borgerinddragelse er i den forbindelse en nødvendig -, men ikke nogen tilstrækkelig forudsætning. For går det på dette område, som det er gået på hidtil på andre områder for borgerdeltagelse, er det primært den ressourcestærke del af befolkningen, der aktiveres. Der er derfor behov for at tænke utraditionelt i forbindelse med kampagnens tilrettelæggelse i erkendelse af, at der skal gøres en særlig indsats for at involvere ressourcetsvage medborgere, både når det drejer sig om inddragelsen af borgerne i tilrettelæggelsen og i udførelsen af aktiviteterne.



#### **4. Afsluttende bemærkninger**

Den forebyggende sundhedsindsats er et spørgsmål, der umiddelbart vedrører alle borgere. Som sådan kan øget borgerinddragelse på dette område være med til at bryde den opsplittning, som i stigende grad har karakteriseret borgerdeltagelsen på lokalt plan, nemlig at borgerne mere deltager som brugere eller interessenter på særlige områder end som "hele" medborgere. Det er således ikke umuligt at forestille sig, at projekter omkring forebyggelse og sundhedsfremme vil kunne være med til at samle kommunens borgere om nye fælles aktiviteter. I det omfang, det er tilfældet, er det ikke kun den fysiske side af sagen, der vil blive fremmet, men også den mentale. Og eftersom der er en velkendt sammenhæng mellem det fysiske og det mentale, er det måske ikke det mindst vigtige resultat af en øget borgerinddragelse i forbindelse med den forebyggende sundhedsindsats.



## Litteratur

Coleman, Stephen (2004). Connecting parliament to the public via the internet. Two cases of on-line consultations. *Information, Communication & Society*, vol 7, no 1 pp. 1-22.

Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Magtudredningen. Århus: Århus Universitetsforlag.

DGI & DIF (2005). *Foreningsidrættens vilkår I Danmark – en undersøgelse foretaget i samarbejde mellem DGI og DIF*. [www.dgi.dk](http://www.dgi.dk).

Ibsen, Bjarne & Laila Ottesen. "Sport and welfare policy in Denmark" pp. 31-86 i Klaus Heinemann (ed). *Sport and welfare policies. Six European case studies*. København: Verlag Karl Hoffmann.

Kommunernes Landsforening (2006). *10 gode eksempler på borgerinddragelse og nye demokratiformer i kommunerne*. [www.kl.dk](http://www.kl.dk).

Kulturministeriet (2002). *Charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark*. [www.kulturministeriet.dk](http://www.kulturministeriet.dk).

Nordjyllands amt (2002). *Masterplansdebatten – åbenhed og synlighed*.

Poulsen, Jytte (2003). *Borgerinddragelse som metode i sundhedsfremme – i relation til kost og fysisk aktivitet*. København: Sundhedsstyrelsen.

Torpe, Lars & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningslivets sociale kapital*. Magtudredningen. Institut for Statskundskab, Århus Universitet.

Torpe, Lars, Jeppe Agger Nielsen & Jens Ulrich (2005). *Demokrati på nettet. Offentlighed, deltagelse og digital kommunikation*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

*Tænketanken om nærdemokrati – redegørelse til indenrigs- og sundhedsministeren* (2005). København: Schultz Grafisk.