

Borgerinddragelse og samskabelse i byer

- Syv internationale tendenser

**Notat udarbejdet for Borgerrepræsentationen, Københavns Kommune
af Anne Tortzen, Center for Borgerdialog**

Maj, 2018

Indledning

Mange vesteuropæiske storbyer er i disse år optagede af at udvikle og nytænke lokaldemokratiet og borgernes rolle i udviklingen af byen. Formålet med dette notat er at give et overblik over de tilgange til fornyelse af lokaldemokratiet, som aktuelt bliver praktiseret i storbyer i den vestlige verden. I det følgende præsenteres syv aktuelle tendenser i borgerinddragelse og samskabelse, som er på dagsordenen i en række vestlige storbyer, nemlig følgende:

- Borgerforslag
- Borgerbudgetter
- Co-creation – open innovation labs
- Problem-orienterede indsatser – ‘minipublics’
- Sted-baserede indsatser
- Samskabelse af offentlig velfærd
- Initiativer for at sikre transparens og mangfoldighed

Langt hen ad vejen er det de samme tendenser, modeller og koncepter, der præger de vestlige storbyer – med lokale variationer. Drivere i denne udvikling er dels EU-programmer, som fremmer og finansierer bestemte typer af indsatser f.eks. Smart Cities, living labs, co-creation og borgerbudgetter. Dels de nye elektroniske muligheder/platforme og apps, der byder på nye muligheder for at udvikle virtuelle dialoger og fællesskaber og udveksle data.

Her er tale om nye tendenser inden for udvikling af lokaldemokratiet, som – i modsætning til de permanente, institutionaliserede og formaliserede former for lokaldemokrati fx i form af lokalråd og lokaludvalg – typisk har karakter af ad-hoc kanaler og er tænkt som et supplement til det repræsentative demokrati. Alle de nye kanaler for lokaldemokrati har til formål at øge borgernes deltagelse og engagement i at udvikle deres by og deres lokalområde.

De syv tendenser inden for borgerinddragelse og samskabelse, der gennemgås her, retter sig mod forskellige faser i de politiske beslutningsprocesser og sætter borgerne i forskellige roller ift. det politiske system fra initiativtagere til rådgivere og medproducenter af politik og velfærd. Der er heller ikke vandtætte skotter mellem de syv tendenser – på flere måder er de præget af overlap og gensidig inspiration, ligesom man sikkert kunne have inddelt dem i over- og undertyper. Samlet set er de udtryk for tre strømme, som aktuelt præger udviklingen af det lokale demokrati i europæiske storbyer, nemlig:

- Et ønske om at udvikle og forfine det deliberative demokrati
- Et ønske om at introducere elementer af direkte demokrati som supplement til de repræsentative kanaler

- Et ønske om at understøtte initiativer og engagement, der kommer fra borgerne

Fokus er her på at udfolde de konkrete initiativer og indsatser, der sættes i gang i vestlige storbyer i disse år. Det betyder, at to vigtige dimensioner kun berøres sporadisk. Det gælder for det første den organisatoriske side af de nye indsatser, herunder de nye kompetencer og roller, der er behov for hos politikere og offentlige medarbejdere for at lykkes med indsatserne. For det andet spørgsmålet om effekt og værdi af indsatserne. At besvare disse spørgsmål mere i dybden vil kræve yderligere research.

Fremgangsmåden

Notatet er baseret på desk top research foretaget af Anne Tortzen, Center for Borgerdialog suppleret med faglig rådgivning fra lektor ved RUC og ekspert i lokaldemokrati, Annika Agger. Desk researchen er foretaget efter 'snowball-metoden' og omfatter både offentlige hjemmesider samt hjemmesider og materiale fra diverse organisationer, konsulenter og forskere inden for feltet borgerinddragelse, lokaldemokrati og samskabelse. Links til hjemmesider og materiale, der er benyttet, findes i bilaget sidst i rapporten. En styrke ved denne fremgangsmåde er, at den giver et helt aktuelt overblik over de konkrete initiativer, der er i gang i europæiske storbyer. Ulempen kan være, at offentlige hjemmesider har en tendens til at præsentere 'glansbilledet', ligesom der kun i begrænset omfang findes offentligt tilgængelige evalueringer og målinger af de forskellige initiativer.

Borgerforslag

Borgerforslag åbner mulighed for, at borgere kan fremsætte idéer forslag til fx byens udvikling, som andre borgere kan diskutere og stemme om via en elektronisk platform. Ideen er, at de forslag, der får størst opbakning behandles efterfølgende i det repræsentative, politiske system efter en fast procedure. Gennem muligheden for borgerforslag indføres et element af direkte demokrati, som sammenkobles med det repræsentative demokrati. Det sker med baggrund i teknologiske muligheder for 'digitalt demokrati'.

Baggrund og formål

Baggrunden for at indføre borgerforslag er et ønske om at få flere borgere til at deltage aktivt i politik. Borgerforslag er en ny demokratisk kanal, som giver borgerne mulighed for en direkte adgang til det politiske system gennem fremlæggelse af idéer og forslag.

Metoder og principper

Borgerforslag fremlægges via en elektronisk platform, som giver mulighed for debat, votering og mobilisering online. Tendensen udspringer af en tankegang om 'crowdsourcing' – altså et ønske om at bringe idéer og ressourcer hos almindelige borgere frem i lyset og ind i den politiske proces på en nem måde – og at skabe mulighed for en bredere mobilisering og debat end den, der foregår ad de traditionelle, repræsentative kanaler.

Normalt er muligheden for at fremsætte borgerforslag og få dem behandlet politisk i princippet åben for alle, som registrerer sig og accepterer betingelser. Der er forskel på, hvordan byerne griber koblingen til det repræsentative, demokratiske system an. Det er almindeligt, at bystyret giver en 'garanti' i form af, at borgerforslag, der opnår et bestemt antal stemmer på platformen, også skal behandles i det repræsentative system. Se mere under de konkrete eksempler.

Konkrete eksempler

Borgerforslag blev indført i Reykavik, allerede i 2010 og findes også fx i den tyske by, Frankfurt. Senest er borgerforslag kommet højt på dagsordenen i to spanske byer, der har borgmestre fra partiet Podemos, nemlig Barcelona og Madrid.

Platformen '**Better Reykjavik**' har eksisteret siden 2010 som et online idé-forum til udvikling af Reykavik by og velfærd. Platformen drives af non-profit organisationen Citizens Foundation i samarbejde med Reykavik by. Alle kan stille forslag. Borgernes forslag kanaliseres ind i det repræsentative politiske system via de politiske udvalg. Hver måned behandles de fem ideer, der har fået den højeste rating, i de relevante politiske udvalg. Desuden behandler de stående politisk udvalg hver måned den idé, der har fået højest rating inden for deres felt (inkl. debat). I 'Better Reykavik' er der bl.a. tale om kategorier som turisme, fritid, sport, kultur, transport, planlægning, miljø og velfærd.

I Barcelona og Madrid er borgerforslag et af mange aktuelle initiativer for at styrke det lokale demokrati. Initiativet i Madrid går under navnet '**Decide Madrid**'. Alle borgerforslag, der samler

tilslutning fra mere end 1% af Madrids befolkning over 16 år, bliver sendt til en egentlig afstemning via portalen. Hvis forslaget opnår støtte, bliver det efterfølgende behandlet i byrådet.

Barcelonas bystyre har indført borgerforslag (multi-consultation) for at give borgerne mulighed for at engagere andre borgere i debatter, de mener er væsentlige - og påvirke de politiske beslutninger direkte. En af de større sager, der er blevet rejst gennem borgerforslag, er spørgsmålet om, hvem der skal drive den offentlige vandforsyning. Et borgerforslag om at tage den offentlige vandforsyning tilbage i offentligt regi har samlet mange stemmer og sat gang i en debat om den offentlige vandforsyning.

Den tyske by, Frankfurt, har lanceret Bürger machen Stadt (Creating Frankfurt), der også er en platform for borgerinitiativer. Ligesom en række engelske byer har gjort brug af portalen neighbourhoodplanner, som fungerer som en platform for lokale borgerforslag, debat og afstemninger.

Erfaringer – fordele og ulemper

Erfaringerne fra Reykavik med borgerforslag er gode. Ifølge Citizen Foundation, der driver Better Reykavik, har 70.000 borgere ud af 120.000 mulige besøgt platformen siden starten. Siden starten for 8 år siden er i alt 3.000 forslag blevet vurderet og 1.000 blevet effektueret. Under valgkampen i 2017 benyttede partierne portalen til valgkamp og debat og i 2017 besluttede bystyret i Reykavik at crowdsource idéer til byens uddannelsespolitik via Better Reykavik. Denne proces er endnu ikke afsluttet. Erfaringerne fra Frankfurt og fra Madrid er derimod, at det er et langt sejt træk at gøre nye digitale platforme synlige for borgere, der ønsker at deltage aktivt. Borgerne kommer ikke af sig selv – blot fordi muligheden er der.

Demokratisk set har borgerforslag både fordele og ulemper. Fordelen er, at der åbnes op for bredere deltagelse samt for initiativer og mobilisering 'nedefra' og dermed potentielt en mere direkte kobling mellem borgernes engagement og det repræsentative system. Ulemperne kan være, at det mest er de ressourcestærke borgere, der kan og vil benytte muligheden samt at der kan opstå frustration og mistillid hos borgerne, hvis 'koblingen' af forslag ind i det eksisterende politiske system ikke forløber til de engagerede borgernes tilfredshed.

Borgerbudgetter

Borgerbudgetter er på mange måder beslægtet med borgerforslag. Også her er der tale om at indføre et element af direkte demokrati i det repræsentative demokrati. Borgerbudgettering giver borgere mulighed for både at udvikle forslag og idéer fx til forbedring af deres lokalområde og få forslagene finansieret og realiseret. Borgerbudgetter (participatory budgetting) har desuden en længere en historie, der går tilbage til de Brasilianske favelaer i 1980'erne.

Baggrund og formål

Borgerbudgettering blev udviklet i den Brasilianske by, Porto Alegre, tilbage i 1980'erne som en metode til empowerment, social udvikling og til at bekæmpe korrupsion – særligt i de fattige bydele. Siden har den spredt sig til hele verden og findes nu i mange forskellige udgaver. Borgerbudgetter i Europa har mere præg af 'top-down' end den oprindelige model fra Latinamerika. De sidste år er borgerbudgetter i stigende grad blevet koblet på elektroniske platforme, der - som det er tilfældet med borgerforslag – giver borgere mulighed for at fremsætte, rate, diskutere og stemme om forslag og idéer.

Metoder og principper

Hovedprincippet i borgerbudgettering er, at borgerne i et lokalområde får indflydelse på, hvordan de offentlige midler – typisk til investeringer i infrastruktur - skal anvendes. Nogle borgerbudgetprocesser er udelukkende konsultative, mens andre overlader de endelige beslutninger til borgerne. En meget udbredt model er at give borgerne rådighed over 'en pose penge' bevilget af bystyret, som de kan benytte til at udvikle deres lokalområde. Det er et afsæt for, at borgerne i et lokalområde får mulighed for at diskutere, hvilke behov og ønsker til udvikling, de ser lokalt samt udvikle konkrete idéer og forslag til forbedringer, som i sidste ende prioriteres gennem afstemning. Den eller de vindende idéer kan så realiseres ved hjælp af det afsatte budget.

Der er både elementer af crowdsourcing, demokratisk opdragelse og empowerment i denne tilgang, som vægtes forskelligt alt efter, hvordan den konkret bliver udmøntet. I Sverige anvendes borgerbudgetter i nogle kommuner som en metode til at lære børn og unge om demokratiske processer. I Odense skal borgerbudgetter bruges som afsæt for at udvikle dialog og engagement mellem forskellige aktører lokalt. Mens tilgangen i Madrid skal skabe øget deltagelse og empowerment blandt borgerne i de forskellige bydele.

Konkrete eksempler

Portugal er et af foregangslandene i Europa, når det gælder borgerbudgetter. I **Lissabon** har bystyret siden 2007/8 sat et relativt stort beløb (i begyndelsen 5% af byens årlige budget – senere skåret ned til det halve) af til en borgerbudgetproces, som både foregår ved ansigt-til-ansigt møder og via en elektronisk platform. Processen er åben for alle – både enkelt-borgere, organisationer m.v. Den er blevet udviklet hen ad vejen, bl.a. er der lagt mulighed ind for dialoger undervejs – både mellem forskellige grupper af forslagsstillere og mellem borgere, embedsmænd og eksperter, der kan hjælpe med at kvalificere borgernes idéer.

I mange danske kommuner er borgerbudgetter de seneste år blevet benyttet som afsæt for lokal udvikling. I Odense afsætter kommunen i projektet **Borgerne Bestemmer** et beløb (typisk i størrelsesordenen 0,5-1 mio. kr.), som kan benyttes til forbedringer i forskellige lokalområder på skift. Gennem en idéudviklings- og afstemningsproces får borgerne i forskellige bydele på skift mulighed for at beslutte, hvilke projekter, pengene skulle bruges på. Borgerne Bestemmer er baseret udelukkende på fysiske møder.

I Reykavik – og i øvrigt også i Madrid – er borgerbudgettet koblet til den samme elektroniske platform som borgerforslag. I projektet **Better Districts**, som også har kørt siden 2012 har lokale beboere i **Reykaviks** forskellige bydele mulighed for at prioritere og uddele midler til projekter, der kan forbedre mulighederne for rekreative aktiviteter og mødesteder. Det samlede budget er på 300 mio islandske kroner (svarer til ca. 1,8 mio. danske kr.). Under Madrids digitale portal for deltagelse **Decide Madrid** er er også mulighed for som borger at stille et forslag om forbedringer i bydelen, debattere og endelig stemme om forslag, som efterfølgende behandles i det repræsentative system. I 2017 blev der afsat i alt 100 mio. Euro, som blev fordelt i forhold til indbyggertal i de enkelte bydele. I 2017 deltog 70.000 borgere i afstemningerne. Også andre europæiske storbyer som Paris, Milano og Glasgow benytter borgerbudgetter.

Erfaringer – fordele og ulemper

Da der er tale om meget forskelligartede projekter er det vanskeligt at uddrage entydige erfaringer. Evalueringer peger bl.a. på, at udbyttet af borgerbudgetter afhænger af, hvilket design, der benyttes – og understreger, at der er en række strategiske valg, der skal træffes i forbindelse med borgerbudgetterings-processer. Sveriges Kommuner og Landsting har samlet erfaringer fra borgerbudgetter og peger bl.a. på, at måden, processen designes på, har stor betydning: Giver det mening for borgerne, er der mulighed for at debattere forslag, er rammer og roller tydelige, bliver dialogen faciliteret m.v.

Som for borgerinitiativer gælder det, at der kan ligge muligheder i borgerbudgetter for at åbne for bredere deltagelse og mobilisering af borgernes lokale engagement. Ligesom borgerbudgetter kan udgøre en platform for møder på tværs, idéudvikling og netværksdannelse lokalt. Men samtidig er der en risiko for, at de bedst organiserede og mest ressourcestærke borgere 'sætter sig' på processerne. Endelig er der tale om processer, som er tids- og ressourcekrævende – både for borgerne og for de offentlige medarbejdere.

Co-creation – open innovation labs

Co-creation-tilgangen har fokus på innovation og på at skabe platforme og mødesteder, hvor borgere/civilsamfund, virksomheder, forskere og offentlige medarbejdere kan bringes sammen for at udvikle nye, innovative løsninger. Tilgangen lægger vægt på mulighederne i den nye teknologi, fx i form af big data. Her er fokus på at understøtte innovation, der kommer 'nedefra' og er drevet af borgere eller andre aktører uden for den offentlige sektor. Bæredygtighed og 'den smarte by' er nøgleord i denne tilgang.

Baggrund og formål

Denne tilgang springer ud af en ambition om at innovere byerne – både fysisk, socialt og miljømæssigt ved hjælp af samarbejde på tværs og ved at benytte ny teknologi og data. 'Smart city' tænkningen er et konkret udtryk for dette. Og mange af de konkrete initiativer fx i form af 'labs', udspringer af Smart City projekter. Blandt andet med støtte fra EU, har en række Europæiske byer inden for de seneste år igangsat 'Smart City' initiativer og gennemført 'living labs'.

Metoder og principper

Tilgangen har sit udspring i den private sektor og fokuserer på innovation i form af nye løsninger, produkter og services – men i mindre grad på demokratiske spørgsmål om lige adgang til deltagelse, legitimitet, magt m.v. Co-creation tilgangen benytter et holistisk perspektiv på samfundsmæssige udfordringer. Målet er at bringe en række forskellige aktører sammen om at løse komplekse udfordringer i byerne inden for fx transport, klima og miljø og sundhed. Ofte sker det gennem forskellige former for 'labs', hvor der benyttes metoder fra design-tænkning (fremstilling af prototyper etc.) til at udvikle nye idéer og løsninger. En grundtanke er, at det er vigtigt at handle og prøve nye løsninger af fremfor bare at snakke. Nogle kalder det 'do-democracy', fordi det gælder om at understøtte konkrete handlinger.

Det konkrete udtryk for denne tilgang findes i en række 'labs', der er etableret i europæiske byer som Amsterdam, Stockholm, Malmø, Edinburgh og Milano. I Danmark har denne tankegang inspireret bl.a. Aarhus kommune til et initiativ med den hensigt at understøtte borger-drevne aktiviteter – men uden et teknologisk fokus.

Konkrete eksempler

Amsterdam Smart City beskriver sig selv som en 'innovations platform' og er blevet til i et samarbejde mellem en lang række forskellige parter, deriblandt bystyret i Amsterdam. Det er virksomhederne, der fylder mest i projektet. Særligt rettet mod Amsterdams borgere findes under Smart City et tiltag under navnet Smart Citizen Lab, der bl.a. arbejder med at få Amsterdams borgere til at indsamle data, som kan benyttes til at udvikle byen, dvs. at borgerne fungerer som det, nogen kalder 'citizen scientists'.

Edinburgh Living Lab er en samarbejdsplatform, der har som mål at udvikle byen i et bredt samarbejde. Living Lab er grundlagt af bystyret i Edinburgh i samarbejde med Edinburgh

Universitet. Målet er at bringe forskere, den offentlige sektor, virksomheder og borgere/civilsamfund sammen for at co-designe, teste og implementere nye services, processer og produkter, der kan skabe social eller miljømæssig værdi i byen. I Edinburgh samarbejdes der i Living Lab særligt om projekter, der kan forbedre mobilitet og energi-effektivitet i byen.

Samskab Aarhus og Grøn medborger er initiativer i Aarhus, som er inspireret af co-creation tankegangen, men ikke har samme teknologi-fokuserede udgangspunkt som mange af de Smart City initiativerne. Grundtanken er, at Aarhus Kommune ønsker at understøtte borgernes gode idéer og initiativer – og derfor har valgt at udvikle en særlig platform/kanal, som borgere, der har lyst til at udvikle et konkret projekt, kan benytte. Hvor Grøn medborger har særligt fokus på at understøtte borgere med 'grønne fingre' og idéer, har Samskab Aarhus et bredt fokus på at understøtte borgerdrevne initiativer og idéer i byen – samt en ambition om at understøtte nye fællesskaber mellem borgerne. I **København** arbejder **Innovationshuset** ligeledes efter en co-creation tilgang og anvender designmetoder.

Erfaringer – fordele og ulemper

Forskningen peger på forskellige fordele og ulemper ved co-creation og living labs. Nogle af de fordele der nævnes er, at designmetoderne kan være befordrende for fælles læring blandt de deltagende aktører fra forskellige sektorer. Derudover giver prototyper og 'hurtige processer' gode muligheder for at teste, og kvalificere forskellige services og produkter.

Ulempen kan være, at sådanne processer ofte tager afsæt i 'berørte parter' eller 'lead users', hvilket kan kollidere med demokratiske principper om lige adgang for alle borgere. Desuden kan der være en risiko for, at borgerne i denne tilgang instrumentaliseres og ses som leverandører af data snarere end som demokratiske aktører, ligesom tiltagene i Smart Cities potentielt kan føre til øget overvågning af byens borgere.

Problemorienterede indsatser ('minipublics')

Denne tilgang har – ligesom co-creation - fokus på at løse komplekse samfundsmæssige udfordringer ved at bringe forskellige grupper af borgere sammen for at finde frem til fælles løsninger. I denne tilgang sker det bare ud fra en 'deliberativ' tankegang, dvs. at det er dialogen, før der træffes en beslutning, som er i højsædet.

Baggrund og formål

Hovedideen bag denne form for borgerinddragelse er en ambition om at forny vores demokratiske processer. I takt med, at vores samfund bliver stadig mere komplekst og fragmenteret er der behov for at designe komplekse demokratiske processer, hvor forskellige grupper af borgere får mulighed for at udveksle viden og synspunkter og sammen nå frem til nye, bæredygtige løsninger. En grundidé er her, at der er behov for forskellige typer af viden – og at borgerne sidder inde med værdifuld 'hverdagsviden'.

Principper og metoder

Inden for denne tilgang er der udviklet en række forskellige koncepter for, hvordan deliberative processer kan designes og faciliteres, så alle stemmer får plads og der de bedst mulige betingelser bliver skabt for at nå frem til 'det fælles bedste'. Almindeligvis forsøger man at dække alle interesser og synspunkter omkring en sag ind ved at sammensætte såkaldte 'minipublics', der sammensættes efter en repræsentativ logik, da de skal fungere som offentligheder i 'miniformat', der afspejler den store offentlighed. 'Minipublics' kan have form af fx borgerpaneler eller borgerjuryer eller borgerråd', der typisk mødes ansigt-til-ansigt.

Ofte får disse 'minipublics' primært en rådgivende rolle ift. politikerne. 'Minipublics' kan knyttes mere eller mindre tæt og formelt sammen med de eksisterende repræsentative beslutningsfora, fx har det Skotske Parlament vedtaget at inkorporere 'minipublics' i deres arbejde. I Danmark har særligt Teknologirådet arbejdet inden for denne tilgang med konsensuskonferencer, borgertopmøder m.v.

Konkrete eksempler

Som nævnt findes der er en lang række forskellige koncepter for 'minipublics', men intentionen er altid den samme: At løse komplekse samfundsmæssige udfordringer som trivsel, kvalitet i undervisning, integration eller kriminalitet ved at bringe borgernes stemmer ind i en reflekteret dialog.

I projektet **We are Moleenbeck** har bydelen Moleenbeck forsøgt at finde nye veje til at løse radikaliseringsudfordringen. Det skete i kølvandet på en række terrorsager og foregik ved, at der blev nedsat et borgerpanel bestående af 112 tilfældigt udvalgte borgere fra bydelen, der fik til opgave at komme med forslag til, hvilke tiltag, der var brug for at begrænse radikalisering blandt unge muslimer i bydelen.

I Østrig valgte **delstaten Voralberg** at nedsætte et borgerråd bestående af 23 medlemmer, der fik til opgave at komme med forslag til, hvordan modtagelsen af flygtninge kunne forbedres. Gennem bl.a. dynamisk facilitering blev den indledende vrede og frustration over flygtningespørgsmålet vendt til konstruktive og reflekterede forslag til, hvordan udfordringen med flygtninge kunne gribes an. I **Australien** har tilgangen med 'minipublics' bl.a. været benyttet til at udvikle en politik for børns trivsel ved at vende den politiske proces på hovedet og bede et panel af borgere komme med deres bud som input til den politiske proces. Og i den engelske by, **Southampton** har et ungdomsråd arbejdet med at påvirke de politiske beslutninger og gøre byen mere ungdomsvenlig.

I **Sverige** har en række kommuner – understøttet af det svenske KL (SKL) arbejdet med nye måder at inddrage borgere i komplekse samfundsudfordringer. De aktuelle spørgsmål drejede sig bl.a. om inklusion, den gode skole og et lokalsamfund, der er trygt og rart at leve i. SKL har udviklet et nyt koncept for borgerinddragelse, der indledes med såkaldte 'perspektivindsamlinger', dvs. afdækning af forskellige perspektiver og holdninger efterfulgt af en række faciliterede dialogmøder med deltagelse af udvalgte borgere.

Erfaringer – fordele og ulemper

Der er gode erfaringer med at anvende 'minipublics' til at udvikle gensidig respekt og anerkendelse mellem forskellige grupper af borgere og opnå en større forståelse for helheden i en problematik. Deliberative indsatser er desuden erfaringsmæssigt velegnede til at udvikle konstruktive og nytænkende forslag til løsning af samfundsmæssige udfordringer.

Det er afgørende for resultatet, hvordan dialogprocessen designes og faciliteres – jo bedre mulighed for læring, desto bedre resultater. Ofte kan der i denne type af processer være et modsætningsforhold mellem legitimitet (i form af at høre alle stemmer) og effektivitet – i form af at komme frem til nytænkende og bæredygtige forslag. En udfordring i denne type indsatser ligger desuden responsiviteten i de offentlige systemer ift. at omsætte og implementere forslag, der kommer fra 'minipublics'. Derfor ser man ofte en træghed i implementeringen af forslag.

Sted-baserede indsatser

Ligesom for co-creation tilgangen er de sted-baserede indsatser funderet i en holistisk tilgang til komplekse udfordringer. Fokus er et lokalt, geografisk afgrænset område – og tilgangen retter sig mod at løse lokale udfordringer ved at bringe de berørte og relevante parter sammen lokalt og understøtte, at de sammen udvikler lokalområdet.

Baggrund og formål

De sted-baserede indsatser hviler på tre grundtanker, nemlig: 1. Borgere interesserer sig for deres umiddelbare lokalområde og engagerer sig derfor i, hvordan det udvikler sig. 2. Lokale udfordringer skal løses lokalt – af de beboere og øvrige parter, der oplever eller har berøring med udfordringerne på den ene eller den anden måde. 3. Samarbejde, forbindelser og netværk på tværs i et lokalområde kan være med til at øge den sociale kapital og dermed beboernes lyst og evne til at håndtere lokale udfordringer.

Principper og metoder

Det fælles for disse tilgange er det lokale fokus ofte kombineret med en empowerment-forståelse, der sigter mod at mægtig- og myndiggøre lokale borgere til selv at formulere deres drømme, behov og udfordringer i lokalområdet og understøtte dem i at løse dem i fællesskab.

Hvad angår metoder er der vægt på en bred palet af ressource- og netværksorienterede metoder som rækker fra ressourcekortlægning over tryghedsvandringer til projekter for forskellige målgrupper og etablering af midlertidige rum og xx.. som afprøvning af konkrete idéer. I Danmark benytter mange af områdefornyelserne og de boligsociale indsatser denne tilgang. I danske kommuner præget af landsbyer er lokale udviklingsplaner et eksempel på denne tilgang.

Konkrete eksempler

Vejle udvikler kommunen lokalområder i samarbejde med de lokalrådene gennem ABCD metoden (Asset Based Community Development). Princippet er, at kommunale medarbejdere rammesætter, understøtter og faciliterer møder og samarbejde mellem de lokale beboere, som formulerer lokale udviklingsplaner og selv er med til at realisere dem.

I **Skotland** arbejder ni sårbare lokalområder med den sted-baserede tilgang under overskriften '**Thriving places**'. Det sker ud fra en samarbejds- og ressource-tilgang og med hensyntagen til de enkelte lokalområders særlige karakter. Fokus er på at opbygge kapacitet og styrke lokalt gennem samarbejde gennem at mobilisere og engagere lokale borgere og organisationer. Indsatsen følges af en gruppe forskere, der opsamler erfaringer og evaluerer projektet.

I Malmø blev den sted-baserede tilgang benyttet i den udsatte bydel Rosengården til at involvere unge piger med anden etnisk baggrund i udvikling af deres bydel i projektet **Red rose carpet initiative**. Idéen med at give pigerne en særlig rolle var at få udviklet funktioner og steder i det offentlige rum, som piger også havde lyst til at benytte sig af – forskningen viser nemlig, at de udendørs sportsfaciliteter i form af bold- og skater-baner, der etableres, i hovedsagen benyttes af

drengene. En gruppe piger med anden etnisk baggrund fik 'job' som by-udviklere i en periode og skulle stå for kommunikation med deres venner og bekendte i lokalområdet om udvikling af et hænge-ud-sted lokalt, som piger også havde lyst til at bruge. De arrangerede bl.a. diskussioner, events, afprøvede midlertidige faciliteter m.v. – og endte med at designe et sted, der bl.a. er kendetegnet ved et rødt tæppe – deraf navnet.

Erfaringer – fordele og ulemper

Erfaringerne fra diverse evalueringer af de sted-baserede indsatser peger på, at det lokale afsæt har potentialet for at mobilisere en bred gruppe af aktører til at deltage. Dog er der her, ligesom i de andre typer borgerinddragelses tiltag, også en udfordring med, at det primært er de ressourcestærke og velorganiserede aktører, der deltager. Områdefornyelsesindsatserne har i dansk sammenhæng formået at udvikle en række tilgange og værktøjer til at nå ud til de mere sårbare grupper af borgere.

En ulempe ved de mange tiltag rettet mod 'sårbare' boligområder kan være en projektræthed hos beboerne og en fare for, at der igangsættes flere initiativer rettet mod det samme fysiske sted, men uden indbyrdes koordinering.

Samskabelse af velfærd

Samskabelses-tilgangen springer ligesom co-creation tilgangen ud af en erkendelse af, at komplekse samfundsmæssige problemstillinger kalder på samarbejde mellem flere parter. Hvor co-creation tilgangen har sit udgangspunkt i det private erhvervsliv og primært har fokus på innovation, har samskabelses-tilgangen sine rødder i offentlig forvaltning og styring.

Grundtanken i samskabelse er at etablere samarbejder på tværs af de samfundsmæssige sektorer, der traditionelt har været adskilt, nemlig det offentlige, civilsamfundet og virksomhederne. Der er tale om en styringsforståelse, hvor det offentlige opnår legitimitet ved at prioritere, planlægge og producere velfærd i et samarbejde med eksterne parter, herunder borgerne.

Baggrund

Normalt taler man om tre mulige 'bundlinjer' i samskabelse, nemlig demokrati, innovation og effektivitet. Demokratisk kan samskabelse give værdi ved at åbne op for deltagelse og indflydelse for engagerede borgere, men også for brugere af forskellige former for velfærd gennem andre kanaler end de traditionelle. Effektivitet: Når man involverer brugerne og evt. deres netværk i at udvikle velfærden, kan det føre til bedre og mere målrettede velfærdsydelser. Desuden kan samskabelse føre til besparelser i form af 'mere for mindre', hvis det lykkes at mobilisere ressourcer fra civilsamfundet ind i løsningen af velfærdsopgaverne. Og endelig kan der opstå nye, innovative løsninger, når flere parter arbejder sammen om at udvikle dem.

Metoder og principper

Der findes mange forskellige forståelser af samskabelse. Her tages udgangspunkt i en tilgang, der ser borgere og civilsamfund som ressourcer, der kan og skal spille en aktiv rolle i udvikling og produktion af velfærd. Samskabelse har som ambition, at samfundsmæssige udfordringer og velfærdsproduktion kan ske i et samarbejde mellem de relevante og berørte parter. Det betyder fx, at offentlige politikere og medarbejdere ikke arbejder for, men sammen med, borgerne.

Borgerne kan både indgå i samskabelse som co-implementer, dvs. udførende/producerende led, som co-designer, dvs. i udformningen af en ydelse eller politik og som co-initiator, dvs. som initiativtager til et projekt eller en ny politik. Ligesom samskabelsen kan være rettet mod konkrete at udvikle velfærd på indsats-niveau eller mod det politisk/strategiske niveau. Der findes et utal af forskellige metoder og tilgange til samskabelse.

Særligt fire punkter er væsentlige i samskabelsestilgangen: 1. Et fokus på at identificere og mobilisere ressourcer hos parter uden for den offentlige sektor, fx borgere og civilsamfund. 2. De offentlige medarbejdere indtager en faciliterende og understøttende rolle i samarbejdet. 3. At opbygge tillid, relationer og fællesskaber er forudsætning for, at samskabelse kan finde sted – og en mulig gevinst ved samskabelse. 4. Samskabelse har fokus på langsigtede resultater (outcomes). Samskabelsesindsatser kan både rette sig mod et lokalområde (og ligger derved tæt op ad sted-baserede indsatser) og mod en bestemt velfærdsydelse eller udfordring.

Konkrete eksempler

Samskabelsesinitiativer er almindelige inden for så forskellige områder som lokal udvikling, trivsel og ensomhed og sundhed.

Samskabelse af politik, hvor borgere og andre aktører inddrages i udvikling af politikker og strategier i samarbejde med de valgte politikere, finder sted i mange danske kommuner, bl.a. i regi af § 17.4. udvalg. **Gentofte** arbejder med samskabelse af politik i såkaldte 'opgave-udvalg', hvor udvalgte borgere, virksomheder m.v. inviteres ind til at udvikle politikker og strategier sammen med udvalgte politikere fra byrådet. Byrådet stiller opgaven og beslutter udvalgenes sammensætning. Her er nogle eksempler på de opgaver, der har været arbejdet med: Udvikling af en ungepolitik, politik for integration, værdighedspolitik m.v.

Når det gælder samskabelse af konkrete velfærdsindsatser, fx inden for sundhed, ældreomsorg, klimabeskyttelse m.v. findes der mange eksempler på samskabelsesinitiativer både i Danmark og internationalt. Et godt eksempel på en samskabt klima-indsats i form af højvandssikring findes i **Slagelse Kommune**, som agerede 'fødselshjælpere' for de berørte borgere, så de fik dannet digegrupper og fundet frem til en passende løsning.

Inden for sundhedsvæsenet har **Skotland** igangsat et strategisk initiativ for at fremme samskabelse i form af '**Co-production of Health and Wellbeing in Scotland**' og her finder vi en række eksempler på samskabelsesinitiativer, der sigter mod at inkludere patienter, brugere og pårørende som med-skabere af indsatsen. Også i **Sverige** finder vi en række indsatser for at gøre brugere og patienter til medskabere af sundhed og trivsel.

Governance International, som er eksperter i samskabelse, har samlet en lang række internationale cases (se bilag).

Erfaringer – fordele og ulemper

Samskabende processer rummer gode potentialer ift. at udvikle empowerment, nye fællesskaber og social kapital fx i lokalsamfund. Ligesom der er eksempler på, at samskabende processer kan føre til livsglæde, trivsel og mindre ensomhed blandt borgere.

Udfordringerne er, at der er tale om initiativer, som er tids- og ressourcekrævende for alle deltagere. Ligesom i flere af de øvrige typer af inddragelse er der en risiko for, at det primært er ressourcestærke borgere, der vælger at deltage. Og endelig kan det være vanskeligt for både borgere og offentlige medarbejdere og politikere at omstille sig til de nye roller. Samskabelse kræver, at offentlige medarbejdere og politikere er villige til at løbe en risiko og dele indflydelse og kontrol med andre parter, hvilket ofte viser sig at være vanskeligt.

Initiativer for at sikre transparens og mangfoldighed

Disse tiltag retter sig mod to vigtige demokratiske principper, nemlig transparens og lige adgang til deltagelse. Transparens handler om at sikre borgerne mulighed for at få indblik i den offentlige sagsbehandling og de politiske beslutninger. Mens lige adgang handler om mangfoldighed i form af adgang for alle grupper af borgere til deltagelse og indflydelse i de demokratiske processer. Man kan se disse initiativer som en slags 'metaindsatser', der iværksættes for at kvalificere de øvrige seks inddragelsestrends.

Baggrund

Særligt i sydeuropæiske lande som Spanien og Italien er befolkningens tillid til de offentligt ansatte medarbejdere og de valgte politikere meget lav, bl.a. på grund af en række eksempler på korrupsion, vennetjenester og andre former for 'fiflerier' med de offentlige budgetter. Det danner baggrund for, at en række byer i Spanien og Italien arbejder for at skabe øget gennemsigtighed i de politiske beslutninger og implementeringen af dem – ud fra et håb om, at dette kan øge borgernes tillid til politikerne og systemet.

En anden demokratisk problematik i borgerinddragelse angår spørgsmålet om lige adgang for alle grupper af borgere til at deltage. Her er en række initiativer i gang i form af bl.a. opsøgende indsatser og anvendelse af nye metoder for at nå grupper af borgere, der er 'vanskelige at nå'.

Principper og metoder

De senere år er der udviklet en række elektroniske redskaber, der giver borgere og andre aktører adgang til at 'følge' beslutninger og projekter i offentligt regi. Ligesom der er udviklet elektroniske platforme som 'Giv et praj', der giver borgere mulighed for at indrapportere 'sager' og følge med i, hvornår de bliver løst af de offentlige myndigheder. Grundprincippet er, at det offentlige gør data om beslutninger, arbejdsgange, økonomi og processer offentligt tilgængelige, så borgerne har mulighed for at følge med og reagere.

Hvad angår mangfoldighed og lige adgang til at deltage er feltet først og fremmest præget af 'programklæringer' om vigtigheden af at nå de borgere, der er vanskelige at nå. Der findes desuden eksempler på innovative metoder, blandt andet hentet fra det antropologiske felt, der giver ressourcetsvage borgere mulighed for at deltage og opnå indflydelse.

Konkrete eksempler

Som nævnt er spørgsmålet om transparens i de offentlige beslutninger, budgetter og sagsbehandling et vigtigt spørgsmål særligt i Sydeuropa. Både i **Barcelona** og **Madrid** står transparens højt på dagsordenen for bystyret, som er optaget af at løfte demokratiet. Begge steder har bystyret valgt at etablere en elektronisk platform, der giver borgerne mulighed for at følge med i fordeling af udgifter og implementering af planer og projekter på lokalt niveau. I Barcelona har borgerne således mulighed for via en elektronisk platform at følge udviklingen af

planer på lokalt niveau (PAM) og distrikts-niveau (PAD) og se, hvor langt de er i implementering og hvordan budgetterne er brugt.

I **Madrid** skal transparency platformen sikre, at de offentlige myndigheder gør information tilgængelig for borgerne på følgende områder: planlægning, miljø, mobilitet, HR, borgerinddragelse og inspektionsvirksomhed. Ligeledes har bystyret forpligtet sig til at registrere og offentliggøre lobby-aktiviteter. Også bystyret i den italienske by, Milano, har forpligtet sig til en række aktiviteter for at sikre transparens.

I **Barcelona** har bystyret desuden særlig bevågenhed på at opnå mangfoldighed i inddragelsen af borgerne. Der er udarbejdet en politik og fastsat en række målsætninger for at opnå større forskellighed og få alle grupper med i de demokratiske processer. Også i **Skotland** er der bevågenhed om lige adgang til deltagelse og indflydelse for forskellige grupper af borgere. I regi af initiativet '**What works Scotland**' har de i forskningsprojektet 'Difficult to reach – or easy to ignore?' undersøgt barrierer for deltagelse. De konkluderer blandt andet, at strukturel ulighed er en vigtig faktor og at barrierer for deltagelse er komplekse og kan overkommes, hvis der afsættes tid og ressourcer til det.

I praksis arbejdes der flere steder med metoder, som er særligt velegnede til at nå grupper af borgere, som er 'svære at nå', fx hjemløse, indvandrere, psykisk syge og utilpassede unge. Nøgleordene er opsøgende indsatser, personlig kontakt og tid til at opbygge tillid samt vægt på borgernes ressourcer samt på konkrete aktiviteter og fællesskaber, der giver mening for dem. Et eksempel fra **København** og **Aarhus** på denne tilgang er **kunstneren Kenneth Balfelts** arbejde med at inddrage hjemløse og misbrugere i at udvikle byens rum. Et andet eksempel er de såkaldte '**time banks**', der findes mange steder i Storbritannien, fx i Paxton Green nær **London**, hvor offentlige institutioner understøtter borgere i at 'bytte' tid og tjenester.

Erfaringer – fordele og ulemper

Indsatserne for gennemsigtighed og mangfoldighed bærer i høj grad præg af 'programerklæringer', der ikke nødvendigvis flytter meget i forhold til konkrete inddragelsesprocesser. For at opnå bedre transparens og mangfoldighed er det væsentligt at gøre disse principper til en indarbejdet del af borgerinddragelses- og samskabelses-bestræbelserne. Der findes en række eksempler på indsatser, hvor det lykkes at engagere borgere, der er 'svære at nå', men det kræver tid, tålmodighed og en klar bevidsthed om, hvad der skal til.

Bilag: Links

Borgerforslag

Better Reykavik beskrivelse: <https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>

Better Reykaviks hjemmeside: <https://betrireykjavik.is/domain/1>

Citizens Foundation hjemmeside: <https://www.citizens.is/>

Decide Madrid beskrivelse: <http://www.madridforyou.es/en/decide-madrid-web-platform>

Decide Madrids hjemmeside: <https://decide.madrid.es/>

Barcelona beskrivelse af borgerforslag:

<http://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/en/citizens-initiatives>

Barcelona artikel om borgerforslag:

http://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/en/noticia/when-politics-is-in-the-hands-of-the-public_623411

Frankfurt – Bürger machen Stadt: <https://www.frankfurt-gestalten.de/>

England: Neighbourhoodplanner: <http://neighbourhoodplanner.org.uk/map>

Om erfaringer fra Reykavik: https://www.citizens.is/portfolio_page/better_reykjavik/

Om erfaringer fra Frankfurt bl.a.: <https://www.crisscrossed.net/2014/12/09/lessons-learnt-citizen-participation/>

Om erfaringer fra Madrid: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/joan-pedro-cara-ana/city-of-madrid-change-world-manuela-carmena>

Participatory Budgetting:

Lissabon – artikel om 10 år med participatory budgetting:

<https://participedia.net/en/cases/ten-years-lisbon-participatory-budgeting-portugal>

Odense: Borgerne bestemmer: <https://www.odense.dk/borgernebestemmer>

Paris borgerbudget: <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-paris-france>

Milano borgerbudget: <https://participedia.net/en/cases/i-count-i-participate-i-decide-participatory-budgeting-milan>

Reykavik, Better Districts beskrivelse: <https://reykjavik.is/en/better-districts-e-elections>

Mere om Better Districts: <https://participedia.net/en/cases/electronic-participatory-budgeting-iceland>

Madrid: borgerbudget beskrivelse: <http://www.madridforyou.es/en/participatory-budgets>

Madrid artikel om borgerbudget: <http://www.madridforyou.es/en/city-allocates-100-million-euros-new-participative-budgets-edition>

Faktablad fra SKL om medborgarbudget:

<https://skl.se/download/18.33ccf562145ac94e9982d703/1399385685798/skl-faktablad-5-medborgardialog-om-medborgarbudget.pdf>

Publikation fra SKL om medborgarbudget: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-771-9.pdf?issuusi=ignore>

Evaluering af participatory budgetting Glasgow: http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2015/12/Participatory_budgeting_FINAL.pdf

Co-creation – open innovation labs

Living labs – open innovation i fokus I EU: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/living-labs-and-open-innovation>

European network of living labs: <http://europeanace.eu/index.php/the-european-network-of-living-labs>

Amsterdam Smart City: <https://amsterdamsmartcity.com/themes/citizens-living>

Amsterdam: Smart citizens lab – citizen-driven innovation:

<https://amsterdamsmartcity.com/projects/amsterdam-smart-citizens-lab-3901oh7g>

Amsterdam Smart City: eksempler på borger-dialoger – og bottom-up initiativer:

<https://amsterdamsmartcity.com/themes/citizens-living>

Edinburgh Living Lab: <http://edinburghlivinglab.org/>

Aarhus: Grøn Medborger: <http://www.aarhus.dk/da/borger/natur-og-miljoe/Groen-Medborger.aspx>

Samskab Aarhus: <https://www.facebook.com/samskabaarhus/>

Samskab Aarhus fondsstøtte: <https://www.sparnordfonden.dk/nyheder/2018/nyt-projekt-stoetter-lokale-ildsjaele.aspx>

Københavns Innovationshus: <https://innovationshuset.kk.dk/>

Inddragelse i komplekse udfordringer – 'minipublics'

Materiale om minipublics fra Scotland: <http://whatworksscotland.ac.uk/topics/mini-publics/>

Materiale om minipublics: <https://www.newdemocracy.com.au/research/research-notes/399-forms-of-mini-publics>

Østrig Voralberg civic council on refugees etc.: <https://participedia.net/en/cases/vorarlberg-civic-council-asylum-and-refugee-policies>

Østrig Voralberg civic council on refugees rapport: <https://tinyurl.com/CC-on-refugees>

Belgien: Molenbeek We are Molenbeek: <https://participedia.net/en/cases/we-are-molenbeek-wam1080-brussels>

Australien: People's policy on children's wellbeing: <https://participedia.net/en/cases/peoples-policy-childrens-wellbeing>

South Hampton Youth Forum: <https://participedia.net/en/cases/southampton-youth-forum-2016-present>

Sverige: SKL forskningsrapport: inddragelse i komplekse samfundsspørgsmål:
<https://skl.se/download/18.450f60501628645a2fd6a186/1523003900890/Medborgardialog-komplexa-samh%C3%A4llsfr%C3%A5gor-delrapport-2.pdf>

Sted-baserede indsatser

Vejle lokal udvikling: <https://www.vejle.dk/borger/faa-indflydelse/lokalraad-og-aktive-borgere/>

Glasgow Thriving Places beskrivelse: <https://www.glasgowcpp.org.uk/index.aspx?articleid=16044>

Glasgow place-based evaluering: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/12/InsightsFromYourCommunityAPlaceBasedApproachToPublicServiceRef orm.pdf>

Malmø Rosengården: <http://www.balticurbanlab.eu/goodpractices/involvement-youth-public-space-planning-malm%C3%B6>

Evaluering af sted-baserede indsatser:
<http://byfornyelsesdatabasen.dk/forsoegogudvikling/0/5/7875999>

Rapport om by-udvikling: <https://www.cfbu.dk/udgivelser/rapport-aktiviteter-der-styrker-naboskabet/>

Samskabelse af velfærd

Opgaveudvalg, Gentofte: <http://www.gentofte.dk/da/Indflydelse-og-politik/Kommunalbestyrelsen/Opgaveudvalg>

Skotland: co-production of health and wellbeing:

https://www.google.dk/search?ei=MO6WpKLMGLmwWF1IK4DA&q=co-production+of+health+and+wellbeing+in+scotland&oq=co-production+of+health+and+&gs_l=psy-ab.1.0.0i19k1j0i22i30i19k1l5.12657.13494.0.14987.7.7.0.0.0.0.216.686.0j3j1.4.0....0...1c.1.64.psy-ab..3.4.685...0i22i30k1.0.LEMDIf8Tt40

Sverige: <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/nar-brukare-och-patienter-blir-medskapare-en-lonsam-historia.html>

Slagelse digegrupper beskrivelse: <https://www.slagelse.dk/borger/kultur-natur-og-fritid/strande-og-kyster/kystbeskyttelse/projekter-om-kystbeskyttelse/hoejvandssikring-halsskov>

Slagelse digegrupper artikel: <http://centerforborgerdialog.dk/digegrupper-i-slagelse/>

Governance International cases: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/>

Transparens og diversitet i inddragelse

Barcelona: Transparens økonomisk:

http://ajuntament.barcelona.cat/lesrambles/en/noticia/greater-transparency-and-public-control-over-how-municipal-finances-are-managed_635379

Barcona transparens realisering af lokale planer:

<http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2016/04/09/la-ciudadania-fa-unes-9-000-propostes-per-al-pam-i-els-pad-al-decidim-barcelona/>

Madrid Transparency portal: <http://www.madridforyou.es/en/transparency-city-madrid>

Madrid registrerer lobbying aktiviteter: <http://www.madridforyou.es/en/madrid-city-council-approves-first-lobbying-record>

Milano transparency: <https://www.opengovpartnership.org/current-commitments/12-transparent-milan-public-registry-of-elected-and-appointed-representatives>

Barcelona mangfoldighed: http://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/en/noticia/a-city-which-gives-diversity-a-voice_615182

Barcelona mangfoldighed:

http://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/en/noticia/mes-participacio-ciudadana-una-democracia-mes-forta_558956

Skotland mangfoldighed: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/12/WWSHardtoReachEasytoIgnorePromotingEqualityinCommunityEngagement.pdf>

Kenneth Balfelts arbejde med hjemløse borgere m.v.: <https://www.kennethbalfelt.org/>

Kenneth Balfelts arbejde med ressourcetsvage borgere: <https://www.kennethbalfelt.org/byg-dem-op>

Time bank Paxton Green, England: <http://www.pgtimebank.org/>