

AARHUS
KOMMUNE



EVALUERINGSRAPPORT

**Evaluering af forløbet med Borgerpanelet om
havneudvidelsen i Aarhus**

26. september 2023

“
Når tingene ændrer sig, eller bliver komplicerede er der brug for en fornyet forventningsafstemning. Det er langt fra altid, det lykkes, men en bedre forventningsafstemning er et stærkt værktøj til at forebygge mange misforståelser, skuffelser og frustrationer”.

- Citat Hans Mogensen (Mogensen, p. 158)
”

Indhold

Indhold.....	1
Resumé med læringspunkter	2
Generelle læringspunkter.....	2
PAGEREF _Toc149899725 \h Kommissorium.....	3
Evaluerings spørgsmål.....	5
Borgerpanelet som metode	5
Borgerinddragelse og ikke nødvendigvis borgerinvolvering	5
Inddragelse ja – men hvor meget og hvor dybt?	7
Forventningsafstemning.....	8
Temaer.....	11
Rammer og struktur for arbejdet	12
Ressourcer	12
Udvælgelsen	12
Information til deltagerne	12
Tidsplan	13
Opdraget for borgerpanelet	15
Principper	16
a) Havneudvidelsen som ekstrem case	16
b) Værtsrollen	16
c) Forpligtelse og frafald	17
d) Forpligtelse	19
e) Lodtrækning.....	20
f) Hvordan får vi udsatte borgere med?	21
g) Facilitering og uvildighed (3. parts sekretariat)	21
h) Politisk følgegruppe	22
Læringspunkter.....	24
Litteratur.....	27
Bilag28	
Bilag 1: Teoretisk tilgang.....	28
Bilag 2: Perspektiver i borgerinddragelse.....	33
Bilag 3: Metode	38
Bilag 4: Interviewguide til politikere i følgegruppe	40

RESUMÉ MED LÆRINGSPUNKTER

Borgerpaneler, borgersamlinger eller andre former for borgerinddragelse er kommet for at blive. Det er kommet for at udvikle og kvalificere det repræsentative demokrati i Aarhus.

"I forhold til byens ledelse, så er vi kommet til et punkt, hvor vi bliver nødt til at lytte mere til borgerne. Det ligger i Aarhusmålene, Aarhuskompasset og Kommune Forfra. Det ligger i så mange papirer efterhånden, så jeg tror der er behov for noget andet".

- Politiker fra den politiske følgegruppe bag borgerpanelet

I forbindelse med processen om havneudvidelsen i Aarhus i 2022, blev der nedsat et borgerpanel. Borgerpanelet med 38 tilfældigt, udtrukne borgere, støttet af en politisk følgegruppe på 8 personer, har kvalificeret beslutningen om havneudvidelsen. På basis af et kommissorium, en spørgeskemaundersøgelse og individuelle interviews er der her gennemført en evaluering af borgerpanelet.

Generelle læringspunkter

Følgende punkter kan med fordel inddrages i kommende overvejelser om borgersamlinger/ borgerpaneler:

- Brug gerne inspiration fra OECD's principper for borgersamlinger: "Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making".
- Borgerinddragelse er vigtigt, som en spejling af befolkningens sindsstemning, til et byråd, der skal træffe vigtige beslutninger på vegne af en hel by.
- Borgmesterens Afdelings virke som sekretariat er forløbet fint i samarbejde med Rambøll Management – men det vil være hensigtsmæssigt, hvis der undervejs ikke kan skabes tvivl om uvildigheden fra Aarhus Kommunes side.
- Husk, at borgerinddragelse ikke bør ske i en forhastet proces. Det er vigtigt at sikre den nødvendige tid i borgerinddragelsen – men momentum skal også holdes oppe.

- Husk at tage stilling til, hvad hensigten eller målet er med den øgede borgerinddragelse.
 - Vigtigt med løbende feedback og forventningsafstemning til deltagerne.
 - Klar kommunikation om, hvilken slags borgerinddragelse, der er tale om. Borgerpanel, borgersamling eller noget tredje?
-
- Overvejelser af, hvordan man får udsatte borgere repræsenteret. Vi kan ikke altid få alle med – men blot overvejelsen herom i hver samling er god.
 - Afklaring af, hvordan resultatet af borgerinddragelsen afleveres. Som breve; samlet anbefaling eller andet?
 - Afklaring af brug af og udpegning af eksperter. F.eks. kan man på forhånd aftale, hvilke kriterier, man ønsker at opstille for brug af eksperter.
 - Det kan med fordel overvejes systematisk at arbejde med intern kapacitetsopbygning på området for borgerinddragelse/borgersamarbejde.
-
- Husk, at borgerinddragelse ikke er omkostningsneutralt, og ressourcetrækket bør altid tages med i overvejelserne. Det kan derfor overvejes om borgersamlinger kun bør anvendes i større, principielle sager – også af hensyn til ressourcetrækket.
 - I fald, at man vælger at gennemføre en tillempet borgersamling (borgerpanel) - bør man af ressourcemæssige og deliberative hensyn nøje overveje hensigten med en politiske følgegruppe.

KOMMISSORIUM

Efter indstilling fra forligskredsen bag beslutningen om udbygningen af Aarhus Havn, har Aarhus Byråd besluttet, at der gennemføres en intern evaluering af forløbet med det nedsatte borgerpanel. Bevæggrunden for borgerpanelet var et ønske om at høre almindelige borgeres perspektiver og overvejelser om den ansøgte havneudvidelse.

”På den måde ønsker byrådet at lytte til, hvad en havneudvidelse betyder for aarhusianerne, inden byrådet skal træffe en endelig beslutning«.

Citat fra den politiske aftale:



"... Derudover har indsigterne fra borgerpanelet givet et billede af, hvor kompleks en beslutning en udvidelse af havnen er, og været med til at tilføje yderligere betragtninger ift. vægtningen af de mange hensyn. Det har ført til en aftale, der blandt andet reducerer havneudvidelsens størrelse, beskytter sigtelinjer, neutraliserer CO2-påvirkningen samt forbedrer havmiljøet. Der er vigtig læring at hente fra både processerne, og de indsigter de har ført med sig. Derfor er forligspartierne enige om, at der skal gennemføres en grundig evaluering af forløbet med borgerpanelet. Erfaringer herfra indgår i det videre arbejde med den nye Aarhus model for borgerinddragelse." (Egen understregning)



Formålet med evalueringen er at lære af erfaringerne med borgerpanelet i forbindelse med havneudvidelsen, og at inspirere Aarhus Kommunes ny model for borgerinddragelse, som er under udvikling i Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø og arbejdet med borgerinvolvering i det hele taget.

Evalueringen er bygget op på følgende vis:

- Indledningsvist præsenteres de formulerede evalueringsspørgsmål, borgerpanel som metode og den sammenhæng, som panelet foregår i.
- Herefter beskriver vi konkret, hvordan der har været arbejdet med borgerpanelet ift. havneudvidelsen, og sætter dette arbejde i relation til den store proces med den brede borgerinddragelse
- Med afsæt i ovenstående beskriver vi de temaer og emner, som vores datagrundlag (spørgeskemaundersøgelse og interviews) har peget på af relevante emner til nærmere uddybning.
- Afslutningsvis fremstiller vi en række perspektiver for, hvad processen har bidraget med af læring, og hvad vi finder det vil være relevant for Aarhus Kommune at fokusere på fremadrettet i arbejdet med borgerinddragelse.

Evaluerings spørgsmål

- Hvordan er borgerpanelet blevet gennemført – og hvordan kan vi forklare udfordringer i processen?
- Hvordan har borgerpanelet bidraget til at oplyse sagen / kvalificere beslutningsgrundlaget om havneudvidelsen tilstrækkeligt for byrådet?
- Hvilken læring kan uddrages fra processen med brug af borgerpanelet? Dels set fra borgerperspektivet og dels set fra et politiker-perspektiv.
- Hvilke alternative borgerinddragelsesprocesser er der ud over borgerpanel? Hvornår kan de bringes i anvendelse?

BORGERPANELET SOM METODE

Borgerpaneler, borgersamlinger, borgerting mv. anvendes i stigende grad af politikere og kommuner i forsøget på at lytte til borgernes ønsker og præferencer. Særligt i sager, der er kendetegnet af mange markante borgerstemmer, har det vist sig nyttigt at ty til redskaber, med henblik på at kunne lytte oprigtig nysgerrigt til, hvad der rører sig blandt borgene i en given sag.

Borgerne har i dag mange muligheder for at deltage i demokratiske processer og for at gøre deres indflydelse gældende. Og borgerne forventer mere indflydelse med afsæt i nye inddragelsesformer, der fungerer som supplement til det repræsentative demokrati (Mogensen s. 163, og Tortzen, 2021). Borgerne ved i dag mere om, hvad der sker på den politiske scene via digitale kanaler og platforme samt sociale medier, og de engagerer sig tilsvarende proaktivt via fællesråd, foreninger, sociale medier mv.

Borgerinddragelse og ikke nødvendigvis borgerinvolvering

Borgerinddragelse er et bredt begreb, og der er mange opfattelser af, hvad borgerinddragelse indebærer, både blandt borgere, offentligt ansatte og blandt politikere.

Borgerinddragelse handler om at lytte til borgerne, og de offentlige aktørers roller er efterfølgende at udforme relevante indsatser og tiltag ...

Ved borgerinvolvering vil man som offentlig aktør ikke blot lytte til borgerne og efterfølgende selv udvikle og tilrettelægge relevante tiltag og indsatser. Involvering

indebærer, at borgerne også bliver inviteret ind i konkrete udviklings- og beslutningsprocesser. Borgerne står altså ikke som ved inddragelse 'bare' på sidelinjen, men inviteres så at sige ind i den offentlige sektors maskinrum og er med til at udvikle og udforme velfærdsløsninger og er involveret i selve beslutningsprocessen.

Citat - Jens Ulrich, 2018.

I denne evaluering bruger vi begrebet: Borgerinddragelse, da genstanden for evalueringen er borgerpanelet. Og borgerpanelet anvendes i en sammenhæng med en i forvejen aftalt, politisk vedtaget proces om havneudvidelse i Aarhus Havn. For en uddybning af forskellen mellem begreberne borgerinddragelse og borgerinvolvering, se: (Ulrich, Jens, 2018)

Mange er af den opfattelse, at inddragelse er godt, og mere borgerinddragelse er bedre. Det er dog ikke altid tilfældet, som Hans Mogensen hævder i sin bog "Markante borgere", hvori han appellerer til bedre borgerinddragelse (p. 161).

Bedre borgerinddragelse var også ønsket fra byrådets side, da byrådet besluttede at etablere et borgerpanel om havneudvidelsen som supplement til den formelle forudgående høringsfase.

I pressemeddelelsen hed det, at byrådet ønskede "at høre almindelige borgere give input til byrådet om havneudvidelsen", og på baggrund af en møderække, hvor deltagerne i borgerpanelet fik viden om den ansøgte havneudvidelse, at give input til medlemmer af byrådet.

Målet var at klæde borgerne på til at formulere egne svar på spørgsmålet:

Hvordan vægter du fordele og ulemper ved en udvidelse af Aarhus Havn?

Borgerpanelet blev sat i stand hertil via møder med repræsentanter fra Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø (myndigheden), repræsentanter fra Aarhus Havn samt eksterne eksperter, videnspersoner og foreninger mv.

Oplæggene var sorteret i følgende emner:

- Behovet for en udvidelse af Aarhus Havn
- Kystlinje, kystlandskab og rekreativ værdi
- Påvirkningen af havmiljøet
- Klimabelastning/CO2-aftryk

Inddragelse ja – men hvor meget og hvor dybt?

Trods bestræbelser på øget og bedre borgerinddragelse samt aktivt at få de menige borgeres perspektiver med, har der via interviews og spørgeskemaundersøgelsen blandt paneldeltagerne vist sig at være en del konflikter og skuffede forventninger i forløbet. Skuffede forventninger, der blandt andet kan siges at have udgangspunkt i forskellige opfattelser af demokrati og dermed forskellige opfattelser af, i hvor høj grad borgerne skal inddrages, og hvad inddragelsen skal omfatte (se appendiks).

Borgerinddragelse i et repræsentativt demokratisk system som det danske, er ikke ensbetydende med at politikerne overlader beslutningsmagten til borgerne. Byrådspolitikerne er netop valgt som repræsentanter, der skal træffe beslutninger på borgernes vegne. Borgerinddragelse handler derfor om hvad, hvordan og i hvilket omfang politikerne ønsker at lytte aktivt til borgernes stemme. Vel vidende at borgernes stemme ikke er én, men én blandt mange.

Borgerpanelet udtrykte varierende grader af tilfredshed med forløbet, herunder:

"Det har været en super god – og spændende proces. Godt med et klart formål med møderne, fin afvikling af møderne... super godt med de mange vinkler på udvidelsen".

- Citat, deltager i borgerpanelet

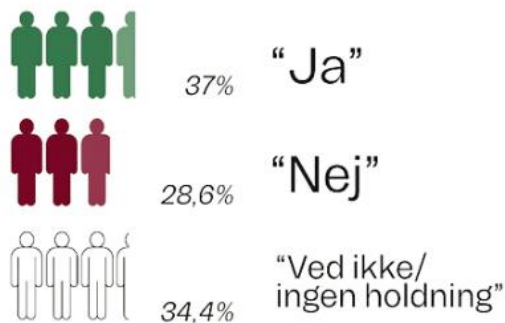
Der har dog også været en del kritik, fx udtrykt som:

"Der var for ensidigt fokus på havnens behov. Jeg havde på forhånd forventet en samlet og meget bredere vurdering af konsekvenserne for hele Aarhus, og med uvildige eksperter indenfor mange forskellige områder".

- Citat, deltager i borgerpanelet

Borgerpanelet ender samlet set med, at et flertal anbefaler byrådet at afvente med endelig stillingtagen, til sagen er bedre belyst. Omvendt viste en Gallup måling blandt ca. 400 Aarhusianere i dagene omkring byrådets afsluttende behandling af sagen, at befolkningen var delt i tre, nogenlunde lige store grupper. Dem der var for, dem der var imod, og dem der ikke kunne tage stilling.

“Støtter du ideen om en havneudvidelse?”



Kilde: [Det tavse flertal giver historisk udvidelse tommel op | TV2 Østjylland \(tv2ostjylland.dk\)](https://www.tv2ostjylland.dk)

Forventningsafstemning

Uanset typen af borgerinddragelse er der generel konsensus i dag om, at det er vigtigt, at politikerne sikrer en hensigtsmæssig, tydelig og løbende forventningsafstemning helt fra start. Ellers er der risiko for at politikerne tænker store tanker og drømmer store drømme sammen med borgerne, som senere viser sig at være urealistiske og urealiserbare uden for økonomisk råderum og andre typer af bindinger – fx Co² udslip, klapping mv.

I overvejelserne om hvilken type borgerinddragelse politikerne ønsker, kan de med fordel støtte og forholde sig til Arnsteins deltagelses-trappe, som er illustreret nedenfor. Trappen kan være en hjælp i forhold til at træffe beslutning om, hvilken type borgerdeltagelse, politikerne ønsker at lægge op til. Hvad enten det er en afgrænset proces i relation til en lokalplan, eller det er mere vidtgående. Det kan hjælpe forventningsafstemningen godt på vej, om end der stadig vil være et stort fortolkningsrum tilbage, som løbende bør afstemmes i processen:



Deltagelsestrappen viser, at der er forskellige opmærksomhedspunkter, når borgerne deltager. De nederste trin er *ikke-deltagelse*.

De øverste trin illustrerer en situation, hvor borgerne har eller får reel magt i forhold til givne spørgsmål, hvad enten der er tale om partnerskaber, delegeret magt eller borgerkontrol, f.eks. illustreret ved borgerbudgetter eller bindende kommunale folkeafstemninger.

De midterste trin er i relation til borgerpanelet de mest interessante. For det er her, at forskellige grader af symbolpolitik kan opstå. Og hvis det ikke bliver grebet hensigtsmæssigt an – kan der let opstå udfordringer med at få borgerne *rigtigt* med¹.

¹ Arnsteins tanker er mere udførligt illustreret i bilag 1.

For nærværende forekommer det mest rimeligt at placere borgerpanelet i forbindelse med processen om havneudvidelsen på trin 4 – 5, om end der også er ansatser i nogle tilfælde til at tale om trin 6, partnerskaber.

Med afsæt i Rambøll Managements spørgeskemaundersøgelse blandt paneldeltagerne finder vi i analysen et oplevet niveau af "beroligelse". Beroligelse kan i denne sammenhæng udtrykkes som et forsøg på at "gyde olie på vandene"

Beroligelse er det øverste trin på niveauet om *symbolpolitik*. Det kan lyde hårdt at tale om symbolpolitik. Men teorigrundlaget er lavet i 1960'erne, og derfor er der ikke konstrueret så mange mellemformer mellem "ikke deltagelse" og "borgermagt".

Spørgsmålet om symbolpolitik, eller denne mellemfase mellem ikke-deltagelse og mere direkte borgermagt er også et udtryk, der er dukket op i både interviews med den politiske følgegruppe og spørgeskemaundersøgelsen blandt paneldeltagerne; et forsøg på at tilskrive havneudvidelsen legitimitet, den store modstand til trods.

Efter at have reflekteret over forløbet, og det byrådsmedlem, Metin Lindved Aydin kalder en manglende transparens i forløbet, fortæller han, at flere paneldeltagere efterfølgende har givet udtryk for, at de har følt sig som "nyttige idioter" i forløbet. Det kan, ifølge byrådsmedlemmet, være en medvirkende faktor til det relativt store frafald af paneldeltagere undervejs.

“
”Det kan handle om, at man føler sig spændt for en vogn”.
- Citat, Metin Lindved Aydin

En oplevelse som blev styrket, da forligspartierne præsenterede deres indgåede forlig om havneudvidelsen kort efter panelet havde afleveret deres input til byrådet.

Forligspartiernes medlemmer af den politiske følgegruppe fastholder dog, at der *har* været tale om en oprigtig inddragelsesproces, og en oplevelse af, at politikerne rent faktisk *har* lyttet til borgerpanelet og de perspektiver, panelet har bidraget med. Ikke sådan at forstå, at det har fået politikerne til at ændre holdning til havneudvidelsen. Men i den forstand, at det har nuanceret politikernes stillingtagen og refleksioner omkring havneudvidelsen – som det netop var tanken med borgerpanelet.

“Men vi skulle have sikret en bedre forventningsafstemning, gentaget denne flere gange og løbende været bedre til helt konkret at vise, hvor og hvordan borgerpanelets input har bidraget og flyttet noget. Fx omkring tilkomsten af Blueline og tilpasning af Ydermolen”.

- Citat, Gert Bjerregaard.

Anette Poulsen kan godt forstå, hvis nogle paneldeltagere føler, at de ikke er blevet lyttet til.

“Men det er svært at komme uden om i sådan en sag, og netop derfor er jeg også tilhænger af så meget åbenhed, som det nu engang er muligt. Borgerpanelet har medvirket til at gøre tingene mindre fastlåst, og dermed givet plads til nye perspektiver på havneudvidelsen”.

- Citat, Anette Poulsen

TEMAER

I dette afsnit vil vi prøve at samle de forskellige tematikker og emneområder, som blev berørt i hhv. spørgeskemaundersøgelsen blandt deltagerne i borgerpanelet og i interviews med medlemmerne af den politiske følgegruppe.

Kapitlet er inddelt på den måde, at der først samles op på rammer og struktur for arbejdet i og med borgerpanelet, og efterfølgende de mere principielle forhold knyttet til det at arbejde med et borgerpanel som form i en borgerinddragelsesproces.

Rammer og struktur for arbejdet

Den ekstraordinære borgerinddragelse, i form af borgerpanelet, blev besluttet som følge af de ekstraordinært mange hørings svar, der indkom i forbindelse med den ordinære høring af lokalplan 1163.

Processen og hørings svarene vidnede om en meget engageret befolkning i Aarhus, med et ønske om at komme til orde. Og flere mente, at sagen ikke var tilstrækkeligt oplyst, da høringsperioden også faldt samtidig med vinterferien. Byrådet vedtog² derfor at forlænge høringsfasen, og supplere med et til formålet nedsat borgerpanel, da byrådet gerne ville høre:

"almindelige borgeres perspektiver og overvejelser om den ansøgte havneudvidelse".

På den måde var det byrådets ønske at lytte til, hvad havneudvidelsen betyder for aarhusianerne, inden byrådet skulle træffe en endelig beslutning.

Ressourcer

På bagkant af en ekstraordinær lang sagsgang og høringsproces kom således tilføjesen af borgerpanelet. Borgerinddragelsen er dermed samlet løbet op i et beløb af ikke uvæsentlig størrelse, og det ekstraordinære element i form af borgerpanelet har i sig selv kostet ca. 1 mio. kroner. Hertil kommer medgået tid til sagsbehandling, sagsforberedelse, afrapportering og evaluering.

Udvælgelsen

10.000 tilfældigt udvalgte borgere i Aarhus Kommune modtog i slutningen af september 2022 en invitation til at tilmelde sig borgerpanelet. Efter udløb af fristen for tilmelding blev 38 borgere udtrukket ved lodtrækning blandt de mange tilmeldte.

Der blev udtrukket 38 borgere for at sikre, at borgerpanelet gennem forløbet kunne bestå af (mindst) 36 borgere, som er gældende standard for borgersamlinger.

Deltagerne i borgerpanelet fik på en række møder viden om den ansøgte havneudvidelse og mulighed for at give input til medlemmer af byrådet. Møderne blev typisk afviklet som informationsmøder, hvor deltagerne efterfølgende havde mulighed for i grupper at drøfte og forholde sig til oplægsholdernes input. Den såkaldte deliberative proces, hvor deltagerne rådslår med hinanden om, hvad de har hørt, og hvordan de kan forholde sig til inputtet. Se i øvrigt spørgsmål og emner, som borgerpanelet drøftede side 6.

Information til deltagerne

Borgerpanelet var selvstyrende i processen, og deltagerne kunne efterspørge yderligere

² Venstre og SF i Aarhus Byråd foreslog, at der skulle gennemføres en borgersamling i forbindelse med processen. Socialdemokratiet og Konservative tilsluttede sig indstillingen med den tilføjelse, at der kunne gennemføres et borgerpanel – altså en lidt mindre omfattende borgerinddragelsesproces, men hurtigere i tid.

information og stille uddybende spørgsmål, foreslå eksperter og oplægsholdere samt yderligere andre emner, som panelet måtte ønske belyst. Borgerpanelets medlemmer fik desuden adgang til skriftlige materialer, men det var frivilligt, om medlemmerne ønskede at læse dem.

Der blev undervejs i forløbet, på borgerpanelets opfordring, planlagt et ekstra møde i panelet. Byrådet havde forud for nedsættelsen af borgerpanelet bestilt en supplerende rapport om alternativer til den ansøgte udvidelse af Aarhus Havn. Denne rapport nåede imidlertid ikke frem i tide til borgerpanelet, og kunne dermed ikke indgå i den endelige afvejning af fordele og ulemper i borgerpanelet.

Borgerpanelets møder var lukkede, af hensyn til at værne om deltageres privatliv og eventuelle ønske om anonymitet.

Deltagerne i borgerpanelet vidste, hvad de gik ind til, samt at den offentlige opinion man kendte til langt overvejende, var i opposition til en havneudvidelse. Netop derfor giver flere af medlemmerne i den politiske følgegruppe udtryk for, at de var meget optagede af at:

”Beskytte og værne om paneldeltageres anonymitet med tanke på, hvad der ellers kunne ramme dem i en ophedet offentlig debat efterfølgende”
- Citat, Mette Skautrup

Tidsplan

Borgerpanelet skulle arbejde hurtigt og under et vist tidspres af hensyn til at holde tidsplanen for vedtagelse af det konkrete forslag til lokalplan. Samtidig var der overvejelser om, hvor meget man som offentlig myndighed kunne trække på borgerne – uden samtidig at skulle betale kompensation for deres deltagelse.

Erfaringer fra arbejdet med borgerpaneler viser da også, at det er muligt og ikke uvæsentligt at fastholde et vist momentum i arbejdet, når startfløjten har lydt. Sådan lyder en af anbefalingerne fra arbejdet med Klimaborgersamlingen i Magistratsafdelingen for

Teknik og Miljø³. Et borgerpanel forekom derfor som en god metode til yderligere oplysning af, hvordan almindelige aarhusianere forholdt sig til havneudvidelsen.

Borgerpanelet arbejdede derfor intenst over ca. 3 måneder i efteråret 2022 med at:

- blive oplyst/informeret
- drøfte og rådslå med hinanden
- besøge havneområderne for ved selvsyn at betragte dem

... for til sidst at formulere individuelle **breve** til byrådet om paneldeltagernes afvejning og stillingtagen til, om man, som panelist, ville anbefale Aarhus Byråd at iværksætte en havneudvidelse (og dermed gå videre med lokalplantillægget).

Flere politikere undrer sig dog over behovet for det, de oplever, som et opskruet tidspres.

Jakob Søgaard Clausen hæfter sig ved:

“En oplevelse af en proces, der blev gennemført med en høj hastighed, og som måske netop derfor ikke fik så stor effekt. Skinnerne blev så at sige lagt mens toget kørte...”
- Citat, Jakob Søgaard Clausen.

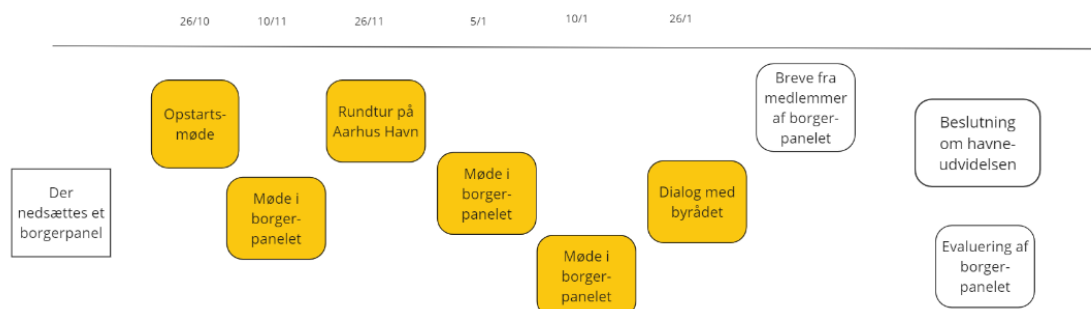
En tolkning som Thure Hastrup tilslutter sig:

“... med en ærgrelse over, at HBS Economics analyse med alternativer til Havneudvidelsen først kom på bagkant, hvorfor paneldeltagerne aldrig fik mulighed for at lade den indgå i deres arbejde og afvejning.
citater, Thure Hastrup

³ Magistratsafdelingen for Kultur og Borgerservice har på baggrund af arbejdet med Klimaborgertinget udarbejdet en værktøjskasse, som er stillet frit til rådighed på kommunens hjemmeside:

<https://klimaborgersamling.aarhus.dk/toolbox/>

Borgerpanelets møder



[Du kan læse mere om borgerpanelets møderække her...](#)

“Hvis vi (læs: som politikere) var kommet tidligere ind i processen (Læs: med nedsættelsen af borgerpanelet) – tror jeg det ville have været en anden rolle vi ville få.... Vi startede jo borgerpanelet op, hvor fronterne allerede var polariserede”.

- Citat, Liv Gro Jensen

Opdraget for borgerpanelet

Borgerpanelet blev etableret, da byrådet gerne ville høre almindelige borgeres perspektiver og overvejelser om den ansøgte havneudvidelse. På den måde ønskede byrådet at lytte til, hvad en havneudvidelse betyder for aarhusianerne, inden byrådets beslutning, jf. invitationen til paneldeltagerne.

Der var ikke nogen egentlig formålsbeskrivelse for borgerpanelet. I hvert fald er medlemmerne ikke bekendte hermed. Og spørgsmålet er om det manglende opdrag har været medvirkende til en vis form for usikkerhed om rammerne for arbejdet i både panelet og den politiske følgegruppe?

Borgerpanelet er **ikke** en borgersamling. I en borgersamling skal man i fællesskab og konsensus (så vidt muligt) finde frem til en række anbefalinger, som kan leveres til opdragsgiver. Med borgerpanelet og den valgte metode, har man ønsket, at panelets deltagere skulle afgive egne refleksioner om havneudvidelsen – med mulighed for afsæt i tre hjælpespørgsmål:

- Hvad er jeg blevet særligt optaget af?
- Hvad ser jeg af fordele/ulemper ved en havneudvidelse?

- Hvilke gode råd vil jeg give til byrådet?

Borgerpanelet har dog undervejs drøftet og udvekslet holdninger i relation til indlægsholderne, men en afsluttende rådslagning/drøftelse på baggrund af hvilken, borgerpanelet har afgivet "stillingtagen" har ikke fundet sted. Her valgte man en form med individuelle svar fra paneldeltagerne på spørgsmålet: Hvordan vægter du fordele og ulemper ved en udvidelse af Aarhus Havn?

Flere politikere fra den politiske følgegruppe, og andre borgere/aktører i bysamfundet, har kritiseret at borgerpanelet ikke blev gennemført som en egentlig borgersamling efter OECD's principper. Det var primært det tidsmæssige aspekt, der ikke muliggjorde en borgersamling efter OECD's principper i fuldt omfang. En argumentation der dog er omstridt, som flere af modstanderne af havneudvidelsen hævder.

Tilsvarende blev det problematiseret, jf. citater ovenfor, at man af tidsmæssige årsager ikke prioriterede at afvente rapporten med alternativer til en havneudvidelse, som HBS Economics⁴ var sat til at udarbejde.

Principper

Nedenfor beskrives de mere principielle forhold knyttet til det at arbejde med et borgerpanel som form i en borgerinddragelsesproces.

a) Havneudvidelsen som ekstrem case

Havneudvidelsen kan betragtes som en ekstrem-case i forhold til at vurdere borgerpanel som metode. Omvendt kan det også formuleres som en styrke, for hvis et borgerpanel skal kunne noget, skal det måske netop være i sådan en sag, hvor der er meget på spil, og hvor et tilsyneladende splittet bysamfund skal finde sammen om en god (mulig) løsning.

Ifølge flere politikere egner en så stor og polariseret sag som havneudvidelsen sig dog ikke til et borgerpanel. Omvendt finder andre politikere, at det forholder sig lige modsat.

b) Værtsrollen

Der har i alt været afholdt i alt fem møder og en ekskursion (havnerundfart). Møderne har ifølge borgerpanelet været godt planlagt og gennemført/håndteret professionelt via Rambøll Managements facilitering.

Det er blevet problematiseret, at Aarhus Kommune ikke valgte at respektere armslængde-princippet, og holde Aarhus Kommune som myndighed helt ude af samlingerne. Borgmesterens Afdeling har i et vist omfang påtaget sig en værtsrolle på

⁴ HBS er et konsulenthus med base i København, der leverer uafhængig økonomisk rådgivning til organisationer, offentlige og private virksomheder.

nogle af møderne, om end det er Rambøll Management, der har haft den direkte kontakt til paneldeltagerne og været facilitator på borgerpanelets møder. Denne værtsrolle er ikke i overensstemmelse med anbefalingerne fra OECD. Der er dog ikke nogen indikationer på eller udsagn om, at denne værtsrolle, eller begrænsede armslængde, har indvirket negativt på processen.

c) Forpligtelse og frafald

En del paneldeltagere faldt fra i forløbet. I alt 23, ud af de 38 startende paneldeltagere, afleverede et individuelt brev med anbefalinger til byrådet – som oprindeligt aftalt. Trods det faktum at deltagerne var godt instruerede i krav og forventninger om ressourcetræk fra start endte knap 40 procent af deltagerne altså med ikke at følge borgerpanelet helt til dørs.

Internationale erfaringer viser, at et frafald på 5 – 10 procent er typisk for en borgersamling. Borgere forlader typisk en borgersamling, fordi der sker et skifte i deres arbejdssituation eller i private forhold fx flytning eller sygdom (We do Democracy ”Om frafald i borgersamling”).

Vi har ikke adgang til data, der kan forklare dette frafald i sin helhed. Deltagerne i borgerpanelet peger selv på travlhed, sygdom mv. som årsager. Med afsæt i citater fra spørgeskemaundersøgelsen forekommer det ikke usandsynligt at en del af frafaldet kan tilskrives en oplevelse af meningsløshed (jf. Arnsteins deltagelsestrappe /Placation). Flere deltagere peger således i på:

- *”at vi bare har været bluff”*
- *”hvor svært det er at navigere i et projekt så præget af følelser som dette”*
- *”at byrådet næste gang de ønsker borgerinddragelse, grundigt overvejer om de vil lytte til borgerne”.*

Det skal dog også påpeges, at flere beskriver det afsluttende møde med byrådet som en god oplevelse. Hertil kommer at stort set hele den politiske følgegruppe, fandt ”afleveringsmødet” med borgerne meget værdifuldt.

Nogle politikere i den politiske følgegruppe er meget optagede af det store frafald, og Liv Gro Jensen udtaler,

“... at frafaldet er bekymrende, og i særdeleshed fordi det risikerer at påvirke repræsentativiteten, som borgerpanelet jo netop skulle være en garant for. Pointen er jo netop, at vi med et repræsentativt udvalgt borgerpanel får hørt de stemmer vi ikke plejer at høre – og det er rigtig vigtigt for mig”.

- Citat, Liv Gro Jensen

Også Mette Skautrup er optaget af frafaldet blandt paneldeltagerne, men også af at sikre en fair og tryk proces for paneldeltagerne i forbindelse med deres medvirken.

“Vi talte en del om det i den politiske følgegruppe, og hvordan vi kunne skærme de medvirkende fra omverdenens tumult og voldsomme interesse i panelet og deltageres synspunkter. Og fra de mange interessenter med en interesse i at påvirke paneldeltagerne. Nærmest som en jury, som man kender det fra retssystemet”.

- Citat, Mette Skautrup

Politikerne spekulerer ydermere over, hvorvidt formen kan have været en medvirkende faktor. Det har ikke været muligt at afdække, hvorvidt noget af frafaldet eventuelt kan være begrundet i formatet og kravet om at skulle levere et skriftligt input til byrådet.

Ikke desto mindre bliver der fra deltagere i den politiske følgegruppe givet en opfordring videre om, at man fremadrettet holder så mange muligheder åbne som overhovedet muligt for borgernes trygge aflevering af pointer og budskaber. Et vigtigt parameter heri er også en løbende, hyppig og eksplicit forventningsafstemning med deltagerne, jf. tidligere udtalelse fra Gert Bjerregaard.

Jf. www.borgersamling.dk skal beslutningstageren, der udskriver et borgerting (red: borgerpanel), give de udvalgte borgere reel handlefrihed til at udforske den givne udfordring og samtidigt forpligte sig til at modtage borgernes anbefaling. Politikerne afgiver ikke deres beslutningskraft, men forpligter sig til at lade borgernes bidrag kvalificere et komplekst politisk spørgsmål på linje med andre ekspertbidrag. Hertil skal man nøje overveje, hvordan og hvem, der formulerer det eller de spørgsmål, som borgertinget skal behandle. I formuleringen af spørgsmålet bor en selvstændig demokratisk udfordring og forpligtelse.

Thure Hastrup tilslutter sig borgerpanelet som en udvidet metode til at høre, hvad et repræsentativt udsnit af Aarhusborgerne tænker, men stiller sig kritisk i forhold til timingen.

”Vi burde have afventet den formelle myndighedsbehandling af høringssvarene, der skulle munde ud i en indstilling til byråd. Der var imidlertid indgået et politisk forlig, der blev indskrevet i myndighedsbehandlingen, og så fremlagt i byrådet. Det kortsluttede processen, og jeg oplevede efterfølgende at forligspartierne lukkede sig om sig selv”.
- Citat, Thure Hastrup

d) Forpligtelse

En forpligtelse er en af de 5 grundregler (borgersamling.dk), der er for en deliberativ proces, som borgerpanelet er et udtryk for. En forpligtelse til at give de udvalgte borgere reel handlefrihed til at udforske den givne udfordring og samtidig forpligte politikerne til at tage imod borgernes anbefaling.

Som det er fremført med afsæt i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, er det tydeligt, som flere af deltagerne nævner, at de har fået tydelige informationer om, hvad der skulle ske i processen – og der er ros til processen og den professionelle håndtering heraf. Med redskabet ”spørgekassen”, hvor deltagerne kunne stille spørgsmål undervejs – kan der sige at være et klart element af handlefrihed og mulighed for udforskning af den givne udfordring i borgerpanelet.

Hele vejen rundt hos den politiske følgegruppe er der en anerkendelse af den kvalitet, som borgeraspektet kan levere til at kvalificere en mere kompliceret sag, ud over øvrige input, som politikerne får i sagen, i form af fx bidrag fra eksperter og konsulenter.

Jakob Søgaard Clausen udtaler fx:

”Jeg har som politiker i høj grad brugt inputtet og anbefalingerne fra borgerpanelet til noget, og skrevet ændringsforslag med afsæt heri”
- Citat, Jakob Søgaard Clausen

Omvendt er der i forhold til spørgsmålet om det slutprodukt, som borgerpanelet kommer med, ikke helt enighed om effekten heraf. Der er ikke nogen af deltagerne i borgerpanelet, der uopfordret selv nævner den form, de afleverer produktet i.

Den politiske følgegruppe er delt i spørgsmålet om formen for aflevering/anbefaling.

De politikere, som er for havne-udvidelsen, støtter umiddelbart op om afleveringsformatet fra borgerpanelet i form af individuelle oplæsninger af egne breve. De politikere, der er imod havne-udvidelsen, foretrækker i stedet, at borgerpanelet kommer med en samlet anbefaling – i tråd med anbefalingerne fra en klassisk borgersamling.

Det bliver nævnt, at et forsigtighedsprincip kunne tilsige en udvidet imødekommenhed ift. borgenes egne ønsker i forhold til afleveringsformat.

En af politikerne fra følgegruppen nævner et potentiale i at foranstalte et tilbageløb til den politiske følgegruppe fra panelet (en form for evaluering, hvor følgegruppen står ansigt til ansigt med paneldeltagerne). Mens en anden politiker er optaget af at sikre, at panelet skal være trygge i afleveringen af pointer kombineret med en løbende, eksplicit forventningsafstemning.

“... man kan som deltager i borgerpanelet ikke forvente, at man ændrer alt, blot fordi man er i et borgerpanel. Men man kan godt kvalificere beslutningerne”.

- Citat, Gert Bjerregaard

Et modsat rettet argument kommer fra en anden politiker, der taler for at borgerpanelets feedback til byrådet kunne have stået stærkere, hvis det var en samlet anbefaling, som panelet havde forhandlet på plads inden aflevering og dertil opfattede afleveringsmødet som en fragmenteret proces.

e) Lodtrækning

Det er Rambøll Management, der har forestået udvælgelsen af de 38 borgere i borgerpanelet. Det er sket ved, at Rambøll Management har sendt en invitation til 10.000 tilfældigt udvalgte borgere i Aarhus Kommune, som dermed har fået mulighed for at tilmelde sig deltagelse i borgerpanelet. Blandt de tilmeldte, har Aarhus Kommune og Rambøll Management ved lodtrækning udvalgt 38 borgere, der afspejler befolkningen i Aarhus Kommune i forhold til køn, alder og bydel. De 38 udvalgte borgere har herefter udgjort borgerpanelet.

Rambøll Management har fulgt den gængse standard og normalprocedure for denne type sager, og der er ingen der udfordrer grundlaget eller praksis herfor. Der har med andre ord været tillid til Rambøll Managements praksis og en uafhængig udvælgelse af deltagere til borgerpanelet.

Det er også Rambøll Management, der har tilrettelagt det forløb, hvor borgerpanelet efterfølgende fik indsigt i den hidtidige proces samt de konkrete temaer og dilemmaer, som har været fremme i debatten.

f) **Hvordan får vi udsatte borgere med?**

En klassisk udfordring ift. samskabelse og borgerinddragelse er spørgsmålet om, hvordan man kan få alle stemmer i tale – herunder også de knap så ressourcestærke.

Anette Poulsen har ikke noget at udsætte på processen, men udtaler:

”Det vil typisk være de ressourcestærke og veluddannede borgere, der aktivt vælger at deltage i sådan en sådan proces, og bidrage proaktivt. Og det kender vi fra mange andre sammenhænge også. Der findes desværre ingen opskrift på, hvordan vi kan løse denne udfordring.”

- Citat, Anette Poulsen

Der har ikke været en aktiv stillingtagen hertil fra den politiske følgegruppens side. Flere af deltagerne i den politiske følgegruppe forholder sig imidlertid til udfordringen i evalueringen, og særligt tre repræsentanter fra ja-partierne fokuserer på denne problemstilling. Politikerne reflekterer i denne sammenhæng over om vi, som kommune, har et *“blind spot”* her?

Der findes tilgængelige værktøjer til at råde bod herpå, men det er en helt klassisk og kendt udfordring (Tortzen 2020 & Mogensen 2023). Proaktiv involvering af udsatte grupper og interesseorganisationer har ikke været på tale, da man ikke har formodet, det var en tematik, hvor disse grupper og interesser systematisk kan forventes at adskille sig fra den gennemsnitlige aarhusianer.

g) **Facilitering og uvildighed (3. parts sekretariat)**

OECD's retningslinjer foreskriver et klart armslængde-princip mellem opdragsgiver og leverandøren af facilitering (jf. ovenstående pkt. b). I det konkrete tilfælde tilstræbte man en armslængde, da man lagde håndteringen af borgerpanelet i hænderne på Rambøll Management som ekstern facilitator. Flere politikere problematiserer dog det

faktum, at Borgmesterens Afdeling var vært og mødeleder i flere sammenhænge, og dermed ikke i fuldt omfang holdt sig på armslængde af borgerpanelet.

Jakob Søgaard Clausen udtaler blandt andet;

"Jeg har været bekymret ved udsigten til, at det var Borgmesterens Afdeling, der skulle være vært for møderne i borgerpanelet, med risiko for at rollerne blev blandet sammen. BA er jo også juridisk og forvaltningsmæssig rådgiver af Jacob Bundsgaard - som jo ikke bare er borgmester, men også formand for Aarhus Havn."
- Citat, Jakob Søgaard Clausen

Dette forhold problematiseres af flere politikere, men primært på et teoretisk plan. Der er således ikke nogen konkrete anklager, men undren over hvorfor, man ikke skrev denne variabel helt ud af ligningen.

h) Politisk følgegruppe

I forbindelse med borgerpanelet blev der nedsat en politisk følgegruppe. Den bestod af 8 personer – fra 8 partier i byrådet. Den politiske følgegruppe er en særlig konstruktion i Aarhus, som ikke er set eller beskrevet i andre lignende borgersamlinger eller borgerting.

Den politiske følgegruppe blev udpeget af formændene for de politiske grupper i Aarhus byråd; den såkaldte gruppeformandskreds. Der har ikke været stillet spørgsmålstejn ved selve udpegningen, eller ved at det var gruppeformandskredsen, der udpegede følgegruppen – hverken af deltagerne i borgerpanelet, eller af deltagerne selv i den politiske følgegruppe.

På spørgsmål om, hvordan man som politiker bliver klar over opgaven som politiker i følgegruppen, svarer politikerens:

“... det bliver jeg ikke klar over. Jeg tror ikke helt, vi præcist vidste, hvordan vi skulle bidrage. Men jeg er meget vandt til at bygge nye ting op, så det tænker jeg ikke noget særligt om. Men til gengæld var der stor åbenhed over at tage i mod... at vi så bød ind på stort og småt. Altså alt fra helt specifikke formuleringer til: Har I overvejet det her...”

- Citat, Liv Gro Jensen

Der har ikke været en skriftlig eller indledende formålsbeskrivelse med følgegruppens virke i relation til borgerpanelet. Næsten alle de interviewede politikere nævner denne pointe, men de fleste lader ikke til at være nævneværdig påvirket af det.

“..... det er vigtigt, at dem der deltager i den politiske følgegruppe – også kender til stoffet. Om det så nødvendigvis behøver at være gruppeformandskredsen – det er ikke afgørende. Men de skal have indsigt i det, og gerne ordførerskab – for så ved man også på den måde, hvordan det fungerer”.

- Citat, Gert Bjerregaard

i) **Antal møder og indhold**

Der har samlet set været afholdt fem møder i den politiske følgegruppe. Ikke alle udpegede partier har systematisk deltaget i disse møder, hvilket også bliver kommenteret af nogle af de øvrige deltagere.

På trods af, at der ikke på forhånd har været et fast formål med følgegruppen, har der været en slags fælles forståelse af, at følgegruppen primært skal følge arbejdet i borgerpanelet, og ikke mindst have fokus på at skærme borgerne mod det ydre pres, der kan komme fra flere sider i forhold til at påvirke dem som borgerpanel.

Møderne i følgegruppen har bl.a. handlet om, hvordan man understøtter, at borgerne føler sig trygge i panelet og planlægning af de enkelte borgerpanelers indhold.

Nogle af de interviewede fra følgegruppen problematiserer, at der overhovedet behøver være en politisk følgegruppe. Hvis det havde været en klassisk borgersamling, ville en politisk følgegruppe ikke være en del af konceptet.

LÆRINGSPUNKTER

Det gør det ikke lettere at være politiker i byen med mere og bedre borgerinddragelse – men det sandsynliggør et større ejerskab og opbakning bag politiske prioriteringer og beslutninger. Nedenfor er oplistet en række læringspunkter, som er fremkommet i forbindelse med udfærdigelsen af evalueringsrapporten.

- Det er oplagt for byrådet at spørge borgerne til råds i konkrete sager, men det er uhyre vigtigt med en god forventningsafstemning – både indledningsvist og løbende, så der aldrig er tvivl om, hvilket mandat byrådet har udbudt (til fællesskabet), og hvem der har myndigheden.
- Hvis det er andet end en borgersamling – bør det klart kommunikeres fra start af alle parter, således, at der ikke opstår usikkerhed om metoderne, uvildighed, aflevering mv. og byrådets intention med borgerinddragelsen.
- ”Vi skal fortsætte med at arbejde med demokratisk innovation, og hvordan borgerne i endnu højere grad både oplever og får indflydelse. Vi har i årevis arbejdet med nye former for borgerinddragelse, samskabelse, medskabelse og vi kan udvikle det endnu mere i fremtiden” (Mogensen, p. 59)
- Hvis, og når, byrådet vil inddrage borgerne, så gør det så vidt muligt i henhold til OECD’s principper om ”Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making”. Det er de mest autoritative og legitime, der findes på området. Der bør tilstræbes udpræget transparens i forløbet og en tidshorisont inden for hvilken, det er muligt reelt at sikre den ønskede borgerinddragelse.
- Borgersamlinger bør kun anvendes i større, principielle sager – også af hensyn til ressourcetrækket!
- At sikre et tilbageløb til de borgere, der vælger at engagere sig i en borgerinddragelsesproces, er vigtigt. En god proces skal følges op af god kommunikation. Ellers risikerer investeringen i processen at gå tabt, og i værste fald at blive direkte kontraproduktiv, jf. Arnsteins pointer om symbolpolitik.

- Borgerinddragelse bør ske i en balanceret proces og et realistisk tidsperspektiv: ikke for hurtigt (der skal være den nødvendige tid), men heller ikke for langsomt (momentum skal holdes oppe)!
- Forventningsafstemning og klare retningslinjer for aktørernes forskellige roller i forløbet.
- Jo mere polariseret og konfliktfyldt en sag det drejer sig om, desto større nidkærhed bør udvises i forhold til ovenstående retningslinjer.
- Med afsæt i denne sag kunne det være oplagt systematisk at arbejde med intern kapacitetsopbygning på området for borgerinddragelse/borgersamarbejde (Tortzen, p. 209). Fx i form af en intern leverandør på området i Aarhus Kommune (MKB og/eller MTM).
- I fald, at man vælger at gennemføre en tillempet borgersamling (borgerpanel) - bør man af ressourcemæssige og deliberative hensyn nøje overveje hensigten med den politiske følgegruppe.

Følgende vurderes til gengæld at have haft en kontraproduktiv virkning:

- At der bliver indgået et politisk forlig to dage efter borgerpanelet har aflagt rapport.
- At konsekvensberegninger af de alternative løsningsforslag (HBS Economics) først kommer på bagkant, og uden chance for at borgerpanelet kunne forholde sig til dem.
- Omvendt kunne det være produktivt, hvis byrådsmedlemmerne offensivt valgte at fortælle, hvordan de helt konkret har ladet sig påvirke af borgerpanelets arbejde. Fx i form af:
 - nuancering af synspunkter
 - bedre forståelse for aktørernes standpunkter
 - nye sigtelinjer, der bidrog til nedskalering af udvidelsen
 - input om forslag til udarbejdelse af en national plan for gods er taget med videre.



“Invester i kompetencer og kapacitet.

Demokratisk fornyelse er ressourcekrævende - for at lykkes skal det bakkes op med både ressourcer og kompetencer.

Der bliver stort behov for medarbejdere, der formår at møde civilsamfundets invitationer og interesser åbent og samarbejdende. Derfor er der et stort behov for at opruste på uformelle ledelseskompetencer hos de offentlige medarbejdere, der skal stå for brobygning, kobling og facilitering af dialog og samarbejde med borgere og andre parter.

Dette er særlig vigtigt, hvad angår kompetencer til at møde og samarbejde med selvorganiserede kræfter i civilsamfundet”.

- Citat Anne Tortzen (Tortzen, p. 224)



LITTERATUR

- Agger, Anita & Anne Tortzen: Klima, demokrati og samskabelse – kommunen som katalysator for klimaengagement. Akademisk Forlag, København 2023.
- Arnstein, S. (1971) A Ladder of Citizen's Participation, Journal of the American Institute of Planners no 35, July
- Böss, Michael (2015): Borgerinddragelse som opdragelse til repræsentativt demokrati. Politik 18(2).
- Easton, David (1965): The polical system: an inquiry into the state of political science.
- Eskildsen, Naldal og Wilhelmsen (2023): Bilag 1_Forslag til fælles forord og fælles grundlag for de syv byrådsindstillinger om *vilde problemer*, Aarhus Kommune den 24.05.2023
- Greve Kommune, Klimaborgersamling: Klimaborgersamlingens anbefalinger – og dokumentation af processen. Foråret 2022.
- Ibsen, Malte Frøslee og Bjørn Bedsted: Teknologirådet: Borgerpaneler er et vigtigt demokratisk stykke værktøj. Altinget 16. maj 2023.
- Jakobsen, Mads Leth (2023): Administrativ debat, marts 2023, p. 15 - 18
- [Klimaborgersamlingen i Aarhus](#)
- Lauritzen, Pia (2017): "De udenforstående - om kunsten at få alle i tale", Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Mogensen, Hans: Markante borgere. Viden og værktøjer til færre frustrationer. Samfundslitteratur, 2023
- Rudersdal Kommune. Resultat af vejledende kommunal folkeafstemning om skoledistrikt. Se: [Folkeafstemning om fremtidens skole i Holte | Rudersdal Kommune](#)
- Tortzen, Anne (2020): Demokratisk Fornyelse. Byer der går foran. Hans Reitzels Forlag, København 2020.
- Tortzen, Anne (2021): Nye digitale værktøjer skal hele den betændte borgerinddragelse, Podcast: Byen Forfra, 26. maj 2021, (25:45 – 26.30)
- TV2 Østjylland: [Det tavse flertal giver historisk udvidelse tommel op | TV2 Østjylland \(tv2ostjylland.dk\)](#)
- Ulrich, Jens (2018): [Inddragelse eller involvering - hvordan når vi borgerne i samskabende processer?](#) Via University College og publiceret på www.denoffentlige.dk 19. december 2018.

- We do democracy: baggrundsnotat om frafald I borgersamlinger
<https://borgersamling.albertslund.dk/media/4858723/praksis-ved-frafald-og-brug-af-suppleanter-i.pdf>
- We Do Democracy & Analyse og tal: Borgersamling.dk – om kriterier for en deliberativ proces. Deliberativt netværk: OECD's future of democracy platform & democracy R&D
- [Aarhusmodel for borgerinddragelse, 2004](#)
- OECD: [Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making \(oecd.org\)](#)
- [OECD: innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf \(oecd.org\)](#)

Bilag

Bilag 1: Teoretisk tilgang

Byrådets skærpede ønske om mere borgerinddragelse i udviklingen af Aarhus, kan formuleres som en naturlig følge af, eller at ligge i direkte forlængelse af den nye forståelsesramme byrådet vedtog i april 2021 under navnet Aarhuskompasset.

At involvere borgerne mere direkte og aktivt er et blandt flere elementer i den styringsmodel, Aarhus Kommune opererer efter. Aarhuskompasset består af tre holdepunkter, hvor netop samskabelse med borgerne indgår som et helt centralt aspekt:

Aarhuskompassets holdepunkter

Aarhus Kommune leder og styrer arbejdet med afsæt i Aarhuskompasset. Aarhuskompasset har tre holdepunkter, som arbejdet altid skal holdes op imod:

- *Styrket fokus på værdi – Aarhus skal være en god by for alle.
Vi sætter værdi for borgene og samfundet helt i centrum.*

Når vi taler om værdi, gælder det altså både værdi for borgerne og samfundet, afhængigt af den givne kontekst. Hvad der har værdi for den enkelte skal altid vejes op mod værdien for samfundet.

I David Eastons definition er politik ”den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for et samfund”, og det er derfor oplagt, at der ofte vil være konfliktende værdier (og interesser) på spil. Konflikter, der skal håndteres og afvejes af et folkevalgt (og repræsentativt) sammensat byråd, der skal træffe beslutninger på hele byens vegne. I den sammenhæng er det oplagt, at nogle stemmer taler højere end andre, og har en mere privilegeret adgang til at trænge igennem til politikerne. En væsentlig opgave for byrådet er derfor også at lytte til de knap så højlydte og mindre privilegerede stemmer – herunder de stemmer som slet ikke ytrer sig offentligt.

- *Samskabelse – Vi skaber værdi sammen med borgerne og samfundet.*

Politikere er igennem de senere år begyndt at interessere sig stedse mere for menige borgeres holdninger og meninger om byers udvikling, i takt med, at begreber om samskabelse har vundet større indpas. Kært barn har mange navne, og i Aarhus Kommune kan vi identificere en gryende samskabelses tendens med først publikationen "Kærlig Kommune" fra 2013, "Medborgerskabspolitikken" fra 2015 og "KOMMUNE FORFRA fra 2016".

Samskabelse indebærer, ifølge Anne Tortzen (Tortzen, 2021), at politikerne øver sig på at lytte mere til borgernes input og perspektiver på byrådssagerne. Blandt andet fordi tilkomsten af de sociale medier og lignende har udvidet den almindelige borgers kendskab til byudvikling, og givet nye redskaber til mobilisering af ellers *diffuse* interesser knyttet til havneudvidelsen.

En mobilisering som politikerne er nødt til at omfavne som en velkommen interesse fra befolkningen i udviklingen af byen. Politikerne behøver ikke nødvendigvis at være enige med de mobiliserende kræfter. Men interessen og den optagethed af byens bedste, som ligger de mobiliserende på sinde, må alt andet lige være kærkommen for politikerne – som netop har ladet sig vælge til byrådet i ønsket om at påvirke byudviklingen generelt.

- *Vidensinformeret ledelse og praksis*

Det tredje element i Aarhuskompasset handler om, at Aarhus Kommune skal handle på et vidensinformeret grundlag. Det vil sige, at beslutninger skal træffes på baggrund af objektive og anerkendte fakta, om end disse kan være omgærdet af stor uenighed og modsatrettede interesser.

Havneudvidelsen har med al klar tydelighed vist, at fakta og viden ikke er en objektiv størrelse. Hvad der er fakta og viden handler i høj grad om ståsted og af øjnene, der ser. Havneudvidelsen har manifesteret en kamp om fakta, og en kamp om, hvad og hvem, der kan karakteriseres som uvildige eksperter.

I en styringsteoretisk optik kan man hævde, at byrådet med basis i Aarhuskompasset prøver at trække dyderne fra fortidens styring med ind i nutiden, samtidig med at man søger at minimere unoderne (fra fortidens styringsmekanismer).

"Vi skal ikke have et skarpt brud, hvor alle tidligere styringsmekanismer opgives. Det, som virkede, og som kan virke fremover skal med videre" (Jakobsen, p. 17).

Styrket fokus på værdi

– Aarhus skal være en god by for alle

Aarhusmålene er vores udgangspunkt

Vi udvider vores effektivbegreb til et værdibegreb

Vi sætter værdi for borgerne og samfundet helt i centrum

Styrket samskabelse

*– vi skaber værdi sammen med borgerne
og samfundet*

'Kommune Forfra' og Medborgerskabspolitikken er vores udgangspunkt

Værdi er noget, vi skaber sammen

Opgaven definerer, hvem der bedst kan bidrage

Mere vidensinformeret ledelse og praksis

– vi omsætter viden til værdi

Vi forstår viden som data i bred forstand

Mål og målinger skal give mening for dem, der samarbejder om at skabe værdi

Vi supplerer vores styring med en stærk læringskultur

Nogle af udfordringerne ved fortidens styring, har vi blandt andet identificeret i Aarhus Kommunes arbejde med vilde problemer (konkret i forlængelse og fortsættelse af arbejdet med Aarhuskompasset). Her har vi fået øje på en række mekanismer i vores offentlige og private styringssystemer, som både vedligeholder og forstærker nogle af de udfordringer, vi kæmper med.

Over tid har vi løbende udviklet vores fælles systemer og rammer for at skabe velfærd og værdi for os alle sammen – som borgere og samfund. I det offentlige har vi indført bureaukrati for at undgå vilkårlighed og sikre klare, upartiske beslutninger – men over tid har vi indset, at det også nogle gange medfører unødigt mange og unødigt snærende regler. Som reaktion herpå har vi givet professionerne mere plads for at sikre etik og faglighed i vores offentlige ydelser – men over tid indset, at det også nogle gange resulterer i 'professionsvælde'. Man kan også sige det sådan her:

- 'Vi har støbt siloerne i beton': Som offentligt system – som kommune – har vi etableret en tradition for at putte ting i kasser. Det gør det lettere for os at fordele magten, ansvaret, ressourcerne og risikoen – og det gør det nemmere at måle på, hvad hvem gør. Men det gør det sværere at skabe værdi for borgerne og samfundet, fordi det levede liv netop ikke foregår i siloer og kasser. (Eskildsen, Naldal og Wilhelmsen, 2023)

- ‘Al magt til de professionelle’: Som borgere drømmer vi om, at alt kan fikses. Vi hylder de formelle kompetencer – det at være professionel. Mennesker med en profession, en faglighed, kompetencer og erfaring inden for et område har en særlig position. Og de har ‘det rigtige sprog’ for, hvad der er problemet og løsningen. Konsekvensen er en eksplosion i offentlige ydelser og en tilsvarende forventning om at kunne få offentlig hjælp til alt. Samtidig bliver det svært for helt almindelige ikke-professionelle mennesker at bidrage. Som borgere bliver vi passive, får berøringsangst og fralægger os ansvaret (Ibid.).

Ovenstående erkendelser kan vi også placere tidmæssigt som i nedenstående tabel. Efter i mange år primært at have tænkt/betragtet kommunen som en myndighed, begyndte vi at se løsningen på de udfordringer vi oplevede i en mere markedsinspireret tilpasning til det offentlige. Vi begyndte at introducere mål og incitamenter i vores styring, og blev mere effektive, men også mere lydøre overfor brugernes efterspørgsel. Senere erkendte vi, at også den indretning af det offentlige rummede mislyde såsom måltyranni og silotænkning – samtidig med, at det ikke rigtig hjalp os ud over de unødigt mange og snærende regler og ‘professionsvældet’ (Ibid.).

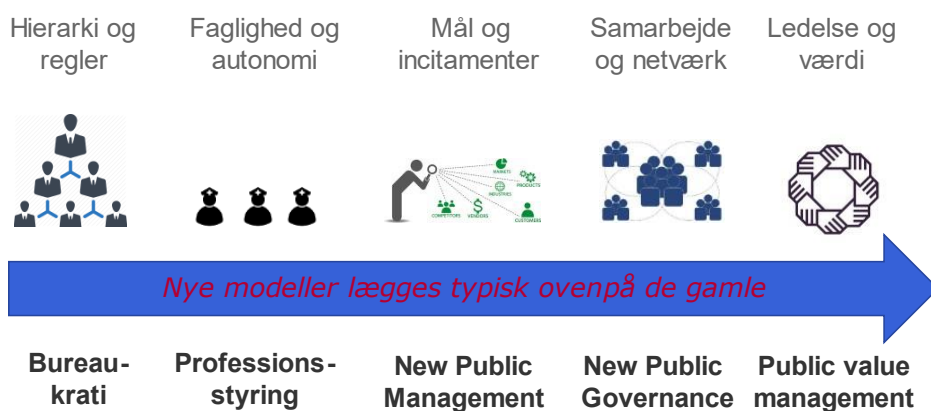
Sat på skema og inddelt i faser kan vi udtrykke udviklingen på følgende måde:

	Fase 1 (før 1970)	Fase 2 (1970 – 2007)	Fase 3 (efter 2007)
Kommunen er..	En myndighed	.. En servicevirksomhed	.. Et fællesskab
Borgeren er..	.. En undersåt	.. En kunde	.. En samfundsborger
Politikernes opgave er..	At træffe afgørelser i enkeltsager	At styre virksomheden	At lede det folkelige fællesskab
Politikernes praktiske arbejde består i..	Formelle møder med dagsorden om hvad der skal besluttes.	Dialog med kunderne om service og professionelle om mulighederne	Motivere og inspirere borgerne om at bidrage til fællesskabet
Forbilledet for den gode kommune	Domstolene – ret skal være ret.	Den private virksomhed. Kunden er i centrum og produktionen skal være effektiv.	En festival eller en spejderlejr. Alle skal have lyst til at bidrage til fællesskabet og føle at de får rigtig meget igen

Kilde: Lisbeth Binderup 2018, Tidl. Kommunaldirektør, Skanderborg Kommune

Når politikerne nu (fx med afsæt i Aarhuskompasset) indbyder til dialog via borgerpaneler mv. kan det betragtes som en ny styringslogik (PVM), der med forskelligt afsæt har erkendt behovet for i højere grad at tage borgerne med ind i beslutningsrummet, og lytte til almindelige borgeres tanker og ideer om, hvad der skaber værdi.

En rejse i styringsparadigmer



Kilde: Kronprins Frederik Center for offentlig Ledelse. Mads Leth Jakobsen, 2022.

Ofte går det godt, men til tider knap så godt, og i tilfældet med udvidelsen af Aarhus Havn, stod det hurtigt klart efter den formelle høringsproces var sat i gang, at der var en hidtil uset grad af interesse for at afgive hørings svar. Langt de fleste var stærkt kritiske, hvorfor byrådet besluttede at udvide høringsfristen, og supplere denne med en ekstraordinær borgerinddragelse i form af det nedsatte Borgerpanel.

Tanken var at udvide den formelle høring om kommuneplan-tillægget, og af hensyn til uafhængighed og "armslængde" i processen blev faciliteringsrollen "udliciteret" til anden aktør. Her bød Rambøll Management sig til og fik opgaven med at gennemføre forløbet.

Borgerpanelet kan, med afsæt i ovenstående figur tolkes som et udtryk for den bevægelse, vi kan identificere i offentlig styringslogik (styringsparadigmer), og som har et demokratiteoretisk ophæng.

Borgerpanelet som metode skriver sig nemlig ind i en efterhånden lang række af forsøg med nye demokratiformer. Nye demokratiformer, som hver især søger at give svar på de udfordringer, vi oplever med den herskende, og af systemet anerkendte, demokratiform: repræsentativt demokrati.

Michael Böss hævder, at vi bør se den faldende tillid til politikere og flugten fra de konventionelle partier ikke som en systemisk krise i det repræsentative demokrati, men rettere som et resultat af manglende forventningsafstemning mellem politikere og vælgere⁵. Denne pointe står også helt centralt efter interviews med den politiske følgegruppe.

Spørgsmålet er så, hvordan vi får en bedre forventningsafstemning mellem borgere og politikere, og her kan vi med Aarhuskompasset netop pege på øget samskabelse, som en af vejene.

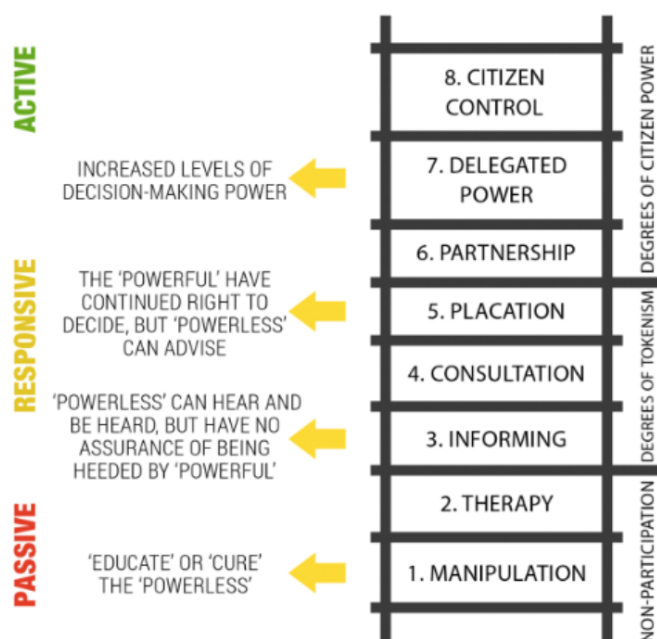
⁵ [lbaulund,+Borgerinddragelse+som+opdragelse+til+repræsentativt+demokrati.pdf](#)

Øget samskabelse er en bevægelse i retning mod det, vi kan kalde mere direkte demokrati⁶. Eller mere præcist et deliberativt demokrati, hvor borgerne inviteres med i en såkaldt rådslagning om, hvilken vej vi som kommune bør gå. Ikke fordi politikerne ikke ønsker at tage ansvar, men tværtimod fordi politikerne ønsker at tage pejling af borgernes ønsker – de borgere, hvis interesser de at valgt til at varetage i byrådet.

Og forskning viser at deliberativt demokrati, som supplement til det direkte demokrati, virker – til en vis grænse. Deliberativt demokrati løser ikke alle udfordringer, og opgaven med at sikre, at også de ”svage stemmer” bliver hørt synes fortsat at være en udfordring – om end der gøres en særlig indsats for at imødegå denne udfordring. (Anne Tortzen, p. 180).

Den originale beskrivelse af Arnsteins stige for borger-deltagelse:

ARNSTEIN'S LADDER OF CITIZEN'S PARTICIPATION



Arnstein, S. (1971) 'A Ladder of Citizen's Participation', Journal of the American Institute of Planners, no 35, July.

Bilag 2: Perspektiver i borgerinddragelse

⁶ Den mest rene form af direkte demokrati er bindende folkeafstemninger, hvilket også kan finde sted på kommunalt niveau. Der kan dog [ikke gennemføres folkeafstemning](#) i sager, der afgør en sag over for enkelte fysiske eller juridiske personer, som det ville være tilfældet her med lokalplantillæg 1163.

I dette afsnit vil vi samle de forskellige muligheder eller modeller, der er for borgerinddragelse og som kan kvalificere eller supplere den eksisterende politiske proces.

Der er muligheder og begrænsninger i alle modeller. De enkelte forbehold vil ikke blive beskrevet udtømmende i denne rapport. Vi vil dog nævne særlige opmærksomhedspunkter og nye perspektiver set i relation til den øgede brug af Aarhuskompasset med ønsket om mere borger og mindre system.

Tiltag for borgerinddragelse	Bemærkninger
<p>Borgerting</p> <p>Et borgerting vurderer og kommer med anbefalinger. Et borgerting designer ikke endelige løsninger og beslutter ikke om - og i givet fald hvordan - løsningerne skal føres ud i livet. Borgertinget vil ofte udvikle visioner, anbefalinger, ideer og eksempler. Processen svarer til at nedsætte en kommission, der kommer med anbefalinger til politikerne. Det er de folkevalgte politikere, der på baggrund af anbefalinger og øvrig viden, skal træffe de endelige beslutninger. Et borgerting tager udgangspunkt i de principper og retningslinjer, som OECD har opstillet om en deliberativ demokratiproces.</p> <p>Et borgerting har en mere permanent karakter, inden for en nærmere afgrænset periode.</p>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan beskæftige sig med flere sager • Stor legitimitet og uafhængighed pga. OECD-tilgang • "Permanent" samling af borgere, der melder sig til af egen drift og vilje, hvorfor engagementet må forventes at være stort... <p>Begrænsninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det kan være ressourcetungt at have kørende over en længere periode.
<p>Borgersamling</p> <p>En borgersamling er en metode til borgerinvolvering, som bruges til at få en grundig dialog om svære spørgsmål. I borgersamlingen arbejder 36 repræsentativt udvalgte borgere med en række temaer og mulige løsninger på et komplekst spørgsmål. Borgerne mødes et antal gange, hvor de på baggrund af faglig viden arbejder i grupper. Borgersamlingens mål er at udarbejde konkrete anbefalinger til politikerne, der med afsæt i en deliberativ proces så vidt muligt er baseret på konsensus.</p> <p>Metoden er inspireret af internationale erfaringer fra lande som Irland, Canada og Belgien, der længe har arbejdet med borgersamlinger. En borgersamling tager udgangspunkt i de principper og retningslinjer, som OECD har opstillet om en deliberativ demokratiproces.</p>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stor legitimitet og uafhængighed pga. OECD-tilgang. <p>Begrænsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrativt dyrt at gennemføre
Borgerpanel	

<p>Der er ikke en entydig definition af begrebet, borgerpanel. Det benyttes i forskellige sammenhænge og forståelser – lige fra kommunalt niveau, regionalt, statsligt og til EU-niveau. Fælles for borgerpaneler er, at det er en samling, eller et udtræk eller borgere, som de forskellige myndigheder ønsker at bruge i dialog om forskellige spørgsmål eller bredere temaer.</p> <p>Det er begrebet borgerpanel, som Aarhus Kommune også har anvendt i forbindelse med at... ”<i>høre almindelige borgeres perspektiver og overvejelser om den ansøgte havneudvidelse</i>”.</p> <p>Et borgerpanel er en tillempet borgersamling.</p>	
<p>Vejledende kommunal folkeafstemning</p> <p>Det er muligt for kommunerne at gennemføre vejledende folkeafstemninger. Disse afstemninger kan bruges i hele eller dele af kommunen, når beslutninger skal modnes eller kvalificeres.</p>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan højne borgernes engagement i mere komplekse problemstillinger lokalt • Enkel at gennemføre <p>Begrænsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begrænsede erfaringer hermed endnu
<p>Bindende kommunal folkeafstemning</p> <p>Det er op til et flertal i kommunalbestyrelsen at beslutte, om der skal afholdes en bindende folkeafstemning. Muligheden er først noget kommunerne har fået fra 2018. Før da var det muligt at gennemføre en vejledende folkeafstemning. Folkeafstemningerne er bindende i resten af kommunalbestyrelsens valgperiode. Det vil sige, at kommunalbestyrelsen i resten af valgperioden ikke kan træffe en ny beslutning i sagen uden at afholde en ny folkeafstemning.</p>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan højne borgernes engagement i mere komplekse problemstillinger lokalt • Enkel at gennemføre <p>Begrænsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begrænsede erfaringer hermed endnu
<p>Høring</p> <p>I en høring har borgeren mulighed for at gøre opmærksom på sine synspunkter om en konkret sag. Høringen kan handle om en politik. Men det kan også være en høring om et lokalområde (f.eks. forslag om ny bebyggelse, ændring af trafikale forhold, ændring af skoledistrikter mv.). Politikerne og forvaltningen kan så vælge at skele til høringssvarene, når der skal træffes beslutning om en sag. Hvis der er tale om en</p>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Med en høring garderer man sig fagligt og politisk mod, at der ikke er nogle, der ikke har haft mulighed for at komme, skriftligt til orde. <p>Begrænsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Høring finder sted sent i processen. • Høring er opfundet i tiden, hvor kommunen var en myndighed.

<p>myndighedssag er der lovgivet om, at høring skal finde sted. I andre tilfælde, eks. politikker eller udviklingsplaner, er det frivilligt for kommunerne at gennemføre en høring.</p>	<p>Derfor kan det let blive opfattet som en reaktiv og en automatisk, skalaktivitet fra kommunens side.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tid og ressourcer. Hvis der ikke er tale om en myndighedssag. Og hvis der f.eks. har været gennemført en samskabelsesproces med involvering af alle interesserede og/eller relevante interessenter i en given sag – er der ikke nødvendigvis behov for også at bruge tid og ressourcer på en traditionel høringsproces.
<p>Borgerforslag</p> <p>Borgerforslag er med inspiration fra Folketinget – kopieret af en række kommuner, og går ud på, at borgerne med et vist antal stillere – kan bede byrådet eller kommunalbestyrelsen om at behandle et konkret emne. I Aarhus gennemføres i øjeblikket en forsøgsordning med digitale borgerforslag under "Sammen om Aarhus".</p> <p><i>Faktaboks:</i></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p><i>Til dato er 1½ % af alle borgerforslag blevet til noget i de danske kommuner (9 ud af 600 forslag) (Aldinget, 17. maj 2023).</i></p> </div>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Øget ansvar og ejerskab hos borgere • Sammen med andre tiltag – kan det styrke borgernes indflydelse <p>Begrænsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et begrænset antal borgerforslag gennemføres, når det kommer til stykket (Aldinget 17-05-2023), hvorfor det kan komme til at virke som spild af tid.
<p>Borgerbudgetter</p> <p>Borgerbudget giver borgerne indflydelse på, hvordan kommunen skal prioritere sit budget. På den måde kan borgene komme med deres forslag til projekter, som vedrører dem selv. Det er borgerne selv, der vælger hvilke projekter, der skal blive til noget.</p>	<p>Muligheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Borgerne får direkte mulighed for at påvirke, hvordan ressourcer fordeles inden for et givent område. • Øget ansvar og ejerskab hos borgerne. <p>Begrænsninger</p>

Som det fremgår ovenfor, er der mange forskellige måder at inddrage borgerne på i kommunalpolitikken. Ikke alene er der mange forskellige måder at inddrage på, men der er også mange forskellige redskaber der kan bringes i anvendelse. Særligt de digitale formater har vundet indpas igennem en årrække.

I Aarhus har vi blandt andet fået platformene deltag.aarhus.dk og sammenomaarhus.dk, hvor borgerne både kan afgive formelle høringssvar, komme med input og forslag til politikudvikling, deltage i online afstemninger, mv. Der eksperimenteres også livligt med andre formater som byrums-telefoner, byvandring, værtshus-samtaler mv. for at få de forventede berørte interesser og målgrupper i tale. Og i forstæderne (oplandet) arbejdes der med *spillende playmakere*, for at komme tættere på lokalområdernes ønsker til den lokale byudvikling, der etableres bylivshuse, folkehuse mv. der side om side med lokale foreninger, almennyttige boligorganisationer m.fl. arbejder på at skabe platforme for dialog og samtaler mellem borger og system. Og der er oplagt et behov!

Som en politiker udtrykker det:

"Aldrig har vi bedrevet så meget borgerinddragelse som nu, og aldrig har vi set så meget kritik som nu".

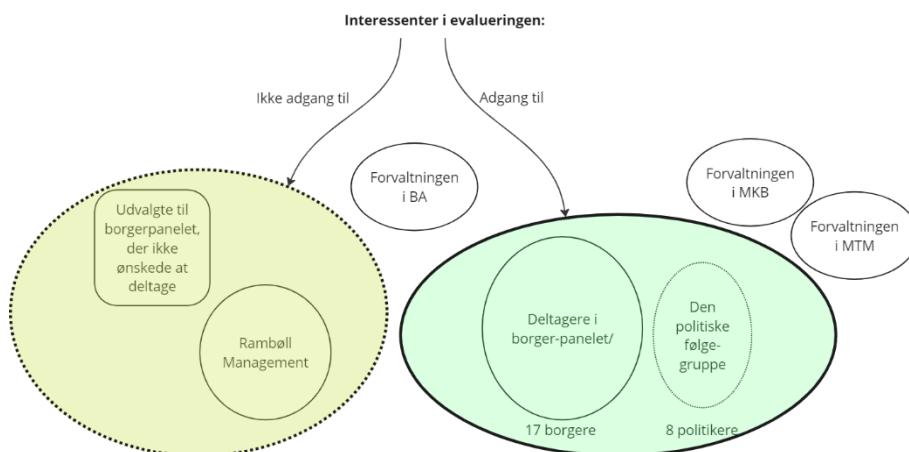
Og det er måske netop en vigtig læring: Borgerinddragelse gør det ikke nemmere/lettere at være politiker og træffe beslutninger på vegne af hele Aarhus, men giver mulighed for at sikre større ejerskab og opbakning bag de politiske prioriteringer og valg.

Jf. Aarhus Kommunes arbejde med det vilde problem om **den demokratiske samtale**, er der oplagte koblinger til det at arbejde med øget borgerinddragelse.

Bilag 3: Metode

Evalueringstilgang

For at kunne beskrive processen med borgerpanelet og forklare udfordringer – og herunder komme med anbefalinger til den kommende model for borgerinddragelse i MTM – har vi haft adgang til følgende interessenter:



Deltagerne i borgerpanelet har bidraget med data ved at svare på et spørgeskema fra Rambøll Management (se bilag 3). Evaluatorene har ikke selv haft adgang til deltagerne i borgerpanelet efter at de har svaret på spørgeskemaet.

7 af deltagerne i den politiske følgegruppe har deltaget i et individuelt interview med evaluator. 1 af personerne fra den politiske følgegruppe har ikke ønsket at deltage i et interview.

Evaluatorene har derudover talt med repræsentanter for forvaltningen i MKB og MTM. Formålet har her været åbent at få et indblik i den eksisterende og kommende struktur for borgerinddragelse og skabe relationer på tværs af afdelinger – og ikke mindst forberede modtagelse af læring fra denne evaluering.

Tidsperspektiv

Evalueringen af borgerpanelet i forbindelse med havneudvidelsen er blevet iværksat få måneder efter borgerpanelets virke. Der er vedtaget en politisk aftale om havneudvidelsen, men havneudvidelsen er ikke ved evalueringens iværksættelse endelig vedtaget i byrådet. En evaluering af borgerpanelet er en fordel på dette tidspunkt, når personerne i evalueringen via deres erindring skal bidrage med, hvad der er sket undervejs, og have mulighed for at relatere dette til fremtidige muligheder for borgerinvolvering.

Kritisk kontekst

Borgerpanelet som genstand for evalueringen i en sammenhæng med havneudvidelsen – må imidlertid ses som en meget kritisk læringskontekst. Normalt vil man ikke anbefale en evaluering i denne kontekst. Fronterne har på forhånd været trukket op og mulighederne for (deliberation på basis af fælles viden) er begrænsede. Alligevel er en evaluering besluttet med det primære fokus på læring i forhold til fremtidige borgerinvolverings-tiltag. Og i den situation kan en kritisk case / kontekst for casen være brugbar, fordi, hvis

der er nogle ting, der fungerer i sådan en situation, kan det højst sandsynligt også fungere i andre og mildere situationer ved fremtidige valg af borgersamlinger eller tillempede borgersamlinger (borgerpanel).

Evaluators rolle

Evaluators består af to konsulenter fra Borgmesterens Afdeling. Evaluators har en intern/ekstern rolle i forhold til borgerpanelet. Intern, da de kommer fra den samme afdeling (BA), som har været opdragsgiver og faciliteret borgerpanelet sammen med Rambøll Management, som ekstern facilitator. Ekstern, da de to personer ikke på noget tidspunkt har været beskæftiget med borgerpanelet eller havneudvidelsen i det hele taget. Det har fra start været klart, at evalueringen skal gennemføres så uvildigt og neutralt som muligt, selvom det er en intern evaluering.

Dataindsamling

Dataindsamlingen er en kombination af kvantitative og kvalitative data. Rambøll Management har kort efter borgerpanelets gennemførelse, udsendt et spørgeskema til deltagerne i borgerpanelet (Se bilag 5). Der er gennemført individuelle interview med 7 af de 8 deltagere i den politiske følgegruppe til borgerpanelet. Spørgerammen, som er anvendt til disse, primært fysiske interviews (to blev gennemført på MS Teams) kan ses i bilag 4, nedenfor.

Bilag 4: Interviewguide til politikere i følgegruppe

Spørgeramme til evaluering af borgerpanel ifm. havneudvidelse i Aarhus 2023.

Indledning

- Gensidig præsentation og rammer for interviewet
- Beskriv gerne indledningsvis med egne ord, hvordan har det været at være med i den politiske følgegruppe for borgerpanelet om havneudvidelsen?

F.eks.:

- Hvad har fungeret godt?
- Hvad har fungeret mindre godt?
- Er det kommet det ud af borgerpanelet, som man kunne ønske sig?
- Har den politiske følgegruppe til borgerpanelet fungeret efter hensigten?

Afgrænsning af processen

Hvordan tænker du, processen var om beslutningen om borgerpanelet ifm. havneudvidelsen – og jeres rolle som politisk følgegruppe?

F.eks.:

- Timing i forhold til den store proces.
- Udpegning fra gruppeformandskredsen
- Kommissorium/opgave
- Afgrænsning af opgaven
- Kunne jeres rolle have været opfyldt bedre på anden vis? I givet fald, hvordan?

Borgerpanel som tilgang

Der er flere forskellige tilgange til at involvere borgerne i forskellige spørgsmål med relevans for kommunen. Hvordan vil du beskrive borgerpanelet som tilgang eller metode til denne konkrete opgave med beslutning om havneudvidelsen?

Herunder:

- Forpligtelse ift. at tage imod borgernes stemmer og anbefalinger / eks. breve til sidst
- Lodtrækning/udvælgelse ift. at få variation af borgere med (og dem, der så endte med at deltage)
- Mandat, uafhængighed og facilitering (Rambøll Management og sekretariatet fra AAK)
- Andet?

Aarhusmål og retning for byen?

Der kom en række gode perspektiver fra borgerpanelet. F.eks. behovet for undersøgelser. Ønske om en national plan for fordeling af gods i Danmark; og en grundlæggende diskussion om, hvad Aarhus egentlig gerne vil være for en by i fremtiden.

- Hvad bruger du som politiker som pejlemærke – når du skal tage imod råd fra borgerne om en sådan konkret sag?

Demokrati på nye måder

Borgerpanelet er en ny måde at udfolde demokratiet på i Aarhus. Aarhuskompasset og Handletanken for lokalt demokrati har inspireret.

- Hvad ser du som muligheder for udviklingen af demokratiet i Aarhus – med erfaringen fra borgerpanelet for øje? Både personligt og partipolitisk?
- Hvad ser du af udfordringer? Både personligt og partipolitisk?
- Hvordan sætter du dig i borgerens sted?

Afslutning

Er der noget du ønsker af supplere med – f.eks. noget vigtigt du synes, vi ikke har været omkring?

Tak for nu.

Bilag 5: Survey gennemført af Rambøll Management

<https://www.aarhus.dk/demokrati/politikker-og-planer/planlaegning-byggeri-og-boliger/udvidelse-af-aarhus-havn/borgerpanel/>