

Kommunernes brug af digitale borgerpaneler

Undersøgelse gennemført af Søren Skaarup for Center for Borgerdialog, efteråret 2010

Metode

Rapporten bygger på:

- Undersøgelser af samtlige kommuners hjemmesider for at finde ud af om de har et digitalt borgerpanel, hvilke emner de har behandlet, hvornår og med hvilken frekvens, og hvordan paneldeltagerne udvælges
- Læsning af beslutningsgrundlag, baggrundspapirer og anden information om panelernes tilblivelse og anvendelse, der hvor de var umiddelbart tilgængelige fra ”panel-sektionen” på websitene.
- Interview med den ansvarlige for borgerpanelet i tre Sjællandske kommuner: Ballerup, Ringsted og Roskilde.

Portræt af de tre kommuners borgerpanelindsatser

Ballerup

Ballerup Kommune har haft et digitalt borgerpanel siden 2003. Panelet har ca. 1200 medlemmer og der gennemføres 1-3 undersøgelser om året. Panelet er en del af kommunens nærdemokrati- og borgerinddragelsesstrategi. Emner udvælges af et kommunikationsstrategisk råd og der er præcise drejebøger for hvordan undersøgelser gennemføres og resultaterne formidles og undersøgelsesresultater drøftes altid politisk. Panelet bruges kun i mindre omfang til løbende evalueringer og målinger, fordi man ønsker at det skal være et borger-panel, ikke et brugerpanel. Eksempler på gennemførte undersøgelser: At gøre ting smartere (opsamling af idéer fra borgerne), Klima og miljø, Trafikmønstre,

Ringsted

I Ringsted er man først for nyligt begyndt at bruge borgerpaneler, som et led i en overordnet borgerinddragelsesstrategi. Panelet har 1500 medlemmer og det er målet at gennemføre 2-4 undersøgelser om året. Undersøgelser iværksættes på anmodning fra det politiske udvalg, ofte i sammengæng med udvalgte politiske fokusområder. Der er faste procedurer for hvordan undersøgelsesresultater formidles både internt og til offentligheden. Eksempler på undersøgelser: At bo i Ringsted – om Ringsteds profil og kvaliteter.

Roskilde

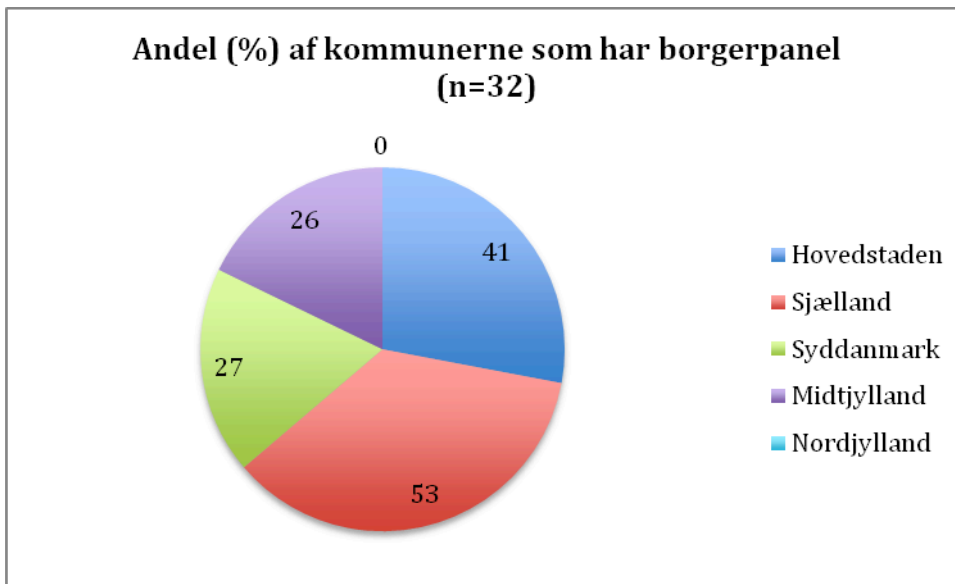
Roskilde har haft et digitalt borgerpanel med ca 1400 medlemmer siden 2007 og gennemfører 4-5 undersøgelser om året. De fleste sættes i værk på initiativ af administrationen og afspejler forvaltningernes behov for at få feedback på konkrete tiltag, services og ydelser. Det varierer fra sag til sag om resultaterne behandles politisk. I Roskilde har panelet blandt andet været brugt som optakt til større borgermøder og med individuelle interviews fx med brugere af specifikke services. Eksempler på undersøgelser er cykelvaner, biblioteksbetjening, brug af havnen og hjemmeside og borgerservice.

Resultater

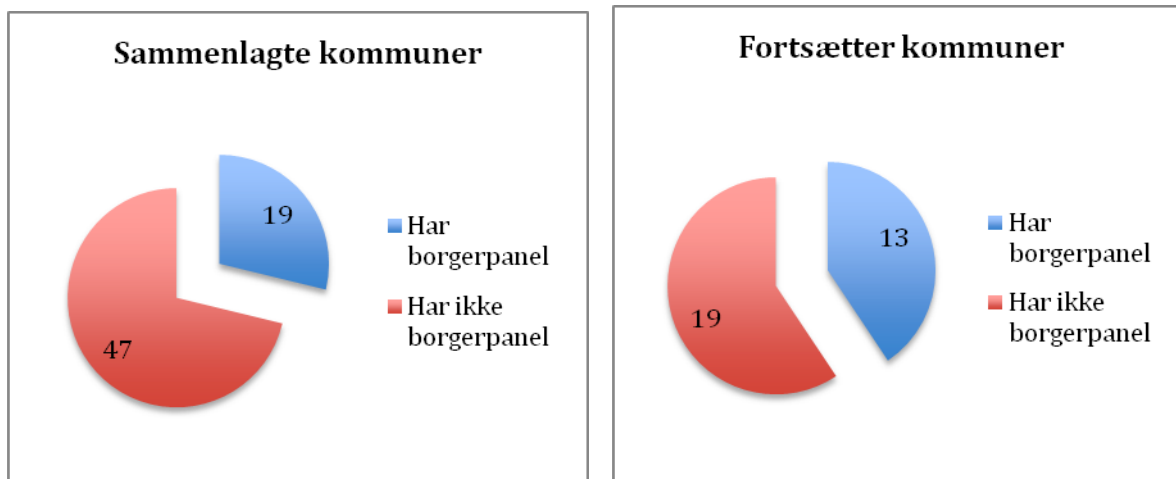
Udbredelse

Af 99 kommuner har det været muligt at finde 32 som omtaler borgerpanelet på deres hjemmeside. For at verificere dette har vi ringet til 10 kommuner der ikke så ud til at have et borgerpanel (herunder nogle af de største) og fået bekræftet at de ikke havde et.

Geografisk ligger hovedvægten på Sjælland hvor 41 % af kommunerne i Region Hovedstaden og 53 % af kommunerne i region Sjælland har et borgerpanel. For Syddanmark er andelen 27 % og for Midtjylland 26 %. I Nordjylland har ingen kommuner tilsyneladende et borgerpanel. Her er der imidlertid i regi af Nordjyske medier etableret en række ”Borgerpaneler”, men da de ikke har samme status som de øvrige ”officielle” paneler og da det umiddelbart har været vanskelig at finde information om dem (andet end at de eksistere) er de ikke taget med i undersøgelsen. En forklaring på dette udbredelsesmønster kunne være at sådanne ”modefænomener” spredt sig gennem geografiske netværk – altså gennem personlige kontakter kommunerne i mellem. De fleste af de virksomheder der tilbyder at stille infrastruktur til digitale borgerpaneler til rådighed, har desuden hovedkontor i København.



Det ser ud til at flertallet af panelerne er etableret i perioden op til og umiddelbart efter kommunesammenlægningerne. Det kunne derfor være nærliggende at tro at kommuner der var blevet sammenlagt dominerede. Det modsatte er imidlertid tilfældet. 29 % af de sammenlagte kommuner har et digitalt borgerpanel, mens tallet for de ikke-sammenlagte er 41 %. Det er svært at finde nogen entydig forklaring herpå. Mulige (del-)forklaringer kunne være at man har haft travlt med meget andet i sammenlægningskommunerne eller at man der har haft et mere presserende behov for at komme i dialog med borgerne og derfor har brugt andre inddragelsesformer (fx borgermøder). Men der kan på den anden side også bare være tale om et tilfælde (forskellen svarer til at knapt 9 flere af de 66 sammenlægningskommuner skulle have haft borgerpaneler, eller 4 færre af de 32 ikke sammenlagte).



Men generelt tegner der sig altså et billede af at man har opdaget et behov for at lytte til borgerne på nye måder i forbindelse med kommunesammenlægningerne, formodentlig hjulpet på vej af de virksomheder som tilbyder løsninger på området.

Udvælgelse af respondenter

Der er kun i begrænset omfang oplysninger om panelernes størrelse på hjemmesiderne, men der hvor det er oplyst, varierer de fra ca. 350 til ca. 1500, men ligger typisk omkring 1000 – 1500.

Langt den overvejende del af panelerne er opbygget eller vedligeholdes ved selvtilmelding. Da panelerne blev oprettet har man ofte skrevet ud til en stor repræsentativt udvalgt gruppe borgere og/eller annonceret bredt efter deltagere. Nogle steder har man udvalgt de borgere man har skrevet til efter demografiske kriterier, som kan udtrækkes af CPR. Under alle omstændigheder ser det ud som om mange, formodentligt de fleste, af panelerne kan segmenteres efter basale demografiske kriterier som køn, alder, uddannelse og geografi. For en mindre gruppe af panelerne – 6 i alt – er respondenterne udvalgt af et analysefirma (Gallup eller Catinet) og der må man formode at der kan ske en mere fintmasket segmentering. Endelig er der nogle paneler hvor man kan deltage også selv om man ikke er på nettet. Man får så i stedet et spørgeskema pr. brev. Min fornemmelse er (bekræftet af interviewene) at der ikke er mange der deltager ad denne vej.

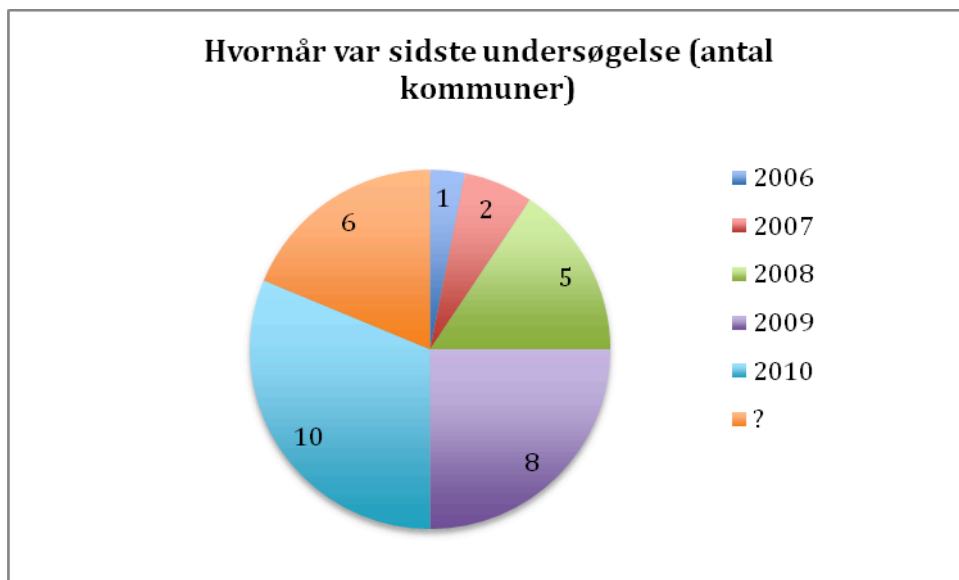
Selvseleksion har en tendens til at lægge hovedvægten på de generelt engagerede som gerne har en mening om det meste, også om forhold de ikke er nært berørte af. Det forstærkes hvis man, som det tilsyneladende er tilfældet for mange af panelerne, ikke har tilstrækkeligt detaljerede data om respondenterne så man kan tage højde for skævheder og variation i forhold til den optimale målgruppe. Desuden vil der selv med ganske store paneler at tage af, ofte være målgrupper der er så sparsomt repræsenterede blandt dem der svarer at det utilstrækkeligt som statistisk grundlag.

Ikke desto mindre tillægges resultater fra borgerpanelerne ofte en høj troværdighed. Det fremgår af den måde panelerne ofte omtales på hjemmesiderne og af de tre interviews. De kan derfor bruges til at legitimere et synspunkt eller beslutning, dels på baggrund af deres antagende repræsentativitet, dels på baggrund af den objektivitet der ofte tillægges anonymiserede, statistisk baserede undersøgelser.

Frekvens

Ser man på de erklærede mål ligger hovedparten af kommunerne (godt halvdelen) på 1-3 undersøgelser om året. 10 har flere, helt op til 5 undersøgelser som mål. Mange har dog i alle årene eller i nogle af årene faktisk udført færre undersøgelser en det mål der er sat op. For resten af

kommunerne er frekvensen uklar eller panelet har tilsyneladende kun været brugt meget sjældent. Generelt er det indtrykket at den faktiske frekvens i mange af kommunerne er faldene. Men de fleste af panelerne er fortsat aktive, således har 10 af kommunerne (28%) haft mindst én undersøgelse i 2010, 8 (25%) har sidst haft en i 2009. 5 (15%) har sidst haft en undersøgelse i 2008 og resten ligger enten længere tilbage eller har ingen tilgængelige oplysninger.



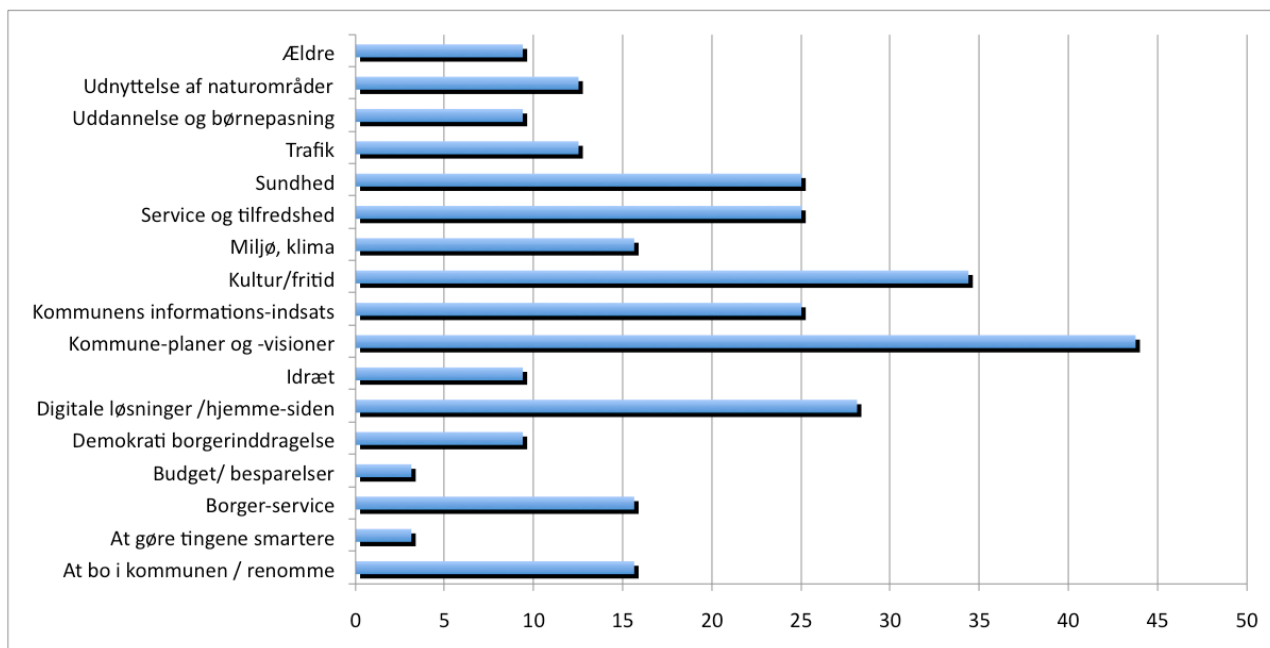
Den faldende frekvens kunne tolkes som at brug af borgerpaneler er et ”overskudsfænomen” og at man skærer ned på den slags i krise- og sparetider. Dels koster det ressourcer at lave undersøgelserne, dels opleves det måske som utidigt at spørge borgerne i en situation hvor man står for at skulle forringe servicen. Der er måske en tendens til at man helst spørger for at få at vide hvad man har gjort godt eller hvad gode ting man kan gøre i fremtiden og at man er mindre tilbøjelig til at bruge panelerne til at inddrage borgerne i de ”svære” beslutninger.

Andre mulige forklaringer kan være at panelerne var en del af en legitimeringsstrategi i reformens overgangsfase hvor det var vigtigt at vise at man ”lyttede” til borgerne – også i de nye store kommuner.

Endelig kan en faldende anvendelse også begrundes i de almindelige fokus-skift som er et vilkår i en politisk styret organisation med mange dagsordener. Der er simpelthen grænser for hvor meget de relativt små informationsafdelinger kan gabe over og god tilrettelæggelse, gennemførelse, bearbejdning, anvendelse og formidling af en borgerpanelundersøgelse tager tid.

Anvendelse

Panelundersøgelserne spredte sig som vist nedfor over en lang række emner. Den største enkeltgruppe er høringer foretaget i forbindelse med plan- og strategiarbejde (kommuneplan, visionsplan, byplaner etc.).



(Tal i % 3%=1 undersøgelse. Nogle undersøgelser har flere emner, derfor bliver summe større end 100. N=95)

Hvis man ser på hvor i en beslutningsproces undersøgelserne anvendes tegner der sig tre scenarier. En enkelt undersøgelse kan godt dække flere af disse scenarier.

- Målinger: tilfredshedsundersøgelser, holdningsundersøgelser, adfærdsundersøgelser, evalueringer på konkrete tiltag eller services – eller sommetider ”kommunen” generelt, evt. gentaget med et års mellemrum som billede på en udvikling. Dette er langt den største gruppe af undersøgelser. Det kan fx være hvad borgere synes om kommunens informationsindsats, om borgerservice, om hjemmesiden eller om bibliotekets åbningstider.
- Input til plan- og strategiprocesser, enten i form af faktuel information om adfærd og anvendelse eller i form af holdninger til på forhånd definerede emner eller spørgsmål. Dette er den største enkeltgruppe og den næststørste gruppe generelt. Eksempler på emner er brug af naturområder, sundhed og sundhedsvaner, Byudvikling, Kommuneplaner og brug af kollektiv trafik.
- Udvikling, prioritering: En meget lille gruppe inviterer borgeren indenfor i idé-udviklings- eller prioriteringsprocessen, fx om hvordan ting kan gøres smartere eller hvordan besparelser kan/skal udmøntes. Det gælder fx Odder kommune som har spurgt borgerne i forbindelse med en spareplan, og Ballerup kommune som har fået mange hundrede ideer til hvordan kommune kan gøre ting anderledes/smartere.

Ser vi konkret på de interviewede kommuner bruges panelet i Ballerup kun i mindre omfang til løbende evalueringer og målinger, fordi man ønsker at det skal være et borger-panel, ikke et brugerpanel. Men man kunne godt forestille sig at etablere brugerpaneler inden for rammerne af borgerpanelet for at kunne lave mere målrettede undersøgelser af servicekvalitet mm. I modsætning her til afspejler anvendelsen af panelet i Roskilde i højere grad forvaltningernes behov for at få feedback på konkrete tiltag, services og ydelser og fokus er derfor mere på målinger. I Ringsted kunne man forestille sig at den stærke politiske forankring ville føre til at panelet i højere grad blev anvendt strategisk og udviklingsorienteret, eventuelt i kombination med andre inddragelsesformer.

En anden måde at anskue anvendelse på er formål. Her falder formålene i tre kategorier, som igen kan være til stede i forskellige kombinationer i de enkelte undersøgelser.

- Legitimering: Der ligger som tidligere nævnt et væsentligt legitimeringselement i at et repræsentativt udsnit af borgerne er blevet spurgt på en ”objektiv” måde. Der kan både være tale om legitimering opad (til beslutningstagere), udad (til medier og befolkning) og indad (til medarbejderne). Specielt tilfredshedsmålinger bliver ofte anvendt legitimerende, navnlig i de tilfælde (de fleste?) hvor resultaterne stort set bekræfter at alt er godt.
- Læring: Feedback på afsluttede eller igangværende tiltag eller input til beslutningsprocesser. En del af undersøgelserne lægger op til læring, men hvorvidt denne læring finder sted afhænger af organisatoriske forhold og processer der ikke er synlige på nettet. Igen sætter formen (hvor spørgeren definerer hvad der er relevant og vigtigt at spørge om, og der ikke kan opstå noget nyt gennem dialog og forhandling) ofte grænser for hvor meget nyt undersøgelserne kan bringe.
- Prioritering: Resultaterne af mange undersøgelser indgår formodentlig som en del af grundlaget for prioriteringsbeslutninger. Men som tidligere nævnt er der nogle få der mere direkte indgår i prioriteringsspillet.

Ud over legitimeringen er det svært at se i hvor høj grad disse formål opfyldes, da det sjældent fremgår hvordan og til hvad undersøgelsen er blevet brugt.

Interviewene viser at intentionerne med undersøgelserne i de tre kommuner er læring og prioritering, legitimeringen følger nærmest med som en bieffekt. Men samtidig giver flere af de interviewede udtryk for at det ind i mellem kan være svært at få opfyldt disse formål, altså at få bestillerne til at bruge resultaterne, specielt når det drejer sig om de mere bruger-orienterede målinger. Dermed bliver undersøgelsen reelle effekt legitimering (intern og/eller ekstern) snarere end de erklærede lærings-/prioriterings-mål).

Det er ikke muligt at sige noget om hvordan emnerne udvælges, ud fra de informationer der tilgængelige på nettet, men interviewe tegner to modeller – og en hybrid.

Den ene model er den forvaltningsdrevne, hvor det som i Roskilde forvaltningerne der udvælger emnerne efter det de aktuelt har behov at vide. Som en aftager siger, vil man gerne have at vide hvor godt man gør det eller have be-/afkræftet de ideer man har. Det betyder ikke at resultaterne ikke bruges i den politiske proces, men undersøgelserne er ikke så entydigt indlejret i processen, som de fx er i Ringsted.

Den anden model er den politik-drevne som fx i Ringsted, hvor initiativet altid skal komme fra et politisk udvalg og hvor undersøgelserne skal være forankret i de politiske valgte indsatsområder. Hvis forvaltningerne ønsker en undersøgelse i panelet, skal de altså gennem et udvalg. Dette, sammen med en klar holdning om at man ikke ønsker at panelet skal fungere som forum for folkeafstemninger om enkeltsager, kunne bidrage til at fastholde et strategisk fokus.

Den tredje model er den man for relativt nyligt har etableret i Ballerup. Her skal initiativet til undersøgelserne komme fra forvaltningsniveauet, men beslutningskompetencen er lagt i et kommunikationsstrategisk råd bestående af afdelingschefer fra forvaltningerne, netop for at sikre en højere grad af strategisk forankring og anvendelse af panelet. Hvor man tidligere spurgte fast til fire områder i en form for løbende temperatur-måling har man i stedet nu valgt at lægge sig op af

kommunens fokusområder. Målet er at bruge panelet mere strategisk samtidigt med at man sikre en forankring i forvaltningerne, så resultaterne også bliver brugt.

Feedback og kobling til andre inddragelsesformer

Det er svært på hjemmesiderne at se om der gives systematisk feedback til paneldeltagerne eller om der sker en kobling til andre inddragelsesformer (fx borgermøder). Resultatet af undersøgelserne lægges, mere eller mindre systematisk, ud på hjemmesiden. Men hvad der så er sket siden kan man ikke se. Specielt kunne det være interessant at vide om det er muligt for paneldeltagerne at se hvilke konkrete resultater undersøgelsen førte til eller bidrog til, altså at man rent faktisk har gjort en forskel. På den anden side er der ikke umiddelbart nogen grund til at tro at borgere der deltager i sådanne paneler forventer den form for feedback.

Alle tre interviewede kommuner har faste procedurer for, hvordan undersøgelsesresultater skal formidles internt og til dels også eksternt og hvordan der gives feedback til deltagerne. B

Når det drejer sig om koblingen til andre inddragelsesformer viser interviewene igen forskellige strategier. Ballerup kommune har en lang og bred tradition for borgerinddragelse og ser borgerpanelet som en del af deres nærdemokratistrategi. Men det er dog ikke nogen systematisk kobling mellem panelerne og andre inddragelsesformer. Ringsted har netop gået i gang med at formulere en borgerinddragelsesstrategi, og ser panelernes som et redskab til de brede kvantitative undersøgelser – temperatur- eller indikatormålinger, som kan bruges til forundersøgelser og efterfølgende evalueringer, hvor andre inddragelsesformer i højere grad fokuserer på de umiddelbart berørte og inddrages når man er tættere på der hvor der skal træffes beslutninger. Roskilde har måske en lidt mere pragmatisk tilgang, men har brugt panelundersøgelser som optakt til større borgermøder, fx om kommunens busplan, hvor man desuden har spurgt borgerne mens de kørte i bus. Også her er der tale om at bruge panelerne til forundersøgelser.

Udfordringer

De interviewede kommuner peger på fire udfordringer i brugen af digitale borgerpaneler:

Den ene er hvad man kunne kalde *den metodiske udfordring*. Det er simpelthen krævende at lave pålidelige spørgeskemaundersøgelser. Som en af de interviewede siger, kan det være svært at få stillet de rigtige spørgsmål på den rigtige måde. Fx fik man da man spurgte til borgernes prioritering på et område et svar der viste at de prioriterede alt lige højt. En anden nævner udfordringerne i at få spurgt på en måde der ikke ”lukker sig” om den forståelse forvaltningen på forhånd har af problemet eller emnet. Undersøgelserne kan som en af de interviewede siger, give en indikation om hvordan tingene ser ud fra borgerens perspektiv, men ikke nødvendigvis så megen inspiration. Det skyldes blandt andet at man sjældent spørger hvad der kan gøres anderledes eller hvad der kan gøre en forskel. Og det er panelerne måske heller ikke så velegnede til.

Den anden, og beslægtede udfordring kunne man kalde *fortolknings-udfordringen*. Man skal, som en aftager siger, ikke overfortolke de svar man får. Resultaterne med den nuværende undersøgelsesform er, som en af kommunerne siger, måske lidt for overfladiske, også fordi spørgsmålene er lidt for generelle. Undersøgelserne svarer ofte til at tage temperatur og blodtryk på en patient. Derfra er der et stykke vej til at stille en diagnose og endnu et stykke vej til at foreskrive en behandling. Det ville måske være bedre hvis man kunne vælge specifik målgruppe ud så man kan ramme mere præcist. Men her er man også oppe i mod at der kan være for få respondenter i målgruppen blandt paneldeltagerne. Og undersøgelserne ville dermed også i højere grad få karakter af brugerundersøgelser.

Den tredje udfordring kunne man kalde *implementerings-udfordringen*, den er beslægtet med de to foregående på den måde at man kan være kommet til at spørge på en måde så man dels ikke kan konkludere noget særligt entydigt ud fra svarene – og derfor i vidt omfang er overladt til sin egen fortolkning, dels er fået nogle svar der enten ikke reelt gør en meget klogere, eller som man ikke lige kan se nogen klar vej til at handle på. De interviewede kommuner anviser to veje til at løse implementeringsudfordringen: en klarer strategisk forankring i forvaltningernes planer og strategier (og dermed også et større ejerskab) og en klarer politisk forankring og dermed følgende mere central placering i beslutningsprocesserne og måske også en større efterspørgsel på handling. De to modeller kunne godt umiddelbart se ud som hinandens modsætninger, men man kunne vel godt forestille sig, at de kunne kombineres.

Den sidste udfordring kunne man kalde *den demokratiske udfordring*. Som en af de interviewede siger, er det vigtigt at sætte rammerne klart så man ikke skaber falske forventninger hos borgerne, fx ved at spørge om hvad man skal gøre for derefter at være nødt til at gøre noget helt andet. Det er også en udfordring, som en anden kommune siger, at få indpasset brugen af panelet i den lokalpolitiske diskussion på en ordentlig måde så man ikke presser politikkerne op i et hjørne gennem undersøgelserne. Denne udfordring indeholder igen elementer af de tre første udfordringer, men har også noget at gøre med borgerpanelernes grundlæggende natur. Med deres kvantitative fokus og envejs-karakter lægger de isoleret set ikke op til en deltager- eller deliberativ-demokratisk inddragelse, men snarere til det enkeltsagsdemokrati eller brugerdemokrati som flere af de interviewede ikke ønskede det skulle blive til. Modvægten til dette kunne være det mere systematiske samspil med mere dialog-orienterede inddragelsesformer som flere af kommunerne også lægger op til.