

Borgerinddragelse i planlægningen

- erfaringer med internettet kontra følgegrupper

Civilingeniør Jimmy Valentin Lukassen, VIA TRAFIK Rådgivning ApS
Email: jvl@viatrafik.dk

I artiklen beskrives erfaringer fra borgerinddragelse i forbindelse med handlingsplaner i 3 kommuner, hvor der dels er gennemført internetbaserede spørgeskemaundersøgelser, dels er nedsat følgegrupper. Efterfølgende er der foretaget interviews med kommunernes teknikere, ligesom borgerne er spurgt om deres oplevelse af følgegruppearbejdet. På baggrund heraf er styrker og svagheder ved de to metoder vurderet.

Indledning

Borgerinddragelse i trafikplanlægningen er afgørende, fordi borgerne gennem deres lokal-kendskab kan bidrage uvurderligt til kortlægningen af problemer samt opstilling og udformning af løsningsforslag. Samtidig er det vigtigt for den senere realisering af projekterne, at borgerne har været inddraget i hele processen, således at de føler ejerskab for både plan og projekter.

Inddragelsen af borgerne kan enten ske gennem *kvalitative* metoder, fx interviews og følgegrupper, eller *kvantitative* metoder, fx spørgeskemaundersøgelser.

Kvantitative metoder giver de mest underbyggede resultater, idet mange borgere får direkte mulighed for at deltage. Samtidig giver metoden meget strukturerede svar, som let kan sammenlignes og generaliseres. Besvarelserne foreligger dog på et relativt overordnet niveau, idet spørgeskemaet sjældent giver mulighed for uddybelser.

Kvalitative metoder er baseret på færre deltagere og giver dermed større mulighed for at uddybe problemstillingerne og derigennem opnå dybere viden om borgernes ønsker og behov. Til gengæld er resultaterne vanskelige at generalisere, idet der er risiko for, at deltagerne hovedsageligt fremhæver personlige interesser frem for de generelle interesser i lokalområdet.

Fokuspørgsmål

Med henblik på at klarlægge styrker og svagheder ved de to metoder til borgerinddragelse er der opstillet nogle fokuspørgsmål, som søges besvaret gennem denne artikel:

1. Kan anvendelse af internettet give bedre borgerinddragelse?
2. Hvilke styrker og svagheder er der ved anvendelse af internettet i forhold til en følgegruppe – dvs. i hvilke tilfælde er internettet ikke tilstrækkeligt?

Datagrundlag

I forbindelse med at Via Trafik har udarbejdet trafikale handlingsplaner i 3 kommuner er borgerinddragelsen sket gennem følgegrupper, ligesom 2 kommuner har anvendt internetbaserede spørgeskemaer. I de 3 kommuner er anvendt følgende metoder:

Metode	Græsted-Gilleleje Kommune	Frederikssund Kommune	Rønnede Kommune
Interviews med skoler og ældre	X		X
Følgegruppe	X	X	X
Internetbaseret spørgeskema	X	X	
Husstandsomdelt pjece		X	
Hjemmeside med rapporter, kort osv.		X	X
Generel opfordring til henvendelse angående trafikale problemer	X	X	X

Græsted-Gilleleje Kommune opnåede 121 besvarelser gennem internetspørgeskemaet, og Frederikssund Kommune opnåede 176 besvarelser. Græsted-Gilleleje og Frederikssund afholder 3 følgegruppemøder, mens Rønnede afholder 6 møder.

På dette grundlag er styrker og svagheder ved hhv. internetbaserede spørgeskemaer og følgegrupper undersøgt. Det er valgt at gennemføre spørgeskemaundersøgelserne via internettet, fordi der knytter sig en række fordele hertil, bl.a.:

- Borgeren har lettere ved at indsende spørgeskemaet – der trykkes blot på en knap.
- Der kan vedlægges meget information via links – fx kort, billeder og rapporter.
- Databehandlingen lettes, fordi borgeren selv indtaster sit svar i databasen.
- Portoen spares.
- Internettet bliver mere og mere udbredt som kommunikationsmedie – i dag har 73% af befolkningen internetadgang.

Internetbaserede spørgeskemaundersøgelser

Begge undersøgelser blev annonceret gennem den lokale presse. Desuden sendte Frederikssund Kommune et debatoplæg til samtlige husstande, hvori der blev gjort opmærksom på undersøgelsen. Græsted-Gilleleje Kommune tog direkte kontakt til skolerne og de kommunalt ansatte, og der kunne spores en forøgelse af antallet af svar umiddelbart efter denne kontakt.

De unge og ældre er underrepræsenterede i begge undersøgelser. De ældre har i lavere grad end den resterende del af befolkningen adgang til internettet, hvilket er en stor del af forklaringen. De unge har formentligt overladt det til forældrene at besvare spørgeskemaet. De manglende besvarelser fra unge og ældre kan have påvirket det samlede resultat. Imidlertid er der i begge kommuner taget kontakt til repræsentanter for disse grupper, således at deres holdninger er inddraget i handlingsplanerne. Ved fremtidige internetbaserede spørgeskemaundersøgelser er det relevant at tage mere direkte kontakt til de unge og ældre, således at disse inddrages aktivt i planlægningen. For de ældres vedkommende kan det være nødvendigt at supplere med et papirbaseret spørgeskema.

I Græsted-Gilleleje Kommune var der en ligelig kønsfordeling, mens der i Frederikssund Kommune var flest mænd. En sammenligning af svarene fordelt på køn har dog vist, at der var meget lille forskel på svarene fra mænd og kvinder. Ud fra respondenternes baggrund er det konkluderet, at begge undersøgelser giver en pålidelig indikation af den generelle holdning hos kommunernes borgere – dog med det forbehold at visse aldersgrupper er underrepræsenteret. Disse gruppers holdninger er imidlertid efterfølgende klarlagt kvalitativt.

Resultat af spørgeskemaundersøgelserne

I Frederikssund Kommune traf borgerne en meget klar afgørelse, om at trafikikkerhed og tryghed skulle prioriteres højst, mens luftforurening, kollektiv trafik og visuelt miljø ønskedes

nedprioriteret. Der blev samtidig lagt vægt på, at de bløde trafikanter – især skolebørn – skulle tilgodeses. Endvidere blev det tilkendegivet, at mange kunne acceptere lavere hastighedsgrænser – dog kun på vejstrækninger, hvor der er sket mange uheld, eller hvor der færdes mange skolebørn.

4 Hastighedsgrænser

Hastighed hænger tæt sammen jo flere uheld og miljøforringelse. Hastighedsgrænserne tilpasses. Giv dit forslag til hastighedsgrænser. Du kan skrive dit bud på hastighedsgrænser.

På veje i åbent land generelt (se evt. eksempel her)

På vejstrækninger i åbent land, som krydser skoleveje

På de større veje i byerne generelt

På de større veje i byerne, som sømskoleveje

På mindre boligveje i byerne (se evt. eksempel her)

På veje i byerne, som krydser skoleveje

5 Utrygge skoleveje

Nogle skoleveje er udpeget som utrygge eller færdes mange skolebørn af stederne, bedes du give dit forslag til hastighedsgrænser.

Kryds

Odensvej / Heimdalsvej (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Heimdalsvej / Sh langs Sagavej (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
J.F. Willumsens Vej / Kocksvej (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bakkegade / Ågade (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ådalsvej / Ågade (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jernbanegade / Nygade (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strandvangen / Marbækvej (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strandvangen / Stenager (se evt. eksempel her)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Spørgeskema fra Frederikssund Kommune. Ved at klikke på et link har borgeren fået et kort med trafikvejene i Frederikssund Syd frem.

I Græsted-Gilleleje Kommune blev trafiksikkerhed og tryghed ligeledes prioriteret højt, og her mente respondenterne, at forbedringer først og fremmest skal opnås gennem indsats på de sorte pletter og skolevejene. Endvidere ønskedes hastigheden reduceret, samtidig med at der skabes et mere sammenhængende stinet. Derimod blev indsatser mod spritkørsel og større veje i byer nedprioriteret.

2 Indsatsområder for trafiksikkerhedsarbejdet

Kommunens undersøgelser har vist, at trafiksikkerheden kan forbedres ved at sætte ind på en række områder. Vælg de 3 af følgende områder, som du mener, at kommunen skal prioritere højest. (Der må højst vælges 3 indsatsområder)

Særligt uheldsbelastede steder ("sorte pletter")

Spritkørsel (kampagner, information og politikontrol)

Høj hastighed (differentierede hastighedsgrænser og fartdæmning)

Skoleveje (hvor skolevejene krydser de større veje)

Bløde trafikanter (bedre forhold, kampagner og information)

Større veje i byer (trafikanering på de større veje i byer)

Hvis du har yderligere kommentarer eller andre forslag til indsatsområder, kan du skrive det her:

Spørgeskema fra Græsted-Gilleleje Kommune. Udover at tage stilling til hvilke indsatsområder, kommunen bør prioritere højest, kan borgerne angive yderligere kommentarer i tekstboksen.

I begge kommuner har respondenterne fået mulighed for at angive, hvor på vejnettet de føler sig utrygge. Dette har resulteret i en meget detaljeret udpegning af utrygge lokaliteter, suppleret med respondenternes egen vurdering af årsagerne til utrygheden, samt mulige virkemidler. Ca. 80 borgere i hver kommune har – udover at besvare de generelle spørgsmål – benyttet de supplerende tekstbokse til at angive yderligere oplysninger om utrygge steder på vejnettet, herunder årsager til utrygheden. Sammen med de øvrige kortlagte problemer på vejnettet udgør borgernes udpegning af utryghed et solidt grundlag for prioritering af fremtidige projekter.

Resultater af følgegruppearbejdet

Alle 3 kommuner har afholdt følgegruppemøder med deltagelse af repræsentanter for borgere, samt øvrige interessenter – fx DSB, amt, ældegeråd samt skoler og daginstitutioner. I Rønnede Kommune deltog desuden 2 repræsentanter fra lokalpressen, hvilket i høj grad har medvirket til at viderebringe og forankre arbejdet i resten af kommunen. Desuden er resultaterne af følgegruppearbejdet i Rønnede og Frederikssund Kommune lagt på internettet. Mange borgere har benyttet sig af dette – eksempelvis var der ca. 400 besøgende på Rønnede Kommunes hjemmeside for handlingsplanen inden for de første 2 uger.

I Frederikssund og Rønnede Kommune blev borgerrepræsentanterne valgt på demokratisk vis, idet alle kommunens borgere indledningsvis blev inviteret til et informationsmøde. På mødet valgte borgerne selv repræsentanten for deres lokalområde. Hensigten med dette var bl.a. at forankre arbejdet i følgegruppen hos flest mulige borgere fra hvert lokalområde.

På hvert følgegruppemøde er det hidtidige arbejde indledningsvis blevet præsenteret, hvorefter borgerne har haft mulighed for at kommentere arbejdet. Herigennem har det været muligt at afklare tvivlsspørgsmål løbende. Gennem referater af følgegruppemøderne har alle haft mulighed for at tilkendegive, hvis de har været uenige i konklusionerne.

Det har været hensigten at give borgerne den nødvendige baggrundsviden om arbejdet med trafik. Evalueringen af følgegruppearbejdet har vist, at 8 af 11 adspurgte borgerrepræsentanter føler, at de har opnået større viden om arbejdet med trafik gennem deres deltagelse i følgegruppen.

Det første hovedtema har været kortlægning af problemstederne. Her har borgerrepræsentanterne i høj grad suppleret kommunens kortlægning med mulige årsager til problemerne, samt forslag til løsninger. Borgerne har desuden opnået bedre kendskab til problemerne i de øvrige lokalområder, hvilket er vigtigt i forhold til forståelsen for, at kommunen er nødt til at prioritere nogle projekter højere end andre.

Det andet hovedtema har været formulering og prioritering af målsætninger og indsatsområder. Her virker det som om, at borgernes interesse er mindre, og der er derfor kommet færre input fra følgegrupperne til denne del af handlingsplanerne. Dette begrundes i evalueringen af følgegrupperne, hvor flere borgere lægger vægt på, at de i højere grad er interesserede i at diskutere konkrete problemer og løsninger frem for overordnede temaer. Endvidere har Rønnede Kommune (hvor der kun blev anvendt følgegruppe) fremhævet, at kommunen i høj grad har været nødt til at analysere sig frem til de samlede konklusioner vedrørende målsætninger og indsatsområder. Forslag til konkrete projekter er tredje hovedtema, men det er endnu ikke behandlet i følgegrupperne.

Kommunens teknikere vurderer, at de har fået stort kendskab til borgernes holdninger ud fra følgegruppearbejdet. Eksempelvis lægges vægt på, at borgerne har fået mere viden om forskellen mellem sikkerhed og tryghed. Desuden fremhæves, at borgernes indblik er blevet større, hvilket afspejles ved en mere afdæmpet diskussionsform, jo længere frem i processen man er nået. Samtidig viser evalueringen, at borgerne føler, at de er blevet hørt i diskussionerne. Dog mener de involverede borgere kun i begrænset omfang, at de har kunnet sætte deres præg på emnerne for diskussionerne i følgegruppen, hvilket formentligt hænger sammen med, at der endnu ikke er diskuteret konkrete projekter.

Konklusion

På baggrund af arbejdet med borgerinddragelse i de 3 kommuner er det konkluderet, at anvendelse af internettet *kan* medvirke til at give bedre borgerinddragelse. Et stort antal borgere er inddraget, fx er utrygheden på vejnettet udpeget på grundlag af mere end 100 borgeres vurdering. Dette er langt flere borgere, end der typisk inddrages i trafikplanlægningen. Det tyder samtidig på, at mange af deltagerne typisk ikke tidligere har været inddraget i kommunens planlægning. Således udtrykker en tekniker fra en kommune, at "den travle børnefamilie synes at være repræsenteret i højere grad end i den tidligere planlægning".

Da der i internetundersøgelsen kan inddrages mange borgere, fås nogle meget konkrete resultater, som er et udtryk for et stort antal borgeres holdninger. Nogle aldersgrupper har været underrepræsenterede i internetundersøgelserne, men netop fordi dette er fastlagt, kan de manglende aldersgruppers holdninger efterfølgende klarlægges.

I en følgegruppe er resultaterne baseret på diskussioner, og derfor kan konklusionerne i højere grad være udtryk for et mindre antal borgeres holdninger. Evalueringen af følgegruppearbejdet har indikeret, at de fleste borgere først og fremmest har deltaget med henblik på at arbejde for, at egne interesser inddrages i handlingsplanen (hvorefter lokalområdets generelle interesser også søges varetaget). Nogle borgere har deres egne "kæpheste", og dermed er der ingen garanti for, at borgerne er repræsentative for deres lokalområde. Samtidig er det ikke muligt at sige, *hvilke* interesser i lokalområderne, der ikke høres, hvorfor det er umuligt at klarlægge interesserne efterfølgende.

I denne sammenhæng skal det nævnes, at en kommune har oplevet, at følgegruppemedlemmerne ikke har været lige stærke i diskussionerne. Dette kan have indflydelse på de konklusioner, som er udledt i følgegruppen. I en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse deltager alle på lige vilkår, da der ikke er personlig kontakt mellem borgerne indbyrdes.

På denne baggrund er det konkluderet, at det gennem internetundersøgelsen er muligt at opnå en større grad af repræsentativitet, samt efterfølgende korrigere i forhold til særlige befolkningsgrupper, hvis det findes nødvendigt.

Internettet som medie til borgerinddragelse kan imidlertid ikke anvendes alene. Gennem følgegruppearbejdet kan flere detaljer diskuteres, idet der lægges mere vægt på dialog. Fx kan der i en følgegruppe bruges mere tid på at kommentere detaljerne i en kortlægning af samtlige problemer med uheld, barrierevirkning, skoleveje og støj på vejnettet. Det er derimod ikke realistisk at bede om specifikke kommentarer til alle problemsteder i en spørgeskemaundersøgelse.

Endnu en fordel ved at anvende en følgegruppe er, at alle interessenter – dvs. borgere, repræsentanter for skoler, amt, ældrecenter osv. – diskuterer problemstillingerne i samme forum. Dermed opnår hver interessent større kendskab til de øvrige interessents behov. Fx kan en borgerrepræsentant opnå kendskab til problemerne i de øvrige lokalområder, og dermed øges muligheden for, at de enkelte interessenter opnår større forståelse for, at der også i andre dele af kommunen findes problemer, som kræver en løsning. Måske opnås endda forståelse for, at nogle af disse problemer bør løses før egne problemer.

Den direkte kontakt mellem kommunens teknikere og borgere samt andre interessenter bevirker, at planen forankres hos borgerne. En kommune fremhæver, at borgerne føler, at det er deres opgave, og at der opnås en følelse af nærdemokrati. Dette er medvirkende til at gøre realiseringen lettere. I en anden kommune lægges vægt på, at følgegruppen også kan skabe bedre forankring af handlingsplanen i andre kommunale sektorer.

På baggrund af erfaringerne med de to metoder til borgerinddragelse er karakteristika ved de to metoder opstillet:

	Internetbaseret spørgeskema	Følgegruppe
Antal	Ingen begrænsning.	Få udvalgte.
Repræsentativitet	Ret repræsentativ – der kan korrigeres/suppleres.	Måske repræsentativ – der kan ikke korrigeres.
Deltagerne	Mange typer borgere (dog få unge og ældre).	"Tordenskjolds soldater" eller lokalområdets repræsentant?
Diskussion	Ingen diskussion. Alle deltager på samme vilkår.	Den detaljerede, indbyrdes diskussion mellem medlemmerne kan øge forståelsen for de øvrige interessenters ønsker og behov. Dog kan nogle medlemmer være "stærkere" end andre.
Kommunikation	Information kan vedlægges. Spørgsmål kan ikke afklares.	Information formidles, og spørgsmål afklares undervejs.
Datastruktur	Høj grad af strukturering - sammenligneligt.	Lav grad af strukturering.
Egnethed	Bedst ved fastsættelse af overordnede mål, indsatsområder og virkemidler, samt hastighedsgrænser og udpegning af utrygge lokaliteter.	Bedst ved uddybende diskussion af årsager til problemer, samt ved konkrete diskussioner vedr. valg og udformning af konkrete projekter (realisering).
Konklusioner	Konklusioner på grundlag af antal besvarelser.	Konklusioner på grundlag af diskussion og tolkning.

Anbefaling

Internetbaserede spørgeskemaer og følgegrupper kan anvendes enkeltvis, men det bedste resultat fås ved at lade metoderne supplere hinanden.

Hvis det besluttet at anvende begge metoder til borgerinddragelsen, viser erfaringerne fra de 3 kommuner, at det kan være hensigtsmæssigt at anvende internettet til at klarlægge borgernes holdninger til målsætninger, indsatsområder og virkemidler, samt udpegningen af utrygge steder. Følgegruppearbejdet bør i stedet fokuseres på mere detaljerede diskussioner af konkrete problemsteder og diskussioner om udformning af konkrete projekter, da borgerne er mest interesserede i disse emner. Denne fordeling stemmer overens med evalueringen af følgegruppearbejdet, hvor flere borgere har efterlyst mere tid til konkrete projekter frem for "overordnede penselstrøg". Således frigør følgegruppen mere tid til de konkrete diskussioner. De mere overordnede temaer klarlægges i et bredere forum – gennem en spørgeskemaundersøgelse – og bliver dermed mere underbygget.