



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

“Dengang jeg var

BORGER”

- En kritisk diskursanalyse af dialogmøder
som borgerinddragelse i Bornholms
Regionskommune

Kandidatafhandling
Cand.merc.(kom.)

Studerende: Cecilie Mourits-Andersen
ID: cemo06ab

Vejleder: Karl-Heinz Pagner
Afleveret: 12. november 2012
Antal anslag: 180.914 / 80 NS

"Dengang jeg var borger"

- En kritisk diskursanalyse af dialogmøder som borgerinddragelse i Bornholms Regionskommune

"When I Was a Citizen"

- A critical discourse analysis of dialogue meetings as public participation at the municipality of Bornholm, Bornholms Regionskommune

Kandidatafhandling
Cand.merc.(kom.)

Afleveret 12.november 2012
80.914 anslag / 80 normalsider

Studerende:

Vejleder:

Cecilie Mourits-Andersen

Karl-Heinz Pogner

Tak...

En stor tak til Niels og Rikke, som har brugt adskillige timer på at hjælpe med forarbejdet til denne afhandling på trods af en travl kalender. Jeres hjælpsomhed og imødekommenhed har betydet meget.

Tak også til borgere og politikere på Bornholm. Til de, der har åbnet deres hjem eller arbejdsplads for mig i forbindelse med interview, de, der har tilbudt mig lift rundt på øen, og de, der på anden vis har budt mig velkommen. I har vist, hvorfor Bornholm er noget helt særligt.

Tak til min vejleder, Karl-Heinz Pagner, for hjælp, vejledning og ikke mindst din store tålmodighed gennem hele processen.

Sidst, men ikke mindst tak til min kæreste og familie for jeres enorme støtte hele vejen.

Executive Summary

This Master's thesis is a critical discourse analysis of dialogue as public participation at an island municipality in Denmark. In light of Danish municipalities' increased orientation toward dialogue, the municipality serves as a case study examining the attempt to engage citizens and politicians in dialogue through a series of public dialogue meetings. Using Cissna & Anderson's definition of dialogue as a communicative process, through which participants' mutual respect and willingness allow a mutual reality to unfold, it is examined how the formal institutional frame of a municipality affects the dialogue.

Norman Fairclough's triadic model of critical discourse analysis forms the theoretical ground of an analysis of the dialogue meetings as text, discursive practice and social practice. The textual analysis uncovers that citizens and politicians have opposing concepts of dialogue but share the belief that the two groups are fundamentally different. The analysis of the discursive practice surrounding the meetings reveals how the parties use different discourses to make binary constructs of each other and the meetings. Citizens draw on social discourses to construct the meetings as an arena for equality and understanding while politicians draw on economic discourses to describe the dialogue meetings as political and economic information meetings with only little reference to an increased mutual understanding. As a result, the construction of the meetings revolve around a dichotomy of regulated, asymmetrical versus symmetrical, unregulated communication, reflecting the dichotomy citizen versus politician that characterizes their mutual relationship.

Drawing on theory of public administration, the analysis of the social practice, in which the attempt on dialogue is embedded, uncovers how the meetings are part of a discursive and non-discursive social practice in Denmark and other Western countries relating to the public governance paradigm. It is demonstrated how the paradigm has gained influence in municipal administration since the structural reform of Danish counties and municipalities in 2007, leading to the embodiment of dialogue in the municipal order of discourse and social practices. The dialogue meetings are then compared with Habermas' theory in order to show how the hegemonic struggle to define them is a struggle between the system and lifeworld. Whether this struggle will result in a systemic colonization of the life world or an expansion of the lifeworld into the system cannot be concluded until the negotiations surrounding the meetings establish its genre as rooted in either regulated asymmetrical communication or dialogue. The thesis concludes that no matter the result of this struggle, the negotiation of the dialogue meetings and the slight political opening towards a mutual understanding constitute a transformation of the political order of discourse. This suggests a change in the social practice of municipal and other public bodies -in Denmark as in other countries where public administration has taken a turn toward citizen dialogue.

Indhold

1 Indledning	4
1.1 Problemfelt	4
1.2 Definitioner	5
1.3 Afgrænsning	6
2 Metode	6
2.1 Socialkonstruktivisme	7
2.2 Videnskabsteoretisk orientering	8
2.3 Casestudie	8
2.4 Empiri	9
2.4.1 Individuelle interview	9
2.4.1.1 Interview med repræsentanter fra Bornholms Regionskommune	10
2.4.1.2 Interview med borgere	11
2.4.1.3 Interviewenes forløb	12
2.4.2 Fokusgruppeinterview	13
2.4.2.1 Fokusgruppeinterviewets forløb	14
2.4.3 Transskription af interview	14
2.4.4 Observationer	15
2.5 Analysestrategi	16
2.5.1 Tematiske netværk	16
2.5.2 Kodning af interview	17
3 Teori	18
3.1 Dialog som borgerinddragelse	18
3.2 Kritisk diskursanalyse	20
3.2.1 Tekst	22
3.2.2 Diskursiv praksis	22
3.2.3 Social praksis	23
3.3 System og livsverden	24
4 Case-beskrivelse	25
4.1 Bornholms Regionskommune	25
4.2 Foreningslivet på Bornholm	26
4.3 Kommunale udfordringer	26
4.4 Borgerdialog	27
5 Analyse	28
5.1 Dialogmøder som tekst: Tematisk netværksanalyse	29
5.2 Medlemmerne af Demokratigruppen	29

5.2.1	Dialogprocessen skal styres	30
5.2.2	Borgernes rolle i dialogen er at være sparringspartnere	32
5.2.3	Dialogen skal styrke de politiske forhold	33
5.2.4	Borgerforeningernes stemme i dialogprocessen varetages af nogle få udvalgte.....	35
5.2.5	Der er et skel mellem borgere og politikere	36
5.2.6	Opsummering: MD skal styre dialogen for at opnå de ønskede målsætninger	38
5.3	Borgere der har deltaget i dialogmøderne	39
5.3.1	Politikerne, herunder MD, begrænser borgernes handle- og beslutningskraft.....	40
5.3.2	Borgernes rolle i dialogen er at være medskabere.....	41
5.3.3	MD ønsker ikke en egentlig dialog.....	42
5.3.4	Borgerforeningens rolle i dialogen varetages af nogle få udvalgte	44
5.3.5	Der er et skel mellem borgere og politikere	45
5.3.6	Opsummering: Dialogen skal være en lige proces, hvor en fælles forståelse opstår gennem parternes vilje til at lytte	47
5.4	Borgere der ikke har deltaget i dialogmøderne	48
5.4.1	Borgerne vil gerne engagere sig, hvis de føler det nytter.....	49
5.4.2	Det nytter ikke at gå i dialog med politikere	50
5.4.3	Der er et skel mellem borgere og politikere	52
5.4.4	Opsummering: Borgerne står alene med deres problemstillinger	54
5.5	Opsummering: Tekst.....	54
5.6	Diskursiv praksis: Analyse af overordnet tematisk netværk	55
5.6.1	Konstruktionen af dialogmøder som genre	57
5.6.2	Dialogmøderne som konstruktion af borgere og politikere	59
5.6.3	Dialogmøderne som grundlag for forståelse	61
5.6.4	Opsummering: Diskursiv praksis.....	62
5.7	Social praksis.....	63
5.7.1	Dialogmøder som public governance	64
5.7.2	Dialogmøder som arena for ideologisk kamp	66
5.7.3	Borger-politiker-konstruktion som system og livsverden.....	68
5.7.4	Transformation af den kommunale diskursorden	69
5.7.5	Opsummering: Social praksis.....	70
6	Diskussion	71
6.1	Magtens rækkevidde i system og livsverden	71
6.2	Anbefalinger: Dialogmøder som kvalitativ borgerinddragelse	73
7	Konklusion	75
8	Perspektivering	78
9	Litteraturliste	80

Bilagsoversigt

1. Interview til baggrund

- Bilag 1a: Første interview med de praktiske arrangører af dialogmøderne
- Bilag 1b: Andet interview med de praktiske arrangører af dialogmøderne
- Bilag 1c: Interview med foreningsperson med tilknytning til lokale borgerforening og BBS

2. Interview med MD

- Bilag 2a: Interview med MD
- Bilag 2b: Interview med andet MD
- Bilag 2c: Interview med tredje MD
- Bilag 2d: Interview med fjerde MD

3. Interview med borgere, der har deltaget i dialogmøderne

- Bilag 3a: Interview med borger
- Bilag 3b: Interview med anden borger
- Bilag 3c: Interview med tredje borger
- Bilag 3d: Interview med fjerde borger
- Bilag 3e: Fokusgruppeinterview

4. Interview med borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne

- Bilag 4a: Interview med borger
- Bilag 4b: Interview med anden borger
- Bilag 4c: Interview med tredje borger
- Bilag 4d: Interview med fjerde borger

5. Observationer fra dialogmøder

- Bilag 5a: Observationer fra lokalt dialogmøde i Nexø
- Bilag 5b: Observationer fra ø-dækkende dialogmøde i Aakirkeby

6. Baggrundsdokumenter til tematiske netværk

- Bilag 6a: Oversigt over temaer for hver gruppe af interviewpersoner
- Bilag 6b: Baggrundsdokument for tematisk netværk over interview med MD
- Bilag 6c: Baggrundsdokument for tematisk netværk over interview med borgere, der har deltaget i dialogmøderne
- Bilag 6d: Baggrundsdokument for tematisk netværk over interview med borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne

7. Andre dokumenter

- Bilag 7a: Oversigt over mediernes omtale af borgerdialog fra 2000-2011
- Bilag 7b: Kommunernes referencer til borgerdialog på deres hjemmesider

Alle bilag findes i den vedlagte bilagsmappe.

1 Indledning

Efter Strukturreformen i 2007 er der opstået et nyt fokus blandt landets kommuner. Reduktionen i antallet af kommuner fra 275 til 98 har medført flere borgere per kommune og færre kommunalbestyrelsesmedlemmer (Indenrigs- og Sundhedsministeriet [ISM], 2004). Borgerinddragelse er således blevet en metode til at mindske distancen mellem borgere og politikere (ibid.). I kommunernes forsøg på at inddrage borgerne er dialog mellem borgere og politikere kommet til at spille en særlig rolle (Agger & Hoffman, 2008).

Kommunernes fokus på dialog dog kan virke paradoksalt, fordi dialogen, som er en kommunikationsform præget af ligeværd (Cissna & Anderson, 2002: 9-11), skal finde sted mellem de relativt få medlemmer af kommunernes kommunalbestyrelser og borgerne, der for de fleste kommuners vedkommende voksede betydeligt i antal med kommunesammenlægningen. Denne udfordring afhjælpes ikke ligefrem ved, at dialogen er initieret af kommunerne, hvilket gør dem til den inviterende part og medfører en risiko for, at de kommer til at sætter dagsordenen, mens borgerne bliver passive aktører, der blot møder op og lytter. Dette står i skarp kontrast til en dialogisk proces som symmetrisk tovejskommunikation. Et andet aspekt af dette paradoks er kontrasten mellem de bureaukratiske, institutionelle rammer, som kommunerne udgør, og spontaniteten og de frie rammer, der karakteriserer dialog (ibid.).

Paradokset peger altså på flere udfordringer i kommunernes forsøg på at bruge dialog mellem borgere og politikere som et middel til borgerinddragelse. Da dialog allerede udgør en fast bestanddel af flere kommuners arbejde (Agger & Hoffmann, 2008), er det nærliggende at undersøge, hvordan en kommune konkret bærer sig ad med at komme i dialog med borgerne, og hvordan processen forløber. Denne afhandling vil derfor se nærmere på forholdene for dialog mellem politikere og borgere i en kommunal kontekst.

1.1 Problemfelt

Med udgangspunkt i en konkret case, Bornholms Regionskommune (BRK) og dennes dialogmøder som et redskab til borgerinddragelse, undersøges det, hvordan medlemmerne af den såkaldte Demokratigruppe (MD), der er nedsat af kommunalbestyrelsen for at varetage dialogmøderne, håndterer de udfordringer, der er forbundet med borgerdialogen, samt hvilken rolle parterne spiller på dialogmøderne og i

forhandlingen af, hvordan dialogmøderne skal foregå. Som ramme for afhandlingens behandling af emnet benyttes følgende problemformulering:

Hvordan kan man tilrettelægge dialog mellem en kommune og borgerne for at opnå en styrket borgerinddragelse?

Til problemformuleringen knytter sig følgende underspørgsmål:

- *Hvordan forsøger Bornholms Regionskommune at skabe dialog med de bornholmske borgere gennem dialogmøder?*
- *Hvilke forventninger har hhv. politikere og borgere til dialogmøderne?*
- *Hvordan konstrueres dialogen og dens parter ift. dialogmøderne?*
- *Hvordan kan dialogmøderne ses i en større samfundsmæssig kontekst?*

Underspørgsmålene har til formål at beskrive BRK's dialogmøder som et konkret eksempel på borgerdialog (underspørgsmål 1), analysere de involverede parter forventninger til dialogmøderne (underspørgsmål 2), analysere hvordan parterne diskursivt konstruerer dialogmøderne og hinanden (underspørgsmål 3) og analysere, hvordan BRK's orienteringen mod dialog er et led i en social praksis i samfundet (underspørgsmål 4). På baggrund af underspørgsmålenes beskrivelser og analyser besvares problemformuleringens overordnede spørgsmål gennem konkrete anbefalinger til tilrettelæggelsen af dialog mellem politikere og borgere.

1.2 Definitioner

Problemformuleringen indeholder flere begreber, der er åbne over for fortolkning. Denne afhandling søger ikke at give endegyldige definitioner på disse begreber, men for at anskueliggøre problemformuleringen uddybes afhandlingens perspektiv på begreberne ud fra følgende definitioner:

Begrebet 'kommune' defineres i denne afhandling som en politisk og administrativ enhed under staten, hvis virke dækker et bestemt geografisk område. Den videre brug af begrebet 'kommunen' vil i denne afhandling referere til BRK. 'Borgere' defineres som bornholmere, der ikke har nogen anden tilknytning til BRK end deres borgerskab. Dvs. at de ikke er medlem af kommunalbestyrelsen eller nogen politiske råd eller udvalg under kommunen.

Begrebet 'dialog' mere diffust og dermed sværere at definere præcist. Der hersker ikke konsensus blandt teoretikere om definitionen på dialog. I stedet synes flere at være enige om, at dialog ikke kan defineres nøjagtigt, men blot kan beskrives i kraft af bestemte karakteristika, som åbenhed, respekt og skabelsen af en fælles forståelse gennem en dialogisk proces (Arnett et al, 2008). For at understrege den processuelle karakter af dialog, tager afhandlingen udgangspunkt i Cissna & Andersons (2002) definition af dialog:

"Dialogue is no calculus for manipulation, although persuasion often happens within its sphere. It depends on respect and a willingness to allow a mutual reality and possibility to unfold, rather than the imposition of opinions and attitudes on the other." (Cissna & Anderson, 2002: 57).

Cissna & Anderson understreger, at dialog er en uforudsigelig størrelse, der opstår snarere end at fremtvinges, og som medfører et skabelsen af en fælles virkelighed, der ligger ud over parternes individuelle interesser og forskelligheder (ibid.: 9-11). Der er altså tale om en udviklingsproces, hvorigennem parterne overkommer forsøg på manipulation gennemtvungelse af holdninger og opnår en fælles forståelse og respekt, gennem åbenhed og respekt for modparten (se afsnit 3.1).

1.3 Afgrænsning

Da specialets primære undersøgelsesobjekt er dialog mellem politikere og borgerne på Bornholm, vil opgavens fokus være på selve det initiativ, der skal fremme dialog: BRK's dialogmøder. Opgaven søger således ikke at afdække andre led i borgerinddragelsen. Det anerkendes, at medierne kan spille en betydelig rolle i opfattelsen af dialogmøderne (Fairclough, 1992: 105-13). Pga. pladsmangel vil afhandlingen dog udelukkende koncentrere forsøget på at skabe en direkte dialog mellem borgere og politikere på dialogmøderne.

2 Metode

I dette afsnit afklares det videnskabsteoretiske udgangspunkt for afhandlingens undersøgelser, som ligger til grund for empiriindsamlingen og den videre behandling af problemformuleringens emne. Indledningsvist forklares afhandlingens videnskabsteoretiske antagelser samt deres indflydelse på empiriindsamlingen og analysen. Dernæst gøres der rede for afhandlingens brug af et casestudie til besvarelse af

problemformuleringen efterfulgt af en beskrivelse af empiriindsamling og behandling af empirien, herunder overvejelser om det empiriske grundlag.

2.1 Socialkonstruktivisme

Den socialkonstruktivistiske epistemologi antager, at mennesker skaber viden gennem deres daglige interaktion med andre ud fra en kulturel og historisk kontekst. Fænomener har således ingen iboende betydning, men kun den betydning, vi som mennesker tillægger dem – den betydning, vi har *konstrueret* gennem social interaktion (Burr, 2003: 5). Ligeledes er viden er ikke statisk, men en relativ størrelse, der ændrer sig med tiden og ændringer i sociale normer, og den kan således ikke ”opdages” ved at følge bestemte forskrifter, som positivismen foreskriver (ibid.: 3-4).

Sproget har en central placering i socialkonstruktivismen. I stedet for at betragte sproget som et passivt redskab til at udtrykke tanker, anser socialkonstruktivismen sproget som det, der strukturerer vores tankemønstre og danner selve grundlaget for vores tanker. Samtidig bruger vi sproget til forhandle mening og dermed danne vores egen subjektive virkelighed, og sprog kan således betragtes som en handling i sig selv, en *sproghandling* (ibid.: 8; 46-56). Alligevel indeholder paradigmet forskellige tilgange til sprog. To af de dominerende tilgange er symbolsk interaktionisme og diskursteori (ibid.: 13-15). Symbolsk interaktionisme fokuserer på, hvordan vi skaber en identitet i vores daglige interaktion med andre ved sprogligt at iscenesættelse os selv og vores omverden i en slags ”hverdagens dramaturgi” (Rasborg, 2004: 365). Ifølge denne form for socialkonstruktivisme spiller vi i vores sociale liv forskellige ”roller” for at give bestemte indtryk af os selv. Disse indtryk fortolkes så af ”publikum”, som består af vores omverden. Gennem dette symbolske ”skuespil” indgår vi i forskellige identitetsskabende roller, som alle konstrueres i samspil med andre (ibid.: 365-367).

Diskursteori fokuserer på, hvordan vi bruger forskellige diskurser til at konstruere viden og dermed gøre krav på sandheden (Burr, 2003: 64-65). Diskurs referer til meninger, metaforer repræsentationer, billeder, historier, udtalelser etc., der portrætterer begivenheder, personer eller fænomener i et bestemt lys ved at beskrive dem på en bestemt måde. Den diskurs, man benytter, har konsekvenser for, hvad man betragter som sandt og falsk, og udgør derfor rammerne for ens handlemæssige råderum. Diskurser skaber således både muligheder og begrænsninger for de, der bruger dem (ibid.).

2.2 Videnskabsteoretisk orientering

Det metodologiske udgangspunkt for denne afhandling er, at viden konstrueres gennem sprog. Afhandlingen vil således behandle BRK's dialogmøder som et socialt konstrueret fænomen, der kun har værdi i kraft af den betydning, mødernes parter tillægger det. Det analytiske fokus vil derfor være, hvordan de deltagende parter diskursivt konstruerer dialogmøderne, og hvordan deres brug af forskellige diskurser bidrager til denne konstruktion ved at producere og reproducere eksisterende praksisser (Burr, 2003: 5).

Videnskabsteoretisk placerer afhandlingen sig inden for den erkendelsesteoretiske socialkonstruktivisme (Collin, 2010: 41). Da det primære fokus, er dialog som diskursivt fænomen, placerer afhandlingen sig endvidere inden for den diskursteoretiske gren af socialkonstruktivismen. Frem for at undersøge parternes interne positionering gennem rollespil, fokuseres der således på, hvordan aktørerne trækker på forskellige diskurser i konstruktionen af dialogmøderne og hinanden og i denne proces forhandler en social virkelighed, der enten viderefører eller udfordrer eksisterende opfattelser af verden (Burr, 2003: 52-56). Til at undersøge disse forhold fra et kritisk perspektiv benyttes Faircloughs (2008) kritiske diskursanalyse, som behandles nærmere i afsnit 3.2.

2.3 Casestudie

Som en naturlig konsekvens af problemformuleringens fokus på sprog som det, der konstruerer den sociale verden, er afhandlingen baseret på en kvalitativ metode, idet den kvalitative tilgang fokuserer på de subjektive meninger og værdier, aktører tilskriver fænomener (Johnson et al, 2006: 132). Besvarelsen af problemformuleringen tager udgangspunkt i BRK's dialogmøder, og behandlingen af emnet foregår således som et kvalitativt casestudie. Da analysen er centreret omkring én case med flere analytiske fokuspunkter, er der tale om et "single-case embedded" casestudie (Yin, 2009: 47-52).

Et casestudie udgør ifølge Yin (ibid: 18) en empirisk og dybdegående undersøgelse af et nutidigt fænomen i en autentisk kontekst. Afhandlingens brug af BRK's dialogmøder som case tager således udgangspunkt, at dialogmøderne er udtryk for borgerdialog som et nutidigt fænomen, og at møderne kan undersøges i den kontekst, hvori de finder sted. Yin (ibid.) understreger endvidere, at casestudiet især er relevant, når grænsen mellem fænomenet og dets kontekst ikke er klar. Dette gælder ligeledes for BRK's dialogmøder, der kan ses som led i en stigende orientering mod borgerdialog blandt danske kommuner

(Agger & Hoffmann, 2008: 1). Dette behandles nærmere i analysen af dialogmøderne (se kapitel 5).

Som casestudie kan BRK's dialogmøder både betragtes som repræsentativ og unik (Yin, 2009.: 47-48). Repræsentativ fordi fokuset på borgerdialog går igen blandt adskillige danske kommuner. Unik fordi dialogmøderne er baseret på BRK's egen tilgang til borgerdialog, og fordi processen beror på en forhandling mellem MD og borgere på Bornholm, der alle er unikke, sociale aktører. Målet med afhandlingens brug af en case er dog ikke at generalisere resultaterne til et bredere udsnit af danske kommuner. Derimod tjener casestudiets dybdegående behandling af en enkelt case som en dybdegående behandling af, hvordan borgerdialog *kan* tage form i en kommunal kontekst. Der er altså fokus på de kvalitative aspekter af casestudiet, og målet er således en analytisk frem for statistisk generalisering af studiets resultater (Ibid.: 43-44).

2.4 Empiri

Det empiriske grundlag beror på forskellige typer empirisk materiale: Kvalitative interview, herunder flere individuelle og et fokusgruppeinterview, som udgør afhandlingens primære empiri, samt observationer. Selvom alle empirityperne kan samles under den kvalitative tilgang, er de traditionelt set knyttet til forskellige epistemologiske antagelser (Järvinen & Mik-Meyer, 2005a: 10). I tråd med afhandlingens videnskabsteoretiske orientering, er samtlige metoder i denne afhandling anvendt ud fra et socialkonstruktivistisk udgangspunkt. Det indebærer, at empirien betragtes som værende skabt i samspillet mellem afhandlingens forfatter og de personer, der er gjort til genstand for dens analyse. Dette medfører desuden en anerkendelse af, at undersøgeren selv har haft en indflydelse på udformningen af det empiriske grundlag (ibid.). Ligeledes anerkendes det, at tolkningen af empiri og teori er en subjektivt proces, og at afhandlingen derfor udgør et subjektivt bidrag til forhandlingen af den sociale virkelighed, der omgiver dens emne (Jørgensen & Philips, 1999: 32-33). I de følgende afsnit forklares den metodiske fremgangsmåde for indsamlingen af empiri, herunder hvilken rolle afhandlingens socialkonstruktivistiske antagelser har spillet i empiriindsamlingen.

2.4.1 Individuelle interview

I tråd med til den socialkonstruktivistiske orientering, er formålet med de interview, der udgør afhandlingens primære empiri, ikke at "høste" eksisterende viden om den

interviewedes subjektive livsverden, men derimod at skabe viden gennem interaktionen mellem interviewer og den interviewede (Järvinen, 2005: 29-30).

For at berøre en bredere meningsdannelse omkring BRK's dialogmøder, er interviewene foretaget blandt MD, ud over at sidde i Demokratigruppen også er kommunalbestyrelsesmedlemmer, borgere, der har deltaget i dialogmøderne, og borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne. Rekrutteringen af interviewpersonerne er foregået ud fra princippet om snowball-sampling (King & Horrocks, 2010: 34). Forfatterens eget netværk på Bornholm – herunder kontaktpersoner fra BRK – er benyttet til at komme i kontakt i interviewpersoner. Ulempen ved denne metode er, at intervieweren ikke selv foretager en indledende screening af interviewpersonerne og derfor risikerer at få en overvægt af personer med samme holdning til emnet, hvilket kan medføre en skævvridning af resultaterne (ibid.). Dette er imødekommet ved at opstille klare screeningkriterier for interviewpersonerne, som beskrives i de følgende afsnit. I overensstemmelse med den kvalitative metode, er interviewene orienteret mod subjektivitet frem for objektivitet og genrealiserbarhed, som præger den kvantitative tilgang (Warren, 2002: 87-88). Screeningkriterierne for de interviewede borgere har derfor tjent det formål at sikre variation i interesseområder, primært hvad angår beskæftigelse, familieforhold og lokale interesse, og dermed tilgangen til dialogmøderne (se kapitel 3 for uddybning). For MD's vedkommende har screeningen vedrørt variation i partipolitiske tilhørsforhold. Kriterierne udgør således ikke et forsøg på at samle et repræsentativ udsnit af hverken politikere eller borgere på Bornholm.

2.4.1.1 Interview med repræsentanter fra Bornholms Regionskommune

De interviewede fra BRK udgør fire MD, dialogmødernes to praktiske arrangører, som begge er en del af embedsværket i BRK og har været med til at planlægge dialogmøderne, samt en foreningsperson, der gennem sin tilknytning til bornholmske borgerforeninger har taget del i mødernes planlægning. Foreningspersonen og de to arrangører er hovedsageligt interviewet for at give indblik i processen omkring dialogmøderne, inkl. involveringen af de bornholmske borgerforeninger, og deres interview fungerer således som baggrundsinterview (bilag 1a-c). Endvidere har de to arrangører i kraft af deres private og faglige netværk spillet en rolle ift. at skabe kontakt til andre interviewpersoner – MD såvel som borgere.

De fire MD er interviewet, fordi de har spillet en aktiv rolle i planlægningen og udførelsen af dialogmøderne (bilag 2a-d). For at undgå for stor partipolitisk enighed og dermed for stor enighed om behov og baggrund for dialogmøderne, er de udvalgt, så de dækker et bredt udsnit af det partipolitiske spektrum. Deres politiske tilknytning er hhv. Socialistisk Folkeparti, Socialdemokraterne, Radikale og Venstre.

2.4.1.2 Interview med borgere

Der er foretaget individuelle interview med i alt 13 borgere, hvoraf 8 har deltaget i dialogmøderne. 8 af interviewene er udvalgt til analyse på baggrund af deres indholdsmæssige relevans for problemformuleringen. Resten har tjent som led i snowball-samplingen og fungerer således udelukkende som baggrundsinformation. Af de 8 borgere, hvis interview indgår i analysen, har 4 interviewpersoner deltaget på et eller flere dialogmøder (bilag 3a-d). For at undgå et for stort sammenfald mellem interviewpersonernes interesser i at deltage i dialogmøderne, er de udvalgt ud fra en geografisk samt alders- og beskæftigelsesmæssig differentiering. Interviewgruppen består af en kvinde og tre mænd, der geografisk repræsenterer tre forskellige områder på Bornholm, hhv. Nord-, Øst- og Vestbornholm. Aldersmæssigt rangerer interviewpersonerne fra slutningen af 30'erne til midten af 70'erne. To af interviewpersonerne er selvstændige, en er på overførselsindkomst, mens dens sidste er lønmodtager. Tre af interviewpersonerne hjemmeboende børn, hvorfor debatten om skoler og daginstitutioner er relevant for dem alle¹. Dette samt det faktum, at der kun er én kvinde blandt interviewpersoner kan have betydning interviewpersonernes positionering under interviewet, og dermed for interviewenes indhold (Järvinen, 2005: 32). Dette er forsøgt kompenseret ved at sikre, at interviewpersonerne samlet set har en bred interesse i de emner, der blev drøftet på dialogmøderne. Til sammen er deres primære interesseområder således fordelt på hhv. erhvervsforhold, lokale initiativer, tilflytning samt skoler og daginstitutioner.

De fire borgere, der ikke har deltaget på dialogmøderne, er interviewet for at få et indblik i deres opfattelse af forholdet mellem politikere og borgere på Bornholm som uden for stående ift. dialogmøderne (bilag 4a-d). Denne gruppe interviewpersoner er ligeledes valgt ud fra deres private eller beskæftigelsesmæssige interesse i et eller flere af de emner, der blev drøftet på dialogmøderne. Gruppen består af tre mænd og en kvinde, og

¹ Sammenlægning af skoler og daginstitutioner har fyldt meget i den offentlige debat på Bornholm (bilag 2a-c; 3a-e; 4c) og er således også blevet behandlet på dialogmøderne (bilag 5a-b).

deltagerne rangerer aldersmæssig fra starten af 40'erne til starten af 60'erne. En af deltagerne er lønmodtager, to er selvstændige, og en er på førtidspension. Tre af deltagerne har hjemmeboende børn, og alle på nær én er bosat på Østbornholm. Den sidste er bosat på Midtbornholm².

Som kompensation for det demografiske og geografiske overlap, er de ligeledes valgt ud fra et kriterium om interesseområde. Deres interesser i de forskellige emner, der blev drøftet på dialogmøderne udgør således erhvervsforhold, skole- og daginstitutionsområdet samt pendler- og tilflytterforhold³.

2.4.1.3 Interviewenes forløb

Inden interviewene har der været elektronisk kontakt med alle deltagerne for at sætte dem ind i baggrunden for interviewet og dermed forberede dem på interviewsituationen (King & Horrocks, 2010: 48). For at gøre interviewsituationen åben over for spontane input og samtidig holde fokus inden for afhandlingens emne, er alle interview semi-strukturerede og foretaget på baggrund af overordnede spørgeguides, som angiver emnerne for interviewet og dermed giver interviewet en overordnet retning uden at udelukke spontane input (ibid.: 35). Baggrundsinterviewene, som er de længste interview, har haft en varighed på 60-200 min., så det har været muligt at nå omkring flere aspekter af dialogmøderne og borgerforeningernes rolle i processen. Interviewene med borgerne og MD har haft en varighed på 30-120 min., hvoraf de borgere, der har deltaget i dialogmøderne, er interviewet længst, da disse grupper har udvist den største taleløst. Samtlige møder med de interviewede har dog været længere end selve interviewene, da der er brugt en del tid på at tale om andet end afhandlingens emne for at etablere et tillidsforhold (ibid.: 48).

Alle interviewpersoner er blevet informeret om, at deres navne og stilling ikke nævnes i afhandlingen. Ligeledes indgår der ingen beskrivelse af interviewpersonerne i transskriptionen for hvert interview, blot en karakterisering af hvilken interviewgruppe, vedkommende tilhører, således at interviewpersonernes identitet ikke kan kædes

² Lokalt tilhørsforhold samt familiemæssige forhold vurderes som særligt vigtige for interviewpersonernes interesser, da den samfundsmæssige og politiske udvikling har påvirket nogle lokalsamfund mere end andre, og ændringer i antallet af skoler og daginstitutioner påvirker børnefamilier i højere grad end familier uden eller med ældre børn (bilag 5a-b).

³ Pendler- og tilflytterforhold blev drøftet sammen med emnerne daginstitutioner og demografi samt bopælspligt og tomme huse under dialogmødernes gruppedrøftelser og blev desuden taget op under mødernes plenum-diskussioner (bilag 5a-b).

sammen med deres besvarelser. Det har ikke været muligt, ej heller ønsket fra interviewpersonernes side, at hemmeligholde *hvem*, der blev interviewet over for lokalsamfundet, dels pga. rekrutteringsmetoden, dels fordi dette ville indebære, at hvert interview skulle foregå i hemmelighed og med et påbud om, at interviewpersonerne ikke måtte fortælle andre om interviewet.

2.4.2 Fokusgruppeinterview

Borgerne har ikke som MD haft mulighed for at mødes og forhandle en mening med dialogmøderne. Derfor er der foretaget et fokusgruppeinterview mhp. at lade borgere, der har deltaget i møderne, reflektere over dem (bilag 3e). Fordi deltagerne i et fokusgruppeinterview taler sammen ud fra en fælles kontekstuel forståelse, afspejler gruppens sociale interaktion de meningsforhandlinger, deltagerne dagligt indgår i med deres omverden. Således giver fokusgruppeinterviewet et indblik i deltageres holdning til dialogmøderne ud fra deltagerne interne meningsforhandlinger (Halkier, 2009: 10). Dynamikken i et fokusgruppeinterview afhænger dog af, at gruppen hverken er for homogen til at komme med forskellige syn på emnet eller for forskelligartet til at kunne føre en samtale (ibid.: 28). Gruppen er derfor sammensat, så deltageres demografiske profiler ikke ligger alt for langt fra hinanden, men at deltagerne dog er bosat forskellige steder på Bornholm for at mindske risikoen for, at lokale problemstillinger skulle dominere samtalen.

Interviewets fire deltagere består af to mænd, som tidligere har givet individuelle baggrundsinterview, og to kvinder, der ikke er interviewet til afhandlingen. Uddannelsesmæssigt indeholder gruppen to faglærte, en med en kort samt en med en mellemlang videregående uddannelse, og beskæftigelsesmæssigt er to af deltagerne lønmodtagere, en er selvstændig, og den sidste var selvstændig ved udvælgelsen, men blev arbejdsløs i mellemtiden. Alle deltagerne er mellem 40 og 50 år, og geografisk dækker deltagerne Nord-, Midt-, Øst- og Vestbornholm. Deltagerne er endvidere sammensat, så der både er forskelle og ligheder i deres interesseområder: To af medlemmerne interesserer sig primært for forholdene for erhvervsdrivende på Bornholm, mens de to andre hovedsageligt har interesse i skoleforholdene. Alle deltagerne har dog børn i skolealderen, og de har således alle en hvis interesse for skoleforholdene på øen.

2.4.2.1 Fokusgruppeinterviewets forløb

Fokusgruppeinterviewet blev foretaget på neutral grund i form af et hus lejet til formålet, og der havde været løbende telefonisk og elektronisk kontakt med alle deltagerne for at undgå usikkerhed ift. interviewsituationen (King & Horrocks, 2010: 48). Af samme årsag var alle deltagere på forhånd blevet informeret om, hvad interviewet ville handle om, og hvordan det ville foregå. Deltagerne kendte ikke hinanden på forhånd, og forud for interviewets start blev der derfor gennemført en præsentationsrunde, hvor de hver især fortalte, hvilke dialogmøder de havde deltaget i, og hvad der havde fået dem til at deltage på møderne (Halkier, 2009: 44).

Selve interviewet foregik ud fra en overordnet spørgeguide opbygget efter tragtmodellen, så de indledende spørgsmål var brede og gav plads til en mere fri tolkning, og de efterfølgende snævrede fokus ind for at belyse specifikke dele af problemstillingen (ibid.: 40-41). For at sætte gang i samtalen og lede deltagerne ind på emnet blev interviewet indledt med en øvelse, hvor hver deltager fik nogle minutter til at tænke over, hvad de forstod ved begrebet dialog. Øvelsen aktiverede deltagerne fra start, så de havde noget at byde ind med i den efterfølgende diskussion (ibid: 46). Interviewerens rolle var gennemgående meget løs for at give plads til interaktion mellem deltagerne, dog med enkelte opfølgende spørgsmål for at styre deltagerne tilbage til sporet, når samtaleens fokus flyttede sig væk fra afhandlingens emne. Ligeledes blev der løbende stillet spørgsmål rettet mod enkelte deltagere for at sikre, at alle kom til orde, og dermed styrke interaktionen deltagerne imellem (ibid.: 49).

2.4.3 Transskription af interview

Målet med transskriptionerne i denne afhandling er ikke at stræbe efter en objektiv gengivelse af interviewene, men at muliggøre en analyse af det diskursive indhold i hver tekst. I tråd med forestillingen om, at et enhver behandling af empiri fra nedskrivning af observationer til transskription af interview nødvendigvis indebærer en reduktion af den pågældende tekst (ibid.: 70-72), er mindre pauser og ikke-betydningsbærende brug af sproglige udtryk som "øh" og "hmm" udeladt fra transskriptionen (bilag 1a-4d). Dele af et interview, hvor den interviewede tænker sig om i længere tid eller leder efter de rigtige ord, er dog inkluderet i transskriptionen, da dette kan være udtryk for, at den interviewede er bevidst om ikke at udtrykke sig forkert (ibid.).

Transskriptionerne er foretaget ud fra følgende retningslinjer:

[Pause]	markerer pauser af længere tids varighed.
...	markerer afbrydelse af en sætning foretaget af den talende selv eller som følge af afbrydelse fra en ekstern kilde.
[]	markerer en kommentar indsat under transskriptionen for at uddybe indholdet, eksplicitere underforstået indhold eller anonymisere navne eller titler.
<i>ord</i>	markerer interviewpersonens egen betoning af ord og sætninger.
ORD	markerer at interviewpersonen har udtalt ord eller sætningen med hævet stemme

2.4.4 Observationer

Observationerne foretaget ifm. afhandlingen har haft til formål at give et indblik i den diskursive interaktion mellem mødernes deltagere ud fra den sociale kontekst, dialogmøderne udgør (Järvinen & Mik Meyer, 2005b: 98, 103, 118). De er således ikke foretaget mhp. en objektiv gengivelse af dialogmøderne. Observationerne har primært fungeret som et udgangspunkt for den videre empiriindsamling ved at give input til spørgerammer og skabe kontakt til potentielle interviewpersoner. De er således kun at betragte som sekundær empiri og vil derfor ikke blive analyseret på linje med afhandlingens primære teori, interviewene.

Alle observationer er foretaget som ustrukturerede observationer af beskrivende karakter, og da kendskabet til både dialogmøder og deltagere var begrænset forud for observationerne, er der ikke anvendt observationsguide (Kristiansen & Kroghstrup, 1999: 47-48, 150). På et af møderne indeholdt programmet gruppedrøftelser, og deltagerne blev inddelt i fire forskellige grupper for at drøfte hver sit emne. For at kunne få det bedste indblik i interaktionen under drøftelserne, er kun én gruppes drøftelser observeret, og et indblik i de andre gruppers drøftelser er således opnået gennem grupperepræsentanternes efterfølgende fremlæggelse af drøftelserne (bilag 5a). Observationerne er nedskrevet i hånden eller på computer under møderne, og mængden af detaljer fra de enkelte møder varierer derfor (bilag 5a-b). Da de fleste notater er skrevet under selve observationen af møderne, følger de ikke samme standard for transskription som interviewene. Brugen af tegn er således begrænset til anførselstegn

ved direkte tale, mens indirekte tale og andre typer observationer ikke er markeret, men derimod udgør grundteksten.

2.5 Analysestrategi

For at sikre en metodisk gennemgang af empirien som udgangspunkt for analysen benyttes Attride-Stirlings (2001) tematiske netværksmodel til en organisering af den primære empiri (interviewene) forud for analysen. Attride-Stirlings model er valgt, fordi den systematisk deler empirien op i mindre betydningsbærende elementer mhp. at identificere underordnede og overordnede temaer. Endvidere fokuserer den tematiske netværksmodel på, hvordan elementer i teksten bidrager til skabelsen af mening (ibid.: 388), hvilket stemmer overens med afhandlingens socialkonstruktivistiske udgangspunkt og det teoretiske fundament for analysen, som vil blive nærmere beskrevet i kapitel 3.

2.5.1 Tematiske netværk

De tematiske netværk i Attride-Stirlings model (ibid.: 385) består af netværkslignende oversigter over de temaer, en tekst eller tekstsamling indeholder. Tematiseringen er baseret på de tre elementer, der hver udgør et niveau i organiseringen af en tekstsamling: Grundlæggende temaer (basic themes), organiserende temaer (organizing themes) og et globalt tema (global theme). Det yderste og mest tekstnære-niveau er de grundlæggende temaer. De udtrykker hver især en holdning, som relaterer til en central opfattelse i tekstsamlingen. Enkeltstående grundlæggende temaer udgør kun en lille brik i den samlede betydning, og de skal derfor betragtes i sammenhæng med andre grundlæggende temaer, der relaterer til samme overordnede emne (ibid.: 388-389).

Det næste niveau består af teksternes organiserende temaer, som organiserer de grundlæggende temaer i grupper omkring samme emne. Dermed er de organiserende temaer mere abstrakte end de grundlæggende temaer, og de fortæller mere om indholdet i teksten (ibid.: 389). Tematiseringens sidste niveau, det globale tema, omhandler teksternes makro-tema, der giver mening til alle underordnede temaer. Det globale tema grupperer flere sæt af organiserende temaer i én antagelse om en given problemstilling, der kan ses som gennemgående for teksterne. En samling tekster kan have mere end ét tematisk netværk og dermed mere end ét globalt tema alt efter kompleksiteten af datamaterialet (ibid.).

Et tematisk netværk opbygges ved at finde grundlægge temaer og inddele dem efter organiserende temaer. De organiserende temaer kobles derefter sammen til et overordnet tema eller en konklusion, som udgør det globale tema. For ikke at fremhæve nogle temaer frem for andre, præsenteres et tematisk netværk grafisk som et net og ikke et hierarki (ibid.). Det fungerer således som et illustrativt og organiserende værktøj, der klargør empirien til analysen.

2.5.2 Kodning af interview

For at sikre en systematisk tilgang til netværksanalysen af afhandlingens primære empiri, er alle interview, der indgår i analysen, kodet over flere omgange forud for den tematiske netværksanalyse (ibid.: 390-395). Indledningsvist blev interviewene læst igennem, og de temaer, der fremgik, blev noteret efter, hvilken gruppe af interviewpersoner, de stammede fra (bilag 6a). Dette blev gjort for på forhånd at sikre, at den videre kodning tog udgangspunkt i samtlige temaer i interviewene, så ingen temaer blev udelukket fra den videre analyse.

Med udgangspunkt i bruttolisten over temaerne fik afsnittene i hvert interview tildelt en farvekode ud fra hvilket af temaerne, det relaterede til. Dernæst blev interviewene brudt ned i delelementer, og alle afsnit og sætninger samlet efter deres kode. Således er alle interview inden for hver af de tre interviewgrupper blev brudt ned på temaer for at skabe overblik over indholdet. I denne proces blev irrelevante og relevante temaer adskilt, så kun de relevante temaer blev tilbage (bilag 6b-d). Disse blev udvalgt ud fra, hvor ofte de nævnes, hvor mange interviewpersoner, der nævner dem, samt hvor centrale de er for analysen og dermed besvarelsen af afhandlingens problemformulering.

Efterfølgende er de temainddelte tekststykker gennemgået for at afdække forskellige underemner for hvert tema, og tekststykkerne er inddelt yderligere ud fra, hvilke underliggende antagelser de indeholder. Denne proces førte frem til netværkets grundlæggende temaer (ibid.: 392). For at fokusere tematiseringen ift. afhandlingens problemformulering, blev der foretaget en yderligere afgrænsning af, hvilke dele af empirien, der kom til at indgå i netværksanalysen. De grundlæggende temaer blev efterfølgende grupperet ud fra deres fælles antagelser, de organiserende temaer. Afslutningsvist blev det globale tema formuleret ud fra antagelserne i samtlige netværkets organiserende og grundlæggende temaer. Enkelte organiserende og

grundlægende temaer, hvis indhold adskilte sig for meget fra de resterende og dermed fra det globale tema blev sorteret fra i denne proces.

Udvælgelsen af de grundlæggende temaer indebærer nødvendigvis en hvis grad af tolkning (ibid.). Graden af subjektivitet er dog forsøgt imødekommet ved at skabe overblik over, hvor mange gange et tema optræder i interviewene. I figur 1-3, der viser de færdige netværk, er der derfor indsat to talværdier ved de grundlæggende temaer. Disse repræsenterer hhv. antallet af citater, hvori temaet udtrykkes og antallet af interviewpersoner, der giver udtryk for temaet.

3 Teori

Dette kapitel har til formål at gøre rede for valg af teori og forklare de teoretiske begreber, der benyttes i analysen af afhandlingens empiri. Indledningsvist diskuteres begrebet borgerdialog ud fra Aggers (2007) kommunikative teori om borgerinddragelse. Teorien, der tager udgangspunkt i borgerinddragelse ifm. byudvikling, behandler indflydelsen af Habermas' teori om herredømmefri på den gængse opfattelse af borgerdialog. Der argumenteres dernæst for, at opfattelsen af dialog som en uforudsigelig og ukontrollerbar proces i tråd med Cissna & Andersons (2002) definition – og Habermas' (1996) egne forbehold for den herredømmefri dialog – er mere hensigtsmæssig ift. den kommunikation, der finder sted mellem borgere og MD på Bornholm. Efterfølgende præsenteres Faircloughs (2008) kritiske diskursanalyse, og det forklares, hvorfor Faircloughs tredimensionelle model for diskursanalyse er særlig relevant ift. at analysere dialogmøderne på Bornholm.

3.1 Dialog som borgerinddragelse

“Det er centralt for Bornholms fremtidige udvikling, at borgerne engagerer sig i den offentlige debat, i foreninger og i lokalsamfundene generelt. Derfor skal borgerne tages med på råd, når det bornholmske samfunds fremtid skal formes, til gavn for alle involverede parter [...] Inddragelse af borgere indebærer, at borgerne indgår i en dialog med både kommunalbestyrelse, udvalg og regionskommunens medarbejdere både i forbindelse med den kommunale drift og udviklingen af det bornholmske samfund.” (BRK, 2011c: 1)

Gennem fokuset på dialog og involveringen af borgerne i den politiske proces, placerer BRK's borgerinddragelse – og dermed dialogmøderne – sig inden for en gren af

borgerinddragelse, der er inspireret af Habermas' herredømmefri dialog (Agger, 2007: 36-37; Habermas, 1999: 139-140). Centralt for dette er opfattelsen af, at indretningen af samfundet ikke kan afgøres ved afstemninger, men må indeholde en dialog mellem samfundets parter med de forskellige typer viden og erfaring, de repræsenterer (ibid.; Agger & Hoffmann, 2008: 14). Med udgangspunkt i dette betragtes den ideelle inddragelse af borgerne ofte som en dialogisk proces, der involverer alle berørte parter og er baseret på deres fælles målsætning. De involverede aktører skal helst udgøre så stor diversitet som mulig, og processen skal være præget af fri meningsudveksling på tværs af samfundsmæssig status. Beslutninger træffes på baggrund af konsensus – eller tilnærmelsesvis konsensus – med udgangspunkt i at opfylde alles interesser (Agger, 2007: 36-37). Ufordringen i denne tilgang til dialog er dog, at den kun forholder sig til Habermas' beskrivelse af den *ideelle* kommunikationssituation, herredømmefri dialog, og ikke tager højde for, at denne er et ideal (Habermas, 1996: 15-17). Denne form for dialog er således svær – hvis ikke umulig – at udføre, idet både målet (konsensus-orienteret hensyntagen til alle parter) og processen (ærlig og gennemskelig kommunikation, der eliminerer magtforhold og skjulte dagsordener) er vanskelig at opretholde i mødet mellem mange forskellige samfundsaktører med hver sine interesser (Agger, 2007: 37, 39).

Da dialog konstrueres i den sociale interaktion mellem mennesker, vil den nødvendigvis være en uforudsigelig og konfliktfyldt proces præget af forskellige – og til tider skjulte – dagsordener (Heath et al, 2006: 342, 366). Man kan dermed hverken *afkræve* dialog af de deltagende parter eller *kontrollere* den dialogiske proces (ibid.). Ligeledes er det ikke muligt at planlægge processen efter et på forhånd fastlagt mål som ønsket om konsensus. Dialog fører nemlig ikke altid til en løsning på et specifikt problem, men oftere en *relationel* løsning, som opstår, når deltagerne udvikler fælles forståelse for hinandens følelser, værdier og positioner (ibid.: 367). For at dialog er mulig, kræver det altså åbenhed både over for udfaldet (Cissna & Andersson: 2002: 9-11) og de dynamikker, en potentiel uenighed skaber ved at belyse flere sider af sag (Agger & Hoffman, 2008: 36).

Ifølge Agger (2007: 39-41) er borgerdialog da heller ikke en metode til at opnå konsensus. Hun peger i stedet på øget viden og bedre relationer som et resultat af en længerevarende borgerdialog og mener, at dette kan bidrage til en fælles forståelse blandt borgere og politikere. En dialog-præget tilgang til borgerinddragelse kræver derfor

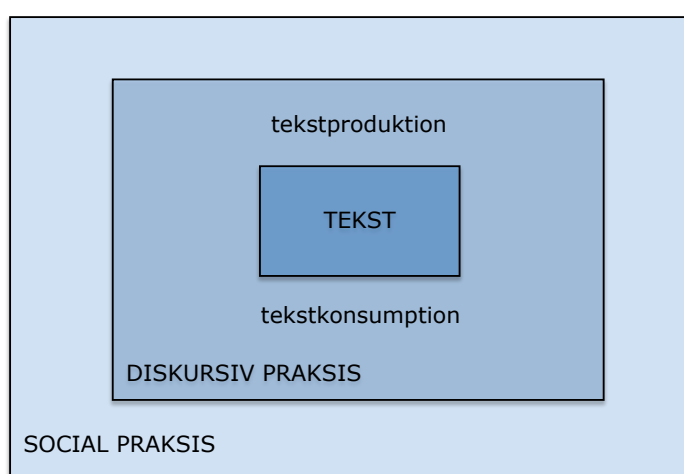
en erkendelse af, at dialogprocessen er en uforudsigelig proces, hvor skjulte og modstridende dagsordener indgår på lige fod med ønsket om åbenhed (Heath et al, 2006: 349). Anerkendelse af deltagernes forskellighed – både hvad angår forudsætninger og motiver – kan give bedre plads til, at en egentlig dialog kan udfolde sig. Ligeledes kan åbenhed over for processen og dens udfald skabe større åbenhed over for andres synspunkter og dermed fremme en højere grad af fælles forståelse end ved forsøget på at forme processen efter et uopnåeligt ideal (ibid. 346-47, 354).

3.2 Kritisk diskursanalyse

Faircloughs kritiske diskursanalyse (KDA) er særlig relevant til at analysere dialogprocessen på Bornholm, fordi KDA betragter diskurs som konstituerende for og konstitueret af sociale praksisser (Jørgensen & Philips, 1999: 74). Ud over at give sproget en central placering i analysen af den sociale verden, tager KDA altså højde for forholdet mellem sproget og den sociale kontekst, sproghandlinger udøves i, og som de er med til at forme. I forhold til denne afhandlings problemformulering, giver KDA en ramme til at analysere, hvilken betydning dialogmødedeltagerne tillægger møderne gennem deres brug af diskurser, og hvordan møderne – samt de diskurser, der omgiver dem – er et led i en social praksis. Endvidere giver KDA også mulighed for at afsløre underliggende magtforhold i dialogprocessen, som skabes og opretholdes gennem den diskursive praksis og udfordres gennem diskursive magtkampe om mening (ibid.: 75-76; Fairclough, 2008: 12). Fairclough definerer både diskurs som ”en måde at give betydning til erfaring fra et bestemt perspektiv” (Fairclough, 2008: 154) og som ”sprogbrug som social praksis” (ibid.: 17). Diskurs er altså en måde at repræsentere verden og en måde at handle på. Diskurs bidrager til at konstruere sociale identiteter samt videns- og betydningssystemer og benyttes ifølge Fairclough ofte ideologisk til at producere og reproducere ulige magtforhold (ibid.: 18-21). Formålet med KDA er således at afsløre disse magtforhold med henblik at udjævne uligheder. Diskurs bliver altså et værktøj, hvormed man på mikro-niveau kan skabe ændringer, der smitter af på både den diskursive og sociale praksis og dermed de magtforhold, praksisserne indebærer (ibid.: 150-51).

I analysen af en diskurs, skal man forholde sig til ’diskursorden’ og ’den diskursive begivenhed’. Diskursordenen er de diskurser og genrer, der benyttes inden for et socialt domæne (ibid.: 122-23). Genrer forstås som et sæt af konventioner udviklet over tid, der adskiller en tekst (diskursiv begivenhed) fra andre tekster. Forskellige genrers konventioner blandes dog ofte og kan på sigt udvikle sig til en ny genre (Fairclough, 2003:

65-66). Den diskursive begivenhed er "et tilfælde af sprogbrug, underlagt analyse" (Fairclough, 2008: 154). Fairclough opererer med en tredimensionel analysemodel, der fokuserer på tre niveauer af den kommunikative begivenhed: Tekst, diskursiv praksis og social praksis (Figur 1). Teksten er "skriftligt eller talt sprog produceret i en diskursiv begivenhed" (ibid.: 154). Den indgår som led i modellens andet niveau, diskursiv praksis, som indebærer produktion, distribution og konsumtion af teksten. Modellens tredje niveau, social praksis, fungerer som en overordnet ramme for både tekst og diskursiv praksis og dækker over de institutionelle og organisationsmæssige forhold, som former den diskursive praksis, teksten er en del af (Ibid; Fairclough, 1992: 4).



Figur 1 | Faircloughs (1992: 73) tredimensionelle model for KDA

Teksten skal dog ikke kun ses som et udtryk for en bestemt diskursiv praksis, som igen er en del af en større social praksis. For selvom teksten er formet af den diskursive og sociale praksis, den er en del af, er den samtidig med til selv at præge den diskursive praksis, den indgår i, og dermed også den sociale praksis. De enkelte niveauer i modellen må derfor betragtes som sammenhængende elementer, der både konstituerer og konstitueres af hinanden (ibid.: 45). KDA består således både af en analyse af de enkelte elementer samt analyse af, hvordan elementer påvirker og påvirkes af hinanden. I de følgende afsnit behandles de fokusområder, der ifølge Fairclough ligger til grund for en analyse af hhv. teksten, den diskursive praksis og den sociale praksis.

3.2.1 Tekst

En tekst er bygget op omkring flere elementer, bl.a. ordvalg⁴ (vokabular), grammatik og kohæsion, som alle er centrale for tekstanalysen. Ordvalg dækker over afsenderens valg af ord, metaforer o.l. Ifølge Fairclough (1992: 77) er vores ordvalg ladet med værdier, og vores valg af bestemte ord frem for andre bidrager derfor til vores konstruktion af verden. Da afsenderens ordvalg hænger tæt sammen med den sociale praksis, det er en del af, skal ordvalget altid betragtes ift. sin kontekst (ibid: 185-190). Grammatikken dækker sætningers syntaks, herunder brug af passive og aktive sætningskonstruktioner, der kan fremhæve eller nedtone handlinger, og transitivitet, der kan tilskrive hændelser eller forhold til bestemte aktører (ibid.: 77, 177-85). Grammatik er et vigtigt led i tekstanalysen, fordi den grammatiske konstruktion af sætninger er med til at konstruere sociale identiteter og viden (ibid.: 76). Kohæsion handler om, hvordan ledsætninger kædes sammen til sætninger, bl.a. ved hjælp af gentagelser og konnektorer som "så" og "men" (Fairclough, 2008: 34). Ved at se på, hvordan sætningerne er sat sammen, kan man få et indblik i sammenkædningen af definitioner og deduktioner og afsløre testens argumentative struktur, som benyttes til at afdække tekstens måde at rationalisere på (ibid.).

3.2.2 Diskursiv praksis

I analysen af en diskursiv begivenhed som en del af en diskursiv praksis fokuseres der på produktion, distribution og konsumtion (tolkning) af tekster (Fairclough, 2008: 35). Enhver tekst trækker på eksisterende diskurser og genrer. Når en tekst produceres, opbygger afsenderen den derfor ud fra diskurser og genrer, der allerede er til rådighed, og det samme gør modtageren i sin tolkning af teksten. Samtidig afhænger både produktionen og tolkningen af tekstens sociale kontekst. I analysen af den diskursive praksis er det derfor vigtigt at overveje tekstens sociale kontekst både ift. produktionen og tolkningen af den. Desuden er det relevant at se på forholdet mellem tekstens sociale kontekst, dvs. dens sociale domæne, og de genrer og diskurser, teksten trækker på (ibid.: 35-38). En måde at gøre dette på er ved at se på tekstens intertekstualitet, som dækker over, hvordan en tekst er et resultat af forudgående tekster. Intertekstualitet bevirker, at enhver tekst indeholder elementer fra andre tekster, idet den altid vil trække på en eller

⁴ 'Ordvalg' er valgt som oversættelse af begrebet 'vocabulary', da Faircloughs beskrivelse af 'vocabulary' dækker over den handlendes bevidste valg af ord snarere end vedkommendes ordforråd, som ordet 'vokabular' hentyder til.

flere eksisterende genrer. 'Interdiskursivitet' er et udtryk for intertekstualitet, som viser sig ved, at en tekst trækker andre diskurser og diskurstyper. Ved at trække på forskellige eksisterende tekster, diskurser og genrer kan tekster enten reproducere eller ændre de eksisterende konventioner og dermed bidrage til at vedligeholde den sociale praksis eller skabe forandring gennem en transformation af den sociale praksis (ibid.: 43-44).

I analysen af den diskursive praksis fokuseres der desuden på udsagnskraft og kohærens. Udsagnskraften relaterer til tekstens handlingskomponent, dvs. hvordan teksten bruges til at udføre eller få andre til at udføre en handling, eksempelvis ved at afgive et løfte eller stille et spørgsmål (ibid.: 39). Teksters udsagnskraft er ofte ambivalent. Eksempelvis kan spørgsmål også tolkes som andre sprog handlinger så som ordrer, opfordringer e.l. I denne forbindelse kan konteksten være med til at klargøre budskabet (ibid. 40). Kohærens omhandler i hvor høj grad tekstens konstituerende dele hænger sammen, så den giver mening for modtageren. Ifølge Fairclough er tekstens kohærens et spørgsmål om tolkningen snarere end om produktionen af teksten (ibid. 42). Om teksten giver mening handler altså om, hvorvidt modtageren er i stand til at gennemskue implicitte slutninger i teksten. Dette hænger sammen med, om afsender og modtager deler forudsætningerne for fortolkning ved at benytte samme diskurs og evt. også ved at have samme ideologiske antagelser (ibid.: 44).

3.2.3 Social praksis

I undersøgelsen af den sociale praksis ligger fokus på, hvordan diskurs indgår i magtrelationer, og her er ideologi og hegemoni centrale begreber. Ideologi definerer Fairclough (ibid.: 47) som *"betydninger/konstruktioner af virkeligheden (den fysiske verden, sociale relationer, sociale identiteter), der er bygget ind i forskellige dimensioner af diskursive praksissers form/mening, og som bidrager til produktion, reproduktion og transformation af dominansrelationer"*. Ideologier er særligt undertrykkende, når de naturaliseres og opnår status som 'common sense', fordi de derved fremstår som endegyldige sandheder (Philips & Jørgensen, 1999: 87-88). Hegemoni definerer Fairclough (2008: 52) som *"en magt, som en af de fundamentale, økonomisk definerede klasser har i alliance med andre sociale kræfter over samfundet som et hele, men det opnås aldrig mere end delvist og temporært, som en 'ustabil ligevægt'."* Hegemoni opnås ved at opbygge midlertidige alliancer og integrere underordnede sociale klasser mhp. at sikre deres accept af bestemte ideologier, så de kommer til at dominere. Den eneste måde, hvorpå man kan gøre op med ulige magtrelationer er ved at indgå i de konstante

diskursive kampe om hegemoni, som kan transformere den diskursive og sociale praksis (ibid.: 23-24, 47).

I analysen af den sociale praksis, er det nødvendigt at se på forholdet mellem den diskursive praksis og den diskursorden, den er en del af, samt ikke-diskursive sociale relationer og strukturer, der omringer den diskursive praksis. Diskursordenen er det diskursive aspekt af hegemoni, og fordi det udgør de kommunikative ressourcer, et domænes aktører har til rådighed, sætter den begrænsninger for aktørernes diskursive råderum (ibid.: 53). Ligesom hegemoni er diskursordenen dog åben over for forandring, da et domænes aktører altid vil kunne trække på diskurser og genrer fra andre domæner og dermed transformere diskursordenen (Jørgensen og Philips, 1999:83). Ved at se på forholdet mellem den diskursive praksis og diskursordenen, er det muligt at afsløre, hvorvidt den diskursive praksis reproducerer diskursordenen og dermed bidrager til at vedligeholde eksisterende magtstrukturer, eller transformerer diskursordenen og dermed skaber social forandring, der gør op med de ulige magtforhold (ibid.: 98).

På trods af Faircloughs beskrivelse af den sociale praksis som bestående af både diskursive og ikke-diskursive elementer, behandler den tredimensionelle model kun de diskursive elementer. Derfor må der inddrages yderligere social teori, der kan belyse ikke-diskursive elementer af den sociale praksis, så man opnår en mere fuldendt forståelse for de sociale relationer, der præger og præges af teksten og den diskursive praksis (ibid.: 66-67). Fairclough angiver dog ikke hvilke typer af social teori, der egner sig til analysen af den ikke-diskursive sociale praksis, hvilket kan sløre det i forvejen uklare skel mellem den ikke-diskursive og den diskursive del af den sociale praksis (Jørgensen & Philips, 1999: 101-102). Til denne afhandlings analyse af den sociale praksis anvendes Habermas' (1996) teori om system og livsverden som et led i den sociale praksis, der omgiver dialogmøderne. For at imødekomme den uklare opdeling af, hvornår det diskursive område slutter, og det ikke-diskursive begynder, behandler denne afhandling områderne i et samlet afsnit, der veksler mellem et diskursivt og et ikke-diskursivt fokus.

3.3 System og livsverden

Ifølge Habermas (1996: 307-10; 323-27) kan samfundet deles op i system og livsverden. Systemet udgør den instrumentelle sfære, der omgiver politik og økonomi. Systemet er baseret på administrativ og kapitalistisk logik, og det er således i denne arena, kapitalistiske og politiske magtstrukturer reproduceres. Livsverdenen udgør den sociale

samfundssfære, der omgiver individets personlighed, kulturen og det sociale samspil mellem samfundets aktører. Det er således i livsverdenen, at den sociale integration af individet finder sted.

Systemet bygger på strategiske handlinger, der prioriterer egen vinding højest, og instrumentelle handlinger, der behandler individer som objekter ud fra et mål om at fremme politiske og økonomiske interesser. Livsverdenen derimod er centreret om kommunikative handlinger som fri meningsudveksling og en fælles søgen efter forståelse gennem dialog. Den dialogiske proces kan således ikke finde sted i systemet, men er derimod en integreret del af livsverdenen (ibid.). I kraft af politiske og økonomiske påvirkninger sker det dog, at systemtænkningen trænger ind i privatlivets sfære. Dette er et udtryk for systemets kolonialisering af livsverdenen. Ifølge Habermas kan denne kolonisering bevirke, at den fri meningsudveksling, som kendetegner livsverdenen, korrumpes af systemets instrumentelle og strategiske rationalitet (ibid.: 493-94.). Systemets økonomiske og magtorienterede rationalitet kommer altså til at erstatte sociale værdier som forståelse og dialog. Det eneste middel mod koloniseringen af livsverdenen er udbredelsen af den fri meningsudveksling og dermed den kommunikative handling (ibid.: 308, 310).

4 Case-beskrivelse

Som udgangspunkt for afhandlingens analyse har dette afsnit til formål at beskrive BRK, baggrunden for kommunens dialogmøder samt mødernes opbygning mhp. at besvare problemformuleringens første underspørgsmål:

*Hvordan forsøger Bornholms Regionskommune at skabe dialog
med de bornholmske borgere gennem dialogmøder?*

4.1 Bornholms Regionskommune

BRK blev dannet i 2003 efter en folkeafstemning blandt de godt 41.000 indbyggere (Danmarks Statistik, 2012) på Bornholm. Inden sammenlægningen bestod øen af 5 kommuner samt en overordnet amtskommune, og da amtskommunen blev integreret i den nye kommune, fik denne ansvar for amtets regionale opgaver og opnåede dermed status som regionskommune (Christoffersen, Klausen & Lundtorp, 2003: 30-38; ISM, 12, 18). Under Strukturreformen, fik BRK lov til at beholde flere af de regionale opgaver, som ellers skulle være overgivet til Region Hovedstaden, som kommunen hører under (ISM,

2004: 31, 58, 67). BRK har således en regional udviklingsfunktion, der skal varetage regionale opgaver og sikre overensstemmelse mellem BRK's arbejde og Region Hovedstadens retningslinjer (Bornholms Regionskommune [BRK], 2011a: 21-22).

4.2 Foreningslivet på Bornholm

Borgerforeninger er et velkendt fænomen på Bornholm. Øen har 29 borgerforeninger, og ifølge foreningerne er op mod 25 procent af øens befolkning medlem af en lokal borgerforening⁵. Der er således en forholdsvis omfangsrig organisering blandt borgerne. Trods de mange borgerforeninger udgjorde Strukturreformens reducere i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra 104 til 27 (bilag 1a: 1) alligevel en udfordring for repræsentationen af lokalsamfundene i kommunalbestyrelsen. Samtidig betød samlingen af den kommunale administration i Rønne, at borgerne oplevede større fysisk afstand til politikerne. For at fremme borgernes indflydelse i de politiske beslutninger gik øens borgerforeninger derfor sammen om oprette paraplyorganisationen Bornholmske Borgerforeningers Samvirke (BBS) med det formål at varetage borgerforeningernes og lokalsamfundenes interesser i BRK. BBS fik efterfølgende status som BRK's samarbejdspartner (BBS, 2012a; Bilag 1a: 1).

4.3 Kommunale udfordringer

Ligesom mange andre udkantsområder står Bornholm over for en række samfundsmæssige udfordringer. Befolkningstallet er faldende, og ifølge BRK's prognoser vil faldet især ramme antallet af børn under 20 år og de 35-55-årige, som ellers er blandt de grupper, der sikrer kommunen indtægter via skatter og statslige blok-tilskud (BRK, 2012a: 6; 2011b: 5). Derudover har manglende vækst i traditionelle erhverv som landbrug, fiskeri, transport og turisme betydet en nedgang antallet af arbejdspladser (BRK, 2012a: 7;).

Faldet i antallet af borgere og sociale udgifter forbundet med en stigende arbejdsløshed har medført større politisk orientering mod besparelser i kommunale ydelser især på børne- og skoleområdet (BRK, 2011b: 6-7, 9-10). Eksempelvis har det faldende børnetal ført til skolelukninger og sammenlægninger af daginstitutioner til større enheder (ibid.). Sammen med centraliseringen af den kommunale administration betyder denne

⁵ Paraplyorganisationen for øens 29 borgerforeninger, Bornholmske Borgerforeningers Samvirke skønner, at ca. 25 procent af øens befolkning er medlem af en borgerforening. Dog tæller enkelte borgerforeninger alle indbyggere i et lokalområde som medlemmer (Bilag 1c: 1).

udvikling en generel befolknings- og erhvervsmæssig centralisering omkring Rønne (ibid.: 6). Udviklingen er en udfordring for mange borgere, der ønsker små lokalsamfund med egne skoler og daginstitutioner samt et lokalt forretningsliv. Flere borgere fra de mindre byer, hvor skolelukninger og butiksdød mærkes særlig hårdt, har således protesteret over udviklingen i lokalmedier og gennem demonstrationer, og kommunalbestyrelsen har i det hele taget bred fået kritik over en bred kam for meget på besparelser og centralisering frem for at forsøge at vende den negative økonomiske udvikling (bilag 1a-4d).

4.4 Borgerdialog

Frem til 2010 var borgerne primært blevet inddraget i den politiske beslutningsproces gennem officielle høringer og høringer af borgerforeningerne i forbindelse med lokale beslutninger. BBS har desuden været løbende inddraget i politiske beslutninger, hvilket har fungeret som en indirekte inddragelse af borgerne (BRK, 2011c: 2; bilag 1c: 1). Som konsekvens af det tilspidsede forhold mellem borgerne og kommunalbestyrelsen, besluttede medlemmerne af kommunalbestyrelsen i 2010, at den eksisterende borgerinddragelse ikke var tilstrækkelig (Bilag 2a: 1). Derfor vedtog kommunalbestyrelsen en politik for borgerinddragelse, der skulle styrke dialogen mellem borgere og politikere mhp. at inddrage borgerne i udviklingen af samfundet (BRK, 2011b: 1-2). I politikken forpligtede kommunalbestyrelsen sig til både at gennemføre kvantitativ og kvalitativ borgerinddragelse. Som led i den kvantitative del blev der oprettet et elektronisk borgerpanel bestående af et repræsentativt udsnit af befolkningen, som fik tilsendt et spørgeskema til at evaluere kommunens serviceudbud (ibid.: 3). Til at udføre den kvalitative del nedsatte kommunalbestyrelsen den såkaldte Demokratigruppe, bestående af udvalgsformændene fra de kommunalpolitiske udvalg samt en partirepræsentant fra de politiske partier, der ikke havde udvalgsformænd. Demokratigruppens medlemmer (MD) fik til opgave at planlægge og afholde fem årlige dialogmøder – fire lokale og et regionalt – hvor borgere og MD kan mødes mhp. at *“opnå en fælles forståelse af de forhold, der gør sig gældende i delområderne, og at drøfte hvordan Bornholms Regionskommune kan imødekomme de ønsker, der findes lokalt”* (ibid.: 2). MD skulle desuden udarbejde en årlig redegørelse for gruppens ”arbejde og resultater” til kommunalbestyrelsen som udgangspunkt for at evaluere dialogindsatsen. Som repræsentant for borgerforeninger har BBS fået en særlig rolle ift. dialogmøderne,

og organisationen er således med til at planlægge og udarbejde målsætningen bag dialogmøderne (ibid.: 2-3; BBS, 2012b).

Som ansvarlige for dialogmøderne udarbejder MD dagsordenerne for møderne, og borgerne har mulighed for at indsende punkter til dagsordenen inden for en bestemt deadline, som fremgår af annonceringen af de enkelte møder (BRK, 2012b: 3). De lokale dialogmøder er opbygget omkring politiske og administrative indlæg, hvor MD gennemgår forskellige politiske og administrative emner med udgangspunkt i de spørgsmål, borgere og foreningsfolk har indsendt inden mødet. Efterfølgende kan deltagerne vælge en af i alt i fem grupper, der hver skal drøfte ét af følgende emner: Daginstitutioner og demografisk udvikling, erhvervsudvikling og detailhandel, bopælspligt og tomme huse eller en ekstrapulje afsat til lokale initiativer. Emnerne er på forhånd udpeget af MD, og MD selv er fordelt blandt grupperne ud fra, hvilke udvalg de sidder i samt interesseområde. Efter gruppedrøftelserne præsenterer hver gruppe indholdet af drøftelserne, ført an af en gruppereferent, og afslutningsvis kommenterer MD på de pointer, der er blevet nævnt. De regionale møder er opbygget på samme vis. Dog indeholder de ingen gruppedrøftelser, men til gengæld fagtekniske indlæg fra embedsværket som supplerer til MD's indlæg, der her tager udgangspunkt i de politiske emner, der har været drøftet på de lokale møder. Indsendte samt spontane spørgsmål og kommentarer diskuteres in plenum.

Ud over kommunalbestyrelsens årlige evaluering er dialogmøderne løbende blevet revurderet og tilpasset for at imødekomme den feedback, arrangørerne har modtaget gennem direkte henvendelser fra borgere og evalueringsskemaer, som borgerne har udfyldt på møderne. Den løbende evaluering har bl.a. medført en udvidelse af den tid, der er afsat til gruppedrøftelser fra 30 til 60 min. samt en reduktion af varigheden for de politiske oplæg 60 til 10-20 min (Bilag 1b: 5-6).

5 Analyse

Dette kapitel har til formål at analysere afhandlingens primære datagrundlag, interviewene med borgere og MD, som et udtryk for tekst, diskursiv praksis og social praksis (Fairclough 2008). Interviewene er tematiseret efter Attride-Sterlings (2001) netværksmodel med ét netværk for hver gruppe af interviewpersoner samt ét overordnet netværk, der illustrerer sammenhængen mellem de tre netværk og overlappet mellem enkelte netværks organiserende temaer. I hh. til Faircloughs

tredimensionelle model foregår analysen af de enkelte netværk på tekst-niveau, og de analyseres derfor ud fra Faircloughs tekstanalytiske begreber. Der forekommer både ligheder og forskelle mellem netværkene, og disse behandles efterfølgende som diskursiv praksis med udgangspunkt i Faircloughs analyseværktøjer. I behandlingen af den sociale praksis analyseres den diskursive del af samme vha. Faircloughs analysebegreber, mens den ikke-diskursive del den sociale praksis behandles ud fra teorier om offentlig administration.

5.1 Dialogmøder som tekst: Tematisk netværksanalyse

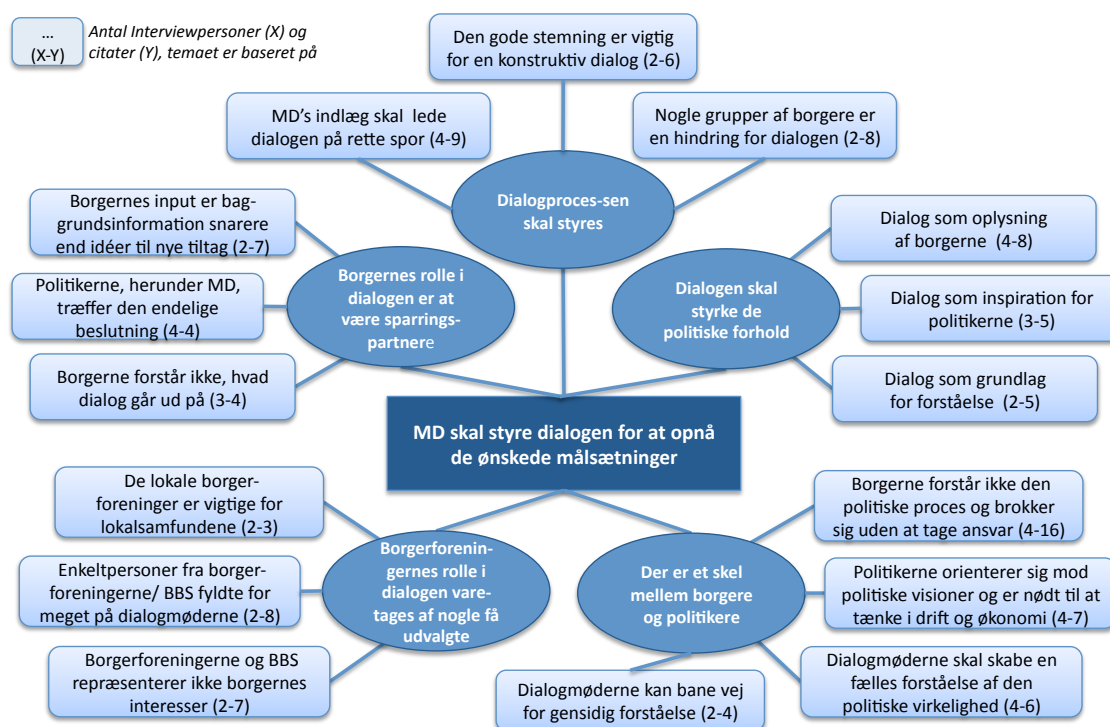
Analysen af dialogmøderne som tekst vil, med udgangspunkt i en tematisk netværksanalyse, analysere de temaer, der fremgår af interviewene med borgere og MD i hh. til det første niveau i Faircloughs model, tekst-niveauet. Analysen har til formål at besvare problemformuleringens andet underspørgsmål:

Hvilke forventninger har hhv. politikere og borgere til dialogmøderne?

Analysen af de tematiske netværk er inddelt i afsnit efter netværkets organiserende temaer. De tilhørende grundlæggende temaer og deres forbindelse til det organiserende tema behandles i de enkelte afsnit, og afslutnings behandles det globale tema og dets forbindelse til de underordnede temaer. Netværket over interviewene med MD analyseres som det første efterfulgt af netværket over borgere hhv. med og uden deltagelse i dialogmøderne. Alle netværk har et eller flere organiserende temaer til fælles. De er dog baseret på forskellige grundlæggende temaer og er således ikke identiske. Til sidst behandles det overordnede netværk over samtlige globale og organiserende temaer mhp. at analysere forskelle og ligheder mellem de enkelte netværk.

5.2 Medlemmerne af Demokratigruppen

Netværket over MD (Figur 2) indeholder fem organiserende temaer, hvoraf to overlapper med netværket for borgere, der har deltaget i dialogmøderne. Heraf overlapper et tema desuden med det netværk, der repræsenterer borgere, som ikke har deltaget i dialogmøderne.



Figur 2 | Tematisk netværk over interview med MD

5.2.1 Dialogprocessen skal styres

Dette organiserende tema er struktureret omkring tre grundlæggende temaer, der deler præmissen, at dialogen på BRK's dialogmøder skal være en styret proces: "MD's indlæg skal lede dialogen på rette spor", "nogle borgere er en hindring for dialogen", og "den gode stemning er vigtig for en konstruktiv dialog."

"Der bliver nødt til at være nogle oplæg. Altså man kan ikke bare komme og dukke op og sætte sig ned og sige: "Hvad så borger, hvad har du så at sige?" Det skal styres, så [...] borgmesteren kommer med noget og vi kommer med noget." (Bilag 2b: 8)

Som citatet understreger, betragtes borgeren ikke som en part i fastsættelsen af dagsordenen. Interviewpersonen fremhæver i stedet "vi" - i dette tilfælde MD - som dem, der skal sætte rammerne for dialogen, og MD's indlæg skal således *lede dialogen på rette spor*. Ved at benytte pronominerne "der" og "man" nedtoner interviewpersonen, at der er tale om vedkommendes egen holdning og fremstiller det i stedet som en almenkyldig regel, at dialogen skal styres af MD. Behovet for styring af dialogen bliver ligeledes klart ift. borgernes mulighed for selv at komme med en dagsorden:

"... Er der én eller to, der har en bestemt dagsordenen, så kan de faktisk formå at sætte én dagsorden for hele mødet. [...] Hvis det er en meget betændt dagsorden, kan de faktisk formå at ødelægge et helt møde." (Bilag 2a: 5)

Igen betragtes det ikke som fremmede for dialogen, hvis borgerne sætter dagsordenen, og især ikke hvis borgernes agenda drejer sig om et ømtåleligt eller "betændt" emne. Således bliver *nogle grupper af borgere en hindring for dialogen*. Et andet MD giver et konkret eksempel på en kontrovers med borger, som han betragter som en udfordring for processen:

"Det er hende, der følger med mig rundt. [...] Hun er meget markant og veltalende. Hun havde markeret, og jeg havde også skrevet hende på listen. Da hun så får ordet, kan hun ikke huske, hvad hun ville sige. Så ryger hun selvfølgelig ned på listen, når hun markerer igen. Det kunne hun ikke forstå, for så kunne hun pludselig huske, hvad hun ville sige, og så ville hun sige det med det samme. Sådan fungerer det ikke, hun må vente, til det bliver hendes tur. Der måtte jeg så rigtig hidse mig op for at få hende ned igen." (Bilag 2b: 6)

Interviewpersonen forklarer borgerens nedrykning på talerlisten som en selvfølge og bruger passiv til at nedtone sin egen rolle i processen, hvilket placerer ansvaret for nedrykningen hos borgeren. Med sætningen "sådan fungerer det ikke", beskrives hendes reaktion på omrokeringen af talerlisten som et forsøg på regelbrud, og hendes adfærd bliver dermed fremstillet som uroskabende og *en hindring for dialogen* (se borgerens udlægning i afsnit 5.3.3). Beskrivelsen af borgeren som uromager, der forsøger at bryde et indforstået regelsæt, er dog ikke kun med til at tildele borgeren en bestemt rolle i dialogen. Forsøget på at skabe uorden nødvendiggør nemlig tilstedeværelsen af en aktør, der kan genskabe og opretholde orden. På den måde tjener den negative portrættering af borgeren også som en retfærdiggørelse MD's rolle som den styrende part i dialogen. Dette bliver synligt i interviewpersonens brug af modalverbet *må*, som giver indtryk af, at det var nødvendigt for ham at hidse sig op for at skabe ro og orden. Hans styrende rolle i dialogen bliver således et nødvendigt modspil til nogle borgeres forsøg på at ødelægge processen.

Et andet aspekt af MD's ønske om styring vedrører stemningen på møderne. Flere MD finder nemlig *den gode stemning vigtig for en konstruktiv dialog* (bilag 6b: 1-2). Den dominerende opfattelse af dialogen blandt MD er altså, at både indhold og forløb bør styres for at sikre en god stemning og dermed en konstruktiv dialog samt for at

forhindre, at enkelte grupper ødelægger møderne. Der hersker bred enighed om, at dette bedst gøres ved at lade MD definere rammerne for dialogen gennem deres oplæg, så drøftelserne bliver målrettede og konkrete (bilag 6b: 1-2).

5.2.2 Borgernes rolle i dialogen er at være sparringspartnere

Som en forlængelse af MD's syn på sin egen rolle som den part, der definerer dialogens indhold, er de grundlæggende temaer i dette afsnit med til at give borgerne rollen som sparringspartner. Afsnittet indeholder de grundlæggende temaer: "Borgernes input er baggrundsinformation snarere end idéer til nye tiltag", "borgerne forstår ikke, hvad dialog går ud på", og "politikerne, herunder MD, træffer den endelige beslutning".

"Hele hovedbudskabet om, at der er nogle mennesker, der meget gerne vil Bornholm, og som kommer herover som tilflyttere. Kan vi gøre noget for dem? Kan vi tænke lidt anderledes? Det tror jeg bliver fundamentet for, at kommunalbestyrelsen kommer til at se på en politik [...] Lige pludselig får du et forum med mennesker, som bliver fundamentet for den debat, der sker i kommunalbestyrelsen. Det plejer vi faktisk ikke at gøre. Det tror jeg faktisk, vi kommer til her." (Bilag 2a: 2)

Interviewpersonen giver indledningsvist udtryk for, at hun gennem nogle af borgere fra dialogmøderne har fået en konkret idé til en ændring af tilflytterpolitikken, som kan bruges politisk (bilag 2a: 2). Alligevel nedtoner hun et konkret resultat af dialogen vha. verbet "tror". I stedet for at give eksempler på, hvad der kunne komme ud af borgernes forslag, beskriver hun dialogen mere generelt som "et fundament" for en videre "debat" i kommunalbestyrelsen. Ved kun at henvise til aktørerne "du" og "kommunalbestyrelsen", undlader hun at nævne konkrete personer som modtagere af borgernes forslag og dermed som ansvarlige for at føre forslagene ud i livet. Hun gør altså debatten i kommunalbestyrelsen til slutdestinationen for borgernes forslag, som dermed ikke kommer til at fungere som *baggrundsinformation snarere end idéer til nye politiske tiltag*. I forlængelse heraf udtrykker samtlige MD, at borgerne ikke kan forvente at få deres vilje:

"Den største udfordring [...] er, at dialog ikke nødvendigvis handler om, at du får ret, men at du bliver hørt [...] der er der jo en tendens til, i hvert fald hos nogle, at sige: "Vi vil kun inddrages, hvis vi får ret." Men sådan spiller klaveret jo ikke. Sådan er verden jo ikke." (Bilag 2c: 6)

Interviewpersonen definerer dialog ud fra, at det ikke handler om at få ret, men at blive hørt og fremhæver samtidig, at "nogle" – i dette tilfælde borgere – har en misforstået opfattelse af, hvad dialog egentlig er, fordi de kun er interesserede i at få ret. På linje med flere MD (bilag 6b: 3-4) mener han altså ikke, *borgerne forstår, hvad dialog reelt går ud på*. Selvom han antyder en gensidighed ift. at "høre" modparten (bilag 2c: 6), ligger fokuset på, hvem der *ikke* kan *forvente* at få noget konkret ud af dialogen, hos borgeren. Både dette og det foregående MD kommer altså ind på en form gensidighed i dialogprocessen, men nævner ingen gensidighed ift., hvem der kan forvente at få deres vilje i dialogen. Dette er på linje med den dominerende holdning blandt MD, om at *det er politikerne, herunder MD, der træffer den endelige beslutning* (bilag 6b: 3) og afgør, hvem der får deres forslag gennemført. Opfattelsen i dette organiserende tema er således, at borgerne ikke forstår, hvordan dialog fungerer og derfor ikke er i stand til at udvikle egentlige politiske tiltag. Deres input bliver derfor en slags inspiration, MD kan bruge, hvis de ønsker, og borgerne bliver dermed til en slags sparringspartnere.

5.2.3 Dialogen skal styrke de politiske forhold

Dette afsnits grundlæggende temaer udgør tre målsætninger bag dialogmøderne: "Dialog som oplysning af borgerne", "dialog som inspiration for MD" og "dialog som grundlag for forståelse." Opfattelsen af dialog som oplysning går igen blandt alle MD, der ønsker at *oplyse borgerne* om den politiske virkelighed, som det fremgår af følgende citat:

"Som borger i et samfund har man også en forpligtigelse til at engagere sig, men så skal man også have en mulighed for det. Jeg tror at kommunalbestyrelsen sidder med en masse viden, som aldrig kommer ud til borgerne, og noget af den viden kunne jeg godt tænke mig, kommer ud til dem, så de kan reflektere over den." (Bilag 2a: 1-2)

Manglen på handlende aktører i beskrivelsen af, hvordan kommunalbestyrelsens viden "kommer ud" til borgerne, indikerer en opfattelse af viden som noget, der uden videre kan overføres til borgerne. Vha. ordet "forpligtigelse" og ved at gøre borgeren til den aktive aktør i citatet, placeres ansvaret for at handle hos borgeren. Dialogmøderne bliver derved et forum for overførsel af viden, der både oplyser borgerne og gør dem ansvarlige for at engagere sig. Ligesom overførslen af viden kun sker *fra* MD *til* borgerne, er refleksionen heller ikke gensidig, da den udelukkende betegnes som borgernes ansvar. Dermed fremstilles møderne som bestående af en givende og en modtagende part. I

denne opfattelse af dialog er der således ikke tale om gensidig interaktion. En anden opfattelse af dialogen er, at den skal fungere som *inspiration for politikerne* (bilag 6b: 4-5). Opfattelsen af dialog som oplysning – eller informering – lægger op til, at borgerne skal bruge den information, de modtager, til at overholde deres pligt som borgere. Dog angives det ikke, hvad MD bør bruge borgerens input til. Det står altså MD mere frit for at behandle borgernes input, som de vil, mens de input, borgerne får, går hånd i hånd med bestemte pligter. Ét MD peger dog også på dialogmøderne som et *grundlag for forståelse*:

"Så er en dialog måden at opnå respekt for hinandens holdninger. Jeg er ikke af den holdning, at når man snakker sammen, skal man altid blive enige, men man skal kunne snakke sammen og få forståelse for hinandens synspunkter og prøve at se: Kan vi mødes? Og kan vi gøre noget, så du også får imødegået dine synspunkter bedre, end vi har gjort indtil nu?" (Bilag 2a: 2)

Med ordene "respekt" og "forståelse" flytter hun fokus fra den konkrete målsætning om at informere borgerne til en forbedring af det indbyrdes forhold mellem parterne. Ordene "hinanden", "sammen" og "vi" – som første gang det bruges, henviser til både borgere og MD – indikerer en inklusion af begge parter. Den eneste opdeling mellem "du" og "vi" omhandler, hvordan MD kan imødekomme borgernes synspunkter, og det betoner dermed ønsket om forbedre det fælles forhold. Dialogmøderne bliver således beskrevet som en gensidig proces, der skal sætte forståelse og respekt i højsædet i mødet mellem borger og politiker. Et andet MD foreslår en udvidet dialog som en måde, hvorpå politikerne kan høre borgernes synspunkter (bilag 2d: 7). Hun tager således ikke udgangspunkt i dialogmøderne, men omtaler dialog generelt som en måde, hvorpå MD kan imødekomme borgerne.

Samtlige MD udtrykker, at den primære målsætning med dialogmøderne at oplyse borgerne om de politiske forhold, og på baggrund af borgernes styrkede viden, hente inspiration til nye tiltag. En sekundær målsætning, som kun udtrykkes blandt få MD, er at skabe et grundlag for en fælles forståelse mellem politikere og borgere. Synet på dialogmøderne som et politisk redskab er dog stadig dominerende. Trods enkelte henvisninger til sociale værdier som respekt og forståelse, forbliver det overordnede mål med dialogen altså at styrke de politiske forhold på Bornholm.

5.2.4 Borgerforeningernes stemme i dialogprocessen varetages af nogle få udvalgte

Holdningen til borgerforeningernes rolle i dialogprocessen er ikke entydig, hvilket kommer til udtryk i de tre grundlæggende temaer i dette afsnit. På den ene side mener flere MD, at "de lokale borgerforeninger er vigtige for lokalsamfundene", men samtidig gives der udtryk for, at "borgerforeningerne og BBS ikke repræsenterer borgernes interesser", og "enkeltpersoner fra borgerforeningerne og BBS fyldte for meget på dialogmøderne". Synet på borgerforeningerne som *nødvendige for lokalsamfundene* handler især om afstanden mellem borgere og politikere:

"Der nogle steder, hvor [...] der blev lidt for lidt demokrati [...] så lavede vi et byting [...] intentionen er, at det skal være borgerens talerør til kommunen [...] det er jo rigtigt, at jo større en kommune bliver og jo færre politikere, der er, jo færre ved jo noget om det, der foregår ude i lokalsamfundet [...] Og vi behøver det heller ikke, hvis vi bare har nogle, vi kan snakke med." (Bilag 2d:1)

Interviewpersonens omtale af manglen på demokrati refererer her til, at der efter kommunesammenlægningen var færre kommunalbestyrelsesmedlemmer ift. antallet indbyggere. Ved at beskrive borgerforeningen (bytinget) som "borgernes talerør" fremstilles den som et nødvendigt del af lokalsamfundets politiske indflydelse. Omvendt indikerer vendingen "ude i lokalsamfundet", at også politikerne mærker den øgede afstand, og derfor finder borgerforeningerne nødvendige for at kunne føre politik lokalt på øen. Selvom borgerforeningerne fremhæves som en vigtig del af dialogen, er de fleste MD dog enige om, at *enkeltpersoner fra borgerforeningerne og BBS fyldte for meget på dialogmøderne*:

"Det er jo [en foreningsperson] der styrer. Vi hører ikke meget til de andre undtagen Aakirkeby [...] Ellers er det [foreningspersonen], der har stået på samtlige møder og fremlagt de ting, der nu skulle diskuteres, som generelt har været det samme alle steder. Der mangler jo også lidt hans bagland." (Bilag 2b: 8-9)

Interviewpersonens skildring af foreningspersonen som ham, der har "fremlagt" det, "der nu skulle diskuteres" peger på, at foreningspersonen ikke blot har talt meget på møderne, men at han har sat rammerne for, hvad deltagerne skulle diskutere. Med udtalelsen om, at foreningspersonen "mangler sit bagland", mener interviewpersonen, at

han handler ud fra andre interesser end borgerforeningernes. Et andet MD peger på medlemskulturen i borgerforeningerne som en del af forklaringen:

"[...] borgerforeningerne på Bornholm har rigtig mange medlemmer, men vi er jo bare medlemmer for at være med til juletræsfesten [...] Altså, jeg tror, at der er mange af den slags medlemmer. Så er der selvfølgelig mange aktive, og så er der jo en formand i sådan borgerforeninger, og de formænd er jo så medlem af de samvirkende... ja, det hedder det så ikke, når de bliver introducerede, så hedder det bare nogle bogstaver, som ingen ved, hvad står for." (Bilag 2d: 2)

Ifølge interviewpersonen er mange medlem af sociale årsager og ikke for at engagere sig politisk. Hendes gentagne brug af ordet "så" illustrerer, at der er mange led i foreningernes beslutningsproces, og samtidig indikerer beskrivelsen medlemmernes sociale engagement, at størstedelen ikke indgår i foreningernes beslutningsproces. Beskrivelsen af BBS som "nogle bogstaver, ingen ved, hvad står for" fremhæver, at processens er uigennemskuelig, og at der er langt fra den enkelte borger til toppen af systemet. Dermed udviskes idéen om, at *borgerforeningerne og BBS skulle repræsentere den enkelte borgers interesser*. På trods af en bred enighed om, at borgerforeningerne er nødvendige at inddrage som repræsentant for den enkelte borger, er der altså også flere udfordringer forbundet med inddragelsen. Både fordi foreningernes opbygning bevirker, at de ikke nødvendigvis repræsenterer borgernes holdninger, og fordi enkeltpersoner kommer til at fylde for meget på møderne.

5.2.5 Der er et skel mellem borgere og politikere

Dette organiserende tema indeholder fire grundlæggende temaer, der alle indebærer en antagelse om, at der er en grundlæggende forskel på politikere og borgere., som udgør et skel mellem dem: "Borgerne forstår ikke den politiske beslutningsproces og brokker sig uden at tage ansvar", "politikkerne orienterer sig mod politiske visioner og er nødt til at tænke i drift og økonomi", "dialogmøderne skal skabe en fælles forståelse af den politiske virkelighed", og "dialogmøderne kan bane vej for en gensidig forståelse".

"Jeg synes, det er svært at holde borgerne fast i at tænke muligheder og udvikling [...] I stedet bliver det meget en diskussion af, om børnene skal gå på Hasle eller Rønne Skole, eller om der skal være overbygning i Svaneke eller Nexø, fordi det er meget mere håndgribeligt." (Bilag 2a: 4)

Her beskrives de deltagende borgeres fokus som rettet mod enkeltsager, mens interviewpersonen hellere ville have dem til at tænke i "muligheder" og "udvikling" af samfundet. Forklaringen på borgernes fokus er angiveligt, at borgerne bedst kan forholde sig til de "håndgribelige" sager fra hverdagen. Beskrivelsen af borgernes manglende fokus på det overordnede antyder, at de ikke forstår abstrakte emner som udviklingen af samfundet, og at de dermed ikke udviser et ansvar for samfundet som helhed. Denne holdning deles af alle MD (bilag 6b: 7-8), der generelt beskriver borgerne som nogen, der *brokker sig uden at tage ansvar*. Deres fokus kommer således til at stå i kontrast til MD's *orientering mod politiske visioner*, der tvinger dem til *at tænke i drift og økonomi*:

"[Borgerne] skal også forstå, at vi har nogle rammer som vi arbejder under. Jeg ville jo hellere end gerne have skoler her og børnehaver der [...], men vi har bare ikke penge til det. Vi er et trængt samfund på Bornholm, og vi bliver et endnu mere trængt samfund fremover." (Bilag 2b: 2)

Ved at give udtryk for, at han gerne vil have flere skoler, men samtidig henvise til økonomiske "rammer" og beskrive Bornholm som et "trængt samfund", der ikke har pengene, fremstiller interviewpersonen sig selv som forstående over for borgernes ønsker. Han flytter dog samtidig ansvaret for, at ønskerne ikke efterkommes, fra sig selv til økonomien. Økonomien bliver dermed en afgørende spiller, som sætter rammerne for den enkelte politikers råderum, og tvinger politikerne *til at tænke i drift og økonomi*, selvom de ikke ønsker det. Dialogmøderne kommer således til at fungere som en informering af borgerne, der kan skabes *fælles forståelse for den politiske virkelighed*. I de følgende citater giver to MD dog også udtryk for, at dialogmøderne kan *bane vej for en gensidig forståelse*, der rækker ud over den politiske kontekst:

"En borger er jo også mig selv. Jeg ved ikke, hvordan jeg vil definere en borger. En borger er én, der bor på Bornholm." (Bilag 2a: 9)

Spurgt til, hvordan hun vil definere en borger, vælger interviewpersonen at inddrage sig selv og ender med at inkludere alle, der bor på Bornholm i sin definition af en borger. Gennem sine refleksioner over møderne, sætter hun sig således ud over det skel mellem borgere og politikere, hun selv har beskrevet (bilag 2a: 4), og ender med at sidestille sig selv med enhver anden indbygger på øen. Et andet MD tager udgangspunkt i en konkret situation på dialogmødet til at reflekterer over sin egen rolle som borger:

"[...] jeg går ind sammen med de andre i en dialog, som måske gik i den forkerte retning, og så bliver jeg grebet af det, jeg har i gang i som borger. Og så magtede jeg ikke at være gruppeleder." (Bilag 2d: 8)

Selvom interviewpersonen klart opstiller et modsætningsforhold mellem det at agere som borger og det at agere som gruppeleder – hvilket hun gør i kraft af sin status som MD – er hun samtidig med til at udviske dette modsætningsforhold ved at reflektere over sin egen rolle som borger. Hun står i et dilemma, hvor hun enten skal blive i rollen som politiker og styre dialogen i den 'rigtige' retning, eller handle som borger og dermed fortsætte den dialog, som fra politikerens synspunkt går "i den forkerte retning". Fordi hun til sidst ser sig nødsaget til at springe fra som gruppeleder for at kunne handle som borger, formår hun ikke at sætte sig ud over opfattelsen af, at man ikke kan være borger og politiker samtidig. Det, at hun gør sig nogle overvejelser over, at hun faktisk besidder begge roller, udgør dog en åbning for en revurdering af modsætningsforholdet mellem parterne.

Alle MD peger altså på, at der er en grundlæggende forskel på borgere og politikere. I karakteriseringen af sig selv udtrykker de en forestilling om, at de skal udvikle de overordnede visioner for samfundet inden for de økonomiske og administrative rammer, kommunen opererer i, fordi deres politiske erfaring gør dem bedst egnede til opgaven. Denne karakteristik er dog samtidig med til at karakterisere borgerne som værende mindre egnede til at tænke visionært og tage højde for økonomiske og administrative begrænsninger. Dermed kommer dialogen primært til at tjene som platform, hvor MD kan oplyse borgerne om den politiske virkelighed, så der skabes en fælles forståelse for MD's politiske projekt.

5.2.6 Opsummering: MD skal styre dialogen for at opnå de ønskede målsætninger

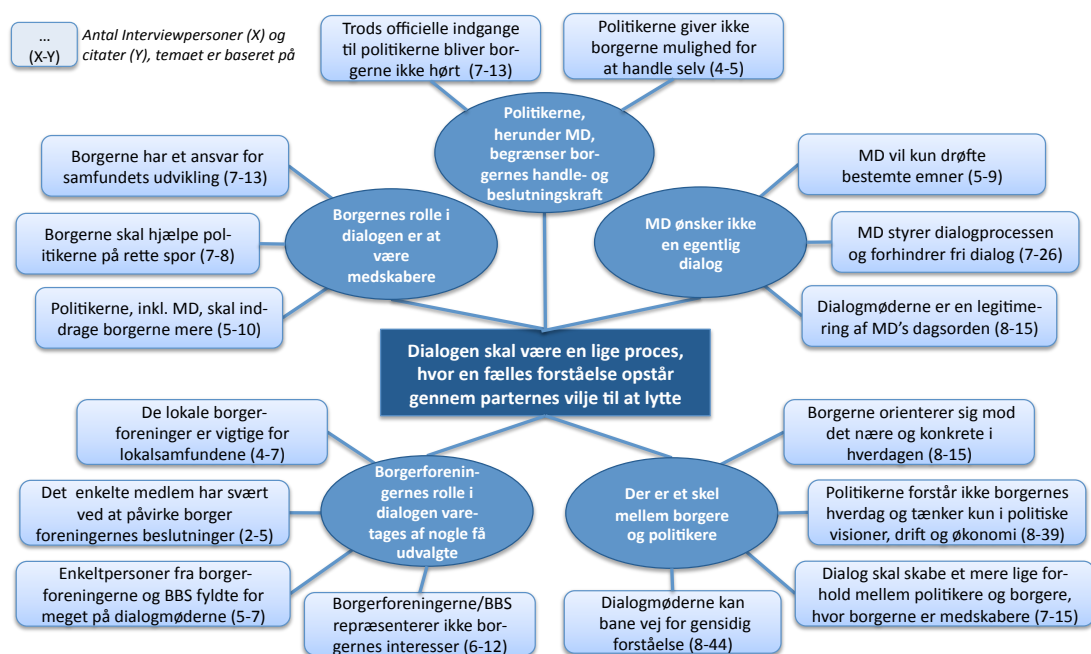
Trods variationer i tilgangen til dialogmøderne er det en gennemgående præmis i interviewene, at *MD skal styre dialogen for at opnå de ønskede målsætninger*. Dette udgør således netværkets globale tema. Selvom enkelte MD omtaler dialogmøderne som et udgangspunkt for større forståelse mellem MD og borgerne, forbliver den primære målsætningen at informere borgerne om BRK's økonomiske og politiske vilkår, så de får forståelse for de politiske begrænsninger. MD's oplæg bliver derfor centrale for mødernes indhold og for at undgå, at borgerne skaber dårlig stemning eller på anden vis hindrer processen, finder MD det nødvendigt at styre drøftelserne på møderne.

Opfattelsen af møderne som en informering af borgerne fremstiller MD som den indsigtfulde og visionære part, der må lære borgerne om den politiske virkelighed. Samtidig fremstilles borgerne som modparten uden tilstrækkelig politisk indsigt til at opnå beslutningskraft. Dette indebærer, at borgerne får rollen som sparringspartnere på møderne, og at deres input betragtes som inspiration snarere end grundlag for politiske tiltag. Der skabes således et skel videns- og interesseskel mellem borgerne og MD.

Selvom borgerforeningernes rolle på dialogmøderne oprindeligt var at styrke borgernes stemme, stilles der spørgsmålstejn ved, hvor vidt de overhovedet repræsenterer den enkelte borger. Desuden fylder enkelte foreningspersoner for meget på møderne, og de virker således som endnu en hindring for den direkte dialog mellem MD og borgerne.

5.3 Borgere der har deltaget i dialogmøderne

Netværket over interview med borgere, der har deltaget i dialogmøderne, er baseret på individuelle interview samt et fokusgruppelinterview (Figur 3). Netværket indeholder fem organiserende temaer, der er baseret på to-fem grundlæggende temaer. Analysen er inddelt efter organiserende temaer, og de grundlæggende temaer behandles derfor herunder. Efter gennemgangen af de organiserende temaer, forklares sammenhængen med det globale tema i et særskilt afsnit.



Figur 3 Tematisk netværk over interview med borgere, der har deltaget i dialogmøderne

5.3.1 Politikerne, herunder MD, begrænser borgernes handle- og beslutningskraft

Dette organiserende tema tager udgangspunkt i to grundlæggende temaer: "Trods officielle indgange til politikere bliver borgerne ikke hørt" og "politikere giver ikke borgerne mulighed for at handle selv". Flere interviewpersoner mener, borgerne har gode muligheder for at komme i kontakt med politikere. Alligevel giver flertallet udtryk for, at politikere generelt ikke lytter til dem (bilag 6c: 3-5).

"Jeg oplever det i læserbrevene for eksempel [...] man bliver meget personlig i sin kritik af politikere. Jeg oplever sådan et symptom på, at man føler sig magtesløs, og at man ikke kan argumentere på et politisk niveau eller gå ind og angribe nogle specifikke problemstillinger, men også en konsekvens af, at man faktisk har angrebet nogle ting fagligt og oplevet, at man overhovedet ikke har kunnet komme igennem med det" (Bilag 3a: 2)

Denne borger beskriver en opfattelse af, at borgerne ikke bliver hørt, fordi de ikke evner at argumentere på "et politisk niveau". Det er ikke entydigt, hvad dette indebærer, og det kan således være et udtryk for den enkeltes viden om offentlig administration, inkl. politiske og juridiske forhold, eller evnen til at handle strategisk for at få mest mulig indflydelse. Uanset den præcise mening, giver hun udtryk for, at borgerne mangler kompetencer, der gør dem i stand til at trænge igennem med deres argumenter. På denne måde opstiller hun et modsætningsforhold mellem politikernes og borgernes måde at handle på, som ekskluderer borgerne fra den politiske proces. Denne eksklusion er med til at male fronterne op mellem parterne, idet den magtesløshed, den medfører, får borgerne til at angribe politikere personligt, og dermed skabe yderligere afstand til dem - og indflydelsen på de politiske beslutninger.

"Der er ingen tvivl om, at det er jo enormt topstyret i kommunalbestyrelsen, og det der med 'skyggeborgmesteren' og 'overborgmesteren', det skal man slet ikke undervurdere. Manden har overordentlig meget magt, og det, synes jeg også, man så i Nexø, hvor han pludselig går ind og blander sig, og jeg tænker: "Hvor er embedsværket henne? Hvor er ham, der skulle rede kastanjerne ud af ilden?" (Bilag 3e: 9)

Den interviewedes efterlysning af embedsværket som dem, der skal "rede kastanjerne ud af ilden" viser, at han ikke selv føler, at han har nogen indflydelse på situationen, men i stedet må hente hjælp hos en anden, mere neutral person, der besidder den

nødvendige indflydelse til at afhjælpe situationen. Interviewpersonen benytter begreberne "skyggeborgmester" og "overborgmester" som billede på to MD's politiske indflydelse. "Skyggeborgmester" hentyder til, at vedkommende fungerer som borgmester 'bag kulissen' og dermed besidder borgmesterens magt, mens borgmesteren selv reelt er degraderet til menigt kommunalbestyrelsesmedlem. "Overborgmester" indikerer en uofficiel magtposition "over" borgmesteren, som dermed i praksis bliver overborgmesterens underordnede. Begreberne distancerer samtidig interviewpersonen fra de to MD og placerer ham selv – og andre borgere – i bunden af det politiske magthierarki.

I lyset af politikernes manglende velvilje til at lytte til borgerne, fremstår mulighederne for adgang til politikerne i et noget falmet lys. Borgernes manglende indflydelse gentages i interviewpersonernes beskrivelse af, hvordan *politikerne ikke giver borgerne mulighed for at handle selv* (bilag 6c: 5). De interviewede giver således udtryk for, at på trods af deres beslutningskraft og mulighed for at handle på egen hånd, er deres handlerum begrænset. Centralt for dette er troen på, at det er *politikerne, herunder MD, der begrænser borgernes handle- og beslutningskraft*.

5.3.2 Borgernes rolle i dialogen er at være medskabere

Borgernes mulighed for at handle og påvirke de politiske beslutninger indgår også i dette afsnits organiserende tema, som er baseret på de tre grundlæggende temaer: "Borgerne har et ansvar for samfundets udvikling", "borgerne skal hjælpe politikerne på rette spor" og "politikerne, herunder MD, skal inddrage borgerne mere". Det første grundlæggende tema omhandler borgernes syn på deres eget og hinandens ansvar for samfundet:

"Jeg synes også, det er et spørgsmål om, at hvis man gerne vil, at der også er noget, der hedder at kunne bo på Bornholm om 25 år, så er det noget med at være engageret og interesseret i sit nærmiljø, og det kan man jo vise og være med til at præge ved at tage til sådanne møder." (Bilag 3e: 3)

Interviewpersonen sidestiller det at være engageret i sit nærmiljø med samfundets overlevelse. Hendes brug af ordet "man" henviser til alle, der er interesserede i at bevare samfundet, og hun placerer dermed ansvaret hos hele øens befolkning, der ved at deltage i møderne kan præge samfundets udvikling og dermed leve op til deres ansvar. Interviewpersonen betragter det altså som alle borgeres ansvar at engagere sig i

samfundet og gør det til borgernes pligt at deltage i dialogmøderne for at kunne præge samfundets udvikling. Udover at have ansvar mener de interviewede borgere, at de anskuer samfundet anderledes end politikerne, og at det gør dem i stand til at bidrage til politiske beslutninger og *hjælpe politikerne på rette spor*. Eksempelvis tilbød følgende interviewperson på et dialogmøde sin hjælp til at udvikle en tilflytterstrategi med udgangspunkt i sin egen uddannelse og erfaring inden for markedsføring:

"Jeg er vant til at arbejde med problemer, og med relativt store problemer [...] Så jeg tilbød helt enkelt: "Hvis I selv synes, at det er så svært, så kender jeg sikkert nogle borgere, som kan mødes og kigge på nogle af problemerne. Om ikke andet så kan vi komme med nogle forslag, som I kan kigge på." (Bilag 3b: 4)

I kraft af at flere borgere har andre kompetencer end politikerne, foreslår interviewpersonen, at borgerne skal fungere som en slags rådgivere, der kan hjælpe med at løse samfundsmæssige udfordringer. Derved tilskriver han borgerne en rolle som medskabere af den politik, der føres, i stedet for den passive rolle som sparringspartnere til eksisterende politiske idéer. Han fremhæver dog især borgere med "kompetencer til at hjælpe", og inklusionen af borgerne som medskabere kommer således kun til at omfatte dem, der har fagligt relevante kompetencer. Flere giver dog udtryk for, at borgerne – uanset uddannelse og erhvervserfaring – har et anderledes syn på samfundet end politikerne og derfor kan bidrage til de politiske beslutninger (bilag 6c: 2). Den primære opfattelse er således, at borgerne skal gøres til medskabere af den politik, der føres og ikke blot fungere som sparringspartnere ift. eksisterende politiske tiltag. Et vigtigt skridt i denne proces er dog ifølge interviewpersonerne, at *politikerne, herunder MD, inddrager borgerne mere* (bilag 6c: 2-3).

5.3.3 MD ønsker ikke en egentlig dialog

Dette organiserende tema beskriver borgernes opfattelse af, at MD ikke ønsker dialog ud fra følgende antagelser: "MD vil kun drøfte bestemte emner", "MD styrer dialogprocessen og forhindrer fri dialog", og "dialogmøderne er en legitimering af MD's dagsorden". Et element i MD's modvilje mod dialog kommer til udtryk gennem flere interviewedes opfattelse af, at visse emner på forhånd er udelukket fra dialogmøderne (bilag 6c: 5-6).

"Jeg oplevede ligesom, at han kørte debatten hen, hvor han gerne vil have den. Han ville ikke snakke om de ting, som vi var der for at snakke om [...]" (Bilag 3a: 4)

Interviewperson omtaler her gruppedrøftelserne på et af dialogmøderne, og beskriver en oplevelse af, at det MD, der var ordstyrer i gruppen, fastlagde samtalsens emne ud fra sine egne ønsker og ikke gennem input fra borgerne. På grund af MD's styrende rolle i samtalen får borgerne ikke lejlighed for at drøfte de emner, de finder relevante. Et andet element i modviljen mod en egentlig dialog, findes i opfattelsen af, at MD ikke blot styrer emnet for dialogen, men også selve dialogprocessen:

"[...] jeg oplevede personligt, at han bad os om at forkorte et indlæg på et tidspunkt, og så skulle jeg lige skære mine [indlæg] til. Det var min tur til at snakke, og så sagde jeg: "Jeg springer lige over, så kan jeg gå på bagefter." Og så kørte han hele talerækken igennem og lod mig stadig ikke komme til [...] så bad jeg om at komme til. Og så sagde han, at "her er det mig, der bestemmer." "Nå." Altså det synes jeg jo er misbrug af de beføjelser man har i den sammenhæng [...] det er det, jeg mener, når jeg siger, at jeg ikke havde de store forventninger til, at der var en ren linje til dialogen." (Bilag 3a: 4)

Denne borger føler sig sat plads af det MD, der var ordstyrer i hendes gruppe. Hun beskriver ham ikke blot som ordstyrer, men som styrende for samtalen, idet han kan bestemme, hvem der må tale, hvornår og hvor længe. På denne måde kommer han til at kontrollere samtalsens forløb i en sådan grad, at hun føler sig ekskluderet fra den. Det pågældende MD har beskrevet episoden som et forsøg på at forhindre borgeren i at ødelægge dialogen (se afsnit 5.2.1). Borgeren betragter derimod MD's styrende rolle en hindring for en fri dialog, og dialogmøderne lever dermed op til hendes forventninger om en manglende "ren linje" i dialogen. Skildringen af MD som en hindring for fri dialog går igen hos samtlige interviewpersoner og beskrives som et generelt problem. I tråd med dette anskuer flere interviewpersoner (bilag 6c: 8-9) dialogmøderne som en *legitimering af MD's egen dagsorden*:

"Det var ikke ham [et MD], der var ordfører, men han prøvede at fylde meget. Og det vil sige, at når du har med folk at gøre, som ikke er vant til at have ordet, så retter de jo forholdsvist hurtigt ind [...] Og så får du stort set det, du vil have ud af det." (Bilag 3d: 3)

Borgernes manglende erfaring med at tale deres sag i en politisk kontekst kombineret med et MD's styrende tilgang til dialogen, får borgerne til "rette ind", hvilket antyder

lydighed snarere end en dialogisk proces. Den primære aktør i citatet er det anonyme "du", som tilskrives en skjult dagsorden ved at udnytte borgernes manglende erfaring til at styre samtalen. Brugen af "du" kan hentyde til det MD, der nævnes i citatet, men da begrebet samtidig har en generel karakter, kan det også dække over samtlige MD. Citatet indikerer således, at dialogmøderne udgør en måde, hvorpå MD kan pleje deres egen dagsorden. Dermed kommer møderne alene til at udgøre en signalværdi og ikke nogen indholdsmæssig værdi. De bliver altså afholdt for at give et indtryk af dialog snarere end for at skabe en egentlig dialog og fungerer dermed som en *legitimering af MD's politiske dagsorden*.

De interviewede borgere giver alle udtryk for en opfattelse af MD som den dominerende part i dialogen, der definerer, hvilke emner dialogen skal – og ikke skal – omhandle, styrer processen og dermed forhindrer en fri udveksling af synspunkter, eller ligefrem bruger dialogmøderne til at legitimere en politisk dagsorden. Uanset hvordan MD ellers karakteriseres, hersker der altså bred enighed blandt interviewpersonerne om, at *MD ikke ønsker en egentlig dialog*.

5.3.4 Borgerforeningens rolle i dialogen varetages af nogle få udvalgte

Dette organiserende tema er baseret på fire grundlæggende temaer. I det første giver interviewpersonerne udtryk for, at "de lokale borgerforeninger er vigtige for lokalsamfundene". Samtidig mener flere dog, at "det enkelte medlem har svært ved at påvirke borgerforeningernes beslutninger", "enkeltpersoner fra borgerforeningerne og BBS fyldte for meget på dialogmøderne", og "borgerforeningerne og BBS repræsenterer ikke borgernes interesser".

Centralt for opfattelsen af, at borgerforeningerne er nødvendige samfundene på Bornholm, er synet på borgerforeningerne som en samlende enhed, der driver det lokale engagement og udgør lokalsamfundets forsvar mod uønskede politiske beslutninger (bilag 6c: 9). Trods opfattelsen af foreningernes samlende rolle, mener flere dog at det er *svært for den enkelte at påvirke borgerforeningens beslutninger* (bilag 6c: 9-10).

"[Borgerforeningerne] er hierarkisk orienteret. Jeg har en formand, som meget gerne vil styre det hele og som er dårlig til at kommunikere med andre." (Bilag 3d: 1)

Borgerforeningens hierarkiske orientering nævnes umiddelbart inden formandens behov for at styre og bliver således præsenteret som grundlaget for formandens egenrådighed.

Strukturen af borgerforeningen anses således som hindring for, at andre end formanden kan få indflydelse. Således kommer borgerforeningerne til at repræsentere få, indflydelsesrige medlemmers holdning snarere end den bredere lokalbefolknings interesser. Samme opfattelse gør sig gældende blandt flere af borgerne i deres beskrivelse af borgerforeningernes og BBS' rolle på dialogmøderne (bilag 6c: 9-10). De mener, *enkeltpersoner fyldte for meget på dialogmøderne*, og giver samtidig udtryk for, at *foreningerne ikke repræsenterer borgernes interesser*:

"[En foreningsperson] stillede sig op og sagde: 'Jamen, vi må jo indstille os på, at Bornholm skal skrumpes' [...] Og det bygger han så på prognoserne. Og det vil sige, at man, synes jeg, fremmaner en eller andet form for skræmmebillede og frygt, som jeg godt kunne høre som: 'Jamen I kan jo nok se, at I bliver nødt til at skulle skære. I er nødt til at skulle lukke skoler' osv." (Bilag 3c: 1-2)

En repræsentant fra borgerforeningerne har på et dialogmøde udtrykt sig i strid med den interviewedes holdning og samtidig henvist til samme prognoser, som MD har benyttet til argumentere for kommunale besparelser (bilag 5a: 5; 5b: 2). I beskrivelsen af, at der fremmanes et skræmmebillede, skifter den handlende aktør fra "han" til "man", hvilket indikerer, at ikke blot foreningspersonen, men også de MD, der deler samme synspunkt, står bag handlingen. Derved fremstår foreningspersonens udtalelse som en gentagelse af MD's dagsorden, og han bliver således betragtet som en fortaler for politikernes snarere end borgernes interesser. Trods forestillingen om borgerforeningerne som nødvendige, samlende enheder i lokalområderne, føler ingen af interviewpersonerne sig altså inkluderet i foreningernes beslutningsproces. Derimod er det kun få repræsentanter, der har en egentlig indflydelse. Samtidig mener borgerne ikke, at foreningerne formår at repræsentere den brede befolknings interesser på dialogmøderne, og inklusionen af borgerforeningerne og BBS i planlægningen af møderne kommer i stedet til at privilegere nogle få udvalgte.

5.3.5 Der er et skel mellem borgere og politikere

Forskellen på borgere og politikere er omdrejningspunktet for dette organiserende tema, hvori borgerne karakteriserer sig selv og politikerne de to grundlæggende temaer: "Borgerne orienterer sig mod det nære og konkrete i hverdagen", og "politikerne forstår ikke borgernes hverdag og tænker kun i politiske visioner, drift og økonomi". Dernæst reflekterer de over, hvordan dialogmøderne potentielt kan udviske skellet mellem dem

og politikerne i de sidste to temaer: "Dialog skal skabe et mere lige forhold mellem politikere og borgere, hvor borgerne er medskabere", og "dialogmøderne kan bane vej for gensidig forståelse".

"Vi skal være stolte over det, der sker på Bornholm, for det er enormt visionært, men det er som om, bornholmerne... Vi slås med skolerne, vi har nogle hverdagsting, som bare ikke fungerer, og der er der bare så meget imellem." (Bilag 3e: 4)

På trods af stoltheden over de visionære projekter på øen mener denne borger ikke, "bornholmerne" har mulighed for at glæde sig over dem, fordi deres hverdagsliv kompliceres af politiske beslutninger på eksempelvis skoleområdet. Kombinationen af aktiv og passiv til at beskrive hhv. borgernes og politikernes handlinger skaber afstand mellem parterne. Afstanden fremhæves ved brugen af ordene "vi" og "bornholmerne" til at beskrive borgerne, og den manglende italesættelse af politikerne gør dem synonyme med det anonyme system, borgerne slås imod. Interviewpersonen beskriver altså et ambivalent forhold til politikerne, da de gør borgerne stolte med deres visioner for Bornholm, men samtidig ikke formår at løse de problemer, der fylder i borgernes hverdag. Dermed karakteriseres borgerne som *orienterede mod det nære og konkrete i hverdagen*. Samtidig karakteriseres politikerne som *uforstående over for borgernes hverdag*. Denne karakteristik deles af de andre borgere, og flere tilføjer endvidere, at den manglende forståelse skyldes, politikerne kun er *orienteret mod politiske visioner, drift og økonomi* (bilag 6c: 11-15). Pga. dette modsætningsforhold mener borgerne, at en dialog skal have det formål at *skabe et mere lige forhold mellem borgere og politikere*, således at borgerne gøres til *medskabere* af politiske initiativer:

"Deres problem er jo de der budget-rammer, de hele tiden skal se tingene i. Dem har vi andre jo ikke. Vi har ingen politiske grænser, og vi skal ikke passe på, at ham der, han hører, hvad vi siger. Vi er fuldstændig frie af det. Så de kan jo virkelig udvide deres hjerner til at få lov at tænke de tanker, de gerne vil, men som de ikke må i den der politiske, lukkede verden." (Bilag 3e: 16-17)

Denne borger fremhæver også skellet mellem politikernes fokus på økonomi og taktik og borgernes mere åbne tilgang til politiske initiativer, der ikke i samme grad er begrænset af økonomiske rammer og indbyrdes magtkampe. I stedet for at søge at udviske forskellene, argumenterer hun dog for, at borgernes kan supplere politikerne, og at et samarbejde mellem dem vil medføre endnu bedre idéer end dem, politikerne kan få på

egen hånd. Selvom samtlige borgere har kritiseret MD's modvilje mod dialog, betegner de alligevel dialogmøderne som et første skridt på vejen. Flere udtrykke endda et ændret syn på MD som følge af dialogmøderne:

"Det vigtigste, synes jeg, er, at politikerne i princippet siger: "Hør her, vi er bare mennesker også. Så i stedet for, at I brokker jer, så vil vi rigtig, rigtig gerne have jeres hjælp til at komme med noget konkret, i stedet for, at vi bare siger alt, som er galt." [...] du finder lidt ud af, at de bare er mennesker." (Bilag 3b: 3)

Her beskriver en interviewpersonen, hvordan dialogmøderne har bidraget til at udviske skellet mellem politikere og borgere ved at gøre borgerne opmærksomme på, at politikerne "bare er mennesker". Gengivelsen af politikernes appel til borgerne, fremstiller dem som sårbare og afhængige af borgernes hjælp. Frem for at anonymisere politikerne ved at beskrive dem som en del af 'kommunen', humaniseres de altså som mennesker på linje med borgerne. Citatet står i kontrast til tidligere citater, fordi det nedbryder opfattelsen af politikerne som borgernes modsætning. I stedet bliver udviklingen af Bornholm et kollektivt projekt, der skaber et fællesskab mellem dem og dermed *baner vej for gensidig forståelse*.

Trods borgernes opfattelse af politikerne som grundlæggende anderledes end dem selv, har dialogmøderne altså ændret deres syn på politikerne. Fra at betragte dem som udelukkende orienterede mod effektivisering og besparelser, oplever borgerne dem nu som mere menneskelige og lydhør over for de problemer, de oplever i hverdagen. Ifølge borgerne bør dialogen føre til, at de bliver ligeværdige medskabere af den politik, der føres på Bornholm. Selvom de fleste mener, der er lang vej endnu, giver flere altså udtryk for, at dialogmøderne har skabt et grundlag for en fælles forståelse mellem politikere og borgere.

5.3.6 Opsummering: Dialogen skal være en lige proces, hvor en fælles forståelse opstår gennem parternes vilje til at lytte

Fælles for interviewene med de borgere, der har deltaget i dialogmøderne, er en underliggende opfattelse af, at *dialogen mellem politikere og borgere skal være en lige proces, hvor ulige magtforhold tilsidesættes, og parternes vilje til at lytte danner grundlag for en fælles forståelse*. Dette udgør således netværkets globale tema. Opfattelsen hænger sammen med flere borgeres ønske om at opnå status som

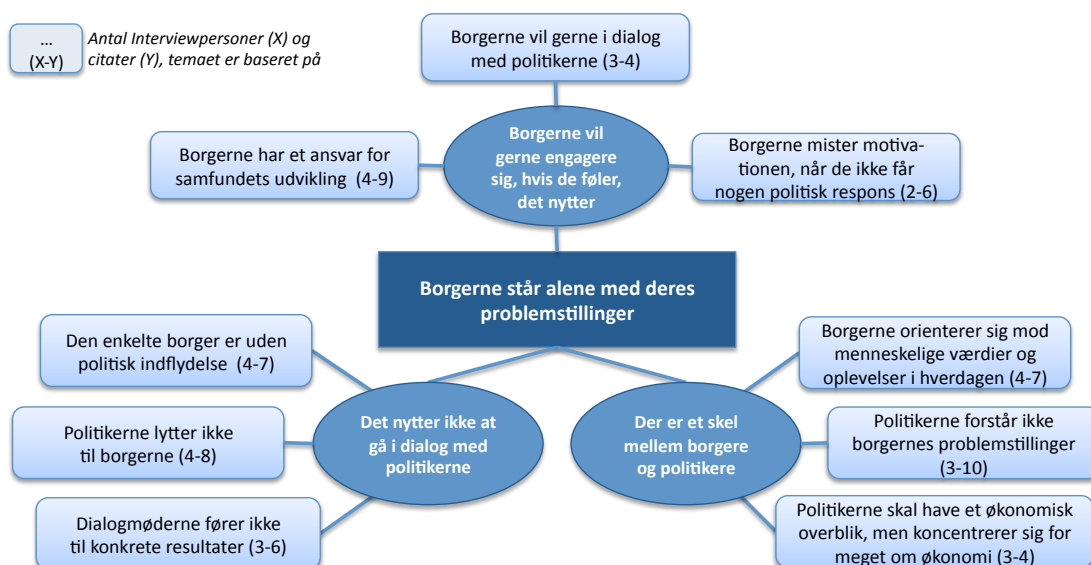
medskabere af den politik, der føres på Bornholm. Ønsket udfordres dog af oplevelsen af, at politikerne, inkl. MD, generelt ikke lytter til dem og samtidig forhindrer dem i at handle på egen hånd, når de kommunale tilbud ikke løser deres problemer. Derudover hersker der en opfattelse af, at de færreste MD ønsker dialog, men derimod styrer dialogmødernes form og indhold, så en egentlig dialog forhindres.

Inddragelsen af borgerforeningerne som repræsentanter for borgerne i planlægningen af dialogmøderne afhjælper ikke opfattelsen af manglende dialog. Tværtimod føler ingen af de interviewede sig repræsenterede af borgerforeningerne, og foreningspersonernes deltagelse i møderne ses derfor som endnu en hindring for dialogen. Det tiltag, der ellers skulle styrke borgernes indflydelse, ender altså med at bekræfte det eksisterende forhold mellem dem. Dette forstærker borgernes opfattelse af, at der er et grundlæggende skel mellem borgere og politikere - en opfattelse, der karakteriserer politikere som fokuserede på økonomi og politiske visioner og uden forståelse for borgernes hverdag.

Trods udfordringerne bevarer dog interviewpersonerne en positiv opfattelse af dialogmøderne som initiativ, og flere mener, at møderne har fået MD til i nogen grad at lytte til borgernes input. Ligeledes har møderne fået flere borgere til at se ud over skellet mellem parterne og reflektere over, at politikerne – og ikke mindst MD – ”også er mennesker”. På trods af deres utilfredshed, ser borgerne altså alligevel møderne som et skridt på vejen mod en fælles forståelse mellem dem selv og MD.

5.4 Borgere der ikke har deltaget i dialogmøderne

Netværket over interviewene med de borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne er baseret på individuelle interview og indeholder 3 organiserende temaer, hver med tre grundlæggende temaer (Figur 4). De grundlæggende temaer inddrages i de følgende tre afsnit, der er inddelt efter organiserende temaer. Afslutningsvis forklares de organiserende temaers sammenhæng med netværkets globale tema.



Figur 4 | Tematisk netværk over interview med borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne

5.4.1 Borgerne vil gerne engagere sig, hvis de føler det nytter

I dette organiserende tema giver de interviewede borgere udtryk for følgende grundlæggende temaer: "Borgerne har et ansvar for samfundets udvikling", "borgerne vil gerne i dialog med politikerne", og "borgerne mister motivationen, når de ikke får nogen politisk respons". De interviewedes ansvarsfølelse over for samfundet vedrører især opfattelsen af, at borgerne bør engagere sig, hvis de er utilfredse kommunens tilbud (bilag 6d: 1). Der fokuseres dog også på, at borgerne udviser ansvar over for lokalsamfundet:

"[...] blandt butikkerne sidder vi økonomisk også omkring den [lokale friskole], og vi var med inde og støtte økonomisk [...] jeg tror, det var 30.000 eller sådan noget, vi skulle [give for] at få lov til bare at starte skolen. [...] Så de lokale har været meget, meget aktive i det [...] dem, der sidder i bestyrelsen, de har børn deroppe eller er med i støtteforeningen til skolen. Så de har en eller anden tilknytning til skolen. Og dem, der er med i støtteforeningen, jamen, det er nogle fra [området] eller bedsteforældre." (Bilag 4b: 3)

Denne borger beskriver, hvordan de lokale på egen hånd har sørget for, at der blev oprettet en privatskole efter en lokal folkeskole blev lukket. Brugen af "vi" vidner om en fælles ansvarsfølelse blandt de involverede, der engagerede sig ved at give penge til den nye skole eller melde sig ind i dens bestyrelse. Citatet illustrerer således, hvordan borgerne påtager sig ansvaret for at udvikle lokalsamfundet i stedet for blot at lade stå

til. En del af denne ansvarsfølelse går igen i de interviewedes omtale af kommunikationen med politikerne. Her giver flere udtryk for, at de *gerne ville i dialog med politikerne*, men at ønsket ikke er gengældt. En borger har eksempelvis tidligere deltaget i en række møder under BRK, hvor erhvervsdrivende kunne give forslag til en forbedring af vilkårene for erhvervslivet, men oplevede ingen politisk respons:

"[...] Det var nok sådan noget, der ligesom døde ud. Altså, man var med nogle gange, tre, fire, fem gange, og så tænkte [man]: "Argh, hvad fører det med sig?" Og så... jamen, så taber man interessen, og så er det dét." (Bilag 4a: 3)

Han beskriver en følelse af, at hans deltagelse ikke "førte noget med sig", og at dette bevirkede, at han mistede interessen for projektet. Den interviewede har altså engageret sig ved at deltage i kommunens møder, men oplevelsen af, at han ikke kunne få nogen resultater ud af sit engagement betød, at han mistede motivationen. Hans brug af ordet "man" peger på, at han ikke er den eneste, der har savnet resultater og efterfølgende tabt gejsten til at bruge tid på møderne. Det fremstår således som en generel opfattelse af BRK's forsøg på at inddrage borgerne, at de ikke medfører nogen politiske resultater, og at borgere føler, at deres indsats er spildt, og dermed mister motivationen for at engagere sig videre. Borgerne, der ikke har deltaget i dialogmøderne, føler altså et ansvar ift. at udvikle samfundet og selv at gribe til handling, når kommunen ikke kan hjælpe. Samtidig vil de gerne i dialog med politikerne og være med til at forme politiske beslutninger, men engagementet svækkes, når de ikke oplever nogen politisk tilbagemelding, og der er således en risiko for, at borgerne helt mister motivationen for at engagere sig.

5.4.2 Det nytter ikke at gå i dialog med politikerne

I forlængelse af den svækkede motivation omhandler dette afsnit en mere generel opfattelse af, at det ikke nytter at gå i dialog med politikerne. Afsnittet bygger på de tre grundlæggende tema: "Den enkelte borger er uden politisk indflydelse", "politikerne lytter ikke til borgerne", og "dialogmøderne fører ikke til konkrete resultater". Interviewpersonerne deler alle holdningen, at de er uden politisk indflydelse. En del af dette skyldes, at de ikke har den relevante viden til at agere i det politiske system:

"[...] hvis du spurgte mig, jeg ville ikke engang ane, hvem pokker jeg skulle kontakte for at få nogle informationer om, hvor det egentlig ligger henne [ansvaret for omsætte erhvervsdrivende borgeres forslag til handling]." (Bilag 4a: 3)

Samme borger, som havde deltaget i BRK's erhvervsmøder, forklarer her, at han ikke ved, hvordan borgernes forslag kommer videre til de relevante politikere. Med ordene "ikke engang", "ane" og "hvem pokker" understreger han sin manglende viden på området, og ved ikke at nævne nogen aktør som ansvarlig for handlingen, giver han en opfattelse af det kommunale system som upersonligt og ugennemskskeligt. En del af skylden for den manglende politiske viden bliver dermed placeret hos systemet og dets kompleksitet, der gør det umuligt for den enkelte borger at agere i. Borgeren beskriver altså en magtesløshed som enkeltperson over for det politiske system, som kan ses som et udtryk for, at *den enkelte borger er uden nogen formel politisk indflydelse*. Borgere, der alligevel forsøger at påvirke politiske beslutninger, risikerer dog at støde på endnu en udfordring:

"Der var nogle grupper af forældre, der satte sig sammen for at punke de her politikere og sige: "Der er altså nogle argumenter for at sige, hvorfor gør I det, og hvorfor gør I det?" Og det blev der bare skøjtet hen over. Sådan oplevede jeg det. Det var meget politisk bestemt [...] Der får man ikke den bedste sympati for politikerne herovre" (Bilag 4c: 9)

Den interviewede beskriver her, hvordan en gruppe borgere er gået sammen for at påvirke en beslutning om at lukke en lokal skole. Han forklarer ikke, hvordan de har kommunikeret deres synspunkt til politikerne, men føler, at deres input blev ignoreret. Igen bruges der passiv til at beskrive politikernes handlinger, så det ikke er klart, *hvem* der ignorerede borgernes budskab, og brugen af billedsprog angiver heller ikke præcist, *hvordan* der blev reageret. Ved at omtale "politikere herovre", får man indtryk af, at alle bornholmske politikere er ansvarlige for ikke blot skolelukningen, men også den rutinerede afledning af borgernes kritik, som skøjte-metaforen hentyder til. Interviewpersonen har altså en opfattelse af politikerne som én enhed, der udelukkende interesserer sig for deres egne holdninger og derfor *ikke lytter til borgerne*. Dette svækker interviewpersonernes tro på, at en dialog er mulig. I stedet har det skabt en opfattelse af, at *dialogmøderne ikke fører til konkrete resultater*:

"[...] der skulle til, at jeg kunne se, at der kom nogle resultater ud af dialogmøderne. Altså, at det ikke bare ligger i snakken og avisskriverierne. At det blev lidt mere tydeligt,

hvad det er for nogle resultater [...] Fx sådan en ting, som at de kunne sige helt fast: "Jamen, Svaneke skole, den lukker vi ikke." I stedet for det der "måske, måske." Altså, at der bliver taget nogle beslutninger." (Bilag 4d: 3)

Denne borger forklarer, at hun vil se konkrete, politiske resultater, før hun vil bruge tid på at deltage i dialogmøderne. Hendes efterlysning af resultater, der "ikke bare ligger i snakken og avisskriverierne" udtrykker en oplevelse af, at andre politiske løfter ikke er blevet indfriet. Gennem sin efterlysning af "mere tydelig" kommunikation fra politikerne, udtrykker hun også skepsis over for, om at dialogmøderne giver borgerne en bedre forståelse af, hvad politikerne vil. Ligeledes er hun skeptisk over for, om møderne vil gøre politikerne mere forstående over for borgernes ønsker som bevaringen af skoler.

De interviewede borgere oplever altså ikke, at de har nogen reel politisk indflydelse. Forsøget på at skaffe sig indflydelse ved at gå til politikerne med deres kritik har blot medført en opfattelse af, politikerne ikke lytter til dem, hvilket har styrket følelsen af magtesløshed. De dårlige erfaringer har ligeledes svækket troen på, at dialogmøderne fører noget med sig i form af konkrete politiske resultater eller en bedre forståelse mellem parterne, og samlet set har det skabt en opfattelse af, at *det ikke nytter at gå i dialog med politikerne.*

5.4.3 Der er et skel mellem borgere og politikere

Borgernes erfaringer har skabt en tro på, at *der er et skel mellem borgere og politikere.* Dette fremgår af de tre grundlæggende temaer: "Borgerne orienterer sig mod menneskelige værdier og oplevelser i hverdagen", "politikere skal have et økonomisk overblik, men koncentrerer sig for meget om økonomi", og "politikere forstår ikke borgernes problemstillinger."

"[...] vi har jo valgt det [Bornholm], fordi vi gerne vil give vores børn en tryk opvækst - i stedet for inde i hjertet af København - med natur og trygge rammer omkring, og vi valgte det også, fordi der var de mindre skoler - i hvert fald indtil de begyndte at lukke dem, så har det jo været det store issue for os. Når du kommer herover, så er du jo væk fra alting, og du har de der dejlige årstider, du har naturen i baghaven og du har vandet ved siden af og skoven på den anden side [...]" (Bilag 4c: 2)

Denne borger beskriver Bornholm som et trygt samfund i kraft af naturen, de mindre skoler og afstanden fra "alting", herunder København, der som billedet på storbyen står i

kontrast til det trygge. Centralt for den tryghed, interviewpersonen oplever, er altså det lille samfund tæt på naturen, med små skoler (bilag 6d: 4-5). Lukningen af skoler beskrives som "det store issue" for den interviewede og hans familie, og fremstår som en trussel mod det gode liv, en trussel, "de" – i form af politikerne – står bag. Politikerne bliver således en udfordring for trygheden og nærheden, som borgerne værdsætter. I skildringen af borgeren, kommer politikerne således til at udgøre en kontrast til borgerens værdisæt. Dette tydeliggøres i en mere direkte omtale af politikerne:

"De kan måske godt være lidt opmærksomme på, hvis man lige pludselig siger at nu er vi to voksne og to børn der [...] rejser [...] Det er to skatteindtægter. Det er to bloktilskud fra skolen, der forsvinder. Det har de måske en lille form for respekt for, hvis de skal få deres økonomi til at gå op [...]" (Bilag 4c: 7)

Økonomien fremstilles her som borgernes eneste indgangsvinkel til politikerne, med truslen om at flytte fra øen og tage de offentlige tilskud med sig som det eneste argument, politikerne lytter til. Med ordene "skatteindtægter" og "bloktilskud" trækker den interviewede på en økonomisk diskurs, som han selv lægger selv afstand til med vendingen "deres økonomi", der fremstiller økonomien som det eneste sprog, politikerne forstår, og som de ikke deler med borgerne. Selvom flere interviewpersoner udtrykker en forventning om, at *politikerne har et vist økonomisk overblik* (bilag 6d: 5), er opfattelsen, at *de koncentrerer sig for meget om økonomien*. Forskellen på politikernes økonomiske orientering og borgernes fokus på det nære og trygge betragtes af flere interviewpersoner som et udtryk for, at politikerne ikke har nogen forbindelse til borgernes hverdag:

"[...] politikerne, det er nogle, du ser i Rønne [...] jeg føler ikke rigtig, at de lytter efter, hvad vi siger [...] Der bliver færre og færre fastboende, og så vil de bygge en Føtex på 35.000 kvadratmeter, som skal sælges for 150 millioner med færre mennesker. Jamen, det vil jo resultere i en ting, butiksdøden. Altså, det, at de ikke kan forstå, at det er de små lokalsamfund, de rammer, det fatter jeg ikke en brik af." (Bilag 4b: 1)

Beskrivelsen af politikerne, som "nogle du ser i Rønne" skaber en afstand mellem politikere og borgere, som forstærkes af brugen af "vi" og "de". Skildring af, hvordan politikerne handler uoverensstemmelse med lokalsamfundenes interesser, indikerer, at afstanden mellem dem ikke blot er fysisk, men at politikerne ikke varetager de små lokalsamfunds interesser. Derimod er de så fokuserede på at centralisere handelslivet

omkring Rønne, at de ikke overvejer, hvilke konsekvenser det har for borgerne på øen. Synet på politikerne er således, at de *ikke har forståelse for borgernes problemstillinger* (bilag 6d: 5-6). Dermed beskriver borgerne en grundlæggende forskel på sig selv og politikerne. Borgerne skildrer sig selv som orienterede mod værdier som tryghed og nærhed, hvilket de finder i de små lokalsamfund, mens politikerne fokuserer på økonomi og centralisering af lokalsamfundene som led i besparelser. Et fokus der gør politikerne blinde over for de problemer, borgerne står med i hverdagen.

5.4.4 Opsummering: Borgerne står alene med deres problemstillinger

Interviewene med borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne, viser, at de på den ene side gerne vil i dialog med politikerne, fordi de opfatter sig selv som medansvarlige for udviklingen af samfundet. På den anden side begrænses deres engagement af negative erfaringer med det politiske system, som har svækket troen på, at borgerne kan påvirke politiske beslutninger. Borgerne føler sig uden nogen formel indflydelse, og da de samtidig oplever, at politikerne ikke er villige til at lytte til dem, efterlades de med en opfattelse af, at en dialog med politikerne ikke medfører nogen resultater, og det derfor ikke nytter at deltage i dialogmøderne. På trods af ønsket om dialog har borgerne altså den grundlæggende opfattelse, at *de står alene med deres problemstillinger*, og dette udgør således det globale tema i interviewene.

Følelsen af ikke at blive hørt bidrager samtidig til en opfattelse af, at der er et grundlæggende skel mellem politikere og borgere, og at politikerne ikke forstår borgernes problemer. I stedet karakteriseres de som så optagede af økonomien, at de kun har øje for centralisering og nedskæringer. Dette kolliderer med borgernes ønske om at bibeholde kommunale tilbud i de små lokalsamfund for at styrke nærmiljøet. Parternes interesser bliver dermed uforenelige, og den manglende tro på, at dialog kan mindske skellet mellem dem, kommer således til at styrke følelsen af, at borgerne ikke kan hente hjælp hos politikerne.

5.5 Opsummering: Tekst

Parternes forskellige opfattelser af dialog medfører forskellige forventninger til dialogmøderne. MD mener, at de skal styre dialogmødernes proces mhp. at informere borgerne om de økonomiske rammer i BRK, så der opstår en fælles forståelse for de politiske begrænsninger. Derfor bliver MD's egne oplæg og styring af kommunikationen centrale for møderne. Udgangspunktet er, at borgerne er hverdagsorienterede uden

politisk viden, mens MD er visionære med forståelse for de politiske forhold. Således indtager MD den aktive, informerende rolle, mens borgerne bliver mere passive sparringspartnere.

Ligesom MD beskriver borgerne, der har deltaget i dialogmøderne, en grundlæggende forskel på politikere og borgere. De mener, at politikerne fokuserer for meget på økonomi og politiske visioner uden at overveje, hvordan det påvirker borgernes hverdag. De betragter således dialogmøderne som deres mulighed for at blive hørt og opnå status som politiske medskabere. Dog beskriver de MD's styring af mødernes som en hindring for, at en dialog overhovedet kan finde sted, og opfatter derfor møderne som en legitimering af en politisk dagorden frem for et reelt ønske om dialog. I stedet mener de, dialogmøderne bør bero på en ligelig proces, præget af respekt og viljen til at lytte.

Borgerforeningernes rolle på dialogmøderne hjælper ikke på borgernes opfattelse af manglende dialog. Tværtimod udtrykker både borgere og MD, at foreningerne ikke repræsenterer borgernes interesser, men at de enkelte foreningspersoner blokerer interaktionen på møderne ved at fylde for meget. Trods udfordringerne har møderne dog fået flere borgere til at betragte MD i et mere menneskeligt lys, ligesom enkelte MD udtrykker forståelse for borgerne. De ser således dialogmøderne som skridt på vejen mod en gensidig forståelse.

Borgerne, der ikke har deltaget i dialogmøderne har flere lighedspunkter med de deltagende borgere. De mener således også, at der er en grundlæggende forskel på politikere og borgere, og at politikerne ikke lytter til dem, selvom de føler et medansvar for samfundets udvikling. Hvor dialogmødedeltagerne udviser et håb om, at dialogmøderne kan føre til en forståelse mellem MD og borgerne, bliver den anden gruppe borgere demotiverede af den manglende politiske respons. De føler derfor, at de står alene med deres problemer, og at det ikke nytter at deltage i dialogmøderne.

5.6 Diskursiv praksis: Analyse af overordnet tematisk netværk

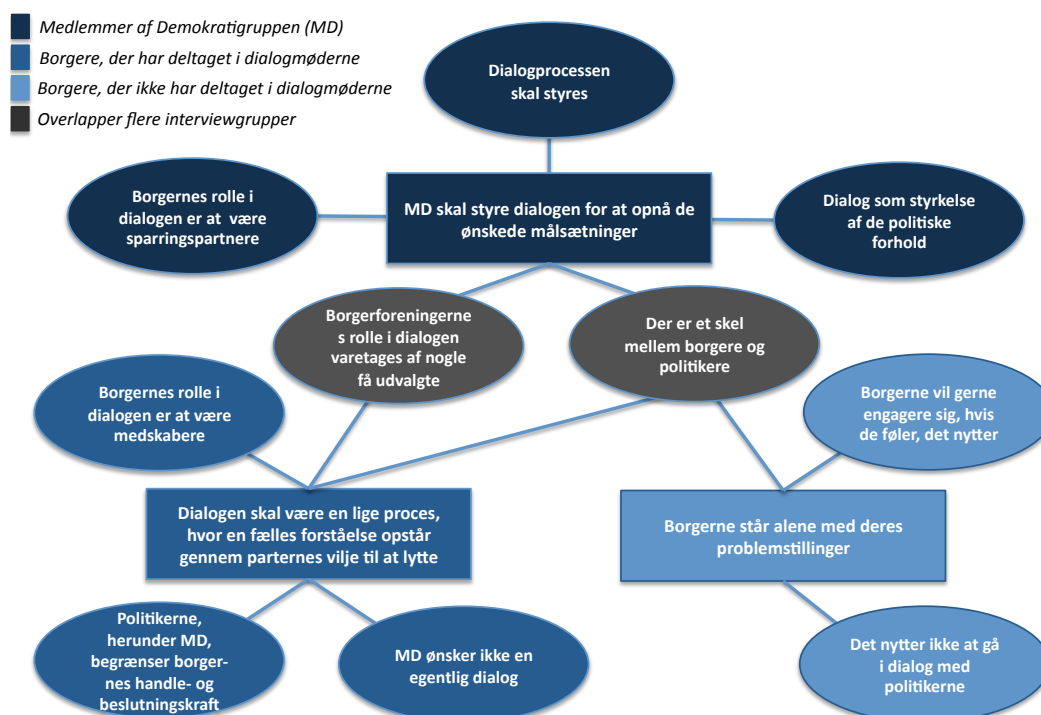
Ved at behandle italesættelsen af dialogmøderne og de deltagende aktører på tekstplan, er der i de foregående afsnit foretaget en analyse af dialogmøderne på det første niveau i Faircloughs analysemodel, tekst-niveauet. I forlængelse heraf vil dette afsnit behandle næste niveau, den diskursive praksis. Med afsæt i de overlappende organiserende temaer i Figur 5 behandles produktionen, distributionen og konsumtionen af

dialogmøderne mhp. at afdække, hvor den diskursive praksis sammenkobler teksten med den sociale praksis.

Som led i konsumptionsprocessen skaber MD og borgerne diskursive konstruktioner af dialogmøderne ved at trække på eksisterende diskurser. I denne proces skaber de ligeledes bestemte subjektspositioner (Jørgensen & Philips, 1999: 53), der konstruerer dialogmødernes parter. De følgende afsnit har til formål at afdække, hvordan parterne konstruerer dialogmøderne, og hvordan de diskursivt konstruerer sig selv og hinanden i denne proces. Analysen af den diskursive praksis skal således besvare problemformuleringens tredje underspørgsmål:

Hvordan konstrueres dialogen og dens parter i dialogmøderne?

Indledningsvist analyseres produktion og distribution af dialogmøderne ved at se på afsender- og modtagerforhold samt genre. Dernæst analyseres konsumtionen af møderne ved at se på, interviewgruppernes brug af intertekstualitet i tolkningen af møderne, herunder udsagnskraft og kohærens, til konstruere hinanden.



Figur 5 | Tematisk netværk over organiserende og globale temaer fra samtlige interviewgrupper

Da dialogmøder som borgerinddragelse er et nyt initiativ (Agger & Hoffmann, 2008: 14-15) hører de ikke under en eksisterende genre, men må i stedet betragtes som en ny genre under udvikling (Fairclough, 2003: 65-66). Den interaktive konstruktion af møderne bevirker, at de deltagende parter spiller en aktive rolle i udformningen af møderne og dermed i forhandlingen af genrens konventioner. Konsumtionen af møderne bliver således en del af deres produktionen og omvendt. Derfor behandles de videre aspekter af dialogmødernes produktion og konsumtion parallelt ved at se på, hvilke diskurser MD og de deltagende borgere trækker på i konstruktionen af dialogmøderne og hinanden.

5.6.1 Konstruktionen af dialogmøder som genre

Parternes italesættelse af dialogmøderne tager udgangspunkt i forskellige opfattelser af dialog. Som det fremgår af analysen i de foregående afsnit, benytter borgerne en social dialogdiskurs til at konstruere deres ideal for dialogmøderne, mens MD i højere grad trækker på en politisk diskurs, som de selv beskriver som et fokus på administration og økonomi. De forskellige tilgange til dialog medfører, at parterne har vidt forskellige forestillinger om, hvad dialogmøderne skal føre til, og dialogmøderne bliver således arena for en diskursiv kamp om at definere møderne som genre (Fairclough, 2008: 12).

Som led i MD's fokus på økonomi, trækker de på en politisk og en økonomisk diskurs til at fremstille dialogmøderne som en oplysning af borgerne om de økonomiske og politiske forhold i BRK. Deres opfattelse er, at borgerne har en manglende forståelse for de økonomiske begrænsninger i BRK, og MD's indlæg bliver således nødvendige for at udbrede en økonomisk og politisk forståelse. MD benytter endvidere en styringsdiskurs til at italesætte dialogmøderne som et forløb, de skal kontrollere, så oplysningen ikke hindres af enkelte borgers dominans. MD konstruerer således dialogmøderne som en nødvendig informering af borgerne, der defineres og ledes af MD i kraft af deres fastsættelse af dagsordenen, deres politiske oplæg og deres styring af de fælles drøftelser parterne imellem.

I beskrivelsen af, hvordan de har oplevet møderne, kolliderer borgernes sociale diskurs med den politiske diskurs. De benytter en moddiskurs til MD's fokus på styring til at beskrive MD's styrende rolle som magtmisbrug og et forsøg på at legitimere en politisk dagsorden. I stedet fremhæver de værdier som respekt, forståelse og viljen til at lytte, og således kommer den sociale diskurs til at dominere konstruktionen af dialogmøderne, og

placere dem i en medmenneskelig kontekst, der rækker ud over det økonomiske og politiske fokus samt parternes indbyrdes magtforhold.

Ved at trække på modsatrettede diskurser under en samlet dialogdiskurs, skaber parterne hver deres konstruktioner af dialogmøderne baseret på dikotomier. Den politiske versus den sociale diskurs indgår som led i en overordnet dikotomi mellem en styret og en fri proces. MD's bud på dialogmøderne som oplysning af borgerne lægger op til et ulige afsender-modtager forhold med MD som en dominerende afsender af informationer og borgerne som dominerede modtagere. Den fri dialog baseres derimod på et ligeværdigt forhold mellem parterne, hvor respekt sikrer begge parter bidrag. Synet på dialogmøderne som en styret og fri proces læner sig således op ad Grunig og Hunts (1984: 21-22) teori om public relations (PR). Grunig & Hunt opstiller fire modeller for virksomheders interessentkommunikation, der adskiller sig gennem mulighederne for respons og graden af symmetri: Propaganda-modellen er et udtryk for ren envejskommunikation, der ikke tager højde for sandhedsværdi. Offentlig informationsmodellen er ligeledes baseret på envejskommunikation, dog har modtageren mulighed for feedback, og kommunikationen tager udgangspunkt i faktuelle oplysninger. Asymmetrisk tovejskommunikationsmodellen er baseret på tovejskommunikation, men i kraft af et ulige magtforhold, vil afsenderen dominere kommunikationen. I den sidste model, symmetrisk tovejskommunikation, tilsidesættes eventuelle uligheder i magtforholdet, så parterne kommunikerer med samme grad af åbenhed over for hinanden. Selvom modellerne er baseret på public relations (PR), er de parametre, der afgør, hvilken kategori en PR-indsats falder i, dækkende for de fleste typer af kommunikation mellem en organisation og dens omverden. Grunig & Hunt (ibid.: 6) definerer da også public relations som *"the management of communication between an organization and its publics"*. Modellerne bliver således almengyldige for organisationers kommunikation med deres interessenter (ibid.: 23) og må dermed siges også at kunne anvendes på dialogmøderne som et udtryk for BRK's kommunikation med borgerne.

I hh. til denne afhandlings definition af dialog, modsvarer graden af symmetri – forstået dels som tilsidesættelse af forsøg på dominans, dels som åbenhed over for modpartens synspunkter – graden af dialog (Cissna & Anderson, 2002: 57). Da MD's konstruktion af dialogmøderne er baseret på styring og informering, kan den ikke siges at involvere dialog. I kraft af MD's styring af både dagsordenen og gruppedrøftelser kommer møderne derimod til at bære præg af envejskommunikation og styret interaktion,

svarende til modellerne for offentlig information og asymmetrisk tovejskommunikation. Dermed trækker MD på genrer som kommunale informationsmøder og valgmøder, hvor mødet fungerer som et politisk værktøj til at informere og skabe støtte for bestemte synspunkter, og interaktionen er asymmetrisk pga. den ene parts dominans.

Således bliver borgerne de eneste, der inddrager dialog som genre i deres konstruktion af dialogmøderne. Vha. deres sociale diskurs til at fremhæve medmenneskelige værdier og ved direkte at referere til dialog – eller manglen på samme – benytter borgerne dialoggenren som målestok for den kommunikation, der finder sted på dialogmøderne. Deres ønske om en fri dialog minder således om modellen for symmetrisk tovejskommunikation. Denne model imidlertid kritiseres for at være et ideal på linje med Habermas' ideelle kommunikationssituation, da fuld tilsidesættelse af ulige magtrelationer ikke er mulig (Heath et al, 2006: 342, 366; Habermas, 1996: 15-17). Dette imødekommer borgerne dog ved at fokusere på dialogens potentiale for at skabe *større* lighed frem for *fuld* lighed. Flere borgere erkender således, at "nogen skal træffe beslutningen til sidst" (bilag 6c: 3, 19), men understreger at en dialog skal gøre politikerne mere villige til at lytte til borgerne. Borgernes appel om en fri dialog er således ment som et ønske om en mere jævnbyrdig snarere end en fuldt symmetrisk dialog, hvor alle uligheder elimineres.

5.6.2 Dialogmøderne som konstruktion af borgere og politikere

Parternes konstruktion af dialogmøderne har samtidig indflydelse på konstruktionen af parterne selv. Som led i forhandlingen af dialogmøderne som genre, forhandler parterne altså også, hvilke roller de hver især skal spille på møderne. MD's aktive rolle som afsender af informationer efterlader de deltagende borgere i en passiv, modtagende rolle, hvor deres input begrænses til feedback på de politiske oplæg. Den dikotomiske konstruktion af dialogmøderne hænger således tæt sammen med konstruktionen af et modsætningsforhold mellem politikere og borgere. Dette forhold italesættes i det fælles organiserende tema "der er et skel mellem borgere og politikere". Her karakteriserer de tre interviewgrupper politikerne som orienterede mod politiske visioner og økonomi, mens begge grupper af borgere betegnes som mere konkret orienterede med fokus på hvordan politiske beslutninger påvirker deres hverdag.

Ved at fremstille borgerne som økonomisk uansvarlige gør MD sig selv til den ansvarlige part, der tager højde for økonomien og de politiske begrænsninger. Deres

helhedsorienterede syn på samfundet fokus giver dem endvidere en identitet som den visionære og fremadrettede part med et overblik over, hvordan det bornholmske samfund skal udvikles. Dette fremstår som modsætningen til borgernes konkrete orientering, og konstruktionens udsagnskraft bliver således en appel til borgerne om at lade politikerne, herunder MD, træffe de politiske beslutninger, da deres politiske viden gør dem bedst egnede til at styre beslutningsprocessen.

Borgerne trækker i en vis grad også på en økonomisk diskurs. Eksempelvis tilkendegiver de, at der er et behov for at styrke BRK's økonomi, og at der i denne forbindelse er behov for visioner og nytænkning (bilag 6c: 12-15). I forlængelse af denne diskurs benyttes sociale indflydelses- og lighedsdiskurser til at søge indflydelse på politiske beslutninger. Denne kombination af diskurser er med til at konstruere borgerne som økonomisk ansvarlige individer, der har tilstrækkelig forståelse for samfundet til at få indflydelse på politiske beslutninger og dermed opnå mere lighed. Alligevel forbliver deres økonomiske fokus en del af den sociale diskurs og målet om at skabe forståelse for, hvordan politiske beslutninger påvirker deres hverdag. Borgerne fastholder således orienteringen mod hverdagen og værdier som tryghed og nærhed. De bidrager dermed til konstruktionen af sig selv som optagede af det konkrete i hverdagen og MD som opslugte af økonomien. Udsagnskraften i borgernes interdiskursivitet består dermed i en appel til MD om at inkludere dem i de politiske beslutninger, så de får mere indflydelse på deres egen hverdag.

Parternes skaber altså en modsætningsfyldt borger-politiker-diskurs. Parallelt med den dikotomiske konstruktion af dialogmøderne bliver konstruktionen af deres indbyrdes forhold også baseret på dikotomier. Visionær vs. konkret, administrativ vs. relationel og økonomisk orienteret vs. socialt orienteret bliver således elementer i en overordnet politiker-borger-dikotomi, der kommer til at identificere parterne som hinandens modsætninger. Ud over at adskille dem skaber dette dog også et indbyrdes afhængighedsforhold, da parternes konstruktion af sig selv tager udgangspunkt i konstruktionen af modparten. MD kan kun karakteriseres som visionære, fordi borgerne karakteriseres som havende et konkret fokus og omvendt. Modsætningerne mellem dem bevirker således, at borgere og MD kommer til at supplere hinanden. Den administrativt og økonomisk orienterede part har behov for en socialt orienteret modpart, der fremhæver de menneskelige aspekter af den politik, der føres. Ligeledes behøver det

konkrete fokus en visionær modpart, så eventuelle forbedringer implementeres politisk frem for at forblive et samtaleemne blandt borgerne.

Borgerne og MD kommer dermed til at udgøre en slags yin-yang, der supplerer hinanden og samtidig er afhængige af hinanden i opretholdelsen af hver deres identiteter. Således kommer enigheden om deres modsætninger paradoksalt til at bygge bro over deres interne uenigheder. Selvom den ene gruppe af borgere ikke har deltaget i dialogmøderne, bidrager de til denne konstruktion i kraft af deres tilslutning til beskrivelsen af borger og politikere som modsætninger.

5.6.3 Dialogmøderne som grundlag for forståelse

Selvom dialogmøderne fremstår som et terræn, der fremhæver parternes modsætninger og reproducerer deres dikotomiske forhold frem for at skabe dialog mellem dem, har konsumtionen af møderne alligevel vist sig at indebære sociale værdier. I beskrivelsen af skellet mellem borgere og politikere giver enkelte MD og flere borgere, der har deltaget i dialogmøderne, således udtryk for, at møderne kan bane vej for en fælles forståelse (bilag 6b: 9-10; 6c: 16-20).

Beskrivelsen af dialogmøderne får enkelte MD til at reflektere over deres egen rolle som borgere. Derved tvinges de til at genoverveje det modsætningsforhold, de selv har været med til at opbygge mellem politikere og borgere, og dette skaber mulighed for en nedbrydning af skellet mellem parterne. Samtidig udtrykker nogle MD forståelse over for borgernes problemstillinger og giver udtryk for, at borgernes input har udvidet deres eget syn på den politiske proces (bilag 6b: 5, 9-10). Ligeledes giver dialogmøderne borgerne anledning til at reflektere over MD's rolle som borgere, samt at parterne deler ønsket om at styrke det bornholmske samfund. Møderne skaber således et fokus på ligheder og fællesskab, der får begge parter til at genoverveje opfattelsen af hinanden som diametrale modsætninger.

Derudover opstår der et fællesskab mellem parterne i kraft af den fælles opfattelse af borgerforeningernes rolle på dialogmøderne. I det organiserende tema "borgerforeningernes rolle i dialogen varetages af nogle få udvalgte" argumenterer både MD og borgere, der har deltaget i dialogmøderne, for, at borgerforeningerne samler borgernes engagement og styrker lokalsamfundets stemme i den politiske proces. Alligevel stiller begge spørgsmålstegn ved, hvor meget borgerforeningerne egentlig

repræsenterer den enkelte borger. De skildrer strukturen i de enkelte borgerforeninger som en hindring for, at det enkelte medlem får indflydelse på beslutningsprocessen, og foreningerne kommer dermed snarere til at repræsentere foreningsledelsens holdninger. Menige medlemmers indflydelse reduceres yderligere i kraft af BBS' funktion som ekstra led mellem borgerforeningerne og kommunalbestyrelsen, hvilket bl.a. kommer til udtryk under dialogmøderne, hvor både borgerne og MD mener, at enkelte ledende foreningspersoner dominerer. Der er således enighed om, at inddragelsen af BBS som repræsentant for borgerforeningerne og dermed øens borgere, i praksis medfører inddragelsen af få personer, der i forvejen har adgang til kommunalbestyrelsen gennem deres ledende rolle i borgerforeninger og BBS.

Selvom dialogmøderne ikke kan siges at være funderet i en egentlig dialog, har de altså alligevel vist sig at indebære nogle af dialogens sociale kvaliteter, der viser sig gennem en vis grad af forståelse og fællesskab deltagerne imellem. De borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne, falder således uden for dette fællesskab. Til forskel fra den anden borgergruppe oplever de ikke samme åbning for forståelse for politikerne, og er samtidig mere opgivende, hvad angår deres muligheder for at opnå indflydelse. På trods af ønsket om dialog, bekræfter denne gruppes manglende deltagelse i dialogmøderne dem altså i opfattelsen af, at der er et skel mellem politikere og borgere, og at borgerne derfor står alene med deres problemstillinger.

5.6.4 Opsummering: Diskursiv praksis

Parternes fremstilling af dialogmøderne beror på modsatrettede diskurser, der tager udgangspunkt i to forskellige tilgange til dialog. MD trækker på en politisk diskurs og genrer som vælgermøder og kommunale informationsmøder til konstruere dialogmøderne som en koordineret informering af borgerne om politiske og økonomiske forhold i BRK. Borgerne derimod trækker på sociale relations- og lighedsdiskurser til at konstruere dialogmøderne som en fri proces, hvorigennem borgere og politikere kan opnå en fælles forståelsesramme, så borgerne opnår politisk indflydelse. Konstruktionen af møderne er således opbygget omkring dikotomien fri vs. styret kommunikation. Da en styret proces ikke bygger på dialog, kan MD's konstruktion af dialogmøderne dog ikke siges at trække på dialog som genre. Trods af MD's ejerskab over dialogmøderne, bliver borgerne altså den eneste part, der inddrager dialogiske værdier som sociale relationer og forståelse i konstruktionen af møderne.

Parternes modsætningsfyldte fremstillinger af møderne afspejler deres konstruktion af sig selv og hinanden. De tilskriver hinanden identiteter baseret på en borger-politiker-dikotomi, der reproducerer eksisterende opfattelser af politikere og borgere. Den fælles opfattelse af modsætningsforholdet udgør dog også en lighed mellem dem og bygger således bro over deres forskelle. Selvom dialogmøderne fremhæver den dikotomiske politiker-borger-konstruktion, danner møderne samtidig en åbning for et fællesskab mellem MD og de borgere, der har deltaget i dem. Italesættelsen af deres modsætninger medfører nemlig refleksioner over lighederne mellem dem, hvorigennem begge parter udtrykker forståelse for modparten. Således skaber dialogmøderne grundlag for en potentiel nedbrydning af parternes dikotomiske forhold, der indebærer en reducere af den politiske orientering til fordel for et fælles fokus på sociale værdier. De borgere, der ikke har deltaget i dialogmøderne falder således uden for dette fællesskab.

5.7 Social praksis

De foregående afsnit har behandlet dialogmøderne som hhv. tekst og diskursiv praksis. Som et udtryk for det tredje niveau i Faircloughs analysemodel, vil dette afsnit behandle den diskursive og ikke-diskursive del af den sociale praksis, dialogmøderne indgår i. Således har dette afsnit til formål at besvare problemformuleringens fjerde underspørgsmål:

Hvordan kan dialogmøderne ses i en større samfundsmæssig kontekst?

Indledningsvist behandles den ikke-diskursive sociale praksis ved at afdække, hvordan det kommunale fokus på dialog som borgerinddragelse er opstået. Til dette inddrages teori om offentlig administration med fokus på public governance. I forlængelse heraf behandles kommunernes diskursivering af borgerdialog. Med udgangspunkt i den diskursive praksis analyseres dernæst det ideologiske grundlag for dialogmøderne, og hvordan møderne udgør en arena for kampen om hegemoni (Fairclough, 2008: 45-47). Denne del af analysen har til formål at afsløre hvilke underliggende magtstrukturer, der omgiver konstruktionen af møderne, og som led i analysen inddrages Habermas' teori om system og livsverden. Slutteligt konkluderes det, hvorvidt dialogmøderne reproducerer eller transformerer den politiske diskursorden (ibid.: 122-123).

5.7.1 Dialogmøder som public governance

Dialogmøder og italesættelse af dialog mellem borgere og politikere er led i en stigende orientering mod dialog blandt danske kommuner (Agger & Hoffman, 2008: 5). Fokuset på dialog som en måde at inddrage borgerne i politiske beslutninger viser sig bl.a. ved, at 86 ud af landets 98 kommuner eksplicit nævner borgerdialog i politikker, strategier, værdigrundlag eller lignende dokumenter, og 23 af kommunerne har endvidere igangsat specifikke initiativer så som dialogmøder for at komme i dialog med borgerne (bilag 7b).

Fænomenet er dog ikke af dansk oprindelse, men indgår i en social praksis i flere vestlige lande som en reaktion på new public management-paradigmets (NPM) dominans inden for offentlige forvaltning (OECD, 2009: 11-14). De sidste årtiers orientering mod NPM har indebåret et fokus på effektivisering og resultatoptimering af den offentlige sektor, som ellers er bedst kendt fra private virksomheder (Majgaard, 2011: 52). I NPM foretages en opdeling mellem det politiske og det operationelle. Politikere skaber love og regler fra central hånd, mens implementering af lovgivningen varetages af decentrale, operationelle aktører (Fattore, Dubois & Latenta, 2012: 219). Denne opdeling har dog bevirket, at flere beslutningstagere har haft begrænset føling med, hvad der rørte sig i samfundet (Hansen & Andersen, 2006: 34). Som reaktion på NPM's distancering af politikere og borgere, opstod der i 1990'erne en alternativ tilgang til offentlig administration. Det nye paradigme, kaldet public governance⁶ (PG), er baseret på inddragelsen af private og offentlige aktører, herunder borgerne, i den politiske beslutningsproces (Hansen & Andersen, 2006: 37-38). Frem for at opdele den offentlige forvaltning i et politisk og et operationelt organ, repræsenterer paradigmet en decentralisering af beslutningsprocesserne. Beslutningstagerne går i højere grad i dialog med de grupper, deres beslutninger vedrører, og får således et praktisk indblik i konsekvenserne af den førte politik. Samtidig kan inddragelsen sikre et lokalt ejerskab over politiske beslutninger, så borgere og andre aktører indgår aktivt i implementering af nye tiltag (ibid: 40).

Inden for EU har det stigende fokus på PG bl.a. vist sig ved, at Europa Kommissionen direkte har opfordret medlemslandene til at skabe større fællesskab mellem politikere og borgere, bl.a. ved at fokusere på borgerinddragelse (Europa Kommissionen, 2001). I Danmark har orienteringen mod PG især forplantet sig i forbindelse med

⁶ Flere teoretikere benytter begrebet 'governance' til at betegne et bredere aspekt af PG, der inkluderer private organisationers styringsform (Edwards, et al, 2012: para. 1).

Strukturreformen i 2007 (Agger, Löfgren & Torfing, 2010: 12; Sørensen 2002: 53)⁷. Som led i reformen blev kommunerne pålagt at øge borgerinddragelsen med det formål at styrke nærdemokratiet (ISM, 2004: 13-14). Tanken bag den styrkede borgerinddragelse var, at det reducerede antal af kommunalpolitikere skulle erstattes med en styrket kommunikation borgere og politikere imellem (ibid.). Inddragelsen skulle altså fungere som supplement til det repræsentative demokrati, så borgere, politikere og andre lokale aktører i højere grad kunne samarbejde om udviklingen af samfundet – svarende til PG-paradigmets fokus på koproduktion af den offentlige forvaltning (Hansen & Andersen, 2006: 38).

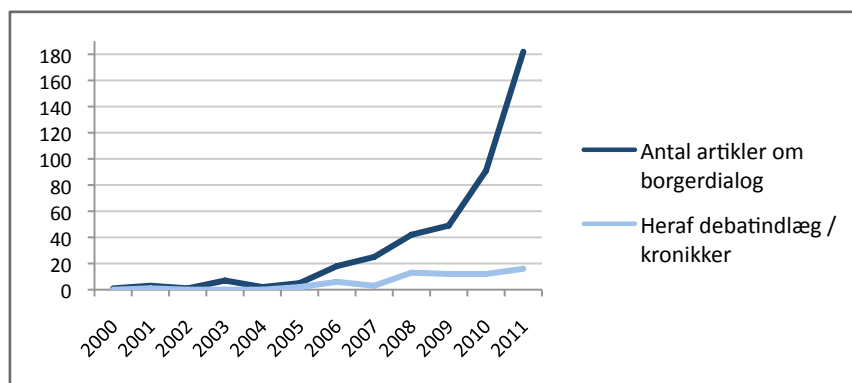
Op til Strukturreformen udgav kommunernes interesseorganisation, KL (2004), anbefalinger til, hvordan en formaliseret dialog mellem kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgere kunne styrke nærdemokratiet. Siden har KL i samarbejde med forskellige styrelser og ministerier udgivet retningslinjer, anbefalinger, inspirationskataloger o.l. angående kommunernes borgerdialog (KL, 2009; 2011; IT- og Telestyrelsen & KL, 2011; ISM & KL 2009)⁸. KL's online informations- og videndelingsplatform, 'Kommunernes Demokratiprogram' behandler desuden borgerdialog i et særskilt afsnit med artikler, film og case-beskrivelser, der giver anbefalinger og eksempler på best practice (KL, 2012). Det stigende fokus på borgerdialog udgør således rammerne for, at flertallet af Danmarks 98 kommuner i dag har inddraget borgerdialog i det politiske og administrative arbejde (bilag 7a), og at borgerdialog er blevet en del af kommunernes diskursorden (Fairclough, 2008: 122-123).

Ud over diskursivering af borgerdialog i den kommunale sfære, har også massemedierne taget fænomenet til sig (Figur 6). Mediernes omtale af dialog mellem kommuner og borgere er steget fra 1 i 2000 til 18 i 2006 og 182 i 2011. Til sammenligning har omtalen af borgerinddragelse, som inkluderer høringer og brugerinddragelse, i samme periode fået mellem 36 og 1.218 omtaler årligt med en median på 457. Mediernes fokus på borgerdialog er altså vokset betydeligt efter Strukturreformen. Samtidig er antallet af læserbreve og kronikker, der nævner emnet, steget en smule fra blot et enkelt indlæg i

⁷ Både Agger (2010) og Sørensen (2002) benytter begrebet 'netværksstyring' som udtryk for PG. Netværksstyring dækker over et "horisontalt samarbejde mellem aktører, der finder sammen i styringsnetværk" (Sørensen, 2002: 53).

⁸ Flere eksempler på udgivelser findes på: <http://www.kl.dk/Kommunikation/arkiv/84015> og <http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Hvor-kan-jeg-lase-mere-id83186/?n=0§ion=31275>

de 4 år mellem 2000 og 2004 til 16 indlæg i 2011. Dette indikerer, at også borgere og politikere i stigende grad benytter begrebet i massemedierne.



Figur 6 | Mediernes referencer til 'borgerdialog' ifm. omtale af i perioden 1/1/2000 – 31/12/2011 (bilag 7a). Kilde: Infomedia.dk

BRK's dialogmøder og den diskursivering af borgerdialog, der omgiver dem, må altså betragtes som en del af en generel orientering mod PG blandt danske kommuner, der igen er led i en bredere praksis inden for den offentlige forvaltning i Danmark og andre vestlige lande. Ud over at være et initiativ under Demokratigruppen i BRK, er dialogmøderne og fokuset på borgerdialog altså en del af en global social praksis inden for offentlig forvaltning, der indebærer et fokus på samspillet mellem beslutningstagere og borgerne som supplement til det repræsentative demokrati.

5.7.2 Dialogmøder som arena for ideologisk kamp

At PG har vundet indpas blandt kommunerne betyder dog ikke et opgør med NPM-paradigmet, men nærmere en udvidelse af det offentlige styringsrepertoire. PG kan da også betragtes som et udtryk for NPM, fordi paradigmet orientering mod decentralisering og bemyndigelse af andre aktører end politikere og embedsmænd, kan begrundes med søgningen efter effektivitet og forbedrede økonomiske resultater (Rhodes, 1997: 48-49). PG-paradigmet udgør således både muligheder og begrænsninger ift. dialogmøderne. Mulighederne består i, at kommunalbestyrelsen i BRK bliver mere optagede af decentral administration og skaber dialogmøderne som forum for, at borgere og politikere kan mødes. Omvendt er diskurserne, der knytter sig til paradigmet med til at definere de diskursive rammer for dialogmøderne og derved begrænse deltageres handlemuligheder (Fairclough, 1992: 237).

At PG kan videreføre NPM-paradigmets tilgang til økonomi ses bl.a. ved MD's fremhævelse af økonomien som definerende faktor i konstruktionen af både dialogmøderne og mødernes parter. Ved at henvise til graden af økonomisk forståelse i karakteriseringen af sig selv og borgerne som hhv. ansvarlige og uansvarlige, bliver økonomien en målestok, der adskiller de rationelle fra de irrationelle. Dermed kommer dialogmøderne til at bidrage til en konstruktion af borgerne, der rækker ud over deres rolle på dialogmøderne og påvirker borgernes position i samfundet (Jørgensen & Philips, 1999: 53).

Fremstillingen af økonomien som afgørende for, hvor meget MD kan lytte til borgerne, nedtoner desuden MD's egen indflydelse på den politiske proces, og som en naturlig konsekvens heraf reduceres deres mulighed for at efterkomme borgernes ønsker. Dermed får det økonomiske rationale status af naturlov, så det bliver de økonomiske forhold og ikke den politik, kommunalbestyrelsen fører, der bliver afgørende for både dialogmøderne og samfundet som helhed. Således bruges dialogmøderne – bevidst eller ubevidst – ideologisk til at pleje en neoliberalistisk dagsorden, der læner sig op ad NPM-tankegangen. MD drager altså på PG-paradigmet qua deres fokus på borgerdialog, men udfører møderne ud fra NPM-paradigmets markedsøkonomiske rationale. Dermed fastholdes borgerne i en position uden indflydelse, og det ulige magtforhold mellem parterne reproduceres.

Borgerne kommer i nogen grad til at godtage den økonomiske dagsorden. Flere tager således for givet, at BRK's trængte økonomiske situation nødvendigvis må indebære et fokus på besparelser, og at nye tiltag derfor må tilgodese økonomien, bl.a. ved at skaffe tilflyttere og dermed flere skatteborgere (bilag 6c). Deres accept af en økonomisk udfordring som en grundudfordring for samfundets aktører giver det økonomiske rationale status af common sense, og borgerne bidrager således til en neoliberalistisk hegemoni (Fairclough, 2008: 47). Dog forsøger de samtidig at gøre op med denne hegemoni ved at skabe en alternativt konstruktion af dialogmøderne. Deres brug af en social diskurs, der fremhæver et mere lige forhold mellem politikere og borgere, fungerer som et oprør mod den neoliberalistiske agenda og forsøget på at lade denne definere borgerdialog som begreb. I stedet søger borgerne at fremme en mere social orientering, der nedtoner økonomiens og det administrative systems dominans og giver borgerne status som medskabere. Således bliver dialogmøderne arena for en diskursiv kamp mellem en neoliberalistisk ideologi og en social dagsorden. Disse to orienteringer

konkurrerer om at konstruere dialogmøderne som genre – og i denne proces at definere magtbalancen mellem politikere og borgere. Den diskursive kamp medfører således en reproduktion eller transformation af eksisterende magtforhold (ibid.).

5.7.3 Borger-politiker-konstruktion som system og livsverden

Den ideologiske kamp mellem politikere og borgere indebærer en opdeling af samfundet mellem det politiske system og borgernes hverdag. Denne opdeling har paralleller til Habermas' (1996) skelnen mellem system og livsverden. Habermas' (ibid: 323-327) beskrivelse af systemets rationale modsvarer beskrivelsen af, at MD bruger dialogmøderne strategisk til at fremme en politisk dagsorden, der reproducerer eksisterende magtstrukturer. Omvendt svarer borgernes fokus på sociale værdier og dialog til den menneskelige subjektivitet og meningsudveksling, der kendetegner livsverdenen (ibid: 307-310). Således fremstår dialogmøderne som mødet mellem systemtænkning og livsverden. I dette lys kan MD's brug af en politisk diskurs til at fremstille dialogmøderne som en oplysning af borgerne om økonomiske og politiske forhold ses som systemets kolonisering i livsverdenen (Ibid.: 493-494). Omvendt er borgernes ønske om at placere dialogmøderne i en social kontekst, der fremhæver forståelse og lighed, et forsøg på at minimere systemtænkningen til fordel for livsverdenens sociale værdier. På linje med Habermas fremhæver borgerne således dialog som en metode til at minimere systemets indtrængen (Ibid.: 308, 310).

Forhandlingen af dialogmødernes indhold – og dermed parternes positioner i samfundet – kan således betragtes som en forhandling mellem hhv. systemets kolonisering af livsverdenen eller livsverdenens udbredelse i den politiske sfære. På den ene side skabes der et udgangspunkt for, at dialog – som ellers er en del af privatlivets diskursorden – kan blive en del af den kommunale diskursorden. Dette kræver dog, at dialogmøderne bygger på en mere symmetrisk tovejskommunikation orienteret mod respekt, ligeværd og fri meningsudveksling, så magtforholdet mellem politikere og borgere ændres. Dermed vil værdierne fra livsverdenen udvides til at nå ind i den politiske sfære. Hvis dialogmøderne derimod forbliver inden for den traditionelle borgermøde-genre og fortsat modsvarer Grunig & Hunts (1984) modeller for offentlig information- og asymmetrisk tovejskommunikation, vil de reproducere eksisterende magtforhold. Ved at sælge den politiske dagsorden som 'dialog' vil dialogmøderne tilmed kunne betragtes som en udvidelse af det politiske domæne og dermed systemets kolonisering af livsverdenen.

5.7.4 Transformation af den kommunale diskursorden

Eftersom dialogmøderne er forholdsvis nye og ikke gennemprøvede som genre, må den diskursive forhandling af dialogmødernes indhold – og dermed definitionen af borgerdialog – betragtes som en igangværende proces. Det er således for tidligt at drage konklusioner om, hvor vidt dialogmøderne forbliver inden for borgermøde-genren og reproducerer eksisterende dominansrelationer, eller om de udvikler sig til en reel dialog. Alligevel er der dog tegn på, at borgernes sociale diskurs – som udtryk for livsverdenen – vinder indpas blandt enkelte MD. Dermed åbner de op for, at den sociale diskurs bliver en del af Demokratigruppens diskursorden og den diskursive praksis, der omgiver dialogmøderne. Det skaber altså et udgangspunkt for, at MD kan indgå i en egentlig dialog, der stiler mod en fælles forståelse og et mere lige forhold mellem politikere og borgere. Det skal dog understreges, at den sociale diskurs kun tages i brug af to MD, og at fokuset på sociale værdier fylder ganske lidt i Demokratigruppens samlede diskursorden. Med andre ord er der stadig lang vej, hvis det sociale fokus skal erstatte det neoliberalistiske. Alligevel bidrager dialogmøderne til en transformation af den politiske diskursorden i BRK gennem selve introduktionen af dialog i den politiske sfære og – i forlængelse heraf – forhandlingen af dialogmøderne som genre (Fairclough, 2008: 122-123). Forhandlingen mellem hhv. politiske og sociale diskurser og genrer inden for den politiske sfære medfører, at det politiske domæne blandes sammen med det sociale. Denne sammenblanding udvider summen af diskurser inden for det politiske domæne, og medfører således transformationen af den politiske diskursorden i BRK. Denne forandring af den diskursive praksis danner grundlag for en forandring af den sociale praksis, dialogmøderne indgår i, og den bredere tilgang til borgerdialog blandt danske kommuner. Dette kan endvidere forandre den generelle opfattelse af samspillet mellem borgere og politikere på nationalt og internationalt plan (Fairclough, 1992: 45). Således skaber de diskursive mikroprocesser omkring dialogmøderne et grundlag for at forandre den sociale praksis (Fairclough, 2008: 150-151).

At den sociale diskurs ikke uden videre erstatter systemtænkningen tydeliggøres dog af den neoliberalistiske indflydelse på MD's konstruktion af dialogmøderne. Forsøget på at reproducere af den neoliberalistiske ideologis indflydelse i kampen om at definere dialogmøderne fremstår som systemets forsøg på at kolonisere livsverdenen under dække af dialog. Selvom dialogmøderne medfører en transformation af den politiske diskursorden, sker der altså samtidig en reproduktion af den neoliberalistiske ideologis

dominans. Man må således gøre sig klart, at en transformation ikke indebærer en gennemgribende omvæltning, men en gradvis forandring, der tillader samtidig reproduktion af eksisterende forhold.

5.7.5 Opsummering: Social praksis

BRK's dialogmøder og den diskursivering af borgerdialog, der omgiver dem, er en del af en social praksis blandt danske kommuner, der indebærer et stigende fokus på borgerdialog. Dette er dog samtidig udtryk for en bredere tendens inden for de vestlige landes offentlige forvaltning, der siden 1990'erne er blevet mere orienterede PG-paradigmets decentralisering af politiske beslutninger og inddragelsen af borgere og andre samfundsaktører i den politiske proces (Hansen & Andersen, 2006: 37-38). Selvom paradigmet udgør et alternativ til NPM, indgår NPM-paradigmets fokus på effektivisering stadig i PG, og det er således forblevet en del af den offentlige styring. Dette ses bl.a. i MD's konstruktion af dialogmøderne, der på trods af en vis social orientering hovedsageligt er funderet i et neoliberalistisk rationale.

Borgernes fokus på dialog og MD's neoliberalistiske orientering kan sammenlignes med Habermas' (1996) teori om system og livsverden, hvor MD's politiske og økonomiske fokus placerer dem inden for systemet, og borgerne med deres sociale fokus bliver repræsentanter for livsverdenen. Reproduktionen af det neoliberalistiske rationale i konstruktionen af dialogmøderne kan således ses som systemets forsøg på at kolonisere livsverdenen. Omvendt er borgernes kamp for at konstruere dialogmøderne vha. en social diskurs et forsøg på at minimere systemets indflydelse til fordel for en udbredelse af livsverdenens sociale værdier i den politiske sfære. Kampen mellem system og livsverden er således en integreret del af MD's og borgernes diskursive kamp, som finder sted på dialogmøderne, og omhandler selve definitionen af møderne som genre og dermed parternes interne magtrelation. Selvom det endnu er for tidligt at afgøre, hvem der vinder kampen om at definere konventionerne for dialogmøderne, udgør selve introduktionen af dialog i den politiske sfære samt enkelte MD's orientering mod respekt og forståelse, en transformation af den politiske diskursorden i BRK. Denne ændring i den diskursive praksis, åbner for en ændring af den sociale praksis, der inkluderer både kommunernes og resten af den offentlige forvaltnings tilgang til borgerdialog i Danmark og udlandet.

6 Diskussion

Dette kapitel har til formål at diskutere dialogmøderne som udtryk for borgerinddragelse. Den samlede analyse og diskussionen skal danne grundlag for besvarelsen af problemformuleringens overordnede spørgsmål:

*Hvordan kan man tilrettelægge dialog mellem en kommune
og borgerne for at opnå en styrket borgerinddragelse?*

Med udgangspunkt i Habermas' og Faircloughs magtopfattelser, som de udtrykkes i hhv. teorien af system og livsverden og KDA, diskuteres MD's og borgernes roller som repræsentanter for hhv. system og livsverden. I forlængelse heraf diskuteres det, hvor vidt det er muligt at skabe en egentlig dialog mellem borgere og MD i en institutionel ramme som BRK. Efterfølgende gives der konkrete anbefalinger til ændringer af dialogmøderne, der kan styrke borgerinddragelsen.

6.1 Magtens rækkevidde i system og livsverden

Som kritiske teoretikere repræsenterer Habermas & Fairclough et syn på magt som hhv. systemets og de økonomisk og socialt dominerende klassers diskursive undertrykkelse af andre befolkningsgrupper ved at fremstille dominerende Ideologier som endegyldige sandheder (Fairclough, 2008: 47; Mumby, 2008: 1-3). Mens Habermas (1999: 323-327) placerer magten inden for systemets rammer, tilkendegiver Fairclough (2008: 47-52, 119) dog, at magt kan forhandles diskursivt, og han åbner således for, at magt kan indgå i alle sociale lag, og at erobring af magten kan være forbundet med frigørelse. For Habermas består frigørelsen derimod i at minimere systemets indflydelse på livsverdenen frem for, at borgerne forhandler sig til magt. Dette skyldes ikke mindst, at Habermas' projekt er en normativ beskrivelse af samfundet, der giver os et ideal at stile efter frem for blot at beskrive og dermed fastholde status quo (Habermas, 1999: 15-17). Det normative udgangspunkt for teorien om system og livsverden indebærer dog risikoen for en entydig karakteristik af borgerne og MD. En klar opdeling af samfundet mellem system og livsverden som repræsentanter for hhv. strategiske og kommunikative handlinger vil henvise MD til strategiske handlinger, så vidt deres tilknytning til systemet rækker, og fratage dem en social identitet som borgere med muligheden for at udtrykke respekt og forståelse inden for systemets rammer (Nørager, 1993: 223). Ligeledes vil en sådan opdeling automatisk begrænse borgerne til kommunikative handlinger orienteret mod

retfærdighed og udelukke dem fra forsøg på at fremme egne interesser (ibid.) Denne sondring reproducerer dog blot parternes egen konstruktion af hinanden og fastholder dem i et statisk rollemønster uden at tage højde for parternes mulighed for at række ud over ét bestemt domæne.

Selvom afhandlingens analyse bekræfter et skel mellem parterne på linje med opdelingen mellem system og livsverden, peger den også på en mulig forandring i kraft af den diskursive forhandling, der foregår mellem dem. Trods strukturelle uligheder er borgerne ikke afskåret fra indflydelse og magt, ligesom MD ikke kan komplet fraskrives et socialt fokus. Således opstår der begrænsninger ift. anvendelsen af Habermas' normative samfundsbeskrivelse i denne afhandlings analyse. Fairclough giver i dette perspektiv en mere relevant tilgang til magtbegrebet, idet hans fokus på forandring ikke afskriver nogen sociale aktører fra at kunne opnå magt. Magten bliver således noget, der kan forhandles, frem for noget, der er indlejret i bestemte dele af samfundet. Dermed er magtudøvelse ikke begrænset til systemet, men er en integreret del af den sociale verden under konstant forhandling. Adoptionen af Faircloughs magtopfattelse medfører dog ikke en afvisning af Habermas' teori, som stadig tydeliggør det spændingsfelt mellem det politiske og sociale domæne, der udgør kernen af parternes interne forhold. Den manglende karakteristik af magt i den sociale sfære viser blot den normative teoris begrænsning ift. at beskrive virkeligheden (Pedersen, 2010: 140). En deskriptiv karakteristik af parternes indbyrdes forhold som forholdet mellem system og livsverden må således tage højde for, at borgerne ikke er uafhængige af magtforhold, ej heller ude af stand til at udøve både magt og indflydelse, ligesom MD ikke er blottet for et socialt fokus.

På trods af argumentet for et nuanceret syn på parternes handlemæssige råderum forbliver opfattelsen af dialogmøderne som en diskursiv forhandling mellem system og livsverden aktuel i kraft af parternes konstruktioner af hinanden. Uanset resultatet af denne forhandling, fremstår dialogmøderne som eksempel på, at en dialog mellem borgere og politikere ikke er mulig i en systemisk kontekst præget af NPM-paradigmets fokus på resultat frem for proces. En sådan resultatorientering modstrider nemlig selve dialogens procesorienterede væsen. Uanset parternes adgang til magt må en igangværende kamp om en indholds- og begrebsmæssig definition af dialogmøderne

således medføre *enten* systemets kolonisering af livsverdenen *eller* livsverdenens begrænsning af systemets rækkevidde.

6.2 Anbefalinger: Dialogmøder som kvalitativ borgerinddragelse

Som beskrevet i afsnit 3.1 har dialog nogle sociale egenskaber, man ikke finder i andre kommunikationsgenrer. Dialog mellem borgere og politikere er således et naturligt udgangspunkt for, at en fælles forståelse kan udvikle sig, og forholdet mellem parterne kan forbedres. Centralt for dette er dog, at begge parter er indstillet på en dialog frem for informering eller overbevisning af modparten, dvs. at begge parter er villige til at løsrive dialogmøderne fra den system-kontekst, der indtil videre har præget dem. Følgende anbefalinger har til formål at omsætte afhandlingens analyse og diskussion af dialogmøderne til anbefalinger til, hvordan BRK's dialogmøder kan tilrettelægges med henblik på at skabe dialog mellem borgere og politikere og dermed styrke borgerinddragelsen. Anbefalingerne udgør ikke en praktisk guide til planlægningen af fremtidige dialogmøder, men fremhæver en række fokuspunkter, der kan styrke orienteringen mod dialog, og som synes overset i forbindelse med BRK's dialogmøder. Anbefalingerne knytter sig således specifikt til BRK's dialogmøder, men i kraft af deres orientering mod dialog på et generelt plan, er de ikke begrænset hertil.

I. Gør klart, hvad dialog er

Afhandlingens analyse viser et misforhold mellem borgernes og MD's opfattelse af dialog, og dermed forskellige holdninger til dialogmødernes forløb. Borgerne er i denne forbindelse de eneste, der trækker på dialoggenren i deres konstruktion af møderne. Selvom det officielle formål med dialogmøderne er dialog, trækker MD altså ikke på dialog som genre i deres planlægningen af møderne. For at kunne skabe en dialog, er MD således nødt til at tage udgangspunkt i dialog som genre. De er således nødt til at gøre sig klart, at dialog hverken er en metode til at informere, overtale eller på anden vis opnå en på forhånd fastlagt målsætning. En dialog mellem borgerne og MD kræver derimod, at begge parter er åbne over for hinanden og ikke på forhånd udelukker bestemte udfald (Cissna & Anderson, 2002: 9-11). Opgaven ligger således i at adoptere borgernes sociale fokus og stræbe efter en tilsidesættelse af ulige magtforhold – også udligning af magtforholdet aldrig vil kunne realiseres til fulde.

II. Start dialogen før dialogmøderne

Borgernes italesættelse af flere samfundsmæssige problemstillinger og deres beslutning om at skabe en borgerdrevet tænketank er eksempler på, at borgerne ikke ønsker at lade MD definere omfanget af borgerinddragelsen. Derimod udtrykker de en ansvarsfølelse og handlekraft ift. samfundet som helhed. At MD alligevel er den primære drivkraft bag tilrettelæggelsen af dialogmødernes dagsordenen bevirker, at borgerne fratages handlekraft, og dialogmøderne kommer således til at bygge på ulighed, allerede inden de er startet. Borgerne har ganske vist mulighed for at indsende forslag til dagsordenen forud for møderne, men dette fratager parterne muligheden for sammen at reflektere over relevante emner. Endvidere forhindrer tidsforskydelsen det kommunikative flow, en dialog kræver. Dermed spænder det ben for selve den dialogiske proces (Roper & Motion, 2006: 342-43). Borgerne bør således inddrages på lige fod med MD i sammensætningen af dagsordenen. Rent praktisk kan dette gøres ved at afholde en slags "dialogmøder om dialogmøderne". Da BRK allerede har afholdt en række af dialogmøder, kan borgernes kritik og forslag fra disse endvidere tjene som input til en fremtidig dagsorden.

III. Benyt en ekstern og upartisk mødefacilitator.

Et af borgernes største kritikpunkter til dialogmøderne er MD's styring af processen. Styringen beskrives bl.a. som magtmisbrug og forsøg på at legitimere en politisk dagsorden. Selvom magtrelationerne mellem MD og borgerne ikke kan udlignes, er der fra borgernes side et behov for, at MD forholder sig til dem og forsøger at minimere deres indflydelse på processen. En løsning på dette er at benytte en ekstern mødefacilitator. Ved at benytte en person uden tilknytning til BRK som ordstyrer for møderne og facilitator under gruppedrøftelserne, vil man bedre kunne sikre, at alle kommer til orde, og at borgernes input ikke bliver afvist som politisk uvidenhed, eller MD angribes personligt. Dermed minimeres MD's såvel som borgernes forsøg på at dominere samtalen.

IV. Afskaf mellemed mellem borgere og politikere

Selvom både borgere og MD betragter borgerforeningerne som vigtige for lokalsamfundene, er det de færreste borgere, der føler sig repræsenteret af dem.

Tværtimod mener både MD og borgerne, at repræsentanter fra foreningerne fylder for meget på dialogmøderne. Dermed bliver borgerforeningerne, der ellers skulle fremme borgernes interesser, en hindring for den direkte dialog mellem borgere og politikere, som møderne skulle føre til. Ved at gøre foreninger til repræsentanter for borgerne og dermed mellemed i det, der skulle være en direkte dialog, risikerer man endvidere at gå glip af nuancerne i borgernes forskellige holdninger og sammenblande borgernes budskab foreningernes egne interesser. Dette betyder dog ikke, at borgerforeningerne ikke udfører en vigtig opgave ift. at varetage borgernes interesser i det daglige. Men da foreningerne allerede er i dialog med MD og resten af kommunalbestyrelsen bør *borgerdialogen* foregå direkte mellem MD og borgerne, ikke med borgerforeningerne som mellemed.

V. Tydeliggør, hvordan borgernes input bruges

De fleste borgere udviser skepsis over for, om deres input reelt bliver brugt i det politiske arbejde, eller om dialogmøderne i stedet fungerer som en legitimering af en politisk dagsorden. For anerkende borgernes rolle på dialogmøderne, er MD nødt til at forholde sig borgernes input og behandle dem som gyldige indspark til den politiske proces. Derfor skal det kommunikeres klart, hvordan borgernes input bringes videre i det politiske system, og hvilke ændringer de fører med sig. Da BRK ikke har nogen kommunikationsafdeling, der kan sørge for at kommunikere budskabet, kan borgerne evt. informeres om den konkrete brug af deres input på et opsamlende møde, hvor de også kan få mulighed for at evaluere indsatsen.

7 Konklusion

Med Bornholms Regionskommune (BRK) som case har denne afhandling undersøgt, hvordan dialog mellem politikere og borgere kan tilrettelægges mhp. at styrke borgerinddragelsen. Videnskabsteoretisk placerer afhandlingen sig inden for socialkonstruktivismen, og det empiriske fundament, der består af individuelle samt et fokusgruppeinterview, betragtes således som en social konstruktion skabt af forsker og interviewperson. Ligeledes tager analysen afsæt i, at sproget er centralt for den sociale verden, og empirien er derfor analyseret ud fra en kritisk diskursanalyse.

Gennem en indledende case-beskrivelse har afhandlingen besvaret, hvordan BRK vha. dialogmøder forsøger at skabe dialog mellem politikere og borgere. For at besvare, hvilke forventninger hhv. borgere og politikere har til dialogmøderne, har afhandlingen analyseret BRK's dialogmøder som tekst i hht. Faircloughs (1992: 73) tredimensionelle model for kritisk diskursanalyse. Analysen viste, at de bornholmske borgere og medlemmerne af Demokratigruppen (MD), som varetager dialogindsatsen i BRK, har forskellige opfattelser af dialog og dermed forskellige forventninger til dialogmøderne. MD betragter dialogmøderne som en informering af borgerne, der skal skabe en fælles forståelse for den politiske virkelighed i BRK, mens borgerne ønsker, at dialogmøderne skal skabe større lighed mellem parterne og danne grundlag for, at borgerne bliver medskabere af kommunalbestyrelsens politik.

For at afdække, hvordan parterne konstruerer dialogen og hinanden ift. dialogmøderne blev der foretaget en analyse af dialogmøderne som diskursiv praksis (ibid.). Denne viste, at MD og borgerne benytter modsatrettede diskurser til at konstruere sig selv og hinanden ud fra dikotomien politiker versus borger. Vha. sociale diskurser konstrueres borgerne som orienterede mod konkrete oplevelser og det nære i hverdagen. Politikerne konstrueres ud fra politiske og økonomiske diskurser som visionære og økonomisk orienterede med en manglende forståelse for borgernes hverdag. Dikotomien fremstiller parterne som hinandens modsætninger og skaber dermed et skel mellem dem, men deres enighed om denne konstruktion bygger samtidig bro mellem dem. Modsætningerne udgør således en sammenhængskraft mellem dem, da hver part bliver afhængig af den anden for at opretholde sin identitet.

Gennem en analyse af den diskursive praksis har afhandlingen desuden afdækket et modsætningsforhold i parternes konstruktion af dialogmøderne, som tager afsæt i dikotomien fri vs. styret kommunikation. MD konstruerer dialogmøderne som en styret proces med afsæt i envejs- og asymmetrisk tovejskommunikation, mens borgerne konstruerer møderne som en platform for fri meningsudveksling baseret på symmetrisk tovejskommunikation (Grunig & Hunt, 1984: 21-22). Trods MD's forsøg på at styre dialogmøderne, fastholder borgene, at møderne kan bane vej for mere forståelse og lighed mellem parterne. Selvom MD primært opfatter dialogmøderne som en styrkelse af de politiske forhold på Bornholm, giver enkelte MD udtryk for, at møderne kan styrke den indbyrdes forståelse. De borgere, der ikke har deltaget i møderne falder dog uden

for denne enighed og bevarer en opfattelse af, at borgerne ikke kan hente forståelse hos politikerne, men at de derimod står alene med deres problemer.

For at afdække, hvordan dialogmøderne kan ses i en større samfundsmæssig kontekst, er de endvidere analyseret som social praksis, svarende til det tredje niveau i Faircloughs model. Gennem denne analyse har afhandlingen påvist, hvordan møderne og diskursiveringen af dialog i BRK, er udtryk for en orientering mod den offentlige styringsform public governance, der har skabt fokus på interaktionen mellem beslutningstagere og borgere i de vestlige lande. Afhandlingen har ligeledes afdækket, hvordan Strukturreformen i 2007 afstedkom en diskursivering af borgerdialog i den kommunale sfære såvel som i massemedierne i Danmark. Trods fokuset på dialog er det afdækket, hvordan public governance kan indebære et neoliberalistisk rationale. Dette er eksemplificeret gennem MD's politiske og økonomiske fokus i konstruktionen af dialogmøderne. I forlængelse heraf er der gjort rede for, hvordan borgernes og MD's modsatrettede konstruktioner gør møderne til en arena for en ideologisk kamp om hegemoni mellem en neoliberalistisk og en social dagsorden (Fairclough, 2008: 57).

Med afsæt i Habermas' (1996: 307-10; 323-27) teori om system og livsverden har afhandlingen behandlet, hvordan borgernes og MD's diskursive kamp om definitionen af dialogmøderne som genre kan betragtes som en kamp mellem system og livsverden. Qua deres markedsøkonomiske og politiske rationale bliver MD repræsentanter for systemet, mens borgernes sociale fokus og orientering mod dialog gør dem repræsentanter for livsverdenen. Kampen afgør således, hvorvidt dialogmøderne forbliver en politisk styret proces og dermed systemets kolonisering af livsverdenen, eller om de kommer til at danne grundlag for en fri meningsudveksling og dermed udbredelsen af livsverdenens værdier i det politiske domæne. I erkendelsen af, at borgerne ikke er uafhængige af magt og strategiske handlinger på linje med Habermas' normative beskrivelse af livsverdenen (Nørager, 1993: 223) er der dog argumenteret for et syn på magt som diskursivt forhandlet, svarende til Faircloughs (2008: 58) opfattelse af hegemoni. Uanset parternes adgang til magt har afhandlingens undersøgelser vist, at en dialog ikke kan finde sted inden for systemets rammer. Den diskursive forhandling af dialogmøderne vil således medføre *enten* systemets kolonisering af livsverdenen *eller* udvidelsen af livsverdenens værdisæt til den politiske sfære. Da forhandlingen af dialogmøderne stadig foregår, er det endnu for tidligt at sige, hvordan vil dialogmøderne vil udvikle sig som genre.

Selvom dialogmøderne endnu ikke er etableret som genre, er det konkluderet, at forhandlingen af dialogmøderne – og dermed borgerdialog – i kommunalpolitisk regi udgør en transformation af den politiske diskursorden i BRK. Mikroprocesserne omkring dialogmøderne har således åbnet for en forandring i opfattelsen af borgerdialog og dermed en forandring af den sociale praksis i andre offentlige forvaltninger – nationale som internationale – der præges af public governance-paradigmet (Fairclough, 2008: 150-151). Selvom BRK's dialogmøder på sigt kan bidrage til en ændring af tilgangen til dialog mellem borgere og politikere, er det anbefalet, at MD tilpasser dialogmøderne ud fra fem konkrete anbefalinger. Disse har til formål at gøre dialogmøderne til en mere symmetrisk og socialt orienteret proces, således at der i højere grad stiles mod dialog, som begrebet defineres af Cissna & Anderson (2002: 53, 9-11). På baggrund af disse anbefalinger, der tager afsæt i den kritiske diskursanalyse af BRK's dialogmøder, har afhandlingen således afdækket, hvordan dialog mellem politikere og borgere kan tilrettelægges mhp. at opnå en styrket borgerinddragelse.

8 Perspektivering

Denne afhandlings behandling af dialogmøder som borgerinddragelse har taget udgangspunkt i en enkelt case-kommunes forsøg på at skabe borgerdialog. Resultaterne kan derfor ikke generaliseres til samtlige danske kommuner, men giver derimod en dybere indsigt i, hvilke udfordringer, der *kan* være forbundet med borgerdialog gennem kommunale dialogmøder. Da eksisterende forskning allerede har undersøgt danske kommuners tilgang til borgerdialog fra en mere generel tilgang (Agger & Hoffmann, 2008; Agger et al 2010), skal denne afhandling betragtes som et dybdegående, kvalitativt bidrag på området, der kan styrke forståelsen af de komplekse processer forbundet med at skabe dialog mellem borgere og politikere i kommunalt regi.

Af pladshensyn har afhandlingens undersøgelser fokuseret på den direkte kommunikation mellem borgere og politikere ift. dialogmøderne og parternes opfattelse af samme. I tråd med afhandlingens socialkonstruktivistiske udgangspunkt kunne afhandlingen dog også have behandlet mediernes indflydelse på processen. Da den offentlige holdning influeres af medierne, må disse også siges at være en aktør ift. dialogmøderne (Fairclough, 1992: 105-13). Videre forskning i emnet borgerdialog kan således med fordel undersøge mediernes rolle i konstruktionen af dialogmøderne samt mødernes parter, dels ift. parternes indirekte kommunikation *gennem* medierne, dels ift.

journalisternes egne konstruktioner af dialogmøderne, borgerne og politikerne. Forskning i mediernes rolle kan således bidrage til en bredere forståelse af borgerdialogens kompleksitet.

9 Litteraturliste

- Agger, A. (2007). *Kommunikativ planlægningsteori*. I Jensen, A. et al (red.) *Planlægning i teori og praksis – et tværfagligt perspektiv*, (pp. 31-46). 1. udgave. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Agger, A. & Hoffmann, B. (2008). *Borgerne på banen – håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling* (pp. 5-84). København: Velfærdsministeriet.
- Agger, A., Löfgren, K. & Torfing, J. (2010). *Nærdemokrati efter kommunalreformen. Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*, (pp. 11-42). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Arnett, R.C., Grayson, C., McDowell, C. (2008). *Dialogue as "Enlarged, Communicative Mentality": Review, Assessment and Ongoing Difference*. *Communication Research Trends*, vol. 27 (3).
- BBS. (2012a). *Vedtægter*. Hentet 16/10 på: <http://www.borgerforeninger.dk/?Vedt%E6gter>
- BBS. (2012b). *Borgerinddragelse*. Hentet 16/10 på: <http://www.borgerforeninger.dk/?Borgerinddragelse>
- Bloor, M. et al (2001). *Focus Groups in Social Research*. London: Sage Publications.
- Bornholms Regionskommune. (2011a). *Beskrivelse af Bornholms Regionskommunes administrative organisation*. Bornholm: Bornholms Regionskommune. Hentet 17/10 på: <http://www.brk.dk/Om-Kommunen/Organisation/Documents/Org.beskrivelse%2026.6.2012.pdf>
- Bornholms Regionskommune. (2011b). *Budget 2012*. Bornholm: Bornholms Regionskommune. Hentet 16/10 på: http://www.brk.dk/OmKommunen/Oekonomibetalinger/Documents/budget2012_bind1.pdf
- Bornholms Regionskommune. (2011c). *Politik for borgerinddragelse*. Bornholm: Bornholms Regionskommune. Hentet 16/10 på: <http://www.brk.dk/Indflydelse-Politik/Borgerinddragelse/Documents/politik%20for%20borgerinddragelse%20i%20BRK.pdf>
- Bornholms Regionskommune. (2012). *Befolkningsprognose 2012 - 2024*. Bornholm: Bornholms Regionskommune. Hentet 16/10 på: <http://www.brk.dk/Om-Kommunen/tal-og-fakta/Documents/Prognose%202012-2024.pdf>
- Burr, V. (2003). *Social Constructionism*. 2. udgave, 1. oplag. East Sussex: Routledge.
- Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. London: Sage.

- Christoffersen, H., Klausen, K.K. & Lundtorp, S. (2003). *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. AKF Forlaget. Hentet 18/10/2012 på:
http://www.akf.dk/udgivelser/container/2003/udgivelse_1581/
- Cissna, K. N. & Andersson, R. (2002). *Moments of meeting: Buber, Rogers, and the potential for public dialogue*. Albany: State University of New York Press.
- Colling, F. (2010). *Socialkonstruktivisme*. I Jacobsen, M. et al. (red.). *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning*. 1. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.
- Danmarks Statistik. (2012). *Folketal*. Hentet 18/10/2012 på:
<http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/folketal.aspx>
- Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., Nicoll, J. (2012). *Public Sector Governance in Australia*, (para. 1). Canberra: ANU E Press. Hentet 16/10/2012 på:
<http://epress.anu.edu.au/apps/bookworm/view/Public+Sector+Governance+in+Australia/9661/cover.html>
- Fairclough, N. (1993). *Discourse and Social Change*. 1. udgave. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. London: Routledge
- Fairclough, N. (2008). *Kritisk diskursanalyse. En tekstsamling*. E.H. Jensen (red.) 1. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.
- Grunig, J.E. & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*, (pp. 6-44). New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Hansen, M.B. & Andersen, V.N. (2006). *Teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning - et struktureringsperspektiv*. Politologiske skrifter, 15, 34-50.
- Heath, R.L., Pearce, W.B., Shotter, J., Taulor, J.R., Kersten, A., Zorn, T., Roper, J., Motion, J., Deetz, S. (2006). *The Process of Dialogue: Participation and Legitimation*. Management Communication Quarterly, 19 (3), 341-375
- Halkier, B. (2009). *Fokusgrupper*. 2. udgave, 2. oplag. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Habermas, J. (1996). *Teorien om den kommunikative handlen*. (J. Cederstrøm, Trans.) Aalborg: Aalborg Universitetsforlag. (Original udgivet i 1981).
- Indenrigs- og Socialministeriet & KL. (2009). *Nærdemokrati – 11 eksempler på nærdemokrati i de danske kommuner*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2002). *Regionalpolitisk redegørelse 2002. Regeringens redegørelse til Folketinget*, pp. 17-18. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Hentet 17/10/2012 på:
http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/Kommuner%20og%20Regioner/2002/Regionalpolitisk-redegoerelse-2002/regionalpolitisk-redegoerelse-2002.ashx
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2004). *Aftale om strukturreform*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Hentet 17/10/2012 på:
http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/Kommunalreformen/2004/Aftale-om-strukturreform/aftale-om-strukturreform.ashx
- Järvinen, M. (2005). *Interview i en interaktionistisk begrebsramme*. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (eds.): *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*, (pp. 27-49). 1. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005a). *Indledning: Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (eds.): *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*, (pp. 9-24). 1. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005b). *Observation i en interaktionistisk begrebsramme*. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (eds.): *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*, (pp. 97-120). 1. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.
- Johnson, P., Buehring, A., Cassell, C., & Symon, G. (2006). *Evaluating Qualitative Management Research: Towards a Contingent Criteriology*. *International Journal of Management Reviews*, 8 (3), 131-156.
- Jørgensen, M.W. & Philips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*, (pp. 32-101). 1. udgave. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- KL. (2004). *Fremtidens lokaldemokrati. Inspiration til den lokale debat om demokrati og borgerinddragelse*. København: KL. Hentet 1/10/2012 på:
http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_32765/ImageVaultHandler.aspx
- KL. (2009). *Kommunalbestyrelsens samspil med borgerne. En stærkere profil som demokratisk aktør*. København: KL. Hentet 1/10/2012 på:
http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38382/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- KL. (2011). *Klar til borgerdialog i krisetid*. Hentet 15/10/2012 på:
<http://www.kl.dk/Kommunikation/Klar-til-borgerdialog-i-krisetid-id84181/?n=0§ion=31275>
- KL. (2012). *Borgerdialog*. Hentet 1/10/2012 på:
<http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Kommunernes-Demokratiprogram/Borgerdialog-i-en-krisetid/>

- King, N. & Horrocks, C. (2010). *Interviews in Qualitative Research*, (pp. 25-61). Los Angeles: Sage.
- Kristiansen, H.K. & Krogstrup, S. (1999). *Deltagende observation. Introduktion til en forskningsmetodik*, (pp. 45-59, 131-159). København: Hans Reitzels Forlag.
- Majgaard, K. (2011). *Jagten på autencitet i offentlig styring, del 2: Kampen om styringen. Økonomistyring og informatik*, 27: 1, (2011/2012).
- Mumby, D.K. (2008). Organizational Communication, Critical Approaches. I Wolfgang Donsbach (Ed.), *The International Encyclopedia of Communication* (pp. 3427-3433). London: Blackwell
- Nørager, T. (1993). *System og livsverden*, (pp. 138-228). 1. udgave, 4. oplag. Frederiksberg: Forlaget ANIS.
- OECD (2009). *Focus On Citizens: Public Engagement For Better Policy And Services*. Frankrig: OECD Publishing.
- Pedersen, J. (2010). *Jürgen Habermas – offentlighedens teoretiker*. I J. Pedersen (red.) *Moderne politisk teori*, (pp. 118-141). Oslo: Pax Forlag.
- Rasborg, K. (2004). *Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi*. I Fuglsang, L. & Olsen, P.B (reds.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne: På tværs af fagkulturer og paradigmer*, (pp. 349-385). 2. udgave. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, (pp. 46-53). Buckingham: Open University Press.
- Roper, J. & Motion, J. (2006). *Forum Introduction*. In R.L. Heath et al: *The Process of Dialogue: Participation and Legitimation*. Management Communication Quarterly, 19 (3), 341-375
- Silvermann, D. (1993). *Interpreting Qualitative Data: Methods of Analysing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications.
- Sørensen, E. (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvenør*, (pp. 51-55). 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Warren, C.A.B. (2002). *Qualitative Interviews*. In J.F. Grubrium & Holstein J.A.: *Handbook of Interview Research. Context & Method*, (pp. 83-103). Thousand Oaks, California: Sage.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*, (pp. 3-65, 165-191). Thousand Oaks, Californien: Sage.