

DOKUMENT TIL HØRING

EVALUERING AF LOKALUDVALGENE I KØBENHAVN

FORORD.....	3
INTRODUKTION	4
HOVEDKONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	8
DEL I – LOKALUDVALGSKONCEPTET	20
KAPITEL 1 – DE FORMELLE RAMMER OMKRING LOKALUDVALGENE.....	21
KAPITEL 2 - REPRÆSENTATIVITET OG LEGITIMITET	25
KAPITEL 3 - LOKALUDVALGENE SOM NÆRDEMOKRATI.....	31
KAPITEL 4 - KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER FOR LOKALUDVALGSKONCEPTET.....	34
DEL II – BINDELEDSFUNKTIONEN.....	36
KAPITEL 5 – HØRINGSSVAR OG TIDLIG INDDRAGELSE.....	37
KAPITEL 6 – BORGERINDDRAGELSE	44
KAPITEL 7 – BYDELSPLANER.....	51
KAPITEL 8 – SAMARBEJDSRELATIONER OG INDFLYDELSESKANALER.....	58
KAPITEL 9 – KONKLUSION OG ANBEFALINGER FOR BINDELEDSFUNKTIONEN	67
DEL III – PULJEMIDLER.....	70
KAPITEL 10 – UDDELING AF PULJEMIDLER.....	71
KAPITEL 11 – PULJEMIDLERNES ANVENDELSE	76
KAPITEL 12 - PROBLEMSTILLINGER I FORBINDELSE MED ANVENDELSEN AF PULJEMIDLER	83
KAPITEL 13 - KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I RELATION TIL PULJEMIDLERNE	91
DEL IV – DEN ADMINISTRATIVE BETJENING AF LOKALUDVALGENE.....	95
KAPITEL 14 - ORGANISERINGEN AF DEN ADMINISTRATIVE BETJENING OG RESSOURCEFORBRUGET.....	96
KAPITEL 15 - DE DECENTRALE SEKRETARIATER	101
KAPITEL 16 - DEN CENTRALE BETJENING AF SEKRETARIATERNE.....	110

KAPITEL 17 - KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER FOR ORGANISERINGEN AF DEN ADMINISTRATIVE BETJENING.....	114
DEL V – LOKALUDVALGENES SYNLIGHED.....	117
KAPITEL 18 – KOMMUNIKATION OG SYNLIGHED.....	118
KAPITEL 19 – SURVEY BLANDT KØBENHAVNSKE BORGERE.....	122
DEL VI - BEST PRACTICE.....	128
KAPITEL 20 – GODE EKSEMPLER TIL INSPIRATION	129

FORORD

Evaluering af lokaludvalgene i København er blevet gennemført på opdrag af Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune, og evalueringens fokus og hovedtemaer er besluttet i Økonomiudvalget. Evalueringen har været gennemført som en kompakt proces over ca. 14 uger fra ultimo april til primo august 2010, efterfulgt af en høringsperiode på tre uger, hvor lokaludvalgene har haft mulighed for at kommentere evalueringens resultater. Der er taget højde for disse kommentarer i den endelige evalueringsrapport i det omfang evaluator har vurderet det relevant.

Til evalueringen har været tilknyttet en koordinationsgruppe bestående af evaluator, to repræsentanter for lokaludvalgene, fire repræsentanter fra Center for Sikker By (Økonomiforvaltningen) herunder én repræsentant for lokaludvalgssekretariatene. Der rettes en stor tak til koordinationsgruppens medlemmer, der har delt deres indsigter og erfaringer med os og har stillet sig til rådighed for spørgsmål i og uden for deres ferie i evalueringsperioden.

Evalueringen har derudover involveret et større antal informanter bestående af lokaludvalgsmedlemmer, medarbejdere i lokaludvalgssekretariater, politikere i Borgerrepræsentation og medarbejdere i forvaltningerne, der alle har udvist en stor grad af imødekommenhed og fleksibilitet, uden hvilken det ikke var lykkedes at gennemføre evalueringen inden for den snævre tidshorisont. En stor tak for den store samarbejdsvillighed og interesse, der har været med til at skabe en positiv stemning omkring evalueringsarbejdet.

Den korte evalueringsperiode har sat nogle naturlige begrænsninger for, hvor dybt det har været muligt at dykke ned i lokaludvalgene. Det har således ligget udenfor evalueringens rammer at gennemføre en tilbunds gående økonomisk analyse af lokaludvalgene, ligesom det kun på skitseplanet har været muligt at pege på en egentlig alternativ organisationsmodel. En anden udfordring har ligget i de 12 lokaludvalgs forskellighed, der gør, at nogle af evalueringens analyser, konklusioner og anbefalinger vil være mere relevante for nogle udvalg end for andre. Det har imidlertid ikke været indenfor evalueringens kommissorium at foretage en individuel vurdering af de enkelte lokaludvalg, hvorfor evalueringens perspektiv er rettet mod lokaludvalgene som samlet koncept.

På trods af disse begrænsninger er det vores vurdering, at evalueringens kortlægning af en række problemstillinger, styrker og udfordringer i den nuværende lokaludvalgsmodel i høj grad vil kunne bidrage til diskussionen om lokaludvalgenes fremtid i København.

Jacob Als Thomsen, Adm.dir. i Als Research ApS

INTRODUKTION

EVALUERINGENS FORMÅL OG FOKUSPUNKTER

Formålet med evalueringen har været at få belyst, hvilke dele af lokaludvalgenes opgaveløsning, der fungerer, og hvilke der kan forbedres. Evalueringens resultater vil danne grundlag for en drøftelse i Økonomiudvalget af lokaludvalgskonceptet i København, med henblik på eventuelle justeringer. Som det fremgår af Økonomiforvaltningens indstilling til Økonomiudvalget (behandlet 23. marts 2010) skal evalueringen have fokus på tre hovedtemaer, med følgende underpunkter:

1) Lokaludvalgene som bindeled mellem borgere, forvaltninger og de stående udvalg

Det evalueres, i hvor høj grad lokaludvalgene formår at styrke nærdemokratiet og den gensidige dialog mellem bydelenes borgere, forvaltningerne og kommunens stående udvalg. Herunder et særligt fokus i evalueringen på lokaludvalgenes funktion i forhold til vedtagelse af lokalplaner, kommuneplan og bydelsplaner.

2) Lokaludvalgenes brug af puljemidler

Det evalueres, i hvor høj grad lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler bidrager til at opfylde formålet med at iværksætte 'tværgående, bydelsrelaterede, dialogskabende og netværksdannende aktiviteter' i den enkelte bydel. Endvidere vil der være fokus på om lokaludvalgene er i stand til at leve op til kommunalfuldmagtens krav til anvendelse af kommunale midler.

3) Selve lokaludvalgskonceptet

Endeligt evalueres selve lokaludvalgskonceptet i København. Med dette tænkes der på, i hvor høj grad de formelle og juridiske rammer for lokaludvalgene bidrager til opgaveløsningen. Den nuværende model for den administrative betjening af lokaludvalgene evalueres, og der fokuseres på lokaludvalgenes samlede opgaveportefølje, herunder hvordan yderligere opgaver, som f.eks. en tættere kobling til Sikker By indsatsen, kan styrke lokaludvalgenes funktion i København.

Udover de ovennævnte tre hovedpunkter har det været evalueringens opdrag:

- At vurdere effekten af lokaludvalgenes arbejde, herunder hvilke dele, der bidrager til at styrke nærdemokratiet og bindeledsfunktionen, og hvilke der ikke i tilstrækkelig grad bidrager til formålet. Evalueringen har således skulle fokusere på måling af effekten af lokaludvalgenes arbejde sammenholdt med ressourceforbruget dertil. Endvidere har evalueringen skullet pege på de best practice indsatser, som lokaludvalgene har

gennemført, og som kan være gensidig inspirationskilde mellem lokaludvalgene.

- At identificere, hvilke faktorer, der begrænser lokaludvalgenes muligheder for at udfylde rollen som demokratisk bindeled.
- At være handlingsanvisende i form af konkrete anbefalinger til, hvordan man kan justere på lokaludvalgskonceptet for at opnå en bedre effekt.

EVALUERINGSMETODER OG DATAGRUNDLAG

Evalueringsdesignet er udviklet i et samarbejde mellem koordinationsgruppen og Als Research og har så vidt muligt indarbejdet de input og ønsker, der på forhånd har været formuleret af lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene. Evalueringsdesignet er siden godkendt af koordinationsgruppen.

Evalueringsdesignet har opereret med tre forskellige perspektiver: Et effektperspektiv med vægt på en vurdering af lokaludvalgenes virke set i lyset af ressourceforbruget og deres indflydelsesgrad; et forvaltningsperspektiv, der fokuserer på lokaludvalgsordningens organisering, herunder erfaringerne med samarbejdet med Borgerrepræsentationen, kommunens forvaltninger, stående udvalg, lokale sekretariater og kontakten til borgerne; og endelig et fremadrettet perspektiv, der i form af konkrete anbefalinger vil adressere, hvordan lokaludvalgskonceptet eventuelt bør justeres og tilrettes.

I evalueringen berøres også en række mere principielle spørgsmål såsom lokaludvalgenes rolle i forankringen og legitimeringen af det københavnske bystyre, deres nærdemokratiske funktion og deres grad af kontakt med og legitimitet hos borgerne. Af hensyn til det sidste har evalueringen også i et vist omfang undersøgt, hvordan lokaludvalgene opfattes af borgerne i København. I den forbindelse er der gennemført en mindre survey dækkende hvert af de 12 lokaludvalgsområder med fokus på borgernes kendskab til og opfattelse af lokaludvalgenes arbejde.

Evalueringsens primære datagrundlag består af fire større interviewundersøgelser, der er gennemført ud fra semistrukturerede interviewguides. Hertil kommer en gennemgang af forskellige typer af skriftligt materiale af relevans for undersøgelsen: Kommissorium for lokaludvalgene, Regulativ for lokaludvalgene, forretningsordener, udvalgs- og mødereferater, bevillingsoversigter, projektbeskrivelser og evalueringer i forbindelse med tildeling af puljemidler, regnskaber etc. Endelig er der gennemført et mindre antal deltagerobservationer.

Hvad angår interviewundersøgelserne har der været tale om en kombination af gruppeinterview og individuelle interview. I alt er der gennemført 70 interview.

Følgende informantgrupper har været inddraget:

- Medlemmer af Borgerrepræsentationen. Der er interviewet 2 medlemmer fra hvert af de repræsenterede politiske partier, med undtagelse af to partier, hvoraf det ene kun har indstillet ét medlem til interview. I det andet tilfælde udeblev et medlem fra interviewaftalen. Der er i alt gennemført 12 interview.
- Medarbejdere i de 10 lokaludvalgssekretariater, i alt 12 interview.
- Forvaltningsmedarbejdere fra de 7 forvaltninger. Der er gennemført interview med både direktører, kontorchefer og fuldmægtige. Der er i alt gennemført 20 interview.
- Medlemmer af de 12 lokaludvalg. Alle lokaludvalg har indgået, således at formanden samt ca. 3-5 yderligere medlemmer af hvert lokaludvalg er blevet interviewet. Informanterne er udvalgt således, at både partipolitiske og foreningsbaserede repræsentanter er inkluderet. Der er i alt gennemført 24 interview.

RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten indledes med Hovedkonklusioner og anbefalinger, der eventuelt kan læses uafhængigt af rapportens øvrige dele (rapportens hovedkonklusioner og anbefalinger er også samlet i et særskilt dokument suppleret af en mindre indledning). Herefter er rapporten inddelt i 6 dele:

Del I gennemgår lokaludvalgskonceptets formelle rammer, herunder hvordan lokaludvalgene har fungeret som nærdemokratisk initiativ. Kapitel 1 omhandler de juridiske og formelle rammer, Kapitel 2 omhandler udvalgenes legitimitet og repræsentativitet, Kapitel 3 ser på lokaludvalgene som nærdemokratisk initiativ, og Kapitel 4 præsenterer konklusioner og anbefalinger i relation til lokaludvalgskonceptet.

Del II omhandler lokaludvalgenes rolle som bindeled mellem borgere, forvaltninger og de stående udvalg. Kapitel 5-7 omhandler de formelt bestemte bindeledsfunktioner (Høringssvar, Borgerinddragelse og Bydelsplaner), mens Kapitel 8 behandler de mere uformelle samarbejdsrelationer og indflydelseskanaler. Kapitel 9 indeholder konklusioner og anbefalinger i relation til bindeledsfunktionen.

Del III omhandler lokaludvalgenes brug af puljemidler. I Kapitel 10 gennemgås de formelle retningslinjer for uddeling af puljemidler, herunder de lokale retningslinjer, der er formuleret af lokaludvalgene selv. I Kapitel 11 ses på, hvordan lokaludvalgene har valgt at anvende puljemidlerne (i 2009) og i Kapitel 12 peges på en række problemstillinger i relation til administrationen og uddelingen af puljemidler. Kapitel 13 indeholder konklusioner og anbefalinger i relation til puljemidlerne.

Del IV omhandler den administrative betjening af lokaludvalgene. I Kapitel 14 gennemgås organiseringen af den administrative betjening og ressourceforbruget, mens Kapitel 15 ser på de decentrale lokaludvalgssekretariater. Kapitel 16 ser på den centrale back up funktion i Økonomiforvaltningen, mens Kapitel 17 omhandler konklusioner og anbefalinger i relation til organiseringen af den administrative betjening.

Del V omhandler lokaludvalgenes synlighed og er bl.a. baseret på en surveyundersøgelse, der i forbindelse med evalueringen er gennemført via Kultur- og Fritidsforvaltningens Borgerpanel. Surveyen er foretaget af Catinet i tidsrummet 21. juni – 5. juli 2010. og omdrejningspunktet for spørgsmålene har været synlighed, viden, kendskab og holdninger til lokaludvalgene.

Del VI indeholder en række best practices til inspiration.

HOVEDKONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

OVERORDNEDE HOVEDKONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Det er evaluators overordnede vurdering, at lokaludvalgene rummer et reelt lokaldemokratisk potentiale, og at der bliver lagt et stort og seriøst arbejde i lokaludvalgene for at udfylde deres rolle som nærdemokratiske institutioner.

Det står imidlertid også klart, at lokaludvalgsordningen savner et klart politisk mandat fra Borgerrepræsentationen i forhold til, hvilken rolle man ønsker lokaludvalgene skal spille. I den forbindelse bør der foretages præciseringer i Kommissoriet og Regulativet, der gør det klart, hvilke prioriteringer og mål, der ønskes for lokaludvalgsarbejdet. Dette ses som den altafgørende forudsætning for at kunne tilpasse og udvikle lokaludvalgskonceptet.

Lokaludvalgenes nuværende rolle er generelt blevet mindre proaktiv og borgerrettet end oprindeligt tilsigtet, ligesom graden af borgerinddragelse, f.eks. i forbindelse med afgivelsen af høringsvar, har været mindre end der lægges op til i Kommissoriet. Dette er på sigt uholdbart, fordi borgerinddragelsen er en afgørende forudsætning for lokaludvalgenes legitimitet.

Derudover er lokaludvalgsarbejdet præget af et tungt administrativt set up, der både ressourcemæssigt og med hensyn til anvendelsen af puljemidler er uhensigtsmæssig, og som forhindrer lokaludvalgene i at prioritere og udfylde den ønskede proaktive og igangsættende rolle.

Endelig vurderes det, at lokaludvalgene i sin nuværende udformning (endnu) ikke er blevet tilstrækkeligt synlige og ikke har appelleret bredt nok til at give dem den nødvendige legitimitet.

Som følge heraf er evaluators fire overordnede anbefalinger:

- At der sker en politisk afklaring og stillingtagen til lokaludvalgenes formål og fremtidige rolle. Dette er en absolut og altafgørende forudsætning for lokaludvalgenes virke og for en ønsket og hensigtsmæssig tilpasning og udvikling af det nuværende lokaludvalgskoncept. Kommissorium og Regulativ ændres i overensstemmelse med de politiske målsætninger.
- At lokaludvalgenes legitimitet styrkes. Dette er en grundlæggende forudsætning for lokaludvalgenes eksistensberettigelse og for deres opbakning politisk og i bydelene. Legitimiteten skal bl.a. styrkes gennem øget borgerinddragelse, større synlighed, større repræsentativitet og en øget tilknytning mellem det centrale og lokale niveau, hvor politikerne (og dermed forvaltningerne) skal anerkende og tage ejerskab for

lokaludvalgene, og hvor lokaludvalgene skal opfatte sig og virke som en del af Københavns Kommune.

- At lokaludvalgsmodellen justeres og afbureaukratiseres, således at der frigives ressourcer til det proaktive arbejde, som er det område, hvor lokaludvalgene reelt kan give merværdi og supplere de folkevalgte politikere og forvaltningerne. På baggrund af den politiske afklaring af lokaludvalgenes rolle, bør det undersøges om sekretariatsbetjeningen kan professionaliseres og effektiviseres, eventuelt gennem skabelsen af et eller flere kompetencecentre til støtte for de lokale sekretariater. Støtten bør koncentreres omkring puljeadministrationen, dagsordenssystemet, økonomi og borgerinddragelse.
- At lokaludvalgenes virke prioriteres og fokuseres på arbejdet med tidlig inddragelse, borgerkontakt samt igangsættende og koordinerende bydelsaktiviteter.

I det følgende præciseres og uddybes konklusioner og anbefalinger under evalueringens enkelte hovedafsnit: Lokaludvalgskonceptet, bindeledsfunktionen, puljemidler og den administrative betjening. Afslutningsvist opsummeres surveyens konklusioner.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I RELATION TIL LOKALUDVALGSKONCEPTET

Lokaludvalgsarbejdet har vist sig at rumme et nærdemokratisk potentiale og er blevet en platform, hvor lokalt engagerede borgere lægger et til tider meget stort arbejde i at forbedre forholdene i deres bydel og at igangsætte aktiviteter. Ser man på den politiske kultur i lokaludvalgene er det generelt lykkedes at skabe en konstruktiv dialog om lokale spørgsmål ud fra et lokalt perspektiv, der går på tværs af traditionelle partipolitiske skel, ligesom der kan spores en stigende inddragelse af lokaludvalgene fra de kommunale forvaltninger, der har givet lokaludvalgene indflydelse.

I sin nuværende udformning rummer lokaludvalgskonceptet imidlertid også nogle udfordringer og mangler, der handler om den faktiske legitimitet og repræsentativitet. Disse bør adresseres for, at lokaludvalgene kan udfylde sin nærdemokratiske rolle.

Vigtigst er det at tage stilling til, hvordan man kan forbedre lokaludvalgenes legitimitet gennem en styrkelse af bindeledsfunktion mellem Borgerrepræsentation, stående udvalg og borgerne. Her har hverken borgerinddragelsen eller kontakten til BR-politikerne fungeret optimalt. Det kan også konstateres, at det formelle juridisk-administrative set up for lokaludvalgenes arbejde har resulteret i en drejning af lokaludvalgsarbejdet væk

fra mere borgerrettede og borgerinddragende aktiviteter, hvorfor bindeledsfunktionen ikke har været udfyldt optimalt, og hvorfor lokaludvalgenes legitimitet kan drages i tvivl.

I forhold til repræsentativitet, har sammensætningen af politisk udpegede og foreningsrepræsentanter vist sig at være hensigtsmæssig, om end der mangler en klargørelse af, hvilken rolle man ønsker foreningsrepræsentanterne skal indtage i forhold til deres bagland. Kontakten til borgere, netværk og bagland er altafgørende for, at lokaludvalget kan siges at repræsentere bydelen.

Endelig er det også en udfordring for repræsentativiteten, og dermed legitimiteten, at lokaludvalgskonceptet (indtil videre) har haft svært ved at appellere bredt, herunder særligt til yngre borgere, børnefamilier og nydanskere, hvorfor medlems sammensætningen ikke afspejler et bredt udsnit af bydelens befolkning. Dette skyldes sandsynligvis både arbejdsformen og behovet for en yderligere synliggørelse af lokaludvalgene.

Anbefalinger, der kræver revision af kommissorium og/eller regulativ:

- At der foretages en overordnet politisk afklaring og formel præcisering af lokaludvalgenes formål og mandat, herunder hvordan bindeledet mellem Borgerrepræsentation og lokaludvalgene kan styrkes.
- At der strammes op på kravene til valgbarhed i forbindelse med udpegelsen af foreningsrepræsentanter ved repræsentantskabsmødet, f.eks. i form af en række minimumskrav til foreningers medlemstal og levetid.
- At det præciseres, hvorvidt det er i overensstemmelse med Kommissorium og Regulativ for lokaludvalgene, at kandidater fra en forening kan indvælges på et fagområde, der ikke har relation til kandidatens forening.
- At der foretages en form for 'afbureaukratisering' af lokaludvalgskonceptet, med henblik på at flytte lokaludvalgenes ressourcer og fokus mod mere borgerrettede aktiviteter samt på at gøre lokaludvalgsarbejdet mere attraktivt for bredere grupper af borgere.

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium og regulativ:

- At der sker en øget synliggørelse af lokaludvalgene overfor borgerne, med henblik på dannelsen af mere mangfoldigt sammensatte udvalg, og med henblik på at styrke den almene borgerkontakt.
- At legitimiteten øges gennem en præcisering af, på hvilken måde det forventes, at foreningsrepræsentanterne skal gøre brug af deres bagland
- At lokaludvalgene lægger en strategi for en bred inddragelse af alle udvalgsmedlemmer.
- At der i forbindelse med repræsentantskabsmødet gives mulighed for en bedre præsentation af kandidaterne, med henblik på at skabe mere 'valgkamp' og forbedre kendskabet til kandidaternes motivation og interesser i at indgå i lokaludvalget.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I RELATION TIL BINDELEDSFUNKTIONEN

Bindeledsfunktionen er lokaludvalgets *raison d'être*. Uden at opfylde den, tjener lokaludvalgene ikke deres formål og er ikke legitime. Udover konkrete og formelle opgaver, der kan henføres herunder (høringssvar, puljemidler, bydelsplaner), så handler funktionen som bindeled også om samarbejde og indflydelse mellem det lokale niveau og det centrale niveau.

I afgivelse af *høringssvar* er den nuværende model ressourcekrævende, men varetages med stor omhu og seriøsitet i alle lokaludvalgene. Lokaludvalgenes høringssvar opfattes kun som legitime af BR-politikerne og forvaltningerne i det omfang, de er baseret på borgerinddragelse og afspejler borgernes input. Af forskellige årsager (tidsfrister, ressourcer, kompetencer, forståelse af repræsentativitet) sker dette sjældent, og det er derfor evaluators opfattelse, at indsatsen ikke står mål med effekten. Den nuværende praksis lever hverken op til Kommissoriets krav eller til Borgerrepræsentationen/de stående udvalgs ønsker og behov.

Borgerinddragelse er kernen i lokaludvalgenes legitimitet og formål, og det er et område, som både lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene ønsker at varetage og udvikle i højere grad, og som de efterhånden har fået bedre greb om. Det er dog samtidig ekstremt tids-, ressource- og kompetencekrævende, og lider under dels, at både lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater har bundet meget energi i opfyldelsen af de reaktive opgaver og dels, at der ikke er et højt nok professionaliserings- og kompetenceniveau. Der mangler dels en opprioritering af området og dels støtte, ressourcer, redskaber og professionalisering.

Bydelsplanerne nyder stor støtte og ros fra nærmest alle aktører til trods for, at effekten primært har været af processuel karakter. Processen har betydet en

væsentlig konsolidering og organisering af lokaludvalgene, og det har skabt netværk lokalt i bydelen og centralt i forvaltningerne. Processen har herudover været aktiv og omfangsrig på borgerinddragelse og har vist, at tilstrækkelige ressourcer og tid har betydet en engageret og energisk indsats hos både lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene. Udover den gode proces er det dog uklart, hvilken effekt produktet har og skal have, og hvad det fremadrettede perspektiv for bydelsplanarbejdet er.

Samarbejdet mellem lokaludvalgene og forvaltningerne har udviklet sig positivt over det seneste år, og vurderingen er, at det er godt på vej til at blive konsolideret. Der er dog stadig barrierer relateret til systematisk inddragelse, indstillingen til samarbejdet, den gensidige tillid og forskellige arbejdskulturer. Det vanskeligste samarbejde findes med Økonomiforvaltningen, hvor den fra alle sider ønskede rådgivende og sparrende relation har måttet vige for en mere kontrollerende og begrænsende relation. Det svageste led i bindeledsfunktionen er til BR-politikere og de stående udvalg. Lokaludvalgene har en stor opgave foran sig med at gøre sig synlige og søge kontakter, men det forudsætter grundlæggende en central politisk afklaring og udmelding omkring lokaludvalgenes arbejde og formål samt engagement og ejerskab fra Borgerrepræsentationen.

Anbefalinger, der kræver revision af kommissorium og/eller regulativ:

- At det i Kommissoriet indskærpes og præciseres, at borgerinddragelse er en forudsætning for legitime hørings svar.
- At en evt. omstrukturering af lokaludvalgssekretariatene med oprettelse af kompetencecentre indeholder en central enhed med speciale i borgerinddragelse til støtte af de lokale sekretariats indsats.
- At bydelsplanernes status og sigte defineres og præciseres i Kommissoriet, herunder at det politisk afklares om de skal have bindende status som et bidrag til den overordnede kommuneplan ved at sætte økonomi og politisk sanktion bag eller om de skal have status som inspirationskatalog og markedsføres som sådan overfor BR-politikere og forvaltninger.

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium og regulativ:

- At den nuværende model med hørings svar revideres for at højne effekten og mindske ressourceforbruget, herunder at der i et samarbejde mellem

lokaludvalgene og Økonomiforvaltningen udvikles en model af sagskategorier med varierende inddragelsesformer og prioriteret indsats.

- At der sker en opprioritering og professionalisering af borgerinddragelsen som lokaludvalgenes legitimitetsgrundlag. Herunder:
- At der udvikles og anvendes nye metoder og tilgange for at nå en bredere vifte af målgrupper i bydelene.
- At kvaliteten og omfanget af borgerinddragelsen højnes gennem erfaringsudveksling, professionalisering og samarbejde mellem det lokale og centrale niveau.
- At de folkevalgte politikere i BR inddrages i arbejdet med bydelsplanerne, f.eks. ved at indgå i bydelsplangrupperne.
- At forvaltninger og lokaludvalg arbejder målrettet videre på at styrke samarbejdet, og at der kommer fokus på samarbejde og inddragelse mellem lokaludvalgene og de øvrige fagforvaltninger udover Teknik- og Miljøforvaltningen.
- At bindeleddet mellem lokaludvalgene og det centrale politiske niveau prioriteres og styrkes, således at de folkevalgte politikere kan få større ejerskab for og engagement i den valgte lokale demokratimodel.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I RELATION TIL PULJEMIDLERNE

Der har generelt manglet en løbende erfaringsopsamling og evaluering af lokaludvalgenes uddeling af midler, hvorfor det er svært at vurdere effekten af puljemidlerne i de enkelte bydele. Det er derfor påkrævet, at der fremover sker en forbedring på dette punkt.

I det omfang evaluator har kunnet vurdere det, har lokaludvalgenes uddeling af puljemidler haft stor betydning for lokaludvalgenes virke, dels i form af muligheden for at styrke og igangsætte lokale aktiviteter og netværk til gavn for bydelens borgere, dels som et middel til at synliggøre lokaludvalgene for bydelens borgere. Heraf følger også, at lokaludvalgenes støtte til mindre lokale projekter har sat aktiviteter i gang, der sandsynligvis havde haft det sværere, hvis de skulle ansøges centralt.

Der har imidlertid også vist sig en række problemer forbundet med den nuværende forvaltning af puljemidler, der bør give anledning til en række

justeringer og overvejelser. På det helt overordnede plan kan der peges på tre hovedproblematikker:

For det første har der manglet en politisk afklaring i Borgerrepræsentation af, hvilken rolle man ønsker lokaludvalgenes puljemidler skal spille, set i forhold til visionerne for lokaludvalgene generelt. De meget bredt formulerede anvendelsesmuligheder for puljemidlerne, der er defineret i Regulativ og Kommissorium for lokaludvalgene, har således været medvirkende til at skabe usikkerhed i Økonomiforvaltningen, herunder i de decentralt placerede lokaludvalgssekretariater, med hensyn til fortolkningen af de juridiske rammer for projektstøtte, ligesom det har skabt usikkerhed omkring lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler til administration og ansættelser.

For det andet har administrationen af puljemidler ført til en tung administrationsbyrde i lokalsekretariaterne, der har været medvirkende til at forskyde lokaludvalgenes ressourceanvendelse væk fra mere borgerrettede aktiviteter. Administrationsbyrden skyldes en kombination af flere faktorer: Dels et stigende antal ansøgere, dels de påkrævede forvaltningsmæssige procedurer og krav, og dels en usikkerhed omkring de juridiske rammer for tildeling. Det er i den forbindelse evaluators vurdering, at der mangler juridisk kompetence i de decentrale lokaludvalgssekretariater, og at den decentrale puljeadministration er u hensigtsmæssig også ud fra et ressource mæssigt perspektiv.

For det tredje har lokaludvalgenes varetagelse af puljemidlerne uden instruktionsbeføjelser fra Økonomiforvaltningen betydet, at lokaludvalgene i princippet har kunnet vælge at se bort fra Økonomiforvaltningens vurdering og gennemtrumfe udbetaling af projektmidler i en given sag, selvom det af Økonomiforvaltningen vurderes at være i strid med gældende regler. Det har dog ligget udenfor evaluators ressourcer at foretage en kortlægning af problemets omfang, hvorfor det bør undersøges nærmere.

Hvad angår fordelingen af puljemidler anvender lokaludvalgene samlet set 18% af puljemidlerne til løn og administrative udgifter og derudover 20% til egne projekter, mens knap halvdelen af puljemidlerne tilfalder eksterne ansøgere i form af private organisationer og initiativer.

Hvad angår de eksterne ansøgere er der næsten alle steder sket en stigning i antallet af puljeansøgere, og det er evaluators indtryk, at ansøgerskaren er blevet bredere. Det er imidlertid vurderingen, at der fortsat bør arbejdes mere systematisk på at udvide kendskabet til lokaludvalgets puljemidler med henblik på at sikre en bredere ansøgningssskare, ligesom der kan gøres mere for at synliggøre lokaludvalgene i forbindelse med tildeling af puljemidler. I den forbindelse er det evaluators vurdering, at der er for mange projekter, hvor lokaludvalgene ikke følger op og tager ejerskab over de støttede projekter.

Det har også vist sig, at støtteværdige projekter kan komme i klemme i den lokale fordeling af puljemidler, fordi de er for geografisk brede og orienterer sig 'for bredt' mod byen, hvorfor der fremover bør arbejdes mere på at styrke samarbejdet mellem lokaludvalgene omkring aktiviteter, der går på tværs af bydelene, evt. i form af oprettelsen af en særlig tværlokal pulje.

Med hensyn til de eksterne ansøgninger er det også evaluators opfattelse, at dele af puljeuddelingene bliver for afhængige af hvad der tilfældigvis kommer ind af ansøgninger, og at det vil være hensigtsmæssigt hvis lokaludvalgene i højere grad end det sker i dag, satte sig nogle strategiske mål med uddelingen.

Anvendelsen af puljemidler til ansættelser og administration har udgjort en konstant kilde til diskussion mellem lokaludvalgene og Økonomiforvaltningen. Det er evaluators vurdering, at anvendelsen af puljemidler til administrative opgaver primært kan henføres til en undervurdering af ressourcebehovet i lokaludvalgssekretariatene samt til det forhold, at Kommissoriet for lokaludvalgene opererer med meget brede retningslinjer for puljeanvendelsen.

Hvis vurderingen er, at lokaludvalgene bør spille en proaktiv rolle som igangsætter med egne projekter samt vægte ressourcekrævende aktiviteter som borgerinddragelse og bydelsplaner højt, er det med den nuværende organisering af sekretariatsbetjeningen således nødvendigt for lokaludvalgene at anvende en større andel af puljemidlerne til administration, ansættelser og egne projekter.

Det er imidlertid også evaluators vurdering, at den nuværende anvendelse af puljemidlerne til administration og ansættelser er en uholdbar løsning i længden, dels fordi det giver usikre ansættelsesforhold for de ansatte, og dels fordi der ikke er sat grænse for, hvor stor en del af midlerne, der kan anvendes herpå.

Anbefalinger, der kræver revision af kommissorium og/eller regulativ:

- At der foretages en politisk afklaring i Borgerrepræsentation af, hvilken rolle man ønsker lokaludvalgenes puljemidler skal spille, og at dette udmøntes i en præcisering af puljemidlernes anvendelsesmuligheder i Regulativ og Kommissorium.
- At der i forbindelse med en ændring af Regulativet, gives flere sanktionsmuligheder til Borgerrepræsentationen/Økonomiudvalget i forbindelse med alvorlige problemsager.
- At der tages skridt til at effektivisere puljeadministrationen og styrke den juridiske kompetence i forbindelse med håndtering af ansøgninger. Dette kan eventuelt ske gennem en delvis centralisering i form af en central forbehandling af ansøgningerne, med fokus på formelle og juridiske krav.

- At der sker en revurdering af lokaludvalgenes administrationsbehov eller en ny organisering af sekretariatsfunktionen, der gør det muligt at nedbringe den del af puljemidlerne, der anvendes på administration og ansættelser.

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium og regulativ:

- At der gøres mere for at synliggøre lokaludvalgene i de projekter, der har opnået støtte fra lokaludvalgenes puljemidler.
- At der gøres mere for at styrke synligheden af lokaludvalgenes puljemidler med henblik på at udvide bredden af ansøgere. I den forbindelse anbefales det, at lokaludvalgene foretager en analyse af, hvilke potentielle ansøgergrupper, der ikke har ansøgt om puljemidler, og at der udvikles en strategi for en mulig inddragelse af disse grupper.
- At der udvikles en ny opfølgingspraksis i relation til projekter, der tildeles puljemidler med henblik på at opsamle erfaringer, der kan danne grobund for en mere strategisk og målrettet anvendelse af puljemidlerne.
- At samarbejdet mellem lokaludvalgene omkring projekter, der går på tværs af bydelen styrkes med henblik på undgå en situation, hvor støtteværdige projekter ikke opnår midler fra de lokale puljer. I den forbindelse peges der på muligheden af at oprette en tværlokal pulje til formålet.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I RELATION TIL DEN ADMINISTRATIVE BETJENING

Lokaludvalgene er generelt tilfredse med deres sekretariatsbetjening og er glade for den decentrale organisering af sekretariaterne. De juridisk-administrative rammer for lokaludvalgene her imidlertid også skabt en situation, hvor sekretariaternes arbejdsfunktion er præget af en omfattende administrationspraksis, der betyder, at arbejdsopgaverne særligt i forbindelse med dagsordensproduktionen, udarbejdelsen af beslutningsprotokoller, økonomistyring og juridisk afklaring i forbindelse med puljeadministrationen, optager det meste af ressourcerne. Dette har været medvirkende til, at meget af det proaktive og borgerrettede arbejde har måttet finansieres for puljemidler.

Lokaludvalgenes nuværende sekretariatsbetjening indeholder derudover en række udfordringer både af styringsmæssig, kompetencemæssig, personalemæssig og ressourcemæssig karakter:

For det første har en uklar opgavebeskrivelse for sekretariatsfunktionen skabt uklarhed over, hvilke type af opgaver sekretariatene skal prioritere, herunder hvilke typer af opgaveløsning lokaludvalgene og lokaludvalgsformændene med rimelighed kan forvente sekretariatene skal udføre. Dette har sammenhæng med den manglende præcisering af lokaleudvalgenes formål og rolle generelt.

For det andet har en urealistisk vurdering af ressourcebehovet til administration ført til en permanent anvendelse af puljemidler til administration og ansættelser, der udover at skabe usikre ansættelsesvilkår, også gør det svært at sætte retningslinjer for udgifterne til administration og ansættelser.

For det tredje har samarbejdet mellem de decentralt placerede sekretariater og Økonomiforvaltningen på Rådhuset været tynget af en række problemsager med enkelte udvalg, og den generelle back up har været besværliggjort af uklare regler.

For det fjerde har den decentrale placering af sekretariatene skabt en række udfordringer både på det personalepolitiske område og i forhold til det meget brede kompetenceområde som sekretariatene skal dække: Jura, økonomi, kommunikation, netværks- og borgeraktiviteter aktiviteter og administration. Dette har efter evaluators vurdering ført til en situation, hvor det har været svært at skabe kvalitet i opgaveløsningen.

Endelig har den nuværende organisering af lokaludvalgsbetjeningen i 10 decentralt placerede sekretariater været medvirkende til, at lokaludvalgenes samlede udgifter til administration udgør en relativt høj andel af det samlede budget for lokaludvalgene, nemlig ca. 25 mio. kr. ud af 55,5 mio. kr., hvis udgifterne til den centrale back up i Økonomiforvaltningen (5,6 mio.) og den andel af puljemidlerne (6,5 mio.) der anvendes til administration medregnes.

Det er evaluators vurdering, at disse problemstillinger bør give anledning til en reorganisering af lokaludvalgenes sekretariatsbetjening med sigte på at sikre kvalitet i opgaveløsningen og lette den administrative byrde for at frigøre ressourcer til proaktive borgerrettede aktiviteter.

Anbefalinger der kræver ændringer af kommissorium og regulativ:

- At der etableres et eller flere kompetencecentre: De decentralt placerede sekretariater bibeholdes, men omstruktureres, således at der fremover flyttes ressourcer over i et eller flere kompetencecentre, der delvist kan overtage en række af de opgaver, der pt. belaster sekretariatene mest ressource- og kompetencemæssigt: Juridiske og økonomiske aspekter af

puljeadministrationen; udarbejdelse, kopiering og udsendelse af dagsordner og beslutningsprotokoller.

- At der etableres en enhed med speciale i borgerinddragelse: Under kompetencecentrene oprettes en særlig enhed med ansvar for at konceptudvikle borgerinddragelsesredskaber. Denne enhed skal tilbyde og udføre borgerinddragelsesopgaver i samarbejde med de lokale sekretariater, lokaludvalgene og fagforvaltningerne, bl.a. Teknik- og Miljøforvaltningen.

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium og regulativ:

- At der sker en præcisering af sekretariaternes opgavebeskrivelse, der tydeliggør, hvilke opgaver sekretariaterne skal prioritere, herunder en afklaring af, hvilke typer af opgaveløsning lokaludvalgene og lokaludvalgsformændene med rimelighed kan forvente sekretariaterne skal udføre.
- At der sker en revurdering af ressourcebehovet til administration, mhp. at udgå den nuværende situation, hvor der permanent anvendes puljemidler til administration.
- At der, eventuelt i forbindelse med oprettelsen af kompetencecentre, etableres en forbedret back up funktion i Økonomiforvaltningen, eventuelt i form af et særligt team med lokaludvalgene som eneste arbejdsområde, ligesom anvendelsen af de centrale midler afsat til rådgivning af lokaludvalgene fremover bør gøres mere transparent.

SURVEY: BORGERNE OM LOKALUDVALGENE

Surveyen viser, er cirka halvdelen af de adspurgte kender til deres bydels lokaludvalg. Dette er væsentligt under de tre fjerdedele, der angiver at vide, at der findes lokaludvalg i København. Der er således en afstand mellem den generelle viden og det konkrete kendskab, hvilket kan tyde på, at der for lokaludvalgene ligger en opgave i at få markedsført sig bedre og bredere i bydelene.

Andelen af respondenter, der angiver at kende til *muligheden for at søge midler i lokaludvalgene* (36%), og at *lokaludvalgene afgiver høringsvar* (41%) er til gengæld relativt høj, og det kunne tyde på, at den del af lokaludvalgets formidling når borgerne til trods for, at det kun er en del af deres samlede portefølje og

profil. Cirka en tredjedel af respondenterne ved, at der i bydelen findes et lokalt placeret sekretariat.

På spørgsmålene omkring *behovet for lokal repræsentation* samt vurderingen af, om lokaludvalgene så opfylder disse, er der meget store andele af *ved ikke*, helt op til halvdelen af respondenterne. Dette må også ses i lyset af den manglende synlighed. Det er rimeligt at antage, at en større synlighed og et bredere kendskab ville give langt flere konkrete tilkendegivelser af både positiv og negativ karakter.

Oplevelsen af at være repræsenteret i enten Borgerrepræsentationen eller lokaludvalget er generelt meget lavt for respondenterne. Kun 13% føler sig i *meget høj grad* eller i *høj grad* repræsenteret i Borgerrepræsentationen, mens det tilsvarende tal er 5% for at føle sig repræsenteret i sit lokaludvalg. Herover oplever 28% i *mindre grad* eller *slet ikke* at være repræsenteret i Borgerrepræsentationen og tilsvarende 33% i lokaludvalget. I forhold til lokaludvalgene er der generelt en stor andel, der svarer, at de *ikke ved* det (42% vs. 11% *ved ikke* i forhold til Borgerrepræsentationen). Det kunne med andre ord tyde på, at det manglende kendskab og den begrænsede synlighed gør det vanskeligt overhovedet at forholde sig til spørgsmålene for respondenterne.

På spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for et lokalt politisk niveau som supplement til Borgerrepræsentationen i København, er der igen en stor andel, der har svært ved at forholde sig til det (*ved ikke* 29%) eller som er mere indifferente (*i nogen grad* 21%). 27% mener, at der i *meget høj grad* eller i *høj grad* er et behov, mens 22% mener, at der i *mindre grad* eller *slet ikke* er et behov.

De fleste lokaludvalg er vidende om, at der ligger en stor udfordring i at nå bredere ud til bydelens borgere. Netop de punkter, som surveyen fremhæver som de vigtigste funktioner for en lokal repræsentation, fordrer da også en synlig profil for lokaludvalget, nemlig at *agere talerør* og at *igangsætte aktiviteter*. Af de angivne muligheder, er det de to funktioner, der i højst grad involverer en direkte og aktiv kontakt til og inddragelse af borgere.

På spørgsmålet om, hvorvidt lokaludvalget så opfylder disse behov, er der igen en stor andel, der enten *ikke ved* det (51%) eller svarer *i nogen grad* (31%). Mere klart tilkendegiver 7%, at lokaludvalget i *meget høj grad* eller i *høj grad* dækker behovet, mens 11% svarer at de i *lille grad* eller *slet ikke* gør det.

I forhold til repræsentation er respondenterne ydermere blevet bedt om at svare på, om lokaludvalgene gør en positiv forskel i København. Her angiver 10%, at de i *meget høj* eller *høj grad* gør en forskel, mens 15% angiver i *lille grad* eller *slet ikke*. Over halvdelen *ved ikke* (52%).

DEL I – LOKALUDVALGSKONCEPTET

KAPITEL 1 – DE FORMELLE RAMMER OMKRING LOKALUDVALGENE

1.1 LOKALUDVALGENES HISTORIK

Borgerrepræsentationen tiltrådte den 13. oktober 2005 en indstilling fra Økonomiudvalget om, at der i perioden 2006-2009 skulle nedsættes lokaludvalg i hele byen efter bestemmelserne i den kommunale styrelseslov § 65d.

I årene frem til beslutningen havde der været foretaget et forsøg med lokaludvalg i Valby, og det var med udgangspunkt i denne model, at man i 2005 valgte at oprette lokaludvalg i resten af Københavns Kommune. Lokaludvalgene blev nedsat således, at der er 12 lokaludvalg i Københavns ti bydele.

De første lokaludvalg så dagens lys i Valby, Vanløse og på Østerbro i 2006. I 2007 fulgte lokaludvalgene på Vesterbro, Kgs. Enghave, Bispebjerg, Amager Øst og Amager Vest, i foråret 2008 på Nørrebro og i efteråret 2008 blev de sidste lokaludvalg oprettet i Brønshøj-Husum, Indre By og på Christianshavn.

1.2 LOKALUDVALGENES FORMÅL OG DERES JURIDISKE RAMMER

Ifølge Kommissorium for Lokaludvalg har lokaludvalgene til opgave at "være rådgivende eller have en begrænset beslutningskompetence inden for et nærmere angivet område". Det er op til Borgerrepræsentationen at henlægge opgaver til lokaludvalgene, enten ved delegation eller til selvstændig varetagelse. Ifølge Kommissoriet skal lokaludvalgene ved varetagelsen af deres opgaver:

- *"Være bindeled og sikre dialog mellem bydelens borgere og Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg i alle spørgsmål, der har særlig betydning for bydelen.*
- *Forberede møder og høringer – i samarbejde med den kommunale forvaltning – mellem borgere og Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg, særligt i sager om lokal- og bydelsplaner.*
- *Sikre dialog med bydelens borgere inden høringssvar m.v. afgives til Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg.*
- *Medvirke til at sikre sammenhæng og koordinering i kommunens bydelsrettede aktiviteter".*

Blandt de vigtigste opgaver til selvstændig varetagelse er udmøntningen af en årlig pulje til *"til tværgående, bydelsrelaterede, dialogskabende og netværksdannende aktiviteter for borgere og brugere i lokalområdet"*. Derudover skal lokaludvalget i samarbejde med Økonomiudvalget udarbejde et forslag til bydelsplan i lokaludvalgets funktionsområde, ligesom lokaludvalget skal høres i sager, der er af særlig betydning for bydelen.

Lokaludvalgene bliver nedsat og sammensat ifølge retningslinjerne i et Regulativ for hvert lokaludvalg (Bilag 2). Kommissorium for Lokaludvalg er fælles for lokaludvalgene (Bilag 1).

1.3 LOKALUDVALGENES FORMELLE SAMMENSÆTNING OG NEDSÆTTELSE

Lokaludvalgene består af syv politisk udpegede og 16 foreningsrepræsentanter, i alt 23 medlemmer. Hertil kommer to suppleanter for hvert medlem af udvalget. Hvert af de partier, der ved sidste kommunalvalg fandt repræsentation i Borgerrepræsentationen tildeles hver én medlemsrepræsentant, mens de 16 foreningsrepræsentanter indstilles ved et repræsentantskabsmøde. Der er krav om, at de politisk udpegede skal have folkeregisteradresse i bydelen, mens de medlemmer, der udpeges af repræsentantskabet skal virke i lokalområdet, men ikke nødvendigvis have bopæl i bydelen.

De ikke politisk udpegede medlemmer af lokaludvalget skal være repræsentanter fra lokale foreninger, frivillige organisationer, brugerbestyrelser på skole-, idræts-, ældre- og daginstitutionsområdet eller lignende.

Der er udarbejdet et forslag til fordelingsliste fra Borgerrepræsentationen, men som det fremgår af Kommissoriet kan *"repræsentantskabet sammensættes efter lokale forhold, hvor lokale foreninger, frivillige organisationer, brugerbestyrelser på skole-, idræts-, ældre- og daginstitutionsområdet m.v. indbydes af kommunen til at deltage med hver én repræsentant på et møde i repræsentantskabet."* Det er ikke på forhånd bestemt, hvilke områder man ønsker besat endsige med hvor mange kandidater, hvorfor repræsentantskabsmødet starter med en første runde, hvor dette skal besluttes¹. Dernæst gennemføres valget af kandidater til posterne.

Ved et medlems udtræden af lokaludvalget i løbet af funktionsperioden besættes den ledigblevne plads af den kandidatliste eller af den lokale forening eller lignende, som oprindeligt indstillede det pågældende medlem.

¹ I den nyligt overståede nedsættelsesproces har det typisk været det siddende lokaludvalg, der fremlagde et forslag til fordeling.

1.4 REPRÆSENTANTSKABSMØDET

Der har ikke været afholdt repræsentantskabsmøder i evalueringsperioden og evaluator har derfor ikke haft lejlighed til at overvære et. Repræsentantskabsmødet bliver imidlertid af mange beskrevet som "*ret rodet og kaotisk*" og det kan være svært at gennemskue de formelle regler, der omgiver valghandlingen endsige at nå det hele til tiden.

Der har været forskellige erfaringer med repræsentantskabsmødet lokaludvalgene imellem. Det er dog en generel oplevelse, at både mødedeltagelse og afvikling var forbedret ved den nyligt overståede afholdelse af repræsentantskabsmøder med efterfølgende nedsættelse af lokaludvalgene. Dette skyldes sandsynligvis dels, at lokaludvalgene havde erfaringer med mødeformen fra første gang og dels, at de har haft mulighed for at synliggøre sig lokalt i den mellemliggende periode.

Der er imidlertid nogle generelle udfordringer, der kommer til udtryk hos mange af udvalgene og som bør give anledning til at overveje ændringer i dele af konceptet.

En første udfordring har vist sig at ligge i, at det kan være vanskeligt - særligt for nystartede udvalg - at mobilisere særligt mange deltagere til repræsentantskabsmødet. Til trods for, at der generelt gøres meget fra udvalgenes side bl.a. i form af udsendelse af invitationer til mange hundrede, er det evaluators indtryk, at der ved de fleste repræsentantskabsmøder har været mellem 40 og 60 fremmødte til at vælge de 16 foreningsrepræsentanter. Som nævnt synes dette dog at forbedres med lokaludvalgenes levetid, hvor der ved anden nedsættelsesperiode dels har deltaget flere foreninger og dels har været kampvalg til flere poster.

Udover det til tider sparsomme fremmøde, ser evaluator særligt fire udfordringer ved den nuværende model:

For det første er der kun i lille omfang formelle krav til foreningerne, hvorfor alle principielt kan stille op til valg, så længe foreningen har et sæt vedtægter og to medlemmer. På den måde kan der principielt oprettes en forening med det ene formål at blive valgt til lokaludvalget. Skønt dette, så vidt evaluator er orienteret, mere er et principielt end et reelt problem, anbefales det, at der strammes op på kravene til valghed, f.eks. i form af en række minimumskrav til foreningens medlemstal og levetid.

For det andet ligger der en principiel problemstilling i visse lokaludvalgs forvaltning af den nuværende model, hvor repræsentantskabet selv bestemmer, hvilke områder, der skal repræsenteres og med hvor mange kandidater, f.eks. tre på boligområdet, to på idrætsområdet etc. I fald der ved valg til pladserne ikke er

interesserede kandidater nok eller eventuelt flere interesserede, end der er pladser, er det således praksis flere steder, at en repræsentant for et område godt kan besætte pladsen på et andet. Dvs. at en repræsentant for en boligforening for eksempel kan besætte en af pladserne på idrætsområdet. Begrundelsen for denne praksis er at give flest mulige interesserede mulighed for at indgå i lokaludvalget (og at få pladserne besat). Denne praksis gør det imidlertid svært at gennemskue, hvem der er repræsentanter for hvad; en problematik, der ikke bliver mindre af, at personen i det nævnte eksempel senere kan ende med at indgå i lokaludvalgets fagudvalg på f.eks. kulturområdet.

Skønt en sådan praksis muligvis var nødvendig for at få pladserne besat, da lokaludvalgene i første omgang blev nedsat, og det dermed på sigt muligvis løser sig i takt med, at antallet af interesserede kandidater stiger, bør det alligevel præciseres, hvorvidt dette er i overensstemmelse med lokaludvalgenes Kommissorium. Bag problemstillingen ligger desuden et principielt spørgsmål om, hvilken rolle kandidaternes bagland spiller for deres mandat (se nedenstående).

For det tredje gennemføres valget af repræsentanter uden, at kandidaterne præsenterer sig selv og deres eventuelle særlige interesser og motivationer. Dette efterlyses af mange, dels for at skabe noget mere dialog og "valgkamp", og dels fordi posterne ellers kan blive besat af personer, som deltagerne i repræsentantskabsmødet har svært ved at vurdere, hvad står for. Skønt alle pointerer, at en eventuel ændring på dette punkt ikke må ende i "den rene valgkamp", hvilket evaluator er enig i, så vurderes det, at en lidt grundigere præsentation af kandidater og deres referencer og bagland kunne være en god idé.

For det fjerde fremhæver mange, at proceduren for valg af suppleanter til lokaludvalget i dag er problematisk. Hvor suppleanterne til de partiudpegede pladser naturligt findes i partiets egne rækker, er der ikke klare retningslinjer for, hvordan suppleanter for foreningsrepræsentanterne skal vælges. I tilfælde af kampvalg har praksis mange steder været, at taberen af kampvalget udpeges til førstesuppleant på den pågældende plads. Dette anser evaluator dog for u hensigtsmæssigt, idet der dermed vil være risiko for uoverensstemmelser i holdningerne lokaludvalgsmedlemmet og suppleanten imellem. Det vurderes derfor, at det vil være fordelagtigt at vælge de to suppleanter fra den forening, lokaludvalgsmedlemmet selv repræsenterer, for derved at skabe større ensartethed i lokaludvalgets arbejde i de tilfælde, hvor suppleanten indtræder.

KAPITEL 2 - REPRÆSENTATIVITET OG LEGITIMITET

2.1 LOKALUDVALGENES SOCIO-DEMOGRAFISKE SAMMENSÆTNING OG REPRÆSENTATIVITET

Ser man ud over lokaludvalgene i København er det tydeligt, at udvalgenes nuværende sammensætning ikke i særlig høj grad afspejler byens socio-demografiske sammensætning. Hverken med hensyn til alder, familiemæssig status eller etnicitet er der således tale om et repræsentativt udsnit af byens borgere. Skønt det varierer lokaludvalgene imellem, er det idealtypiske medlem af lokaludvalget således mellem 40 og 60 år, etnisk dansk, har ingen hjemmeboende børn og er oftere mand end kvinde (det sidste særligt, hvis man ser på formandskredsen). I sin skæve demografiske sammensætning adskiller lokaludvalgene sig ikke nødvendigvis fra mange andre politiske organer, skønt en sammenligning med f.eks. Borgerrepræsentationen og Folketinget alligevel vil placere lokaludvalgene i den tunge ende, særligt, hvis der fokuseres på alder.

At børnefamilierne, nydanskerne og de unge borgere er meget dårligt repræsenteret i lokaludvalgene skyldes efter al sandsynlighed en kombination af flere forhold, hvoraf nogle kan relateres til lokaludvalgskonceptet, mens andre har at gøre med generelle tendenser og forskelle i den måde, forskellige generationer og grupper engagerer sig politisk:

For det første kan der peges på, at den bureaukratiske og formelle model for mødeafholdelse og det ofte tidskrævende arbejde med komplicerede høringsager, som en deltagelse i et fagudvalg kræver, i sig selv næppe virker særligt tiltrækkende for de yngre borgere. Mødernes lange dagsordener, de mange siders bilag, stive arbejds- og beslutningsgange samt det til tider meget tekniske og lange høringsmateriale afspejler mere Borgerrepræsentationen eller en almindelig kommunalbestyrelse, end det afspejler et fremskudt og mere borgerrettet og dialogskabende organ som lokaludvalget. De få 'yngre' (30-35-årige) lokaludvalgsmedlemmer, som evaluator har talt med i forbindelse med evalueringen, giver således også udtryk for, at lokaludvalgsmøderne kan "virke meget tunge og gammeldags". At man skal forpligte sig for en valgperiode på fire år, gør ikke tiltrækningskraften større for de unge. Med hensyn til børnefamilierne kan aftenmøderne og en i forvejen presset hverdag gøre, at der prioriteres anderledes.

For det andet er det evaluators vurdering, at mange unge i dag søger politisk indflydelse gennem andre kanaler, hvor engagementet i højere grad er enkeltsagspolitik, der både kan tilbyde identitetsfællesskaber og kan forenes med omskiftelige interesser. Interessen i det lokale miljø kunne i princippet være en

sådan sag, men i sin nuværende form må man konstatere, at lokaludvalgskonceptet (indtil videre) ikke har virket appellerende nok til at give den nødvendige identifikation og interesse. For de unge, der selv nærer politiske ambitioner, virker lokaludvalgene tilsyneladende heller ikke attraktive som politisk karrierespringbræt.

For det tredje er det evaluators vurdering, at de nuværende lokaludvalg i høj grad består af personer, der igennem et langt liv har været lokalpolitisk aktive og som aktive i diverse foreningssammenhænge har kendt hinanden i mange år. Sigende i den forbindelse er det, at mange lokaludvalgsmedlemmer er tidligere medlemmer af lokalrådene, ofte er medlemmer af politiske partier og ofte sidder i flere kultur-, bolig- og idrætspolitiske organer udover lokaludvalget. Dette forhold er på mange måder en logisk konsekvens af lokaludvalgenes formelle sammensætning (med 16 foreningsrepræsentanter) og er ikke et problem i sig selv. Tværtimod gør det personlige netværk og forankringen i det lokale miljø det lettere at arbejde med de lokale problemstillinger og at danne nyttige lokale netværk til gavn for lokaludvalgsarbejdet. Det tætte netværk kan imidlertid også betyde, at der kan blive tale om lukkede og selvsupplerende netværk, hvor det kan være svært for udefrakommende at finde sin plads endsige at føle sig tiltrukket af lokaludvalgsarbejdet.

Sammensætningen af lokaludvalgene er noget, der præger opfattelsen af lokaludvalgene hos BR-politikere og forvaltningsmedarbejdere. Her er der en udpræget opfattelse af, at lokaludvalgene i høj grad består af "Tordenskjolds soldater", og at lokaludvalgsarbejdet i høj grad er et spørgsmål om "livsstil" for medlemmerne. Bag sådanne udtalelser gemmer sig en generel bekymring for, at lokaludvalgene i for høj grad er blevet præget af en bestemt "politisk aktivistkultur", der er blevet for snæver til at rumme en bredere kreds af borgere.

Den skæve demografiske sammensætning er imidlertid noget, der også optager lokaludvalgene selv. Der er således et udbredt ønske om at gøre medlems-sammensætningen mere mangfoldig og f.eks. få børnefamilierne og de unge repræsenteret, men samtidig også en vis erkendelse af, at det ikke er lykkedes i særlig høj grad. Det bør dog påpeges, at der i anden nedsættelse af lokaludvalgene er sket en vis udskiftning af medlemmer (om end der stadig mangler særligt medlemmer under 30 år), hvilket kunne tyde på, at en synliggørelse og forankring af lokaludvalgene kan være med til at gøre rekrutteringsgrundlaget til udvalgene bredere.

Det kan diskuteres, hvor vigtig en repræsentativ sammensætning af lokaludvalgene er. Ser man på uddelingen af puljemidler, betyder den manglende repræsentation af børnefamilier således ikke, at der ikke fokuseres på børn, og de fleste steder gøres der meget for at få alle bydelens borgergrupper tilgodeset. Alligevel er det evaluators vurdering, at det på sigt er afgørende for lokaludvalgenes legitimitet og opbakning fra borgerne, at der arbejdes på at gøre lokaludvalgenes medlemssammensætning bredere og mere sammensat, ligesom

enkelte lokaludvalg kunne have godt af at udfordre deres selvforståelse og være mere selvkritiske i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt de rent faktisk formår at repræsentere alle bydelens typer af borgere.

I den forbindelse kunne det være gavnligt, som ét lokaludvalg allerede planlægger, at foretage en simpel socio-demografisk kortlægning af bydelens sammensætning for derigennem at få et klart billede af, hvilke grupper der eventuelt mangler repræsentation. En sådan øvelse kunne eventuelt følges op af en strategi for, hvordan de manglende grupper kan gøres interesserede i lokaludvalgsarbejdet.

Det er dog evaluators vurdering, at den største udfordring i forhold til at skabe en bredere sammensætning ligger i det nuværende lokaludvalgskonceptets bureaukratiske udformning, og at der udover en almen synliggørelse af lokaludvalgene og deres virke bør arbejdes på at gøre konceptet mere attraktivt for bredere grupper.

2.2 SAMMENSÆTNINGEN AF POLITISK UDPEGEDE OG FORENINGSREPRÆSENTANTER

Lokaludvalgene består som nævnt af syv politisk udpegede og 16 foreningsrepræsentanter. Sammensætningen af politisk udpegede og foreningsrepræsentanter er noget, der i alle lokaludvalg opfattes som meget positivt og gavnligt for lokaludvalgsarbejdet. I de lokaludvalg, der fungerer bedst, viser fordelene ved kombinationen af foreningsrepræsentanter og politisk udpegede sig som en effektiv kobling af de politisk udpegedes brug af politiske kontakter ind på Rådhuset og foreningsrepræsentanters netværk ud i lokale miljøer. Forskellen mellem de to grupper er i øvrigt ikke så stor, da de fleste af de foreningsaktive også er medlemmer af politiske partier, og mange af de politisk udpegede også er aktive i foreningssammenhænge.

Kombinationen af foreningsrepræsentanter og politisk udpegede har sandsynligvis været medvirkende til at skabe en politisk konsensuskultur i hovedparten af lokaludvalgene, der bl.a. kommer til udtryk ved, at der kun i mindre grad tænkes partipolitisk, og at der ofte dannes alliancer på tværs af traditionelle partipolitiske skel omkring konkrete sager. Det er således, efter evaluators (og lokaludvalgenes egen) vurdering, i høj grad lykkedes at skabe en lokalpolitisk tilgang, hvor det er lokalområdet interesser, der står i centrum, hvilket må siges at være meget positivt.

Det er evaluators opfattelse, at enkelte politiske partier har etableret en praksis, hvor lokaludvalgsmedlemmer mødes på tværs af de respektive lokaludvalg, og et enkelt parti har forsøgt sig med en strategi for, hvordan partiet kan få partimedlemmer valgt ind som foreningsrepræsentanter. Denne udvikling kan på den ene side opfattes som en naturlig del af en proces, der kan binde det

nærdemokratiske niveau (lokaludvalgene) sammen med det kommunalpolitiske (Borgerrepræsentationen), hvilket på mange måder er gavnligt. Det er imidlertid evaluators opfattelse, at det strider mod lokaludvalgenes *raison d'être*, hvis foreningsrepræsentanter reelt fungerer som partiernes skyggerepræsentanter, hvorfor sidstnævnte praksis bør modarbejdes.

En anden udfordring forbundet med den nuværende sammensætning og konstitution af lokaludvalgene omhandler foreningsrepræsentanternes relation til deres bagland. Selv om visse lokaludvalg gør sig umage for at forhøre sig i de relevante dele af deres netværk f.eks. i forbindelse med afgivelsen af hørings svar, er det i forbindelse med evalueringen blevet klart, at der er meget stor forskel lokaludvalgene imellem og internt i de enkelte udvalg, når det drejer sig om foreningsrepræsentanternes brug af deres bagland. Mens nogle foreningsrepræsentanter giver udtryk for, at de føler sig forpligtet på at forhøre sig om relevante sager i deres bagland, er andre af den opfattelse, at de kan tale på egne vegne og derfor sjældent eller slet ikke bringer sagerne videre til baglandet. Ser man i Kommissoriet er der ikke megen hjælp at hente, da det ikke er præciseret på hvilken måde man ønsker, at foreningsrepræsentanterne skal fortolke deres rolle som repræsentanter.

Problemstillingen med foreningsrepræsentanterne forstærkes af, at repræsentanterne ikke alle steder er valgt ind på de fagområder deres forening mest logisk repræsenterer. Repræsentanter for en boligforening kan således på repræsentantskabsmødet godt ende med at besætte en af de kulturpolitiske pladser, ligesom en repræsentant for dagsinstitutionerne godt kan sidde med i et fagudvalg for trafikområdet. Valget handler således ofte om, hvor der er plads, og hvilke interesser den enkelte har. På denne måde bliver inddragelsen af baglandet i mange spørgsmål irrelevant og kun i udvalgte situationer hensigtsmæssig. Som en logisk følge heraf vælger mange udvalgsmedlemmer reelt at se sig selv som repræsentant for bydelens borgere generelt, snarere end som foreningsrepræsentant.

Problemstillingen som skitseres i det ovenstående er principielt interessant, fordi den omhandler selve spørgsmålet om, hvem lokaludvalgene repræsenterer og - mere konkret - hvordan man skal fortolke foreningsrepræsentanternes mandat og forpligtelser. Det er i den forbindelse evaluators opfattelse, at der mangler en mere grundlæggende politisk diskussion og præcisering af, hvordan man ønsker at foreningsrepræsentanterne skal fortolke deres rolle og hvordan de politiske intentioner bag lokaludvalgskonceptet skal forstås.

2.3 FORMANDSPOSTEN

Som det fremgår af Kommissoriet vælges formanden (og næstformanden) for lokaludvalget ved det konstituerende møde, der holdes umiddelbart efter

repræsentantskabsmødet. Formandens rolle er nærmere defineret i Regulativ for Lokaludvalgene §18, hvoraf det bl.a. fremgår, at *"formanden forbereder lokaludvalgets møder og indkalder medlemmerne til disse. Formanden leder lokaludvalgets forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen"*. Selvom formanden *"påser sagernes ekspedition"* (Stk. 2.) og kan *"afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl"* (Stk. 3), kan ethvert medlem af lokaludvalget for *"dette indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed, og formanden skal meddele lokaludvalget de oplysninger, dette forlanger"* (Stk. 5). Formanden er endvidere *"i enhver henseende undergivet lokaludvalgets beslutninger"* (Stk. 5).

Formændene indtager en central rolle i lokaludvalgene, og det er i høj grad dem, der både indadtil og udadtil i samarbejdet med forvaltningerne tegner de enkelte lokaludvalg. Når lokaludvalgene indgår i dialog og møder med forvaltningerne er det således oftest med formanden, eventuelt sammen med medlemmer af de respektive fagudvalg, og det er evaluators opfattelse, at formændene derfor i høj grad kommer til at præge forvaltningernes og BR-politikernes billede af det enkelte lokaludvalg. Sagt på en anden måde er de øvrige medlemmer af lokaludvalgene på mange måder ret usynlige udenfor lokaludvalgene, og der er mange elementer af lokaludvalgsarbejdet som kun formænd, næstformænd og udvalgssekretæren er vidende om.

Formændene (og eventuelt næstformændene) er også de eneste, der har en løbende - og for mange daglig - kontakt til sekretariaterne, hvorfor også sekretariaternes samarbejdsrelationer med lokaludvalgene i høj grad præges af formændene og deres måde at forvalte deres rolle på. Også kontakten lokaludvalgene imellem går gennem formændene, der gennem løbende møder i formandskredsen opnår et vist indblik i de øvrige lokaludvalgs arbejde (lignende møder finder dog også sted mellem lokaludvalgssekretærerne).

Formændenes centrale rolle betyder, at deres ledelsesstil og tilgang til lokaludvalgsarbejdet generelt får stor betydning for, hvordan lokaludvalget fungerer bredt set og for hvilket ambitionsniveau, der sættes for arbejdet. Dette ses både indadtil i forhold til mødeafholdelse, måden at diskutere problemstillinger på, lokaludvalgets prioriteringer, anvendelsen af ressourcer og forventninger til sekretariatsbetjeningen og i bred forstand i form af den identitet, som det enkelte lokaludvalg udvikler. Men også udadtil, fordi formændene typisk har det største lokale netværk, og derfor er dem, der har adgang til de fleste eksterne kontakter, herunder for norges vedkommende politiske kontakter og personlige kontakter til forvaltningsmedarbejdere.

Der er stor forskel på, hvordan formændene har valgt at udøve deres hverv. Fælles for dem alle er imidlertid et kolossalt engagement og det enorme arbejde, der lægges i lokaludvalgsarbejdet. Visse formænd bruger således mellem 20 og 30 timer om ugen på lokaludvalgsarbejdet, hvortil ofte kommer deres rolle som aktive i diverse lokale foreninger og bestyrelser. Generelt er det evaluators

fornemmelse, at alle formænd tager hvervet meget seriøst og lægger et stort arbejde i at få udvalgsarbejdet til at fungere. Den megen tid, der bruges på udvalgsarbejdet gør, at visse formænd giver udtryk for et ønske om en vis form for kompensation for de udgifter, de har i form af tabt arbejdsfortjeneste og lignende. Det er ikke evaluators vurdering, at der vil være problemer i en sådan model, så længe der er tale om et mindre beløb med en fast øvre grænse.

Spørger man udvalgsmedlemmerne, er der også generelt stor tilfredshed og respekt for det store arbejde formanden lægger i lokaludvalgsarbejdet, og generelt er opbakningen til og loyaliteten overfor formanden stor.

Der er stor forskel på, hvor meget de enkelte fagudvalg i lokaludvalgene bruges, f.eks. i forhold til at uddelegere arbejdet med hørings svar, puljeuddelinger osv. Dette afhænger ikke kun af formandsposten, men også af de menige medlemmers engagement. Mens formanden i visse lokaludvalg forestår store dele af arbejdet selv, sker der en større grad af uddelegering i andre lokaludvalg. Udover at dette kan være med til at lette arbejdsbyrden fra formandsposten, er det evaluators vurdering, at en høj grad af uddelegering også kan være med til at skabe en større grad af demokratisk forankring af beslutningerne.

Der kan peges på fordele og ulemper i den centrale position som formandsposten indtager i lokaludvalgs konceptet. Fordelene ligger i, at der er skabt en klar indgang til lokaludvalgene, og at forvaltninger og lokaludvalgsformænd kan opbygge et gensidigt kendskab til hinandens arbejde. Hertil kommer, at formænd med politiske kontakter og et godt indblik i forvaltningens opbygning og sags gange har gode muligheder for at arbejde for lokaludvalgets interesser på Rådhuset.

En stærk formand kan imidlertid også være problematisk. Der kan således peges på en potentiel svaghed og kontinuitetsproblematik, hvis for stor en del af lokaludvalgets kontakter, viden og netværk alene samles i formandsposten. Herved bliver lokaludvalgene svagt stillet ved formandsskift, fordi netværket ikke er bredt nok forankret i udvalget. Ligeledes kan en stærk formandspost indeholde en risiko for 'magtkoncentration' og med en forvaltningsmedarbejders ord "*udvikling af en vis bykongementalitet*", der næppe er gavnlig for lokaludvalgs konceptet på sigt. Som et modtræk hertil kan man pege på en begrænsning af mulighederne for genvalg til formandsposten, som således ville skifte hvert fjerde år, ligesom det generelt må anbefales lokaludvalgene at lægge en strategi for en bred inddragelse af alle lokaludvalgsmedlemmer.

KAPITEL 3 - LOKALUDVALGENE SOM NÆRDEMOKRATI

Bag lokaludvalgenes nedsættelse har ligget et politisk ønske om at styrke nærdemokratiet i Københavns Kommune. Som det fremgår af Kommissoriet har det været hensigten, at lokaludvalgene skal agere som *"bindeled og sikre dialog mellem bydelens borgere og Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg i alle spørgsmål, der har særlig betydning for bydelen"*. Endvidere skal de *"sikre dialog med bydelens borgere inden høringssvar", "forberede møder og høringer"* og i det hele taget *"medvirke til at sikre sammenhæng og koordinering i kommunens bydelsrettede aktiviteter."*

Det er evaluators overordnede vurdering, at lokaludvalgene har forsøgt at løfte disse opgaver efter bedste evne, og at det i øvrigt for de yngre udvalgs vedkommende er meget tidligt at vurdere, i hvor høj grad det er lykkedes. Særligt de yngre lokaludvalg er således stadigvæk i en proces, hvor de er ved at finde deres ben og gøre sig deres erfaringer.

Ser man på det meget store arbejde, der lægges i lokaludvalgsarbejdet og de positive udviklinger, der har fundet sted de fleste steder, er der ingen tvivl om, at lokaludvalgskonceptet rummer en række perspektiver og potentialer, der vil kunne styrke nærdemokratiet i Københavns Kommune. Det er imidlertid også evaluators opfattelse, at de nuværende rammer, der er sat for lokaludvalgenes arbejde, ikke nødvendigvis har skabt de bedste betingelser for at udnytte lokaludvalgenes nærdemokratiske potentiale, og at der derfor kan være behov for at justere konceptet på en række punkter.

For der første har selve det organisatoriske og administrative set up omkring lokaludvalgene været medvirkende til at skabe en situation, hvor lokaludvalgene i større grad kommer til at bruge ressourcer og energi på reaktive administrative aktiviteter frem for mere proaktive aktiviteter rettet mod borgerne. I og med, at tildelingen af opgaver som f.eks. administration af kommunale midler i form af puljemidler skal løses juridisk og forvaltningsmæssigt korrekt og forsvarligt og i og med at arbejdet med at leve op til høringsretten/-pligten er ressourcemæssigt og tidsmæssigt tungt, efterlader det mindre fleksibilitet i forhold til at prioritere anderledes i lokaludvalgenes arbejde. Den oplevede bureaukratisering er således på mange måder også et produkt af lokaludvalgenes opgaveportefølje, der fordrer kontrol og procedurer for at efterleve de regler, som alle offentlige myndigheder er underlagt. Resultatet er, at lokaludvalgenes rolle er blevet mindre fokuseret på borgerrettede aktiviteter end det måske har været intenderet i de politiske hensigter, ligesom den resulterende forretningsorden har været medvirkende til at skabe en politisk kultur, der ikke appellerer til f.eks. den yngre del af byens borgere. Det er derfor evaluators vurdering, at der bør ses

på mulighederne for at foretage en form for 'afbureaukratisering' af lokaludvalgskonceptet for at imødegå disse forhold.

For det andet har det nuværende lokaludvalgskoncept også vist sig at indeholde nogle begrænsninger i forhold til den rolle Kommissoriet tiltænker lokaludvalgene som "bindeled" og formidler af "dialog mellem bydelenes borgere og Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de andre stående udvalg". I den ene ende af leddet er der ikke i tilstrækkelig grad etableret en interesse og kontakt til det politiske niveau i kommunen, og i den anden ende af leddet bør der gøres mere for at blive synlige og inddrage borgerne i lokaludvalgenes beslutninger.

Hvad angår det første, har lokaludvalgene utvivlsomt en stor opgave foran sig med at gøre sig synlige og søge kontakter, men der mangler i den grad såvel en central politisk afklaring og udmelding omkring lokaludvalgenes arbejde og formål, som engagement og ejerskab fra Borgerrepræsentationen. Det er derfor vigtigt, at der fra Borgerrepræsentationens side gives nogle klarere udmeldinger om, i hvilken retning man ønsker lokaludvalgene skal udvikle sig, og hvilken rolle, man ønsker de skal spille, udtrykt gennem en præcisering af formål og behov i Kommissoriet. Spørger man lokaludvalgene selv, er der således en udbredt frustration over, hvad der opfattes som en berøringsangst og uklarhed i forhold til, hvad man fra Borgerrepræsentationens side vil med lokaludvalgene. Før en sådan overordnet politisk forventningsafstemning er foretaget, er det for evaluator svært at se, at lokaludvalgskonceptet kan udnytte sit potentiale fuldt ud.

Hvad angår bindeleddet til borgerne, er det evaluators opfattelse, at der er behov for et fornyet og forstærket fokus. Borgerinddragelse er kernen i lokaludvalgenes legitimitet og formål, og er derfor afgørende for lokaludvalgene som nærdemokratisk organ. Det er samtidig ekstremt tids-, ressource- og kompetencekrævende, og lider under, at både lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater har bundet så meget energi i opfyldelsen af de reaktive opgaver. Der mangler dels en prioritering af området og dels støtte, redskaber og professionalisering for at få det til at fungere bedre.

Hvis lokaludvalgene har manglet kontakt til Borgerrepræsentationen, er der imidlertid etableret et relativt godt samarbejde med forvaltningerne, der gør, at lokaludvalgene i stigende grad gennem tidlig inddragelse kan gøre sin indflydelse gældende. Lokaludvalgenes største succes har således måske ligget i rollen som lokal samarbejdspartner for forvaltninger, hvor man har kunnet bringe lokale synspunkter og visioner ind tidligt i processen. Et dilemma i denne forbindelse er imidlertid, at den tidlige inddragelse ikke er en formel ret, som lokaludvalgene kan henholde sig til for at sikre deres plads og stemme.

For det tredje bør man pege på, at det på sigt er afgørende for lokaludvalgenes rolle som nærdemokratisk institution, at man får klarlagt hvordan forenings-

repræsentanternes mandat og forpligtelser skal fortolkes, herunder forventningerne til brugen af repræsentanternes bagland, ligesom en forbedret synliggørelse af lokaludvalgene overfor borgerne, bl.a. med henblik på dannelsen af mere mangfoldigt sammensatte udvalg, vil være gavnligt (se også Del VI om synlighed).

KAPITEL 4 - KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER FOR LOKALUDVALGSKONCEPTET

4.1 KONKLUSIONER I RELATION TIL LOKALUDVALGSKONCEPTET

Lokaludvalgsarbejdet har vist sig at rumme et nærdemokratisk potentiale og er blevet en platform, hvor lokalt engagerede borgere lægger et til tider meget stort arbejde i at forbedre forholdene i deres bydel og igangsætte aktiviteter. Ser man på den politiske kultur i lokaludvalgene, er det generelt lykkedes at skabe en konstruktiv dialog om lokale spørgsmål ud fra et lokalt perspektiv, der går på tværs af traditionelle partipolitiske skel, ligesom der kan spores en stigende inddragelse af lokaludvalgene fra de kommunale forvaltninger, der har givet lokaludvalgene indflydelse.

I sin nuværende udformning rummer lokaludvalgskonceptet imidlertid også nogle udfordringer og mangler, der handler om den faktiske legitimitet og repræsentativitet. Disse bør adresseres, for at lokaludvalgene kan udfylde sin nærdemokratiske rolle.

Vigtigst er det at tage stilling til, hvordan man kan forbedre lokaludvalgenes legitimitet gennem en styrkelse af bindeledsfunktion mellem Borgerrepræsentation, de stående udvalg og borgerne. Her har hverken borgerinddragelsen eller kontakten til Borgerrepræsentationen fungeret optimalt. Det kan også konstateres, at det formelle juridisk-administrative set up for lokaludvalgenes arbejde har resulteret i en drejning af lokaludvalgsarbejdet væk fra mere borgerrettede og borgerinddragende aktiviteter, hvorfor bindeledsfunktionen ikke har været udfyldt optimalt, og hvorfor lokaludvalgenes legitimitet kan drages i tvivl.

I forhold til repræsentativitet har sammensætningen af politisk udpegede og foreningsrepræsentanter vist sig at være hensigtsmæssig, om end der mangler en afklaring af, hvilken rolle man ønsker foreningsrepræsentanterne skal indtage i forhold til deres bagland. Kontakten til borgere, netværk og bagland er altafgørende for, at lokaludvalget kan siges at repræsentere bydelen.

Endelig er det også en udfordring for repræsentativiteten, og dermed legitimiteten, at lokaludvalgskonceptet (indtil videre) har haft svært ved at appellere bredt, herunder særligt til yngre borgere, børnefamilier og nydanskere, hvorfor medlemssammensætningen ikke afspejler et bredt udsnit af bydelens befolkning. Dette skyldes sandsynligvis både arbejdsformen og behovet for en yderligere synliggørelse af lokaludvalgene.

4.2 ANBEFALINGER I RELATION TIL LOKALUDVALGSKONCEPTET

Anbefalinger, der kræver revision af kommissorium og/eller regulativ

- At der foretages en overordnet politisk afklaring og formel præcisering af lokaludvalgenes formål og mandat, herunder hvordan bindeleddet mellem Borgerrepræsentation og lokaludvalgene kan styrkes
- At der strammes op på kravene til valgbarhed i forbindelse med udpegelsen af foreningsrepræsentanter ved repræsentantskabsmødet, f.eks. i form af en række minimumskrav til foreningers medlemstal og levetid
- At det præciseres, hvorvidt det er i overensstemmelse med Kommissoriet for lokaludvalgene, at kandidater fra en forening kan indvælges på et fagområde, der ikke har relation til kandidatens forening

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium:

- At der foretages en form for 'afbureaukratisering' af lokaludvalgskonceptet med henblik på at flytte lokaludvalgenes ressourcer og fokus mod mere borgerrettede aktiviteter samt på at gøre lokaludvalgsarbejdet mere attraktivt for bredere grupper af borgere
- At der sker en øget synliggørelse af lokaludvalgene overfor borgerne med henblik på dannelsen af mere mangfoldigt sammensatte udvalg, og med henblik på at styrke den almene borgerkontakt
- At legitimiteten øges gennem en præcisering af, på hvilken måde det forventes, at foreningsrepræsentanterne skal gøre brug af deres bagland
- At lokaludvalgene lægger en strategi for en bred inddragelse af alle udvalgsmedlemmer
- At der i forbindelse med repræsentantskabsmødet gives mulighed for en bedre præsentation af kandidaterne med henblik på at skabe mere 'valgkamp' og forbedre kendskabet til kandidaternes motivation og interesser i at indgå i lokaludvalget

DEL II – BINDELEDSFUNKTIONEN

KAPITEL 5 – HØRINGSSVAR OG TIDLIG INDDRAGELSE

5.1 DE FORMELLE RAMMER

Lokaludvalgene har ifølge Kommissoriet høringsret og høringspligt. Heraf følger, at *"Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg skal foretage en høring af lokaludvalget, forinden der træffes endelig beslutning i sager, der er af særlig betydning for bydelen i forhold til områderne: fysisk planlægning, miljø, sundhed, trafik, idræt, skole, børn, unge, ældre og kultur"*.

Det er indskærpet, at *"høringsforpligtelsen indtræder, når en sag er af særlig betydning for bydelen"* og ikke, hvis en sag *"alene er af generel interesse for en bredere kreds af borgere, f.eks. alle borgere i kommunen"*.

Ydermere præciseres det dels, at *"frister for høringssvar bør fastsættes, således at der er tid for lokaludvalget til at gå i dialog med borgerne"*, dels *"at lokaludvalget er forpligtet til at afgive udtalelser"* efter anmodning fra Borgerrepræsentation, Økonomiudvalget og de stående udvalg. Endelig er dialog med borgere forud for afgivelse af høringssvar *"et højt prioriteret mål"* for Borgerrepræsentationen, hvorfor lokaludvalget i svarene skal redegøre for den forudgående proces til dokumentation af, at svaret *"afspejler holdninger og synspunkter i lokalområdet"*.

5.2 PRAKSIS

Alle lokaludvalg afgiver høringssvar som forudsat i Kommissoriet. Der er dog en meget forskellig praksis omkring det og ikke mindst meget forskellige antal mellem de enkelte lokaludvalg.

Når kommunen sender sager i høring hos lokaludvalgene, har disse pligt til at reagere indenfor den angivne frist. Der har været en del diskussion omkring meget korte frister, hvor det har været umuligt for lokaludvalgene at nå. Dog er det nu indskærpet, at der skal gives 6 ugers frist. Meldingen fra lokaludvalgene og lokaludvalgssekretærerne er, at det er blevet bedre, men at de stadig oplever de for korte frister. I Økonomiforvaltningens *Notat omkring procedurer ved høring af lokaludvalg* fra 25. september 2009 fremgår det, at der *"undtagelsesvist"* kan være tale om kortere frister, hvis sagen er af hastende karakter.

Forvaltningerne skal foretage høringer af lokaludvalgene inden der træffes endelig beslutning i sager af *"særlig betydning"* for bydelen indenfor de i Kommissoriet angivne områder. Det er dog uklart, hvornår en sag er af særlig betydning for bydelen, og i praksis er det forvaltningerne, der vurderer om en sag ligger indenfor rammerne af, hvad der er af særlig betydning.

Der opereres med forskellige former for høringer. De almindelige høringer, hvor eksterne høringsparter også kan afgive svar, udgør langt størstedelen. Der er stor forskel på antallet af høringer i de enkelte lokaludvalg: I 2009 blev der samlet afgivet 238 hørings svar, fra 37 som det største antal til 12 som det laveste antal. Herudover blev der afgivet i alt ni interne hørings svar fordelt på fem lokaludvalg, to forudgående hørings svar fordelt på to lokaludvalg samt tre indsigelser fra et enkelt lokaludvalg.

Endelig har nogle lokaludvalg foretaget henvendelser til diverse forvaltninger, borgmestre m.fl. på eget initiativ, i alt 22 henvendelser fordelt på fem lokaludvalg, hvor et enkelt alene står for 10 af dem.

Praksis omkring afgivelse af hørings svar varierer mellem lokaludvalgene og mellem de enkelte høringer. Processen kan således være meget forskellig: Fra en enkelt formand, der forfatter det alene eller i samarbejde med en lokaludvalgssekretær, over en arbejdsgruppe eller et underudvalg, der sammen forfatter svaret til forskellige varianter af inddragelse af netværk og borgere i udformningen af det. Forskellene handler ikke alene om tid og sagsindhold, men også om indstilling til behovet for inddragelse og om arbejdskulturen i det enkelte lokaludvalg.

Blandt forvaltninger, lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater er der generel enighed om, at høringsprocessen er blevet bedre. Forvaltningerne husker i højere grad at sende i høring, og lokaludvalgene føler sig i stigende grad rustede til at svare. Fra starten af perioden med lokaludvalg blev der fra Økonomiforvaltningens side gjort en indsats i forhold at oplyse og gøre fagforvaltningerne opmærksomme på at bruge og inddrage lokaludvalgene. Denne indsats er, i takt med at lokaludvalgene er blevet mere synlige internt i kommunen, ophørt.

At hørings svar kun er én form for inddragelse af lokaludvalgene i forhold til forvaltninger og kommune bliver stadig tydeligere, hvorfor især den tidlige inddragelse og et mere aktivt samarbejde er områder, der i stigende grad fokuseres på (om samarbejde, tidlig inddragelse og indflydelseskanaler, se kapitel 8).

5.3 PROBLEMSTILLINGER OG UDFORDRINGER

Afgivelsen af hørings svar er en højt prioriteret opgave i de fleste lokaludvalg. Hørings svarene behandles med stor omhu og seriøsitet og det ligger lokaludvalgene meget på sinde at udnytte deres formelle ret til at blive hørt.

Der er dog en række udfordringer og problemstillinger tilknyttet formalia og praksis omkring høringsretten og -pligten. Evaluatoren ser de tre væsentligste problemstillinger som værende:

- Ressourceforbrug og kvalitet vs. effekt og anvendelse
- Borgerinddragelse og -dialog
- Prioritering og tidlig inddragelse

I det følgende præsenteres og diskuteres disse tre problemstillinger.

5.3.1 RESSOURCEFORBRUG OG KVALITET VS. EFFEKT OG ANVENDELSE

Afgivelse af hørings svar er meget tids- og ressourcekrævende for lokaludvalgene. Dette skyldes dels de mange hørings svar, der skal afgives (særligt for nogle lokaludvalg), dels de korte frister indenfor hvilke de skal udarbejdes og dels at det ofte kan være svært og tungt materiale at forholde sig til. Der er ingen tvivl om, at de fleste lokaludvalgsformænd og -medlemmer tager sagerne meget alvorligt og gør sig umage for at levere et godt produkt, men særligt medlemmerne erkender også, at det er et stort og tungt arbejde. Flere peger på, at de ofte ikke føler sig kompetente til at forstå endsige videreformidle det tekniske materiale, som høringerne ofte behandler.

Hertil kommer, at mange i lokaludvalgene tvivler på anvendelsen og vægten af deres svar. Med andre ord: står deres arbejde og tidsforbrug mål med den effekt og anvendelse, som svarene får i forhold til den politiske beslutning? Fornemmelsen er ofte, at dette ikke er tilfældet, og at når først en sag er kommet i høring, så er det yderst vanskeligt at ændre noget grundlæggende. Mistanken om, at lokaludvalgenes hørings svar dermed er ren symbolik, er afgjort kilde til en del frustration lokalt. Denne mistanke understøttes af dårlige oplevelser, f.eks. når der indgås budgetforlig før udløbet af fristen for lokaludvalgenes afgivelse af hørings svar. Der efterspørges tilbagemeldinger på sagernes og hørings svarenes skæbne i det politiske system, ikke mindst for at kunne melde dette tilbage til baglandet. På samme måde savnes anerkendelse af de mange ressourcer, der investeres heri.

Fra både forvaltninger og politikere lyder det entydigt, at alle hørings svar bliver læst, og at det er en myte, at svarene skulle blive "arkiveret lodret", som flere lokaludvalgsmedlemmer har udtrykt frygt for. Men samtidig understreges det også, at det ikke er ensbetydende med, at hørings svaret giver anledning til ændringer. Den overordnede vurdering fra både politikere og forvaltninger er, at

høringssvarene fra lokaludvalgene ofte er "forudsigelige" – en medarbejder ved forvaltningen taler om, at svarene oftest er i kategorien "bare lidt mere grønt og ingen højhuse" - og dermed ikke giver anledning til nye overvejelser. Forvaltningerne og politikerne oplever meget sjældent, at høringssvarene bidrager med noget kvalitativt nyt, og de vægter ikke svarene tungere end svar fra eksterne høringsparter. Nogle politikere ser gerne høringsretten helt fjernet fra lokaludvalgene, idet de ikke oplever at der adderes nogen værdi heraf.

De gode høringssvar opfattes af forvaltninger og politikere som dem, der er konstruktive og fremadrettede (i modsætning til at opponere mod sagens udgangspunkt og rammer, som i realiteten ikke er til forhandling) og som på konkret vis kan pege på alternative løsningsforslag (i modsætning til blot at komme med kritik og brok). Konstruktive og kreative spørgsmål og svar er noget af det, der gør størst indtryk, og det er der også nogle lokaludvalg, som opleves at levere. Der hvor lokaludvalgene kan bidrage er som formidlere af borgernes stemmer og ikke som faglig kompetence på de enkelte sager. Det er således ikke forvaltningens arbejde (det faglige), der skal suppleres med lokaludvalgenes høringssvar, men politikernes (viden og kendskab til lokale forhold og holdninger).

På baggrund af datamaterialet står det klart, at med den nuværende form står ressourceforbruget hos lokaludvalgene i udarbejdelsen af høringssvar ikke mål med den effekt og vægt, som de tillægges i den anden ende. Der bør dels være en forventningsafstemning omkring, hvilken viden og input høringssvarene skal tilvejebringe for at få gennemslagskraft. Og dels kan man sætte spørgsmålstejn ved, om det er den mest optimale brug af lokaludvalgsmedlemmernes tid og kompetencer at forfatte høringssvar på sager, hvor mange er meget komplicerede og/eller mindre relevante.

Endelig bør man også forholde sig eksplicit til, hvad det er lokaludvalgene ikke får tid til, når der bruges så mange ressourcer på høringssvar. Det konstateres ofte, at de mere proaktive og borgerrettede aktiviteter må vige til fordel for bl.a. høringssvar.

5.3.2 BORGERINDDRAGELSE OG -DIALOG

Kommissoriet udstikker klart i rammerne omkring høringssvar, at "det er af afgørende betydning for Borgerrepræsentationens, Økonomiudvalgets og de stående udvalgs behandling af høringssvar m.v., at der redegøres for den forudgående proces, som lokalt har fundet sted, således at det dokumenteres, at høringssvaret afspejler lokale holdninger og synspunkter i lokalområdet". Kravet om borgerinddragelse i forbindelse med høringssvar er vanskeligt foreneligt med de korte tidsfrister indenfor hvilke lokaludvalgene skal arbejde. Der ligger

således i hele opbygningen en iboende modsætning, som er svær at håndtere tilfredsstillende.

Det er dog helt entydigt fra både forvaltninger og politikere, at de anser borgerdialogen som en forudsætning for at behandle lokaludvalgenes høringssvar som legitime og kvalificerede, og at manglen på samme således er den afgørende grund til, at de ikke har større effekt end tilfældet er. Evaluators stikprøve på 36 tilfældigt udvalgte høringssvar fra 2009 (svarende til 15% af de samlede høringssvar) dækkende alle lokaludvalg viser, at der i 9 ud af 36 høringssvar havde været en mindre eller større grad af borgerinddragelse/-dialog, svarende til 25%. Dette bekræftes i interviewene med lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater, hvor mange siger, at der oftest ikke foregår borgerinddragelse og dialog forud for høringssvarene. Der angives typisk tre forskellige forklaringer herpå:

For det første, at tidsfristerne ikke tillader det.

For det andet, at sagen er af en sådan natur, at det ikke skønnes relevant eller hensigtsmæssigt at inddrage aktører udover lokaludvalget.

For det tredje, at lokaludvalget er borgerne og dermed i sig selv repræsentative. De sidder som repræsentanter for samlet set mange mennesker og enten er de løbende i kontakt med disse eller de ved, hvordan de forholder sig til forskellige emner, og derfor kan de svare på deres vegne.

Endelig er der nogle lokaludvalgssekretariater, der mener, at høringssvarene "kører på rutinen" således at enten formand eller formandskredsen selv tager over og afgiver høringssvar på lokaludvalgets vegne.

På baggrund af datamaterialet er det hævet over enhver tvivl, at vægtige høringssvar i politikernes øjne kræver borgerdialog udover lokaludvalgets 23 medlemmer. Nogle lokaludvalg er gode til at nå at lave en målrettet dialog med udvalgte institutioner og netværk trods de korte frister, mens langt de fleste sjældent indhenter input fra bydelen.

Det er evaluators opfattelse, at uanset baggrunden herfor (tid, behov eller opfattelse af repræsentativitet), så er det uholdbart med et system, hvor høringssvarene dels ikke lever op til Kommissoriet og dels ikke tilfredsstillende de behov, der er i de stående udvalg og Borgerrepræsentationen for at tilvejebringe de lokale borgeres synspunkter i hørings- og beslutningsprocessen.

5.3.3 PRIORITERING OG TIDLIG INDDRAGELSE

Der må på baggrund af datamaterialet rejses tvivl om, hvilken effekt høringssvarene reelt har – og dermed også spørges til, om der er andre måder

eller former, som dels giver lokal indflydelse og dels får en større realpolitisk betydning. Ikke mange er uenige i, at dels en prioritering og fokusering af hørings svar og dels en tidlig inddragelse er langt at foretrække for den nuværende ordning.

Omkring prioritering af hørings svarene er der afgjort stemning for blandt forvaltnings medarbejdere og politikere, at lokaludvalgets tid og ressourcer i højere grad kunne fokuseres på færre, mere relevante, sager frem for at skulle afgive hørings svar på alt. Nogle lokaludvalg er gode til selv at sortere ved f.eks. at returnere fem linjer med budskabet 'ingen indvendinger'. Mange føler sig dog forpligtet til at komme med mere end det, hvilket kan resultere i meget spildt arbejde. Det ville samtidig give mulighed for at prioritere sager, hvor der var mere forhandlingsrum til at bidrage med vægtige input og fingeraftryk.

Omvendt er der dog ingen tvivl om, at mens mange lokaludvalgsformænd og særligt lokaludvalgsmedlemmer reelt kan istemme sig idéen om at prioritere og sortere i hørings sagerne, så er de principielt imod at slække på høringsretten/-pligten. De foretrækker at bevare det nuværende system, også selv om det betyder at bruge (for) mange kræfter på hørings svar. Ligeledes fordi høringsprocessen yderligere anses som adgang og kilde til information om, hvad der foregår i forvaltningerne og i de stående udvalg.

Det er evaluators vurdering, at høringsretten og -pligten primært anses for principielt vigtig, fordi den giver lokaludvalgene en sikring af at blive inddraget – noget de ikke kan påkalde sig med samme ret, hvis de blev uformelle høringspart. Det har taget tid og kræfter at få forvaltningerne til at få øje på og bruge lokaludvalgene og denne udvikling er langt fra tilendebragt. Man frygter lokalt, at denne adgang med en mere uformel høringsrelation ville forsvinde. Fra evaluators side opfordres der til, at man overvejer en model, hvor lokaludvalgene ikke mister deres formelle ret og pligt som høringspart, men hvor man alligevel kan fokusere og målrette de sager, der skal sendes i høring.

En større grad af tidlig inddragelse er et alternativ til den formelle høringsret. De fleste ser positivt herpå og så gerne denne udviklet i endnu højere grad end tilfældet er i dag (om tidlig inddragelse, se kapitel 4). Som udtrykt af en centralt placeret medarbejder i forvaltningen: *"Det giver jo ikke nødvendigvis indflydelse at være høringspart. Kan vi derfor ikke se på om de kan inddrages på et tidspunkt i nogle processer, hvor der er et reelt udfaldsrum, så man er med til at fastlægge noget i stedet for bare at skulle forholde sig til det?"*. Problemet med tidlig inddragelse kan dog være processuelt at tilpasse, hvornår lokaludvalgene kommer på banen i forhold til de stående udvalg på Rådhuset. Men både mange af politikerne og forvaltningsmedarbejderne kan se langt mere perspektiv og resultatorientering i en model, hvor en målrettet tidlig og aktiv inddragelse blev prioriteret frem for de formelle hørings svar.

Ud fra denne problemstilling kunne man overveje at lave en model af sagskategorier med varierende inddragelsesformer. En idealtypisk opdeling af sager kunne være en mulighed: En gruppe af sager med formel høring, en anden gruppe med tidlig inddragelse, en tredje gruppe af løsere interessekarakter med hurtigere kommentarer fra lokaludvalgene osv. På den måde kunne man udvikle en drejebog for prioriteret indsats baseret på eksisterende erfaringer, evt. i samarbejde med lokaludvalgene selv.

KAPITEL 6 – BORGERINDDRAGELSE

6.1 DE FORMELLE RAMMER

Borgerinddragelse er fundamentet for lokaludvalgenes formål og virke. I Kommissoriet er lokaludvalgets opgaver centreret omkring dialogen med og kontakten til borgerne, beskrevet og udspecificeret som følger:

- *"Være bindeled og sikre dialog..."*
- *"Forberede møder og høringer ... mellem borgere og Borgerrepræsentation, Økonomiudvalget og de stående udvalg..."*
- *"Sikre dialog med bydelens borgere inden høringssvar m.v. afgives..."*
- *"Medvirke til at skabe sammenhæng og koordinering i kommunens bydelsrettede aktiviteter"*

Kommissoriets vægtning og gentagelse af dialog og inddragelse er med andre ord en tydelig understregning af, at borgerinddragelse er et højt prioriteret middel til lokaludvalgenes opgavevaretagelse og desuden et mål i sig selv.

6.2 PRAKSIS

De 12 forskellige lokaludvalg forestår borgerinddragelse i varierende omfang og af varierende karakter. Fællesnævneren er, at det opfattes som en vanskelig og tidskrævende disciplin for både lokaludvalgssekretariatene og for lokaludvalgene. Det er samtidig et område, der er meget i fokus, og hvor ønsket om at udvikle og forbedre sig er stort.

I det almindelige virke hos lokaludvalgene foregår borgerinddragelse som oftest i forbindelse med høringsprocesser eller tidlig inddragelse i forhold til specifikke sager. Der kan være tale om borgermøder/borgerhøringer arrangeret af lokaludvalget på egen hånd eller i samarbejde med en forvaltning, typisk Teknik- og Miljøforvaltningen. Formen er ofte det traditionelle borgermøde med åben invitation, information ved talere og efterfølgende debat med eller uden panel. Der er meget forskellige succesoplevelser med denne form – afhængig af sag og forberedelse kan det tiltrække alt fra 5 til 300 mennesker.

Udover det traditionelle borgermøde er der forskellige varianter af borgerinddragelse, som omhandler mindre, ofte sagsspecifikke, mødefora. Andre aktiviteter under egne projekter vil også kunne defineres som borgerinddragelse,

f.eks. forskellige arrangementer, der dog mere bærer præg af underholdning end af dialog og involvering. Få lokale informanter betragter da også disse som egentlig borgerinddragelse. Herudover er der forskellige tværgående og interesserelaterede netværk og fora.

Af de 12 lokaludvalg har otte været igennem processen med at udarbejde bydelsplaner. Forløbene har været brugt som anledning til at prøve andre og nye metoder af for at komme i kontakt og dialog med bydelens borgere. Fra de mere klassiske møde- og kommunikationsformer (borgermøder, annoncering i lokale medier, spørgeskemaer) over de mere aktive byvandring og ekskursioner til de mere interaktive workshops og seminarer. Af mere innovativ art kan nævnes to bydeles tilgængelighedsløb for kørestolsbrugere.

Der er ikke en systematiseret indsats i forhold til at uddanne og erfaringsudveksle på området. Det tidligere Center for Borgerservice (ØKF) lancerede hjemmesiden borgerinddragelse.dk, men den slog aldrig igennem, dels pga. manglende vedligeholdelse og markedsføring og dels pga. manglende brug heraf.

Borgerdialogstrategien 'Hør Københavnerne' blev igangsat af Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen i begyndelsen af 2009, ud fra et ønske om at professionalisere og smidiggøre gennemførelsen af borgerdialog og borgermøder, og for at skabe et fælles afsæt for forvaltningernes arbejde med borgerdialogforløb. Et af elementerne var en digital 'værktøjskasse', der ligger på forvaltningernes intranet og tilbyder praktiske redskaber til fremtidige forløb. Økonomiforvaltningen tilbyder sine medarbejdere et fire timers kursus heri, ligesom lokaludvalgsformændene er blevet informeret om dette tilbud. Flere medarbejdere ved lokaludvalgssekretariatene fortæller, at de har deltaget i et kursus omkring metoder og redskaber for borgerinddragelse. Der hersker en del tvivl om, hvorvidt det faktisk var dette kursus, men mindre tvivl om, at udbyttet ikke var imponerende. En medarbejder siger: "*Det var lidt søvnigt. Og det fungerede ikke helt. Men det er nu en rigtig god idé...*".

6.3 PROBLEMSTILLINGER OG UDFORDRINGER

Nogle af de mere principielle diskussioner omkring borgerinddragelse som legitimitetsgrundlag for lokaludvalgene er blevet behandlet i evalueringens Del I omkring lokaludvalgskonceptet. I dette afsnit vil udvalgte problemstillinger og udfordringer omkring borgerinddragelse i lokaludvalgsregi dog blive behandlet som en del af formålet med at agere bindeled mellem borgere, Borgerrepræsentation og stående udvalg.

Lokaludvalgene tilkendegiver samlet, at borgerinddragelse er vigtigt og helt afgørende for deres eksistensberettigelse. Både lokaludvalgssekretariatene og

lokaludvalgene ønsker en mangfoldig og bred borgerinddragelse. Men samtidig finder de det også vanskeligt. Dog er der enighed om, at de med tiden er blevet bedre og efterhånden har fået flere erfaringer i forhold til, hvad der virker godt og mindre godt.

Borgerinddragelse er imidlertid en svær disciplin, og det bliver til fulde bekræftet i lokaludvalgenes (og forvaltningernes) varetagelse heraf. Særligt tre områder påkalder sig opmærksomhed:

- Forståelse og indholdsudfyldelse
- Ressourcer og mulighedsbetingelser
- Redskaber, metoder og erfaringer

I det følgende præsenteres og diskuteres de tre problemstillinger.

6.3.1 FORSTÅELSE OG INDHOLDSUDFYLDELSE

Adspurgt om betydningen af borgerinddragelse siger et lokaludvalgsmedlem: *"Lokaludvalgene er BR's form for borgerinddragelse"*. Dette stemmer i realiteten overens med den rolle som politikere og forvaltninger tillægger lokaludvalgene, men som de samtidig udtrykker bekymring for om faktisk lykkes i forhold til at nå kvalificeret nok og bredt nok ud.

De to elementer i borgerinddragelsen – borgerne og inddragelsen – har hver deres udfordringer tilknyttet. I forhold til borgerne er det afgjort udfordringen også at nå de travle og mindre foreningsvante borgere, f.eks. unge, børnefamilier og etniske minoriteter. I forhold til inddragelsen synes udfordringen at være også at udvide begrebet fra at blive hørt og underholdt til at blive engageret og involveret. Fra centrale forvaltningsmedarbejdere efterlyses der en mere 'community'-baseret tilgang, hvor lokaludvalgenes energi og aktiviteter målrettes borgerne frem for det formelle system og Rådhuset. Ligeledes, *"at man tænker borgerinddragelse meget mere som engagement af borgerne i projekter og lokale initiativer end blot at samle deres kritiske røster i forhold til ændringer, der skal komme. Hellere lave aktiviteter med og for borgerne end bare høre dem"*.

Mange lokaludvalg er meget opmærksomme på, at inddragelsen skal være reel og mere end afholdelse af et informationsmøde. Som det udtrykkes i et lokaludvalg: *"Det kræver forskellige former til forskellige målgrupper; alle kan nås, der skal bare eksperimenteres med formerne. Borgerinddragelse er løbende kontakt og ikke et møde i ny og næ. Det skal være konkret, noget de kan forholde sig til og gerne bruge en begrænset tid på"*.

Der synes således at være enighed omkring, hvilken betydning borgerinddragelsen bør tillægges i forståelse og meningsudfyldning. Der er endog enighed omkring, at lokaludvalgenes opgaver med særligt høringssvar og puljemidler skygger unødigt for det borgerrettede arbejde. Hvor uenigheden opstår er i forhold til, hvad der kan gøres for at styrke borgerinddragelsen, og hvorvidt det skal ske på bekostning af andre opgaver og prioriteringer.

Noget af det for evaluator mest slående i dataindsamlingen har været samtlige informanternes afstandstagen fra det formelle apparat, der er blevet opbygget omkring lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene. For eksempel formalia omkring lokaludvalgenes aktiviteter (mødeafholdelse, dagsordener, beslutningsreferater), høringssvar og puljeadministration. Uden undtagelse peger alle på, at ressourcerne burde kunne bruges bedre på det proaktive end på det reaktive.

Udfordringen synes således at være at finde en model for det ønske om en vedvarende, mangfoldig og nytænkende borgerinddragelse, der faktisk synes at være fremherskende. Styrkelsen af bindeledsfunktionen nedad til borgerne på bekostning af opad til Rådhuset vil med stor sandsynlighed møde mere modstand hos nogle lokaludvalg end hos forvaltninger og politikere.

6.3.2 MULIGHEDSBETINGELSER, RESSOURCER OG KOMPETENCER

Kvaliteten af borgerinddragelsen er direkte afledt af den tilgængelige mængde af ressourcer (tid, midler, idéer, kompetencer). Disse udgør de mulighedsbetingelser, som lokaludvalgssekretariatet og lokaludvalg arbejder indenfor. Af samme grund gav processen omkring bydelsplanerne mulighed for at forstærke indsatsen, da der blev afsat puljemidler til både arbejdskraft og arrangementer. Med al ønskelig tydelighed viste disse forløb, hvad en prioritering af området kan gøre: Der var langt mere aktivitet og mere fokus på det borgerrettede i lokaludvalgene.

Udfordringen opstår i lokaludvalgets almindelige virke, når disse særlige ressourcer ikke er til stede. Fra flere sider i forvaltningen er indtrykket, at lokaludvalgene har glemt eller opgivet at prioritere borgerinddragelsen, hvilket i afgørende grad påvirker den seriøsitet og legitimitet, som både forvaltning og politikere tillægger lokaludvalgenes arbejde. Som en forvaltningsmedarbejder siger: *"Det har vist sig at være vanskeligt, og derfor er der flere lokaludvalg, der ikke længere ser borgerinddragelse som afgørende for deres legitimitet. De har mistet gejst på at agere bindeled, fordi det er for svært"*.

Fra lokaludvalgssekretariatene er der et entydigt ønske om at få mulighed for at lave flere borgerinddragende aktiviteter og mere borgerrettet virksomhed. Samtidig melder de klart ud, at det dels kræver mandskab og penge at kunne

realisere det og dels lokaludvalgsmedlemmer, der kan og vil indgå aktivt i indsatsen. Lokaludvalgenes reaktive arbejde (høringer, puljemidler, møder m.v.) optager store dele af både medlemmer og lokale medarbejders tid på bekostning af de mere proaktive aktiviteter hvorunder borgerinddragelse hører. Det betyder dels, at lokaludvalgsmedlemmerne har sparsom tid på deres møder til at diskutere og udvikle nye idéer og strategier på borgerinddragelsesområdet og dels at lokaludvalgssekretariatene har mindre tid til at sparre omkring, igangsætte og gennemføre disse idéer. I forlængelse heraf efterlyser flere, at der allokeres ressourcer fra det tunge, bureaukratiske arbejde til de mere interaktive og nyskabende.

For evaluator at se er der også en anden dimension omkring borgerinddragelsen, som ikke nødvendigvis handler om ressourcer: Nemlig kompetencer og sammensætning af dels lokaludvalg og dels lokaludvalgssekretariater. At det ikke udelukkende handler om ressourcer kan blandt andet ses ved, at nogle aktive og nytænkende lokaludvalg med meget små midler kommer langt med et idérigt og iværksættende sekretariat i ryggen.

Borgerinddragelse er så svær en disciplin, at det kræver erfaring og professionalisering at kunne målrette både metoder og produkter. Mange lokaludvalgssekretariater er i udgangspunktet ikke klædt godt nok på til at kunne løfte opgaven, og har derudover ikke tid og ressourcer til at opbygge erfaringer og kundskaber. Der synes at være en slagside i, at de medarbejdere, der har stærke igangsættende og borgerinddragende kompetencer er svagere på de administrative kompetencer og omvendt, at de administrativt stærke medarbejdere er svagere på det igangsættende og kreative arbejde. Borgerinddragelsen udstiller med andre ord de meget forskelligartede funktioner, som det forventes, at lokaludvalgssekretariatene løfter.

Sammensætningen af lokaludvalgene forudsætter stærke borgerinddragelseskompetencer hos lokaludvalgssekretariatene, fordi der er et stort behov for at udvikle nye idéer og metoder og at nå nye og bredere grupperinger i bydelene. Det er tvivlsomt om konstruktionen i dag tillader, at lokaludvalgssekretariatene på egen hånd kan varetage opgaven med borgerinddragelse fuldt ud, både som udviklende kraft på egen hånd og som sparrende og igangsættende kraft i samarbejde med lokaludvalgsmedlemmerne.

Endvidere efterlyser evaluator, at der fra politikere og forvaltninger meldes klart ud, hvad de forventer af lokaludvalgene omkring omfanget og karakteren af borgerinddragelsen. Det er overraskende, at så mange negative fortolkninger og skuffede forventninger centralt fra ikke i højere grad er blevet italesat og handlet på tidligere.

Endelig kunne det være hensigtsmæssigt at lægge op til en klarere arbejdsfordeling og en bedre erfaringsudveksling mellem lokaludvalgenes og forvaltningernes egne tiltag på området for at systematisere og strømline

indsatsen. Der er gode erfaringer med at gå sammen omkring afholdelsen af f.eks. borgermøder i forbindelse med høringer, hvor forvaltning og lokaludvalg supplerer hinanden på bedste vis. Det er en model, der med fordel kunne udvikles i langt højere grad.

6.3.3 REDSKABER, METODER OG ERFARINGER

Den typiske borgerinddragelse i lokaludvalgene i dag er meget traditionelt tænkt. Bl.a. af grunde behandlet i ovenstående afsnit, er det hvad tid, ressourcer, bemanning og muligheder tillader. Mange ønsker dog i højere grad at satse på området og at eksperimentere og udvikle nye metoder. Især er opmærksomheden rettet mod inddragelse af bredere borgergrupper og mod de muligheder, der kan ligge i elektroniske medier og redskaber. Et lokaludvalg er f.eks. undervejs med at opbygge en database over borgere i bydelen som redskab til at kunne lave stratificeret udvælgelse, informationsdeling og deltagelse.

For evaluatoren er det bemærkelsesværdigt, at der er så lidt styring, erfaringsudveksling og metodeudvikling på et område, der er så væsentligt både i lokaludvalgenes selvforståelse og for deres legitimitet. Og ikke mindst på et område, der er så relativt vanskeligt og ressourcetungt at håndtere. Flere steder i Økonomiforvaltningen erkendes det, at de ikke har haft ressourcer til at hjælpe i gang og at udvikle værktøjer; en hjælp, der i lokaludvalgenes første tid blev efterspurgt fra især lokaludvalgssekretariatene. Der har altså ikke været den centrale back up og konceptudvikling som i udgangspunktet lå i kortene.

Værktøjskassen, der er udviklet af Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen rummer umiddelbart mange konkrete bud på metoder og arbejdsgange. Derudover har Teknik- og Miljøforvaltningen mange års erfaring med borgerinddragelse, ligesom der i samme forvaltning nu bliver nedsat et Team Borger Dialog, der skal udvikle metoder indenfor området. Det er oplagt, at disse forskellige initiativer tænkes sammen og udvikles i fællesskab. Lokaludvalgssekretariaternes lokale viden og erfaringer omkring mindre, hurtigere og måske lidt skævere inddragelsesformer og forvaltningernes større og mere systematiske apparat kan være en god kombination. Der er en styrke i det centrale niveaus samspil med den lokale viden om behov og adgang til netværk og institutioner. Som en forvaltningsmedarbejder siger om det gode samarbejde omkring borgerinddragelse: *"Hvad der med lokaludvalgets hjælp kan tage tre måneder, ville tage tre år for forvaltningen selv"*.

Ikke mindst handler det om at lykkes med at nå de bredere grupper og fjerne mistanken om den lidt lukkede kultur, hvor borgerinddragelsen kun henvender sig til et særligt og begrænset aktivist-segment i bydelene. Dette hænger også sammen med sammensætningen og bredden af repræsentation i lokaludvalgene selv.

Endelig handler det i evaluators vurdering også om en systematisk og professionel tilgang til borgerinddragelse. Der kunne med fordel tænkes i at arbejde målrettet indenfor områder og grupper i fokuserede forløb, gerne koblet med en strategisk brug af puljemidler til at bakke op. Det kan f.eks. være målrettede forløb med særlige dialog- og inddragelsesformer, særlige målgrupper m.v. For at understrege betydningen af borgerinddragelsen kunne det også være hensigtsmæssigt at overveje, hvorvidt der skulle reserveres en andel af puljemidlerne til dette formål.

KAPITEL 7 – BYDELSPLANER

7.1 DE FORMELLE RAMMER

Udarbejdelsen af bydelsplaner er i Kommissoriet formuleret som en af lokaludvalgets tildelte opgaver. Følgende står formuleret under Øvrige opgaver:

”Økonomiudvalget skal i tæt samarbejde med lokaludvalget udarbejde et forslag til bydelsplan i lokaludvalgets funktionsområde. Forslaget til bydelsplanen tilvejebringes på grundlag af en arbejdsplan, der fastlægger plantemaer, overordnede mål for udviklingen, en strategi for dialog og borgerinddragelse samt procesforløbet og herunder lokaludvalgets medvirken. Arbejdsplanen fastlægges af Økonomiudvalget efter udtalelse fra lokaludvalget.

Økonomiforvaltningen pålægges ansvaret for det praktiske arbejde med at tilvejebringe forslag til arbejdsplan og bydelsplan samt for sekretariatsbetjeningen af lokaludvalget i forbindelse med dette arbejde”.

Selve konceptet for bydelsplanlægningen blev godkendt af Borgerrepræsentationen d. 21. februar 2008. Heraf fremgår det, at udarbejdelsen af bydelsplaner har to overordnede formål:

- At igangsætte en sammenhængende og fremadrettet dialog om byens udvikling mellem Borgerrepræsentationen og københavnere
- At formulere lokale principper for bydelens fremtidige udvikling i relation til byens centrale målsætninger formuleret i den til enhver tid gældende kommuneplanstrategi

Rammerne for udarbejdelsen af bydelsplanerne er samlet under konceptet 10 i én, henvisende til de 10 bydele (heraf er to som bekendt opdelt med egne lokaludvalg). Bydelsplanerne skal godkendes af Borgerrepræsentationen og vedlægges Kommuneplanen som bilag med status af handlings- og temaplaner, og har således ikke tilknyttet økonomi eller lovmæssige kompetencer.

7.2 PRAKSIS

Følgende konceptet 10 i én, er arbejdet med bydelsplaner opdelt tidsmæssigt i tre bølger:

- Første bølge: Valby, Vanløse og Østerbro (godkendt juni 2009)

- Anden bølge: Amager Vest, Amager Øst, Bispebjerg og Vesterbro-Kgs. Enghave (til godkendelse i oktober 2010)
- Tredje bølge: Christianshavn-Indre By, Nørrebro og Brønshøj-Husum (opstart september 2010)

For alle lokaludvalg involverer opstartsfasen udarbejdelse af en arbejdsplan under ledelse af Center for Byudvikling. Her lægges rammerne for den videre proces omkring møder, borgerinddragelse, visioner m.v. Endvidere nedsættes en bydelsplangruppe bestående af repræsentanter fra lokaludvalget, lokaludvalgssekretariatet, Center for Byudvikling (Økonomiforvaltningen) samt øvrige fagforvaltninger. Arbejdsplanen skal ikke godkendes, men den fremlægges og bruges som redskab for den videre proces.

Praksis har været, at Center for Byudvikling har opfordret alle lokaludvalg til at ansætte en bydelsplanlægger til at forestå arbejdet med bl.a. borgerinddragelse i forbindelse med bydelsplanprocessen. Denne opfordring har alle lokaludvalg fulgt og således har der i perioden været ansat en bydelsplanlægger i de respektive lokaludvalgssekretariater.

Den aktive og borgerrettede proces er herefter forløbet over 5-6 måneder. I denne periode er foregået en lang række forskellige aktiviteter og initiativer med inddragelse af bydelenes borgere, fra visionsseminarer over borgermøder, workshops og arbejdsgrupper til byvandring, konkurrencer og happenings. Nogle bydele har haft sværere ved borgerinddragelsen end andre, men der har dog været et generelt højt aktivitetsniveau – f.eks. har et lokaludvalg i løbet af perioden afholdt 53 arrangementer med deltagelse og involvering af over 3000 borgere. Det er lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariaterne, der har forestået denne proces, med Center for Byudvikling på sidelinjen.

Forslag til bydelsplaner udarbejdes konkret af Center for Byudvikling og sendes i høring i de respektive lokaludvalg. Herefter behandles de politisk i Økonomiudvalget og sendes til høring i de øvrige politiske udvalg. Forslagene behandles og godkendes endeligt i Borgerrepræsentationen.

7.3 PROBLEMSTILLINGER OG UDFORDRINGER

7.3.1 PRODUKT OG STATUS

De udarbejdede bydelsplaner fremstår grundige og gennemarbejdede med mange både konkrete forslag og mere langsigtede ønsker og visioner for de respektive bydele. De præsenterer dels en faktisk viden om de enkelte områder og dels et politisk indblik i de fokusområder, som optager borgere og lokaludvalg.

Forventningerne til produkt og modtagere er dog behæftet med en vis usikkerhed hos mange, særligt omkring det videre forløb og status af bydelsplanerne. Bydelsplanernes formål omkring dialog mellem Borgerrepræsentationen og borgerne udfyldes i kraft af lokaludvalgenes bindeledsfunktion, mens der generelt har været meget lidt direkte deltagelse og fokus på arbejdet fra de folkevalgte politikere i Borgerrepræsentationen. I forlængelse heraf har flere lokaludvalg fundet det vanskeligt at forklare borgerne, hvad processen med bydelsplaner skulle udmønte sig i.

Dette hænger sammen med bydelsplanernes status som dokumenter af handle- og plananisende karakter frem for at være juridisk bindende. Det efterspørges fra både lokaludvalg og politikere, at produktet på sigt kunne indarbejdes mere formelt eller som minimum få en forventningsafstemt ramme. Det ville være hensigtsmæssigt at komme ud over det punkt "*hvor ingen behøver at tage det alvorligt*". I denne forbindelse peger mange lokaludvalg også på, at det svækker bydelsplanernes legitimitet og status, at der ikke følger penge med til realisering af bare nogle af planerne og idéerne.

Der er enighed om, at produktet har udviklet sig fra at være mere visionært og strategisk i første bølge til at være mere konkret i anden bølge, bl.a. fordi det på den måde fandtes lettere at engagere borgerne. Således har anden bølge været mere fokuseret og sat i sammenhæng med fokus og temaer i kommuneplanstrategien. Der er dog ingen tvivl om, at det uanset har resulteret i formuleringen af lokale principper for bydelens fremtidige udvikling, foreholdt overordnede strategier og planer i bydelene, som forudsat i konceptets overordnede formål.

7.3.2 PROCES

Når der kigges på forløbet med udarbejdelsen af bydelsplaner, er der overordnet enighed om, at det har været en lære- og udbytterig proces. Dette udtrykkes af såvel forvaltninger, politikere, lokaludvalg som lokaludvalgssekretariater.

Dog er startfasen i mange lokaludvalg oplevet som meget tung og lang og med stor risiko for at komme til at dræbe gejst og engagement hos både lokaludvalg og andre inddragede. Der udtrykkes ærgrelse over, at flere er faldet fra i det indledende arbejde med at udvikle de organisatoriske rammer, og der efterspørges en klarere og hurtigere omsættelig køreplan fra Center for Byudviklings side, således at det aktive og dialogbaserede arbejde med borgerne hurtigere kan komme i gang. Ovennævnte usikkerhed omkring det endelige produkts anvendelse og status har også for nogen betydet en mere famlende og usikker indledende fase.

Særligt positivt om processen fremhæves samarbejdet, borgerinddragelsen og læringen.

Samarbejde

Arbejdet med bydelsplanerne har givet anledning til et bredt samarbejde mellem lokaludvalg, lokaludvalgssekretariater, Økonomiforvaltning og fagforvaltninger. Det har været et formaliseret og systematisk samarbejde, som fra de fleste sider er opfattet som godt og konstruktivt. Ikke mindst har indblikket i hinandens arbejdsmetoder og -områder været givtigt.

Derudover har lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater på eget initiativ erfaringsudvekslet med hinanden i forløbet. Her har det bl.a. drejet sig vidensdeling på borgerinddragelse og aktiviteter.

Generelt beskriver lokaludvalgene samarbejdet med Center for Byudvikling som godt. Det har været centreret omkring bydelsplanens indledende fase og arbejdsplan, mens det har været mere sporadisk herefter.

Borgerinddragelse

Forløbet med bydelsplanerne udgør lokaludvalgenes mest fokuserede og målrettede borgerinddragelse. Det har uden tvivl været af afgørende betydning, at der har været ansat en medarbejder særligt til at forestå dette. Erfaringerne fra fællessekretariatet for Vesterbro og Kgs. Enghave har da netop også vist, at det har været langt sværere her for én medarbejder at dække to bydele, og det har dels stillet større krav til lokaludvalgsmedlemmerne og dels gjort det vanskeligt at have lige så høj kraft på bydelsinitiativerne som i de øvrige bydele.

Processen har gjort det muligt for lokaludvalgene at afprøve og udvikle metoder til borgerinddragelse i en ny og systematisk form, og ikke mindst selv at komme i dialog med borgerne. Lokaludvalgene har en relativt kort levetid, og mange har grebet bydelsplanarbejdet som en konkret anledning til at synliggøre lokaludvalget og dets arbejde i bydelen.

Vurderingen fra flere af de involverede medarbejdere i Økonomiforvaltningen er, at lokaludvalgene har været kreative og gode til at komme i dialog med og inddrage borgerne i processen.

Læring

"Læringsproces" er det mest anvendte ord om bydelsplanarbejdet. Den regelmæssige kontakt mellem lokaludvalg og forvaltninger på den ene side og lokaludvalg og borgere på den anden side beskrives som lærerig, øjenåbnende og udviklende. Både lokaludvalg, lokaludvalgssekretariater og forvaltningerne henviser til et 'før' og 'efter' i den forstand, at det er tydeligt at se og mærke de kompetencer og netværk som processen har givet. Der er tale om et bredere og

dybere kendskab til kommunens forvaltninger, sagsområder, kommunikationsformer m.v., ligesom lokaludvalgene er blevet mere konsoliderede og organiserede i arbejdet. Samtidig peger flere forvaltningsmedarbejdere også på den læringsproces, det har været for dem at indgå i samarbejdet. Både i forhold til deres viden om lokaludvalgene og i forhold til at få sat deres egne fagområder i perspektiv i mødet med de øvrige forvaltninger i bydelsregi.

Forankring synes dog at være en samlet udfordring. Dels har processen fået særlige ressourcer tildelt fra lokaludvalgenes puljemidler, hvilket har muliggjort en målrettet og aktiv indsats og dels har der været en særlig medarbejder på området. Det efterlader udfordringen, hvordan erfaringer, kontakter og dialogmetoder kan bevares og benyttes i det almindelige lokaludvalgsarbejde efterfølgende.

7.3.3 EFFEKT OG ANVENDELSE

Modtagerne er i *10 i én* formuleret bredt som værende borgere, politikere, forvaltninger og lokaludvalg. Som ovenstående viser, har processen med bydelsplanerne afgjort haft effekt for lokaludvalgene selv, dels ved at gøre dem dygtigere og mere kompetente samarbejdspartnere og dels ved at de er ophav til et produkt, som de kan bruge fremadrettet i det videre arbejde i bydelene.

Forvaltningerne lægger også vægt på den effekt, som processen har haft for deres samarbejde med og kendskab til lokaludvalgene, men tvivler mere på effekt af produktet på lang sigt. Teknik- og Miljøforvaltningen nævnes som en fagforvaltning, der kan inddrage produktet videre, men de er også tvivlende på det politiske mandat og opbakning i denne sammenhæng. I det omfang, at det enkelte lokaludvalg har grebet muligheden for at flette deres visioner og planer ind i den større kommunale planlægning og strategi, er der flere forvaltninger, der godt kan se et formål med produktet. Samtidig har de forvaltninger, hvor fokus er mere bydækkende, vanskeligere ved at se, hvad de konkret kan bruge bydelsplanerne til efterfølgende.

Politikerne ser effekten mest i form af idéer til den lokale byudvikling, som de gerne lader sig inspirere af og lærer mere om bydelene igennem. Ikke mindst anerkender de legitimiteten af arbejde udsprunget af, at borgerne har været direkte involveret.

Der er til gengæld en del større usikkerhed omkring, i hvilken grad de opstillede mål og planer kan og vil blive ført ud i livet. Flere lokaludvalg er gået meget engageret ind i arbejdet og er fast besluttet på at arbejde mod en realisering af forslagene. Fra flere politikere nævnes det, at vægtige, gennemarbejdede og realistiske argumenter for ønsker fremført i bydelsplanen bliver hørt og kan

resultere i faktisk handling. Der peges f.eks. på udviklingen af en trafikplan for Valby som en følge af bydelsplanen. Den manglende økonomi tilknyttet bydelsplanerne forstærker dog usikkerheden ved dens langsigtede effekt og anvendelsesmuligheder.

Det er ikke lykkedes evaluatoren at få en klar udmelding fra nogen sider omkring det fremtidige bydelsplanarbejde, når tredje bølge er afsluttet i november 2011. Med andre ord er det usikkert, om det er en tilbagevendende og kontinuerlig proces, om processen fortsætter i en anden form eller om det er en engangsforetagelse.

7.3.4 RESSOURCEFORBRUG

Der anvendes en relativ stor andel af puljemidler i forbindelse med udarbejdelsen af bydelsplaner. Dels har alle lokaludvalg på Center for Byudviklings opfordring ansat en bydelsplanlægger under forløbet. Herudover er der brugt i gennemsnit ca. 25 % af puljemidlerne under egne projekter (se Del III om puljemidler) til aktiviteter i forbindelse med bydelsplanarbejdet.

Af BR100/08 fremgår det, at ifølge Borgerrepræsentationens beslutning fra d. 1. december 2005 "*bidrager de eksisterende lokaludvalg hvert år med 500.000 kr.*" til Økonomiforvaltningens centrale betjening (jf. BBR 663/05). Af disse benyttes 65% til lønudgifter til arbejdet med bydelsplanerne, svarende til 3,900.000 kroner.

Samlet set er det således et relativt højt beløb, der investeres i bydelsplanarbejdet sammenholdt med den usikkerhed, der eksisterer om effekten heraf og det reelle sigte hermed. Evaluatoren anerkender processens positive virkning for lokaludvalgenes rolle som bindeled, bl.a. gennem øget borgerinddragelse og et bedre og mere konsolideret samarbejde med forvaltningerne. Det er dog samtidig evaluators vurdering, at det er for uklart, hvilken effekt der reelt kommer ud af det relativt store ressourceforbrug.

7.4 SAMLET OM BYDELSPLANERNE

Området med bydelsplaner er nok det område, som mest markant og enslydende påkalder sig en positiv vurdering. Dette til trods for manglende forventningsafstemning omkring den konkrete anvendelse af dem og omkring det fremtidige arbejde hermed.

Evaluatoren har særligt hæftet sig ved, at processen set fra både forvaltningernes og fra lokaludvalgenes side har betydet en større viden om og kendskab til hinanden. Dette ses som helt afgørende for etableringen af netværk og dermed

udfyldelsen af lokaludvalgets rolle som bindeled. I denne sammenhæng har arbejdet med bydelsplaner haft stor betydning for konsolideringen af lokaludvalgene og for deres borgerinddragelse. Bydelsplanerne er samtidig den af lokaludvalgets opgaver, der får bredest opbakning blandt de interviewede BR-politikere over hele det politiske spektrum. Trods den manglende juridiske status, beskrives bydelsplanerne af politikerne som "pejlemærke", "gennemarbejdede", "inspirerende", "visionære og idérige" og et bidrag som Borgerrepræsentationen ikke selv ville kunne levere. Som en politiker siger: "Det er jo præcis sådan noget, de skal levere".

Bydelsplanerne i de pågældende lokaludvalg har givet en retning for arbejdet og en fokusering af indsatsområder, som er meget hensigtsmæssig, og som flere steder har været svagt udviklet forud for bydelsplanarbejdet. Det bør på kort sigt for den tredje bølge af bydelsplaner overvejes, hvordan dels netværk og kontakter og dels erfaringer med dialog og borgerinddragelse kan forankres, når bydelsplanlæggerens ansættelse ophører.

Overordnet er det evaluators vurdering, at arbejdet med bydelsplaner forudsætter en politisk afklaring af, hvad den ønskede anvendelse og effekt af bydelsplanerne er, herunder hvad der skal ske efterfølgende afslutningen af tredje bølge i november 2011. I og med, at effekten for nuværende primært er processuel og visionær bør det indgå i overvejelserne enten om produktets status og anvendelse skal styrkes og gøres bindende, om det skal forblive mere som et inspirationskatalog eller om processerne omkring borgerinddragelse og samarbejde kan fremmes på en anden og mere direkte måde. For nuværende er målet uklart og dermed også, om det retfærdiggør ressourceforbruget, uanset hvor positivt processen anskues.

Såfremt det besluttet, at man ønsker et fortsat bydelsplanarbejde, kunne det med fordel overvejes, hvordan politikerne i Borgerrepræsentationen i højere grad kan involveres for at styrke bindeledet mellem det lokale og det centrale niveau. Dette kunne være mere uformelt ved en større deltagelse i bydelens arrangementer og aktiviteter eller mere formaliseret ved at BR-politikere (f.eks. bydelens egne indvalgte) blev tilknyttet processen og sad med i bydelsplangruppen.

KAPITEL 8 – SAMARBEJDSRELATIONER OG INDFLYDELSKANALER

8.1 DE FORMELLE RAMMER

Ifølge Kommissoriet skal lokaludvalgene ved varetagelsen af deres opgaver "være bindeled og sikre dialog mellem bydelens borgere og Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget og de stående udvalg i alle spørgsmål, der har særlig betydning for bydelen". Mange af lokaludvalgets opgaver kan ses i lys af bindeledsfunktionen: "Dialog med bydelens borgere", "forberede møder og høringer...særligt i sager om lokal- og bydelsplaner", "udmøntning af én årlig pulje til tværgående, bydelsrelaterede, dialogskabende og netværksdannende aktiviteter for borgere og brugere i lokalområdet", "sikre sammenhæng og koordinering i kommunens bydelsrettede aktiviteter" m.v.

Lokaludvalgene skal med andre ord forbinde den store politik med den lille politik.

8.2 PRAKSIS

8.2.1 SAMARBEJDSRELATIONER

Det er meldingen fra alle sider, at bevidstheden om lokaludvalgene som samarbejdspartnere bliver større og større. Mens der således er en stigning i samarbejdet kvantitativt set, er det kvalitativt mere svingende og bærer stadig præg af, at fællesnævneren i udgangspunktet har været lav. Med andre ord kan det stadig fra alle sider opleves tungt og svært tilgængeligt.

Mellem forvaltninger og lokaludvalg foregår samarbejdet enten formelt gennem høringssager og bydelsplaner eller mere uformelt gennem specifikke sager og projekter. Særligt de lokaludvalg, der har været igennem processen med bydelsplan fortæller om et tættere og mere aktivt samarbejde. Der er en stigende bevidsthed om hinanden som samarbejdspartnere og selv om det langt fra er alle forvaltninger eller alle dele af de enkelte forvaltninger, der har tæt kontakt til lokaludvalgene, så er relationerne under positiv udvikling.

Der er et særligt samarbejde mellem Økonomiforvaltningen og lokaludvalgene, som er placeret administrativt under Center for Sikker By. Økonomiforvaltningen er arbejdsgiver for sekretariaterne og har ansvaret for den centrale administrative, økonomiske og juridiske betjening af lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater. Center for Byudvikling har afgrænset ansvar for

arbejdet med bydelsplaner. Direktionen i Økonomiforvaltningen og lokaludvalgsformændene har formaliseret kontakt i det månedlige Mødeforum. Økonomiforvaltningen forestår også møder mellem kredsen af lokaludvalgssekretærer og ledelsen for Center for Sikker By i de månedlige LUS-møder.

Mellem BR-politikere/stående udvalg og lokaludvalg er samarbejdet mere sparsomt. Det mest aktive led er imellem de politisk udpegede repræsentanter i lokaludvalgene og partierne. Nogle partier har systematisk inddragelse og tilbagemelding fra deres lokaludvalgsrepræsentanter, mens andre sjældent er i kontakt med hinanden. Mere end det egentlige partipolitiske bånd, synes det at være personlige kontakter, der er afgørende. Både lokaludvalg og forvaltninger oplever, at det kan give indflydelse at rejse sager eller kritik gennem et BR-medlem, men det er indtrykket, at langt de fleste med adgang hertil er varsomme med at bruge/misbruge det. Lokaludvalgene har ikke initiativret, men har ret til at stille forslag til de stående udvalg og til Borgerrepræsentationen. Dette benyttes i meget lille grad direkte og i lidt højere grad indirekte gennem politiske repræsentanter i Borgerrepræsentationen. Herudover kan de som andre bede om foretræde, hvilket de i lidt højere grad benytter sig af.

Mellem lokaludvalgsformændene er der regelmæssige møder i formandskredsen – de såkaldte LUF-møder. Derudover tages der initiativ til forskellige former for samarbejde og erfaringsudvekslinger på tværs, både på formandsniveau og på sekretærniveau.

8.2.2 TIDLIG INDDRAGELSE

Den tidlige inddragelse af lokaludvalgene er ifølge mange informanter forbedret betragteligt over særligt det seneste års tid. I flere sager kontakter forvaltningerne (særligt Teknik- og Miljøforvaltningen) lokaludvalget i løbet af en sags startredegørelse og forberedelsesfase for på den måde at inddrage og drage nytte af de lokale erfaringer. Der er en klar erkendelse blandt de fleste informanter om, at dette er den mest hensigtsmæssige måde at samarbejde på, da relationen dels bliver mere interaktiv og dels har en længere tidshorisont for forhandling og inddragelse. Det er her, at de lokale synspunkter og kendskab kan komme til sin ret og kan supplere forvaltningernes faglige viden i forberedelsen af de politiske og planmæssige initiativer.

Samtidig er der dog hos lokaludvalgene også en vis erkendelse af, at der vedvarende skal arbejdes hårdt og satses på den tidlige inddragelse. Gode erfaringer med samarbejde er ikke ensbetydende med, at det næste gang sker automatisk – det kan være en anden del af forvaltningen, det kan være forvaltningsmedarbejderen er blevet skiftet ud eller det kan være en sag, der ikke vurderes at være egnet til lokal inddragelse. Der er dermed ikke tale om en

institutionaliseret tidlig inddragelse. Og indtrykket er da også, at det enkelte lokaludvalgs samarbejdsindstilling og -evner i høj grad påvirker forvaltningernes iver – eller mangel på samme – efter tidlig inddragelse.

Nogle lokaludvalg er særligt gode til at være proaktive. De er opsøgende og tilbyder sig allerede inden forvaltningerne rigtig har påbegyndt sagsarbejdet. De gør sig på forhånd til relevante samarbejdspartnere ved at pege på og tage initiativ til lokale tiltag og dermed dels afhjælpe forvaltningens arbejdsbyrde og dels supplere forvaltningens viden og indsats.

8.2.3 NETVÆRK OG INDFLYDELSESKANALER

Netværk er den mest effektive indflydelseskanal, ikke mindst som genvej til tidlig inddragelse. Der er ingen tvivl om, at de lokaludvalgsformænd og lokaludvalgssekretærer, der har et stort og aktivt netværk til henholdsvis politikerne og ind i forvaltningerne, får mere information og dermed også bedre ammunition til at få indflydelse. På den måde bliver det meget personafhængigt og er derudover påvirket af lokaludvalgenes levetid. Det lader dog til, at de ældre lokaludvalg har været behjælpelige med at skabe præcedens for konstruktive relationer og har skabt en opmærksomhed i forvaltningerne omkring lokaludvalgene generelt, så de nye lokaludvalg dermed ikke skal starte fra bunden. Derudover er der i de nyere lokaludvalg repræsentanter, som fra andre fora og sammenhænge er kendte ansigter i kommunen, og derfor allerede har et netværk at bygge videre på. Hverken fra lokaludvalgsformænd, politikere eller forvaltninger ses det nødvendigvis som en svækkelse af lokaludvalgets adgang til Rådhuset at have en foreningsvalgt formand. Af og til nærmest tværtimod.

8.3 PROBLEMSTILLINGER OG UDFORDRINGER

Lokaludvalgene er i praksis placeret imellem borgere og bydel på den ene side og Rådhus (politikere og forvaltninger) på anden side. De skal altså i praksis agere dels som borgernes og bydelens talerør op i systemet og dels som kommunens fremskudte post i bydelen. Hvordan de enkelte lokaludvalg forstår deres egen position, og hvordan de vægter de to bevægelser er meget forskelligt. Nedenstående behandler de væsentligste problemstillinger og udfordringer, som bindeledsfunktionen og samarbejdet giver anledning til.

8.3.1 SAMARBEJDSRELATIONER

Samarbejdet med forvaltningerne

Som beskrevet er samarbejdet mellem forvaltninger og lokaludvalg/ lokaludvalgssekretariater gradvis under udvikling og forbedring. Der er enighed om, at der er et stykke vej endnu, men at kursen er rigtig. Af de tilbageværende barrierer skal særligt nævnes tre:

For det første er det indtrykket fra lokaludvalgene, at samarbejdet endnu ikke er rutine, dvs. ikke er indarbejdet systematisk i de store og mangearmede forvaltninger. Det kan i lige høj grad skyldes tilfælde eller personbekendtskab som rutine og praksis, når en gren af en forvaltning opdager og henvender sig til lokaludvalgene. Der har ikke været en systematisk central markedsføring af den politiske beslutning om at have lokaludvalgene som en del af det københavnske styre. Som en lokaludvalgsformand siger: *"Det er jo lidt omvendt, at vi er nedsat af kommunen til at køre butikken her og så bagefter skal sparke døren ind for at komme i dialog"*.

For det andet lever de gensidige fordomme om hinanden i bedste velgående: At forvaltningerne på den ene side finder lokaludvalgene besværlige og ustyrlige, og at lokaludvalgene på den anden side finder forvaltningerne manipulerende og krakilske. Derudover mangler der også konkret viden om hinanden, hvilket den oprindelige kontaktpersonordning kunne ses som et middel til at imødegå. Denne slog dog aldrig igennem. Samtidig viser praksis også, at samarbejdet kan fungere, når det er villet og institutionaliseret, som det f.eks. ofte er med Teknik- og Miljøforvaltningen.

For det tredje er der i samarbejdet med Økonomiforvaltningen en række dels organisatoriske og dels indholdsmæssige udfordringer.

Organisatorisk er Økonomiforvaltningen arbejdsgiver for lokaludvalgssekretariaterne og har lokaludvalgene administrativt placeret under sig. Dette giver samarbejdet et iboende konfliktpotentiale. Fra lokaludvalgssekretariaternes side efterspørges en mere konstruktiv rådgivning og sparring omkring de administrative arbejdsområder, f.eks. økonomi, jura, dagligt driftsansvar, rådgivende rolle i forhold til lokaludvalgene m.v. Omvendt har Center for Sikker By måttet bruge en meget stor del af deres ressourcer på at udrede og rette op på problemsager i særligt enkelte lokaludvalg, hvilket har vanskeliggjort deres arbejde med den mere fremadrettede og faglige sparring.

Flere medarbejdere i Økonomiforvaltningen beklager, at den oprindelige tanke omkring en mere aktiv back up og sparring centralt fra har måttet vige for problemsager og udredninger af konflikter. Rollen som kontrollerende og begrænsende frem for rådgivende og udviklende er ikke bifaldet endsige selvvalgt, men er blevet nødvendiggjort af omstændighederne. Dette har betydet, at særligt lokaludvalgssekretariaterne er blevet overladt mere til sig selv og til at udvikle egne veje og metoder. Udover, at det har resulteret i ret forskelligartede

praksisser lokalt, så har det også skabt en vis mistillid imellem parterne, som ikke er gavnlig for nogen.

Det indholdsmæssige samarbejde omkring Sikker By-indsatsen er endnu i sin vorden og har derfor endnu ikke vist sit potentiale. Der er initiativer på vej, som kan imødekomme det ønske lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene har om at blive brugt mere aktivt på området. Flere lokaludvalg har på eget initiativ rettet fokus mod natteliv og tryghed, og der er dermed en god basis for, at samarbejdet mellem Økonomiforvaltningen og lokaludvalgene kan styrkes positivt gennem Sikker By-indsatsen.

Det gode samarbejde

Det gode samarbejde forudsætter to seriøse partnere, det vil sige går begge veje og kræver tilsvarende dedikation og vilje begge veje. Mange lokaludvalgssekretærer er meget opmærksomme på dette faktum, ofte forstærket af deres position mellem forvaltningerne og lokaludvalgene. Der er derimod en overvejende tendens til, at lokaludvalgene og forvaltningerne har fokus på de respektive mangler hos modparten frem for på at være seriøse og konstruktive samarbejdspartnere.

Fra forvaltningernes side høres ofte, at lokaludvalgene må erkende, at de også er kommunen og må agere derefter. Fra lokaludvalgene lyder det omvendt, at forvaltningerne må erkende, at lokaludvalgene har mandat til at repræsentere borgernes uenighed med kommunen.

En centralt placeret forvaltningsmedarbejder siger: *"De forvaltninger, som ikke lytter til lokaludvalgenes indspark har misforstået det. Det er en del af Kommissoriet og var også intentionen i udvalget dengang"*. Med andre ord ligger der også et ansvar i forvaltningerne for at gøre bindeleddet aktivt og direkte ved at invitere lokaludvalget ind og ved at involvere sig.

På samme måde ligger der et ansvar hos lokaludvalgene for at have en indstilling, der indbyder til samarbejde. Langt de fleste har denne indstilling og får som resultat også en god respons og velvilje fra forvaltningerne. Få lokaludvalg har en mere kontant og kontroversiel tilgang, som dels skaber flere konflikter og dels føder ind i opfattelsen af lokaludvalgene som besværlige og konfliktsøgende. Herudover ligger der et ansvar for at hæve blikket og have forståelse for Rådhusets bydækkende fokus og overordnede økonomiske, politiske og strategiske ramme - *trods* mandatet om at være de respektive bydeles repræsentanter.

Det er evaluators vurdering, at der faktisk findes en oprigtig velvilje blandt alle om at få det til at fungere. Og at der efterhånden er mange gode eksempler på konstruktivt samarbejde til at opveje de dårlige. Men også, at lokaludvalgene skal minde sig selv om, at de er en del af det københavnske bystyre, og samtidig at

lokaludvalgssekretærerne skal minde sig selv om, at de er embedsmænd, ansat i og af forvaltningen.

Der er i datamaterialet en slående enighed om, at gensidig dialog er ønsket, at gensidigt samarbejde skaber synergi, og at gensidig involvering giver bedre resultater for både borgere og kommune. Ikke mindst er der også et fælles ønske om, at det gode samarbejde kunne være mindre formelt og tungt - som f.eks. ved hørings svar - og mere smidigt og konkret. Jo mere sagsspecifikt samarbejdet er, desto bedre oplever parterne det. Der er et mønster i, at jo længere ude i fronten af forvaltningerne man spørger, desto mere kan de fortælle om merværdi og konkrete resultater af samarbejdet.

Kulturforskelle

Bag knasterne for samarbejdet mellem forvaltninger og lokaludvalg ligger også nogle grundlæggende kulturforskelle mellem det lokale græsrodsniveau og det centrale embedsmandsniveau. Det er evaluators vurdering, at det oftere handler om dette end om uforenelige konflikter. Der ligger nogle forskelle i kommunikation, tilgang og arbejdsformer, som kan være kilde til konflikter i samarbejdet. Samtidig udgør denne forskel netop logikken i at have det lokale niveau som supplement til det centrale.

Lokaludvalgenes forskellighed er på mange måder en styrke. De afspejler de forskellige bydele og kulturer, som de er skabt til at repræsentere. Samtidig kan dette give meget forskellige måder at agere på i forhold til forvaltningerne, hvilket igen resulterer i forskellige samarbejdsrelationer. Hvor nogle lokaludvalg definerer sig selv i modsætning til Rådhuset, har andre en selvforståelse af at være en integreret del af Rådhuset. Dette påvirker såvel indstillingen til samarbejdet som samarbejdets karakter og tone. Der er ingen tvivl om, at selvforståelsen som protestbevægelse hviler vanskeligt i forvaltningerne og blandt politikerne. Det er en af de første ting, der fremhæves af disse informantgrupper, når talen falder på samarbejdet: Trætheden ved modstand, kamp og brok. Selv om det kan opleves som en effektiv og kontant måde at få sine pointer og ønsker igennem, er det en ufarbar strategi. Det påvirker synet på lokaludvalgenes værdi som samarbejdspartnere, og det reducerer deres indflydelse.

Det er et dilemma, at lokaludvalgene på den ene side netop eksisterer, fordi de er og kan noget andet end det centrale niveau, og på den anden side forventes at ligne for at kunne opnå den optimale dialog og indflydelse. Samtidig er det for Rådhuset afgørende, at lokaludvalgsmedlemmerne faktisk ser sig selv som politikere – og opfører sig derefter. Dvs. at man lærer at vælge sine kampe, at indgå i de processer og institutioner, der udgør den politiske verden i København – og ikke mindst har en tone og en tilgang, der fordrer dialog og samarbejde frem for konflikt. Uanset selvforståelse er lokaludvalgene født af og placeret i det

københavnske styre – og for evaluator er det helt afgørende, at det faktum må være det fælles udgangspunkt. Størstedelen af lokaludvalgene har da også denne selvforståelse, og det tjener dem en større respekt blandt politikere og i forvaltningen og giver dermed også bedre mulighed for indflydelse.

Bindeled til Borgerrepræsentation og politikere

Lokaludvalgene referer i sidste ende til Borgerrepræsentationen og politikerne, selv om vejen dertil går igennem forvaltningerne. Udover kontakten direkte mellem partier og politisk udpegede repræsentanter, opleves bindeledet mellem de folkevalgte politikere og de lokale politikere dog ret svagt. Selv om det således er naturligt, at lokaludvalgene i deres daglige virke har meget kontakt med forvaltningen, er dette i sidste ende for at kvalificere de folkevalgte politikeres arbejde og beslutninger. I konstruktionen ligger fordringen, at lokaludvalgene netop er den lokalviden og –indsigt, som de centralt placerede politikere ikke på samme måde har tid og mulighed for at have. Hvis der ikke er noget direkte bånd i mellem de to politiske niveauer, bliver lokaludvalgene reduceret til et administrativt input snarere end det lokalpolitiske input, som de er sat i verden for.

En centralt placeret forvaltningsmedarbejder formulerer det således: *"Det er afgørende, at rådgivningen også går direkte til politikerne. Hvis det kun går igennem forvaltningerne, drukner det"*. Dette forudsætter, at lokaludvalgene tager kontakt og indleder dialog med BR-politikere og bruger dem aktivt til at formidle borgernes behov og synspunkter. Det er ikke nok lokalt at konstatere, at politikerne ikke er kommet forbi eller ikke har taget initiativ til kontakt. Ansvar ligger dog i høj grad også hos politikerne – dels ansvaret for at bruge den lokale indsigt, som de via lokaludvalgene har adgang til og dels ansvaret for at bakke op og opfordre til et tæt samarbejde mellem forvaltninger og lokaludvalg.

Det er evaluators oplevelse, at BR-politikerne generelt ikke tager del i og ansvar for lokaludvalgene. Der efterlyses et større engagement i lokaludvalgenes bidrag til den politiske proces. Uden politikernes opbakning og opfordring, kan det ikke forventes at budskabet om samarbejde synker helt ned i forvaltningerne. Derudover ligger der en opgave hos lokaludvalgene om at søge kontakten og gøre opmærksom på sig selv. Mange politikere melder om, at det personlige møde er afgørende for deres blik for og forståelse af lokaludvalgenes arbejde – med andre ord at få noget kød og blod på.

8.3.2 TIDLIG INDDRAGELSE

Der er ingen tvivl om, at tidlig inddragelse er blevet målet for alle lokaludvalg og for store dele af forvaltningerne. Der er efterhånden mange gode erfaringer med

at inddrage lokaludvalgene tidligt i processerne for allerede fra starten at få det lokale blik på sagerne og få gavn af den indsigt og forventningsafstemning, der ligger heri.

Der er nogle steder en lokal opfattelse af, at mange embedsmænd anser tidlig inddragelse for at være "*besværligt*" og "*forsinkende*". Dette er ikke nødvendigvis en forkert analyse, men samtidig er bevidstheden om gevinsten ved at gøre det også til stede i forvaltningerne. Særligt i Teknik- og Miljøforvaltningen nærmer det sig flere steder praksis at forsøge at tænke lokaludvalgene ind tidligt, og ofte opleves det som langt mere konstruktivt og udbytterigt end den formelle høringsproces.

Tidlig inddragelse kan med andre ord give dels mere indflydelse til lokaludvalgene og dels bedre, mere lokalt afstemte resultater og et fælles ejerskab over udviklinger og forandringer. Forvaltningerne melder selv om, at de dels tager vel i mod og har godt af at blive udfordret – lokaludvalgenes inddragelse tvinger dem til at tænke anderledes over deres arbejde og kan give nye input og andre vinkler end normalt.

Samtidig fremhæves fra forskellige sider, at der også er en række barrierer for at kunne få det fulde udbytte heraf, f.eks.:

- At det processuelt kan give udfordringer, hvis lokaludvalgene reelt er involveret og informeret før de stående udvalg
- At det vanskeliggør indledende fortrolige og afsøgende forhandlinger, idet lokaludvalgene arbejder åbent og offentligt med deres sager og det derfor "*kan løbe løbsk*" inden egentlige realitetsforhandlinger er på banen
- At det ikke på samme måde som høringsretten er formaliseret og derfor i høj grad er afhængig af samarbejdsrelation og -vilje
- At det til dels kræver, at forvaltningerne bryder med, hvordan man hidtil har gjort og tænkt
- At det kræver en opfattelse af lokaludvalgene som repræsentative for bydelene og dermed legitime samarbejdspartnere

Den tidlige inddragelse bliver ofte fremhævet som en proces mellem forvaltninger og lokaludvalg. Der ligger dog også et potentiale i, at de folkevalgte politikere på Rådhuset i højere grad initierede en tidlig politisk inddragelse ved at have en øget politisk dialog med lokaludvalgene.

For lokaludvalgene ligger der et uudnyttet potentiale i at søge den tidlige inddragelse i de øvrige fagforvaltninger udover Teknik- og Miljøforvaltningen. Herudover er det en udfordring for lokaludvalgene at få tid og ressourcer til det

mere opsøgende og proaktive arbejde, der i dag delvist må vige til fordel for at opfylde opgaver af mere reaktiv karakter. Et dilemma i denne forbindelse er, at på den ene side er det den tidlige inddragelse, der giver størst og mest reel indflydelse, men på den anden side er det ikke en formel ret, som lokaludvalgene kan henholde sig til for at sikre deres plads og stemme.

8.3.3 NETVÆRK OG PERSONLIGE KONTAKTER

Netværk og personlige kontakter er bindeleddets uformelle lim og den direkte vej til indflydelse, godt samarbejde – og ofte også til at sikre tidlig inddragelse.

En del af at få gennemslagskraft og form som politiker er med andre ord at skabe sig et aktivt og levende personligt netværk ind i Rådhuset, både i forvaltningerne og blandt BR-politikerne. Særligt i forhold til forvaltningerne er dette også gældende for lokaludvalgssekretærene, hvor det i udgangspunktet har været en klar fordel for dem, der har en fortid i embedsværket. De har adgang til og viden om kontakter, der kan være gavnlige i forskellige situationer.

I forhold til netværk, kan man se en forskel mellem de enkelte lokaludvalg. Nogle har helt tydeligt blikket fokuseret mere på borgere og bydel, mens andre har det i mindst lige så høj grad mod Rådhuset. Fælles for alle er dog, at de må lære sig spillereglerne, hvilket også betyder at kunne aflæse de uformelle regler og koder.

Herudover er netværk også en måde at forebygge risikoen for at lukke sig om sig selv. Og her kan BR-politikerne spille en rolle i at modvirke, at dette sker på lokalt plan, ved at invitere til dialog og ved at engagere sig i lokaludvalgene. Fra både forvaltninger og BR-politikere har der været udtrykt bekymring om, at lokaludvalgene ville ende som lukkede fora for en lille udvalgt skare. Det er dog i høj grad også det centrale niveaus pligt at række hånden ud og sikre lokaludvalgene en plads, således at det ikke sker. På samme måde som forvaltninger og BR-politikere påvirkes negativt af dårlige oplevelser og konflikter med det lokale niveau, påvirker det lokaludvalgenes åbenhed og velvilje i negativ retning, hvis de oplever manglende anerkendelse og inddragelse.

KAPITEL 9 – KONKLUSION OG ANBEFALINGER FOR BINDELEDSFUNKTIONEN

9.1 KONKLUSIONER I RELATION TIL BINDELEDSFUNKTIONEN

Bindeledsfunktionen er lokaludvalgets *raison d'être*. Uden at opfylde den, tjener lokaludvalgene ikke deres formål og er ikke legitime. Udover konkrete opgaver, der kan henføres herunder (høringssvar, puljemidler, bydelsplaner), så handler funktionen som bindeled også om samarbejde og indflydelse mellem det lokale niveau og det centrale niveau. Muligheden for at opfylde rollen som bindeled er direkte givet af de formelle kanaler og samarbejdsrelationer imellem lokaludvalg, forvaltninger, Borgerrepræsentation og stående udvalg. Hertil kommer de mere uformelle netværk og indflydelseskanaler, som dels er personafhængige og dels ikke kan formaliseres i Kommissorium, Regulativer, forretningsordner osv.

I afgivelse af *høringssvar*, er den nuværende model ressourcekrævende, men varetages med stor omhu og seriøsitet i alle lokaludvalgene. Lokaludvalgenes høringssvar opfattes kun som legitime af BR-politikerne og forvaltningerne i det omfang, de er baseret på borgerinddragelse og afspejler borgernes input. Af forskellige årsager (tidsfrister, ressourcer, kompetencer, forståelse af repræsentativitet) sker dette sjældent, og det er derfor evaluators opfattelse, at indsatsen ikke står mål med effekten. Den nuværende praksis lever hverken op til Kommissoriets krav eller til Borgerrepræsentationen/de stående udvalgs ønsker og behov.

Borgerinddragelse er kernen i lokaludvalgenes legitimitet og formål, og det er et område, som både lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene ønsker at varetage og udvikle i højere grad og som de efterhånden har fået bedre greb om. Det er dog samtidig ekstremt tids-, ressource- og kompetencekrævende, og lider under, dels at både lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater har bundet meget energi i opfyldelsen af de reaktive opgaver og dels at der ikke er et højt nok professionaliserings- og kompetenceniveau. Der mangler dels en opprioritering af området og dels støtte, ressourcer, redskaber og professionalisering.

Bydelsplanerne, som otte ud af 12 lokaludvalg har været igennem, nyder stor støtte og ros fra nærmest alle aktører til trods for, at effekten primært har været af processuel karakter. Processen har betydet en væsentlig konsolidering og organisering af de unge lokaludvalg, og det har skabt netværk lokalt i bydelen og centralt i forvaltningerne. Processen har herudover været aktiv og omfangsrig på borgerinddragelse og har vist, at tilstrækkelige ressourcer og tid har betydet en engageret og energisk indsats hos både lokaludvalgene og lokaludvalgssekretariatene. Udover den gode proces er det dog uklart, hvilken effekt produktet har og skal have, og hvad det fremadrettede perspektiv for bydelsplanarbejdet er.

Det mere uformelle *samarbejde og indflydelseskanaler* handler om omfanget og kvaliteten af samarbejdsrelationerne mellem det lokale og det centrale niveau. Her har særligt samarbejdet mellem lokaludvalgene og forvaltningerne udviklet sig over det seneste år, og vurderingen er, at det er godt på vej til at blive positivt konsolideret. Der er dog stadig barrierer, der handler om den systematiske inddragelse, indstillingen til samarbejdet, den gensidige tillid og forskellige kulturer. Det vanskeligste samarbejde findes med Økonomiforvaltningen, hvor den fra alle sider ønskede rådgivende og sparrende relation har måttet vige for en mere kontrollerende og begrænsende relation. Det svageste led i bindeledsfunktionen er til BR-politikere og de stående udvalg. Lokaludvalgene har utvivlsomt en stor opgave foran sig med at gøre sig synlige og søge kontakter, men der mangler i høj grad såvel en central politisk afklaring og udmelding omkring lokaludvalgenes arbejde og formål som engagement og ejerskab fra Borgerrepræsentationen.

9.2 ANBEFALINGER I RELATION TIL BINDELEDSFUNKTIONEN

Overordnet går anbefalingerne i forhold til at styrke bindeledsfunktionen på at frigøre nogle af de proaktive og kreative kræfter og lette noget af det administrative pres, som både lokaludvalgssekretariater og lokaludvalg kvæles i. Med andre ord at lade lokaludvalgene gøre, hvad de er gode til og gerne vil: nemlig at være igangsættende og koordinerende i bydelene og at repræsentere bydelens borgere i et konstruktivt samarbejde med dels de folkevalgte politikere i Borgerrepræsentationen og dels forvaltningerne.

Anbefalinger, der kræver revision af kommissorium og/eller regulativ:

- At det i Kommissoriet indskærpes og præciseres, at borgerinddragelse er en forudsætning for legitime hørings svar
- At en evt. omstrukturering af lokaludvalgssekretariaterne med oprettelse af kompetencecentre indeholder en central enhed med speciale i borgerinddragelse til støtte af de lokale sekretariaters indsats
- At bydelsplanernes status og sigte defineres og præciseres i Kommissoriet, herunder at det politisk afklares om de skal have bindende status som et bidrag til den overordnede kommuneplan ved at sætte økonomi og politisk sanktion bag, eller om de skal have status som inspirationskatalog og markedsføres som sådan overfor BR-politikere og forvaltninger

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium:

- At den nuværende model med hørings svar revideres for at højne effekten og mindske ressourceforbruget, herunder at der i et samarbejde mellem lokaludvalgene og Økonomiforvaltningen udvikles en model af sagskategorier med varierende inddragelsesformer og prioriteret indsats
- At der sker en opprioritering og professionalisering af borgerinddragelsen som lokaludvalgenes legitimitetsgrundlag. Herunder:
 - At der udvikles og anvendes nye metoder og tilgange for at nå en bredere vifte af målgrupper i bydelene.
 - At kvaliteten og omfanget af borgerinddragelsen højnes gennem erfaringsudveksling, professionalisering og samarbejde mellem det lokale og centrale niveau
- At de folkevalgte politikere i Borgerrepræsentationen inddrages i arbejdet med bydelsplanerne, f.eks. ved at indgå i bydelsplangrupperne
- At forvaltninger og lokaludvalg arbejder målrettet videre på at styrke samarbejdet, og at der kommer fokus på samarbejde og inddragelse mellem lokaludvalgene og de øvrige fagforvaltninger udover Teknik- og Miljøforvaltningen
- At bindeledet mellem lokaludvalgene og det centrale politiske niveau prioriteres og styrkes, således at de folkevalgte politikere kan få større ejerskab over og engagement i den valgte lokale demokratimodel

DEL III – PULJEMIDLER

KAPITEL 10 – UDDELING AF PULJEMIDLER

10.1 RETNINGSLINJER FOR ANVENDELSEN AF PULJEMIDLER

Som en del af lokaludvalgskonceptet har Borgerrepræsentationen i henhold til lov om kommunernes styrelse § 65d, stk. 2, nr. 10 givet lokaludvalgene råderet over en række årlige puljemidler til lokaludvalgenes selvstændige varetagelse. I Kommissorium for lokaludvalgene beskrives følgende formål for puljemidlerne:

"Udmøntning af én årlig pulje til tværgående, bydelsrelaterede, dialogskabende og netværksdannende aktiviteter for borgere og brugere i lokalområdet. Lokaludvalget fastlægger selv de nærmere kriterier for tildeling af puljemidler."

Puljemidlerne er som nævnt udlagt til lokaludvalget til selvstændig varetagelse. Dette indebærer, at lokaludvalget ikke er underlagt Økonomiforvaltningens instruktionsbeføjelser i forhold til anvendelsen af puljemidlerne, forudsat at lokaludvalgene holder sig inden for de kommunalretslige og forvaltningsmæssige rammer samt de af Borgerrepræsentationen udstukne rammer.

Det følger heraf, at lokaludvalget kan gøres juridisk ansvarlig overfor lokaludvalgets eventuelle misbrug af puljemidler.

Som det fremgår af Notat om præcisering af brug af lokaludvalgsmidler af 2. juni 2008, er der relativt vide rammer for, hvad puljemidlerne kan anvendes til, så længe anvendelsen falder indenfor formålet samt følger forvaltningsmæssige og kommunalretslige regler. Som der står i notatet er det *"faktisk næsten nemmere at finde ud af, hvad der ikke er omfattet, end hvad der er omfattet"*. Notatet stadfæster endvidere at:

"Principielt kan lokaludvalgene bruge puljemidlerne på to måder. Enten kan udvalget understøtte lokale aktiviteter, som opfylder formålet, ved at yde økonomisk støtte til ansøgere – man kunne kalde det en reaktiv anvendelsesform. Eller også kan udvalget selv igangsætte aktiviteter, som opfylder formålet dvs. en mere proaktiv anvendelsesform. Den ene form udelukker ikke den anden.

Ved den reaktive form accepteres det, at der ansættes en medarbejder til at varetage administrationen af puljemidlerne ift. de mange ansøgninger, som sekretariatet skal behandle.

Ved den proaktive form vælger udvalget selv at stå for nogle projekter eller særlige indsatsområde. Det kunne fx være 'ren by'-projekt, kulturdage i bydelen eller bydelsplanlægning. I forbindelse med særlige projekter/indsatsområder kan lokaludvalget beslutte at ansætte en eller flere medarbejdere til at varetage igangsætningen og driften af de nye projekter. Formelt er der ikke nogen grænse for, hvor stor en andel af puljemidlerne, der kan bruges til ekstra personale til

projekter under puljemidlerne. Udgifter til en eller flere arbejdspladser kan også afholdes af puljemidlerne, eftersom en arbejdsplads er en naturlig følgeomkostning af, at ansætte en projektmedarbejder.

Uanset om udvalgene bruger puljemidlerne reaktivt eller proaktivt er det lokaludvalget som træffer beslutning om brug af puljemidlerne”.²

10.2 LOKALE RETNINGSLINJER FOR TILDELING AF PULJEMIDLER

Som det fremgår af Kommissoriet, har de enkelte lokaludvalg skullet udarbejde lokale kriterier for tildeling af puljemidler. Der er mange fællestræk i form af ens formuleringer og støttekriterier i de forskellige lokaludvalgs respektive retningslinjer, der i høj grad læner sig op af Kommissoriet. For alle lokaludvalg gælder det, at retningslinjerne kun er rettet mod eksterne ansøgere.

Mange lokaludvalg har således vedtaget hovedsageligt at støtte aktiviteter, som lever op til følgende kriterier:

- Initiativer som tager udgangspunkt i lokalområdet som omdrejningspunkt
- Aktiviteter som skaber dialog og debat om og i bydelen
- Aktiviteter som skaber nye netværk og udvikling af en fælles bydelsidentitet
- Aktiviteter der gennemføres i samarbejde mellem flere grupper eller foreninger
- Initiativer, der støtter samspil på tværs af kultur, alder og etnicitet.

Samtlige lokaludvalg lægger vægt på, at aktiviteterne skal være *offentligt tilgængelige*, og at de skal *omtales og annonceres* bredt i bydelen. Det er en forudsætning for støtte, at lokaludvalget nævnes ved annoncering eller omtale.

Alle lokaludvalg yder som hovedregel støtte i form af *medfinansiering* (hvilket f.eks. kan tage form af frivilligt arbejde), men derudover kan der også søges støtte i form af underskudsgaranti. Nogle lokaludvalg har sat et maksimumbeløb for tildelinger på 50.000 DKK.

De fleste lokaludvalg beskriver også i deres retningslinjer, hvilke typer af aktiviteter de *ikke* støtter. Herunder:

² "Notat om præcisering af brug af lokaludvalgsmidler" af 2. juni 2008.

- Varige driftsudgifter
- Lønudgifter, herunder løn til ansatte i kommunale institutioner
- Studierejser og studieophold
- Arrangementer, som allerede har fundet sted

Derudover indgår en række yderlige punkter i lokaludvalgenes vurdering af ansøgningen. F.eks. ekspliciterer et lokaludvalg at de ikke støtter partipolitiske, religiøse, kommercielle projekter eller bygge/anlægsprojekter.

Der er imidlertid også nogle forskelle lokaludvalgene imellem, ligesom mange lokaludvalg har revideret deres retningslinjer løbende. Nogle lokaludvalg lægger f.eks. vægt på, at de støttede aktiviteter skal have en geografisk spredning i bydelen eller styrke sammenhængen mellem bydelens forskellige boligområder, ligesom flere ekspliciterer, at de kun støtter ikke-kommercielle non-profit aktiviteter eller aktiviteter, der involverer frivillige kræfter. Flere støtter projekter der skaber tryghed i bydelen.

10.3 LOKALE FOKUSOMRÅDER

Størstedelen af lokaludvalgene skriver i deres retningslinjer, at enhver borger, gruppe, forening eller institution kan søge om støtte, hvis arrangementet afvikles i og for borgere i lokalområdet.

Nogle lokaludvalg vælger imidlertid at temainddele puljemidlerne hvert år eller øremærke dem til bestemte former for arrangementer eller målgrupper. Nedenunder følger nogle eksempler:

Et lokaludvalg valgte i 2009 at inddele puljemidlerne i to puljer med fokus på henholdsvis *Børn og unge* og *Byrum og trafik*. I 2010 har lokaludvalget ændret deres fokus til *Børn og Unge*, *Ældre* og *Byudvikling*. Lokaludvalget reserverer desuden hvert år en pulje til mindre projekter, som ikke falder indenfor fokusområderne, som kan søges hver måned. Lokaludvalget har desuden afsat 45.000 DKK til unge (13-30 år) som brænder for at lave projekter i bydelen. Disse tilbydes også hjælp til at skrive projektansøgningen. Yderligere to lokaludvalg har delt puljen op i 2-3 faste puljer med fokus på f.eks. dialog, kultur og netværk.

Andre lokaludvalg vælger ikke at opdele puljemidlerne, men blot at udpege f.eks. fem indsatsområder for et år ad gangen. Disse er f.eks. i et lokaludvalgs tilfælde: *Tryghed, dialog/identitet, Børn og unge, Idræts- og kulturfaciliteter, Trafik og Miljø*.

En tredje måde at temainddele bydelspuljen er ved at udstikke temaer, som går på tværs af befolkningsgrupper og som er mere overordnede. Et lokaludvalg har

f.eks. valgt *Borgerinddragelse, Byudvikling, Events og Metropol kultur* som fire overordnede temaer.

10.4 ANSØGNINGSPROCEDURE OG RETNINGSLINJER OM UDBETALING

Samtlige lokaludvalg kræver følgende dokumentation fra ansøger:

- Udfyldt ansøgningsskema
- Kortfattet projektbeskrivelse
- Budget – herunder medfinansiering

Langt de fleste lokaludvalg behandler ansøgningerne månedligt – og ansøgningsfristen er typisk en måned før det møde, hvor ansøger ønsker ansøgningen behandlet. Nogle lokaludvalg har dog valgt at have 3-4 årlige ansøgningsrunder, evt. kombineret med løbende behandling af mindre ansøgninger.

Proceduren for behandling af ansøgningerne varierer udvalgene imellem. De fleste steder screenes ansøgningerne af en sekretariatsmedarbejder, som sørger for, at ansøgningerne lever op til formelle krav om indsendelse af budget, projektbeskrivelse osv. I nogle tilfælde skriver sekretariatsmedarbejderen en indstilling til lokaludvalget om, hvorvidt ansøgningen falder indenfor lokaludvalgets retningslinjer og lever op til de formelle krav. Enkelte steder medtager sekretariatet en vurdering af ansøgningen i forhold til lokaludvalgets præcedens for uddeling.

Herefter sendes ansøgningen videre til et forretningsudvalg, en arbejdsgruppe/fagudvalg eller i nogle tilfælde et decideret puljeudvalg, som laver en indstilling til lokaludvalget om hvorvidt ansøgningen skal efterkommes og i givet fald med hvilket beløb.

Det er lokaludvalget, der træffer den endelige beslutning på baggrund af denne indstilling. Herefter sendes beslutningen tilbage til sekretariatet, som udfærdiger en besvarelse til ansøger. Ved afslag skal der ifølge kommunalfuldmagten udarbejdes en begrundelse for afslaget.

Af de fleste retningslinjer fremgår det, at det tildelte beløb udbetales når arrangementet er afholdt og lokaludvalget har godkendt regnskab og evaluering. Dog kan 50 % udbetales som forudbetalt støtte.

Lokaludvalgene er mere eller mindre eksplicitte, når det kommer til evaluering af puljemidlerne.

Nogle er meget specifikke og kræver, at regnskab og evaluering modtages senest en måned efter arrangementets afholdelse - ellers bortfalder støtten. Andre nævner ikke i retningslinjerne tidsfrister for indsendelse af regnskab og evaluering i deres vejledning. Sådanne kan dog findes andre steder på lokaludvalgets hjemmeside.

Det er i januar 2010 blevet indskærpet, at sekretariaterne bør udtage mindst 10% af eksterne støttemodtagere til bilagskontrol i løbet af året. På baggrund af stikprøverne skal laves en redegørelse med følgende indhold:

- En redegørelse for, hvordan kontrollen af tilskudsmodtageres anvendelse af støtte er foregået i regnskabsåret. Redegørelsen skal fx indeholde antal kontroller, procentdel af tilskudsmodtagere som er kontrolleret, princip for udvælgelse, hvordan den kontrollerede dokumentation godtgør at støttemidlerne er anvendt i overensstemmelse med formålet
- En oversigt over de kontroller lokaludvalget har foretaget i regnskabsåret samt resultatet af kontrollerne
- En vurdering af, om de forretningsgange for kontroller samt de udførte kontroller er hensigtsmæssige og tilstrækkelige
- En redegørelse for tiltag som lokaludvalget agter at gennemføre på baggrund af ovenstående, såfremt det skønnes at være nødvendigt med nye tiltag

KAPITEL 11 – PULJEMIDLERNES ANVENDELSE

Ud af lokaludvalgenes samlede, årlige budget på 55,5 mio. DKK er ca. 37 mio. afsat til puljemidler. Tidligere var puljemidlerne fordelt ligeligt mellem lokaludvalgene (med en årlig bevilling på 3,4 mio. DKK pr. lokaludvalg), men fra 2007 er fordelingen af midler mellem lokaludvalgene gjort afhængig af befolkningstallet i den enkelte bydel, således at store bydele får tildelt flere puljemidler og mindre bydele færre puljemidler. Fordelingen af anvendte puljemidler mellem lokaludvalgene i 2009 fremgår af tabel 1.

Tabel 1 - Oversigt over de enkelte lokaludvalgs samlede forbrug af puljemidler 2009

Lokaludvalg	Forbrug DKK
Valby	3.318.483
Vanløse	2.434.745
Indre By	2.171.174
Christianshavn	647.028
Østerbro	3.840.309
Amager Øst	3.546.488
Nørrebro	4.623.842
Brønshøj/Husum	2.510.754
Vesterbro	2.345.060
Kongens Enghave	1.161.282
Bispebjerg	3.325.563
Amager Vest	3.496.179
I alt	33.420.909

Kilde: Økonomiforvaltningen

I det følgende opereres med en række opgørelser over lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler. Opgørelserne er foretaget af Als Research på baggrund af de materialer, lokaludvalgssekretariatene har indsendt i maj-juni 2010. Materialerne består af puljemiddelregnskaber og for de flestes vedkommende derudover af oversigter over fordelingen af støtte til eksterne ansøgere, fordelingen af brug af puljemidler til lokaludvalgenes egne projekter samt fordelingen af den del af puljemidlerne, som anvendes til ansættelser.

Lokaludvalgenes opgørelser er meget forskellige, og der arbejdes med forskellige kategoriseringer og typer af projekter. Lokaludvalgenes egne kategoriseringer er fulgt så vidt muligt, men hvor det har været nødvendigt er opdelingerne baseret på evaluators skøn på baggrund af de forhåndenværende dokumenter.

Lokaludvalgene anvender generelt set puljemidlerne til følgende udgiftstyper:

- Løn og administrative udgifter
- Egne projekter (bydelsplaner, borgerinddragelse, annoncering, kommunikation m.v.)
- Støtte tildelt kommunale institutioner
- Støtte til eksterne ansøgere (arrangementer, events, projekter m.v.)

Nedenstående tabel 2 viser, hvordan lokaludvalgene anvender puljemidlerne fordelt på de fire udgiftstyper.

Tabel 2. Anvendelse af puljemidler i 2009 fordelt på udgiftstyper

Udgiftstyper	Mio. DKK	Procent
Løn og administrative udgifter	6,5	18%
Egne projekter, herunder bydelsplaner, kommunikation, borgerinddragelse mv.	7,5	20%
Støtte tildelt kommunale institutioner	3,0	8%
Støtte tildelt eksterne ansøgere	17,0	46%
Skønnet mindreforbrug	3,0	8%
I alt	37,0	100%

Kilde: Økonomiforvaltningen

Det fremgår heraf, at lokaludvalgene anvender 18% af puljemidlerne til løn og administrative udgifter, 20% til egne projekter, 8% tildeles kommunale institutioner, medens knap halvdelen tilfalder eksterne ansøgere i form af private organisationer og initiativer.

11.1 ANVENDELSEN AF PULJEMIDLER TIL EGNE PROJEKTER OG ADMINISTRATION

Af tabel 3 fremgår lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler til egne projekter³. Kategorien egne projekter dækker over lokaludvalgenes arbejde med bydelsplaner, borgerinddragelse og netværksdannelse, kommunikation, kulturelle arrangementer og lignende. Disse kategorier følger så vidt muligt lokaludvalgenes egne kategoriseringer, men da lokaludvalgenes opgørelser er meget forskellige bygger en stor del på evaluators kategoriseringer og dermed på skøn.

Tabel 3. Anvendelse af puljemidler til egne projekter i 2009 fordelt på underkategorier⁴

	Procent
Bydelsplan	25,5%
Borgerinddragelse og netværksdannelse	24,7%
Arrangementer i bydelen	21,5%
Kommunikation	16,7%
Andet	11,6%
I alt	100%

Bydelsplan

25,5% af lokaludvalgenes egne projektmidler går til deres bydelsplaner.

³ Så vidt muligt er der i opgørelsen skelnet mellem lønmidler og øvrige midler til egne projekter. Der vil dog være nogle overlap, hvor det ikke har været muligt at skelne. Samtidig er det vigtigt at holde sig for øje, at de medarbejdere, der aflønnes via puljemidler ofte administrerer de projekter, som indgår under egne projekter. Således er opdelingen altså i nogen grad en "kunstig" analytisk opdeling.

⁴ Oversigterne over egne projekter bygger på data fra 10 lokaludvalg.

Lokaludvalgenes udgifter til bydelsplanarbejdet er ikke tydeligt udspecificeret, men fordeler sig på poster som konkurrencer, borgermøder og events, udgifter til eksterne konsulenter og materialer samt tryk af bydelsplanen. Desuden anvender nogle lokaludvalg midler fra bydelsplanen til fodgængerstrategier og besøg i specifikke boligområder.

Kommunikation

Lokaludvalgene bruger tilsammen ca. 17% af deres midler til egne projekter på kommunikationsposter. Typiske kommunikationsposter for lokaludvalgene er udgifter til hjemmesider, nyhedsbreve og PR-materialer såsom udvikling og tryk af informationsmaterialer om lokaludvalget i form af flyers, foldere og plakater samt annoncering i bl.a. lokale medier. Ét lokaludvalg laver deres egen avis og yderligere et støtter en bydelsavis.

Arrangementer i bydelen

Lokaludvalgenes egne kulturelle projekter, som tæller 21,5% af det samlede beløb, er meget forskelligartede. Fælles for lokaludvalgenes prioriteringer er markering af kulturelle mærkedage som f.eks. sommerfest, juletræ på torvet, nytårstræf og bydelsfester som f.eks. Christianshavnerdagen og kulturdage i lokalområderne. Et lokaludvalg giver desuden støtte til Kulturnatten.

Borgerinddragelse og netværksdannelse

Knap 25% af lokaludvalgenes midler til egne projekter bliver brugt på borgerinddragelse og netværksdannelse. Lokaludvalgene bruger en overvejende del af denne post på borgermøder. Der er dog stor forskel på, hvilke temaer det enkelte lokaludvalg vælger at tage op og i hvilken form. Nogle lokaludvalg vælger at holde alternative borgermøder i form af borger-workshops, hvor borgerne på en alternativ måde kan udtrykke deres mening om et specifikt emne med hjælp fra eksterne oplægsholdere og facilitatorer. Andre lokaludvalg går på mere traditionel vis i dialog med borgerne omkring f.eks. trygt natteliv og beboelse, legepladser og cykelstier, rekreative byrum og omdiskuterede byggegrunde (se også afsnit om borgerinddragelse).

Et lokaludvalg har særligt fokus på klima og afholder henholdsvis klimaplan arrangement og Klimadag i bydelen. Dette lokaludvalg har desuden holdt borgermøder om bydelsplanen og kommuneplanen. Et lokaludvalg danner netværk i form af oplysning om foreninger i bydelen.

Andre

Af egne projekter, som falder uden for de fire kategorier figurerer ofte projekter, som lokaludvalget har igangsat for bydelens børn f.eks. lektiecafeer, ladcykel til udlån, navngivning af pladser etc. Disse poster tæller ca. 12% af lokaludvalgenes egne projekter.

Lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler til eksterne projekter udgør godt og vel halvdelen af de samlede puljemidler, svarende til 17 mio. DKK (Se tabel 2). Der er tale om meget forskelligartede projekter, og spændvidden går fra støtte til mikroprojekter med 1000 DKK, til større projekter, der støttes med 2-300.000 DKK. Den gennemsnitlige projektstøtte var i 2009 på 26.005 DKK og som det fremgår af tabel 4 var ca. 70% af tildelingerne på mindre end 25.000 DKK, svarende til ca. 34% af de samlede uddelte midler. Ca. 24 % af ansøgningerne støttedes med beløb på mellem 25.000-70.000 DKK svarende til ca. 37% af de uddelte puljemidler, mens en lille del af ansøgningerne støttedes med et større beløb på over 100.000 DKK, svarende til ca. 16% af de uddelte puljemidler.

Tabel 4. Oversigt over puljetildelinger til eksterne projekter fordelt på bevilgede beløb (2009)⁵

	Antal aktiviteter	Procent	Kumulativ procent	Fordeling i procent af samlede midler til eksterne ansøgere
0 - 10.000 DKK	163	34,6	34,6	10,4
10.000 - 25.000 DKK	168	35,7	70,3	24
25.000 - 70.000 DKK	111	23,6	93,8	37,4
70.000 - 100.000 DKK	18	3,8	97,7	12,2
+ 100.000 DKK	11	2,3	100,0	16
I alt:	471	100,0		100,0

⁵ Lokaludvalgenes støtte til eksterne ansøgere er i evalueringen opdelt i følgende kategorier: *Byudvikling, trafik og miljø; børn og unge; kultur; idræt; andet*. Kun nogle lokaludvalg opgør deres uddeling af puljemidler til eksterne ansøgere på kategorier, og disse opgørelser er forskellige. På grund af forskellene har evaluatoren foretaget sin egen kategorisering, som dog i vid udstrækning er overlappende med lokaludvalgenes egne kategoriseringer. Oversigterne over støtte til eksterne ansøgere bygger på data fra ni lokaludvalg. Til forskel fra de resterende opgørelser, bygger opgørelserne over fordeling af eksterne midler på *bevilgede* midler. Dette skyldes at ikke alle lokaludvalg har medsendt opgørelser over eventuelle tilbagebetalinger af ikke anvendte midler, og det derfor ikke har været muligt at foretage fyldestgørende opgørelser baseret på anvendte midler.

En tematisk opgørelse over puljetildelinger fordelt på typer af aktiviteter viser, at ca. halvdelen af de støttede ansøgninger falder inden for det kulturelle område og at der til kulturelle aktiviteter tildeles 38% af puljemidlerne, som dermed ikke overraskende udgør det største støtteområde (se tabel 5). Herefter følger projekter der falder indenfor temaet byudvikling, trafik og miljø, der får tildelt 30% af puljemidlerne, mens børne- og unge-området modtager knap 24%. Måske lidt overraskende uddeles kun ca. 4% af puljemidlerne til idrætsområdet, mens resten falder i kategorien andet.

Tabel 5. Oversigt over tildelinger til eksterne projekter fordelt på temaer

	Antal aktiviteter	Procent	Fordeling i procent af samlede midler til eksterne ansøgere
Byudvikling, trafik og miljø	75	15,9	30
Børn og unge	105	22,3	23,8
Idræt	39	8,3	4,4
Kultur	235	49,9	38
Andet	17	3,6	3,8
I alt	471	100,0	100,0

Byudvikling, trafik og miljø

Kategorien byudvikling, trafik og miljø udgør 30% af lokaludvalgenes samlede puljemidler til eksterne ansøgere. Når der bliver givet midler til projekter, som hører under denne pulje drejer det sig ofte om specifikke indsatser, som fokuserer på udvikling af en enkelt gade eller plads. Derudover giver lokaludvalgene støtte til projekter, som laver klimaoplysende og borgerinddragende aktiviteter i lokalområdet med projekter som gentagne 'klimabundmøder', information om, hvordan man laver CO2 reduktioner og tryk af materiale om luftforurening i specifikke bydele. 30 ud af de 75 projekter indenfor kategorien byudvikling, trafik og miljø ligger indenfor beløbsrammen på 25.000-70.000 DKK og eksempler fra denne kategori kunne f.eks. være 'Begræns din klimabelastning og spar penge', borgermøder og økologiske markeder.

Børn og Unge

Lokaludvalgenes puljemidler til børn og unge udgør 24% af det samlede

puljebeløb til eksterne ansøgere. Fordelingen af midlerne spænder over teater-, natur-, musik- og danseaktiviteter, workshops og festivaler rettet mod børn og unge. Mange af disse aktiviteter finder sted i ferier. Derudover gives støtte til sociale og dialogskabende projekter, som f.eks. lektiecafeer, pige- og drengeklubber, antimobbeprojekter samt projekter med fokus på børn og demokrati. Endelig giver lokaludvalgene støtte til aktiviteter, som henvender sig til voksne, der har med børn at gøre, f.eks. barselscaféer til forældre. Projekterne fordeler sig forholdsvis jævnt over de forskellige beløbsrammer, dog med flest støttede projekter mellem 0-10.000 DKK og 10.000-25.000 DKK. Ud af de 105 projekter henvendt til børn og unge var der kun en post på over 100.000 DKK, hvilket var en børneteaterfestival, som er blevet støttet med 200.000 DKK.

Idræt

Ikke alle lokaludvalg giver støtte til idrætsaktiviteter i deres område, og kun ca. 4 % af det samlede puljebeløb til eksterne ansøgere går til denne post. De fleste midler bliver uddelt til idrætsforeninger og arrangører, som afholder idrætsdage i forskellige lokalområder. 21 ud af de 39 idrætsprojekter ligger indenfor den laveste beløbsramme på 0-10.000 kr.

Kultur

Den største prioritering af lokaludvalgenes puljemidler til eksterne ansøgere går til kulturelle arrangementer. Lokaludvalgene giver 38% af deres samlede puljemidler til en bred vifte af workshops, festivaler, litteraturarrangementer, teaterforestillinger, events, koncerter, foredrag, kunststillinger mm.. De i alt 235 støttede projekter har, som ovenstående viser, et bredt fokus. Dette afspejler sig i beløbsrammen som varierer fra 2.200 DKK til 280.000 DKK. Herunder ligger 90 projekter mellem 0-10.000 kr. og 91 projekter mellem 10.000 og 25.000 DKK. Typiske projekter indenfor disse typiske beløbsrammer er f.eks. Kulturmødedag, Songwriterslam, Digital storytelling samt støtte til bogcafeer og kunstskoler.

Af projekter mellem 10.000 og 25.000 DKK kan nævnes en lokal Frivillighedsfestival, Ramadan / EID fester, støtte til lokale jazzfestivaler o. lign.. Af større projekter, som er støttet med mere end 100.000 DKK kan bl.a. nævnes oprettelsen af et frivillighedscenter, som tilbyder gratis foreningsstøtte, afholder kurser, temadage og netværksaftener og forsøger bredt at styrke og informere om frivilligt arbejde i bydelen.

KAPITEL 12 - PROBLEMSTILLINGER I FORBINDELSE MED ANVENDELSEN AF PULJEMIDLER

De problemstillinger, der knytter sig til anvendelsen af puljemidler adskiller sig lokaludvalgene imellem. Det er således ikke enkelt at tegne et entydigt billede af erfaringerne i forhold til lokaludvalgenes forvaltning og anvendelse af puljemidler. I det følgende peges imidlertid på en række store og mindre problemstillinger, der bredt betragtet har relevans for hovedparten af lokaludvalgene, både set i forhold til den konkrete administration af puljemidlerne, og set i forhold til en overordnet diskussion af puljemidlernes rolle i lokaludvalgskonceptet som sådan.

12.1 ANVENDELSEN AF PULJEMIDLER TIL ADMINISTRATION OG EGNE PROJEKTER

Som det fremgår af ovenstående tabel 2 anvender lokaludvalgene i samlet set 18% af puljemidlerne til løn og administrative udgifter og derudover 20% til egne projekter, mens knap halvdelen af puljemidlerne tilfalder eksterne ansøgere i form af private organisationer og initiativer.

Anvendelsen af puljemidler til ansættelser og egne projekter har udgjort en konstant kilde til diskussion mellem lokaludvalgene og Økonomiforvaltningen, ligesom der er blevet rejst spørgsmål i Borgerrepræsentationen desangående. Som det fremgår af ovennævnte notat om *Præcisering af lokaludvalgsmidler* (Økonomiforvaltningen, 2.6.2008), er der imidlertid ikke noget juridisk til hinder for en sådan anvendelse af puljemidlerne, hvorfor diskussionen i høj grad handler om, hvorvidt denne praksis er i strid med de politiske intentioner, der lå bag tildelingen af puljemidler til lokaludvalgene.

Det bør i den forbindelse bemærkes, at Økonomiforvaltningen fra starten har sanktioneret anvendelsen af puljemidler til ansættelser og administrationsopgaver. Det har således fremgået af Økonomiforvaltningens stillingsannoncer i forbindelse med ansættelser af sekretariatsmedarbejdere, at der var tale om ansættelser for puljemidler⁶, ligesom Økonomiforvaltningens Center for Byudvikling senest har opfordret lokaludvalgene til at bruge af puljemidlerne til ansættelser i forbindelse med udarbejdelsen af bydelsplaner.

Det er evaluators vurdering, at anvendelsen af puljemidler til administrative opgaver er begrundet i flere forhold:

⁶ Ifølge stillingsannonce for stillingen som udvalgssekretær for henholdsvis Brønshøj-Husum Lokaludvalg og for Indre By og Christianshavns Lokaludvalg med ansættelse pr. 1. januar 2009, indebærer stillingen personaleansvar for 1-2 medarbejdere.

For det første, at normeringen af lokalsekretariatene med halvanden stilling fra starten har været udtryk for et fejlskøn af sekretariaternes faktiske opgaveportefølje. I den forbindelse er det evaluators vurdering, at man har undervurderet hvor mange ressourcer der i lokaludvalgssekretariatene anvendes på håndteringen af de administrative procedurer i forbindelse med især afgivelse af hørings svar, borgerinddragelse, pulje-administration og dagsordensystemet (se også afsnit om sekretariatsfunktionen), hvilket til dels har været en konsekvens af lokaludvalgenes status som udvalg.

For det andet er det evaluators vurdering, at forklaringen på anvendelsen af puljemidler til administrative udgifter og egne projekter mere generelt skal findes i det brede Kommissorium for lokaludvalgene og de brede retningslinjer for puljeanvendelsen, der i sig selv har skabt et bredt fortolkningsrum for, hvordan lokaludvalgene opfatter deres rolle og som følge deraf prioriterer deres ressourcer. På denne måde kommer diskussionen om anvendelsen af puljemidler i sidste ende til at blive en politisk diskussion af, hvilken rolle man ønsker lokaludvalgenes skal spille, herunder f.eks. hvor meget ressourcekrævende opgaver som borgerinddragelse og hørings svar skal fylde. Hvis vurderingen er, at lokaludvalgene bør spille en proaktiv rolle som igangsætter af egne projekter, samt at ressourcekrævende aktiviteter som borgerinddragelse og bydelsplaner skal prioriteres højt, er det med den nuværende organisering af sekretariatsbetjeningen nødvendigt for lokaludvalgene at anvende en andel af puljemidlerne til administration, ansættelser og egne projekter. Puljemidlerne har således spillet en væsentlig rolle for stort set alle lokaludvalg som en form for fleksibel buffer i forhold til at dække en række administrative opgaver forbundet med f.eks. borgerinddragelse, puljeadministration, bydelsplaner etc.

Der er efter evaluators vurdering imidlertid en række problemer forbundet med lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler til administration og ansættelser:

For det første medfører ansættelsen af medarbejdere for puljemidler usikre ansættelsesforhold for de ansatte, der kun kan ansættes for midler afsat i indeværende år, hvilket mange steder skaber frustrationer og uklarhed med hensyn til planlægningen af arbejdsopgaver. Hertil kommer en vis uklarhed omkring hvem de ansatte refererer til, hvilket har ført til diskussioner i visse lokaludvalg mellem lokaludvalgene, Økonomiforvaltningen og lokaludvalgssekretariatene.

For det andet indebærer det nuværende system, efter evaluators vurdering, det problem, at der ikke er sat klare grænser for, hvor stor en andel af puljemidlerne, der skal anvendes til borgerrettede aktiviteter og eksterne ansøgere, endsige hvilke krav man kan sætte til administrationsandelens størrelse. Når enkelte lokaludvalg har valgt at anvende puljemidler til at ansætte op til 4-5 medarbejdere i sekretariatet og dermed mangedoble den oprindelige normering, er det således spørgsmålet, hvorvidt der er tale om en anvendelse i overensstemmelse med de oprindelige politiske intentioner med puljemidlerne.

Denne diskussion kan som nævnt ikke adskilles fra en mere overordnet diskussion af, hvilken rolle man fra politisk side ønsker, at lokaludvalgene skal spille i fremtiden, herunder spørgsmålet om, hvilken funktion man ønsker, at puljemidlerne skal have. Med udgangspunkt i en sådan præcisering anbefales det, at der foretages en revurdering af ressourcebehovet til administration i lokaludvalgssekretariaterne og efterfølgende foretages en vurdering af, hvor og hvordan sekretariatsbetjeningen bedst organiseres, således at det så vidt muligt undgås, at store dele af puljemidlerne anvendes til administration.

12.2 PULJEADMINISTRATIONEN

Der har i løbet af årene været flere sager, hvor puljemidler er blevet anvendt til formål, der ligger på kanten af eller udenfor de juridiske rammer, der gives af lokaleudvalgenes Kommissorium og Forvaltningsloven. Det er i den forbindelse evaluators indtryk, at store dele af Økonomiforvaltningens, og særligt Center for Sikker By's, ressourcer til backup af lokaludvalgene i perioder har været bundet op på håndteringen af disse problemsager. Center for Sikker By giver således udtryk for, at de oplever en del sager om uhensigtsmæssig brug af puljemidler, ligesom de oplever problematiske sager omkring habilitet i dels ansøgninger og dels behandling af ansøgninger.

Det har ligget udenfor evalueringens ressourcer at foretage en tilbundsgående analyse af puljemidlernes anvendelse med hensyn til de regnskabsmæssige forhold, og evaluator har kun kendskab til et mindre antal sager, der kan karakteriseres som problematiske. Det er overordnet evaluators indtryk, at lokaludvalgene generelt er blevet mere afklarede omkring puljemidlernes anvendelsesmuligheder, og at de er meget bevidste om deres ansvar i forbindelse med anvendelsen af puljemidler. Det er ligeledes evaluators opfattelse, at f.eks. reglerne om inhabilitet i behandlingen af ansøgninger generelt efterleves, og at der bevilges penge ud fra et oprigtigt ønske om at understøtte bydelenes interesser. I de tilfælde hvor der sker en uheldig håndtering af puljemidlerne, er det således evaluators umiddelbare opfattelse, at det i højere grad har skyldtes problemer med at fortolke et kompliceret regelsæt end det har skyldtes ond vilje.

Problemstillingen har imidlertid en strukturel karakter i den forstand, at puljemidlerne varetages af lokaludvalgene uden instruktionsbeføjelser fra Økonomiforvaltningen. Dette betyder, at lokaludvalgene i princippet kan vælge at se bort fra Økonomiforvaltningens vurdering og gennemtrumfe udbetaling af projektmidler i en given sag, selvom det af Økonomiforvaltningen vurderes at være i strid med gældende regler.

Denne situation er efter evaluators vurdering problematisk, og det anbefales derfor, at der foretages en ændring af Regulativet, der kan give Økonomiforvaltningen flere sanktionsmuligheder, ligesom det anbefales, at det

sker en præcisering i Kommissoriet og Regulativet med hensyn til puljemidlernes formål og anvendelsesmuligheder.

Der kan derudover peges på en række yderligere større eller mindre udfordringer og problemstillinger i forbindelse med administrationen af puljemidler:

For det første er det evaluators vurdering, at der bruges meget tid på lokaludvalgs møder og u hensigtsmæssigt mange ressourcer i lokaludvalgssekretariatene på puljeadministrationen (se også afsnit om sekretariatsfunktionen). Dette skyldes en kombination af flere faktorer: Dels et stigende antal ansøgere, dels de tunge administrative procedurer og krav, der stilles i forbindelse med tildelingspraksis (økonomihåndtering, vejledning af ansøgere, udarbejdelse af indstillinger, udsendelse af materiale til lokaludvalg, udarbejdelse af tilsagnsbreve/afslag til ansøgere, regnskabsaflæggelse etc.) og dels en usikkerhed omkring de juridiske rammer, der er forbundet med tildelingskriterierne. Dette kan føre til, at en uforholdsmæssigt stor del af diskussionerne kommer til at gå med, hvorvidt et givent projekt kan opnå støtte juridisk set, frem for en diskussion af lokaludvalgets holdninger til ansøgningens indhold og det lokalpolitiske formål med at støtte det givne projekt.

For det andet er der mange uklarheder og skøns mæssige vurderinger, der optager mange ressourcer hos både lokaludvalgssekretariatene og hos Center for Sikker By. Flere lokaludvalg giver udtryk for, at usikkerheden omkring hvad der juridisk ligger inden for puljemidlernes anvendelse kan medføre, at man i tvivlsspørgsmål vælger ikke at tildele støtte, hvorved mere eksperimenterende projekter fravælges til fordel for mere etablerede samarbejdspartnere. Et gennemgående eksempel til illustration har været problemer med at vurdere, hvorvidt udgiftsposter i ansøgningerne kan defineres som lønmidler (der ikke kan støttes) eller honorarer (der kan), hvilket betyder, at ansøgeren ikke kan aflønnes, men godt kan få dækket udgifter til fagfolk, der hyres til et givent projekt.

For det tredje skal det nævnes, at mange lokaludvalg er endt med at have puljemidler, der ikke er blevet udbetalt ved udgangen af året. De ubrugte midler kan dels bunde i manglende kvalificerede ansøgninger, og dels i, at støttede projekter forsinkes eller ikke gennemføres inden for regnskabsåret. Det er evaluators vurdering, at problemstillingen bør adresseres, fordi der ellers kan opstå den uheldige tendens, at ansøgere der søger sidst på året i højere grad får tildelt midler, alene ud fra et ønske om at opbruge puljemidlerne. Herved støttes projekter, der måske er mindre kvalificerede til at modtage støtte.

Endelig er det evaluators overordnede vurdering, at der i relation til puljemiddeladministrationen generelt mangler juridisk kompetence i lokaludvalgssekretariatene. Det faktum, at der flere steder er ansat studentermedhjælpere og andre uden formel juridiske kompetence er således

ikke betryggende. Heller ikke anvendelsen af Økonomiforvaltningen som juridisk rådgiver har i den forbindelse fungeret optimalt. Mange har således peges på, at der fra Økonomiforvaltningens side til tider gives skiftende svar på de samme spørgsmål, og at der generelt hersker en vis usikkerhed omkring fortolkningen af reglerne på området. Det er evaluators vurdering, at en del af denne problematik bunder i manglende præciseringer i Regulativ og Kommissorium angående puljemidlernes anvendelse, hvilket giver spillerum for forskelligartede fortolkninger, men derudover at den decentrale puljeadministration ikke har kunnet sikre en tilstrækkelig høj faglig standard i puljeadministrationen.

Det er på den baggrund evaluators vurdering, at der bør foretages dels en præcisering af puljemidlernes anvendelsesmuligheder i lokaludvalgenes Kommissorium og Regulativ, herunder en styrkelse af Økonomiforvaltningens sanktionsmuligheder i tilfælde af misbrug eller dårlig forvaltningsskik, og dels en styrkelse af den juridiske kompetence, enten i form af en styrkelse af rådgivningen fra Rådhuset, eller i form af en delvis centralisering af puljeadministrationen. Målet med det sidste vil ikke kun være at styrke den juridiske håndtering, men også i bred forstand at effektivisere puljeadministrationen, med henblik på at lette arbejdet for lokaludvalgssekretariatene og lokaludvalgene. En sådan omorganisering kunne eventuelt tage form af en forbehandling af puljeansøgninger centralt, således at den lokalpolitiske behandling af ansøgningerne kommer i centrum i lokaludvalgene.

12.3 ANSØGERFELTET OG SYNLIGGØRELSE AF PULJEMIDLERNE

Ansøgere til lokaludvalgenes puljemidler udgøres af en bred skare af foreninger, kulturinstitutioner, individuelle borgere, lokalråd etc.. Næsten alle steder er der sket en stigning i antallet af puljeansøgere og det er også evaluators indtryk, at ansøgerskaren er blevet bredere. Ikke overraskende er denne udvikling tydeligst for de lokaludvalg, der har eksisteret længst. I den survey-undersøgelse, der er foretaget i forbindelse med evalueringen, oplyste 37% af de adspurgte borgere, at de kendte til lokaludvalgenes puljemidler, hvilket må anses for relativt mange.

Det er imidlertid evaluators vurdering, at der kan gøres mere for at synliggøre lokaludvalgene i forbindelse med tildeling af puljemidler. I de tilfælde hvor lokaludvalgene går ind støtter projekter der udføres af andre aktører, er det således ofte ikke tydeligt nok, at lokaludvalget har spillet rollen som bidragsyder. Hvis puljemidlerne skal spille en rolle som markedsføring og synliggørelse af lokaludvalgene skal der således mere til end en lille notits eller et logo.

Mange lokaludvalg giver udtryk for, at der kan ligge en vis kvalitetssikring i, at ansøgerne ofte er kendt af lokaludvalgene, der dermed kan vurdere, om der står seriøse kræfter bag ansøgningen. Skønt et sådant kendskab kan være relevant, er

der imidlertid også en fare for, at der opstår en bias i synet på ansøgningerne, og dermed en situation hvor det kan være vanskeligt for nye ansøgere at komme igennem med ansøgninger, eller hvor det bliver for let for gamle kendinge at få deres igennem. I den forbindelse er det vigtigt, at lokaludvalgenes puljemidler synliggøres, således at ansøgerfeltet repræsenterer en bred skare af borgerinteresser. Selvom der kan spores en vis udvikling med hensyn til ansøgerfeltets bredde og sammensætning og der er en stigende bevidsthed om nødvendigheden af dette i mange lokaludvalg, er det evaluators opfattelse, at der fortsat bør arbejdes mere systematisk på at udvide kendskabet til lokaludvalgets puljemidler med henblik på at sikre en bredere ansøgningssskare og at f.eks. annoncering på hjemmesider og i lokalblade ikke er tilstrækkeligt i den forbindelse. Det kunne i den forbindelse være en sund øvelse hvis lokaludvalgene, på baggrund af en gennemgang af de hidtidige ansøgere, får sat kritisk lys på hvilke potentielle ansøgergrupper, der har været fraværende, hvorefter lokaludvalgene kan lægge en kommunikationsstrategi rettet mod disse grupper.

Mange lokaludvalg har værget sig mod at støtte ansøgninger fra kommunale kulturinstitutioner, særligt hvis disse ansøger uden samarbejdspartnere, ud fra den betragtning, at kommunale institutioner burde tildeles støtte fra forvaltningerne. Der er således en udbredt frustration fra mange lokaludvalg over, hvad der opfattes som et stigende antal henvendelser fra institutioner og aktører, der "burde opnå støtte", men bare ikke fra lokaludvalgets puljemidler. I den forbindelse giver mange lokaludvalg udtryk for frustration over, at særligt Kultur- og Fritidsforvaltningen i stigende grad henviser til lokaludvalgets puljer, og påpeger at de ikke er i stand til at dække alle lokale behov og initiativer på dette område. Dette forklares i mange lokaludvalg med en nedlæggelse af en række puljer i Kultur- og Fritidsforvaltningen⁷.

Så vidt evaluator er orienteret, er der ikke sket en nedlæggelse af puljemidler i Kultur- og Fritidsforvaltningen, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt, hvis der fra Kultur- og Fritidsforvaltningen sker en generel udmelding til potentielle ansøgere om hvorvidt de skal henvende sig til lokaludvalgene, ligesom det fra forvaltningen skal gøres klart overfor lokaludvalgene på hvilket grundlag man kan afvise ansøgninger fra kommunale institutioner.

I fald det besluttes, at lokaludvalgene i stigende grad skal behandle ansøgninger omhandlende f.eks. aktiviteter for voksne, der generelt har færre støttemuligheder i forvaltningerne end på integrations- og børne- og ungeområdet, skal der tages højde for den ressourcebelastning, der ligger i

⁷ Se Spørgsmål til skriftlig besvarelse stillet d. 22. februar 2010 af Morten Kabell vedrørende nedlæggelse af puljer. Kultur- og Fritidsforvaltningen, d. 22. marts 2010, dokumentnummer 2010-181126.

forbindelse med uddelingspraksis, både for sekretariaterne og for lokaludvalgene.

Alle lokaludvalg har som et tildelingskriterium for modtagelse af puljemidler, at de støttede projekter skal foregå i bydelen og være netværksskabende (jvf. Kommissoriet). Mange afslag begrundes med, at ansøgningerne ikke lever op til netop disse to tildelingskriterier, dvs. ikke i tilstrækkelig grad er lokalt forankret. Det er endvidere evaluators opfattelse at enkelte lokaludvalg i puljebehandlingen anvender et yderligere krav om, at ansøger helst skal have bopæl i lokalområdet, om end dette ikke figurerer i de nedskrevne retningslinjer. Skønt kriterierne er logiske nok ud fra et lokalt perspektiv, har flere lokaludvalg selv peget på, at gode og støtteværdige projekter kommer i klemme, fordi de er for geografisk brede og orienterer sig *"for bredt"* mod byen. Evaluator deler denne bekymring og anbefaler, at der fremover arbejdes mere på at styrke samarbejdet mellem lokaludvalgene omkring aktiviteter der går på tværs af bydelene, for derigennem at forhindre en situation, hvor det bliver sværere for generelle københavnere aktiviteter at opnå støtte. En anden mulig løsning på dette problem kunne være at reservere en del af puljemidlerne til en tværlokal pulje, målrettet geografisk bredere projekter, men administreret af lokaludvalgene, f.eks. via nedsættelsen af en tværlokal puljegruppe.

Set i en mere generel optik er det desuden vigtigt at undgå, at f.eks. kulturelle projekter presses kunstigt ned i en lokal forankring, der ikke nødvendigvis deles af byens borgere eller af ansøgerne. Det er således evaluators opfattelse, at mange projekter ikke er mere lokale end at de i princippet kunne ansøges hos mange forskellige lokaludvalg, hvilket også er tilfældet med flere. Det bør derfor nøje overvejes, hvorvidt der fremover tages højde for denne problemstilling.

12.4 PULJEMIDLERNES EFFEKT OG FORMÅL

Stort set alle lokaludvalg har i forbindelse med evalueringen givet udtryk for, at uddelingen af puljemidler spiller en positiv rolle for lokaludvalgenes virke, dels i form af muligheden for at styrke og igangsætte lokale aktiviteter og netværk, dels som et middel til at synliggøre lokaludvalgene for bydelens borgere.

Der er heller ikke hos evaluator tvivl om, at puljemidlerne har medvirket til at synliggøre lokaludvalgene (om end for lidt) og igangsat relevante projekter, der er kommet bydelene til gavn. Det er også givet, at lokaludvalgenes støtte til mindre projekter har kunnet hjælpe aktiviteter i gang, der sandsynligvis havde haft det sværere hvis de skulle ansøges centralt. Det er således værd at bemærke, at en relativt stor andel af puljemidlerne er anvendt til mindre projekter og at mange lokaludvalg har haft et ønske om at støtte mindre og *"uprofessionelle"* ansøgere, bl.a. ved støtte fra sekretariaterne i forbindelse udarbejdelsen af ansøgninger.

Det er imidlertid svært at vurdere effekten af puljemidlerne som sådan, hvilket det er evaluators fornemmelse også gør sig gældende for de enkelte lokaludvalg. Et af problemerne er i den forbindelse, at der meget få steder er sket en løbende evaluering af anvendelsen af puljemidler. Det er således evaluators opfattelse, at de obligatoriske tilbagemeldinger fra støttemodtagerne, der består af en kortfattet evaluering og et regnskab, de fleste steder alene gennemses af sekretariatet og kun hvis der er problemer vendes med lokaludvalget, hvorved lokaludvalgene ikke får nok indblik i effekten af puljemidlerne. Selv om det ikke er ualmindeligt at medlemmer fra lokaludvalgene deltager i de støttede aktiviteter, særligt de større af slagsen eller dem hvor i lokaludvalget har en fremtrædende rolle, er det evaluators vurdering, at der er for mange projekter hvor lokaludvalgene ikke følger op og tager ejerskab over de støttede projekter.

En konsekvens af, at meget få lokaludvalg har prioriteret eller synes de har haft ressourcer til at evaluere på deres puljetildelinger, har været, at der er sket meget lidt systematisk erfaringsopsamling endsiige effektmåling. Det har betydet, at der hverken i Økonomiforvaltningen eller i de enkelte lokaludvalg eksisterer et tilstrækkeligt overblik over erfaringerne med anvendelsen af puljemidler til eksterne projekter, hvilket har medvirket til en manglende strategisk stillingtagen til hvor puljemidlerne gør størst gavn. Flere lokaludvalg er meget bevidste om denne problemstilling og har givet udtryk for et ønske om at styrke denne del af puljeadministrationen, hvilket evaluator også finder ønskeligt. Der bør således stilles krav om en større grad af evaluering, ligesom der så vidt muligt bør opstilles en række effektmål hvad angår puljemidlerne.

Hvis man fremover skal kunne forholde sig til, hvilke kvalitetskrav og mere strategiske mål man sætter for uddelingen af puljemidler til eksterne (og egne) projekter, er det således afgørende, at man fremover bliver mere bevidst om sine målsætninger med pulje anvendelsen. Som det er nu, er det evaluators indtryk, at der generelt mangler overskud i lokaludvalgene til at tænke i sådanne baner, hvorved dele af puljeuddelingerne bliver for afhængige af, hvad der tilfældigvis kommer ind af ansøgninger.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt hvis lokaludvalgene i højere grad end i dag, sætter sig nogle strategiske mål i forhold til uddelingen af puljemidler frem for alene at tage stilling til de indkomne ansøgninger. Dette kunne enten ske i form af udpegede fokusområder der skifter fra år til år, som nogen allerede har gjort, eller i form af en sammentænkning med visioner fra bydelsplanerne, ligesom der fra Borgerrepræsentationens side med fordel kunne udpeges en række indsatsområder, der kunne fungere som input til lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler.

KAPITEL 13 - KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I RELATION TIL PULJEMIDLERNE

13.1 KONKLUSIONER I RELATION TIL PULJEMIDLERNE

Der har generelt manglet en løbende erfaringsopsamling og evaluering af lokaludvalgenes uddeling af midler, hvorfor det er svært at vurdere effekten af puljemidlerne i de enkelte bydele. Det er derfor påkrævet, at der fremover sker en forbedring på dette punkt.

Det er evaluators indtryk, at lokaludvalgenes uddeling af puljemidler har haft stor betydning for lokaludvalgenes virke, dels i form af muligheden for at styrke og igangsætte lokale aktiviteter og netværk til gavn for bydelens borgere, dels som et middel til at synliggøre lokaludvalgene for bydelens borgere. Det er endvidere evaluators indtryk, at lokaludvalgenes støtte til mindre lokale projekter har sat aktiviteter i gang, der sandsynligvis havde haft det sværere, hvis de skulle ansøges centralt.

Der har imidlertid også vist sig en række problemer forbundet med den nuværende forvaltning af puljemidler, der bør give anledning til en række justeringer og overvejelser:

På det helt overordnede plan kan der peges på tre hovedproblematikker:

For det første har der manglet en politisk afklaring i Borgerrepræsentationen af, hvilken rolle man ønsker lokaludvalgenes puljemidler skal spille, set i forhold til visionerne for lokaludvalgene generelt. De meget bredt formulerede anvendelsesmuligheder for puljemidlerne, der er defineret i Regulativ og Kommissorium for lokaludvalgene, har således været medvirkende til at skabe usikkerhed i Center for Sikker By og blandt de decentralt placerede lokaludvalgssekretærer med hensyn til fortolkningen af de juridiske rammer for projektstøtte, ligesom det har skabt usikkerhed omkring lokaludvalgenes anvendelse af puljemidler til administration og ansættelser.

For det andet har administrationen af puljemidler medført en tung administrationsbyrde i lokalsekretariatene, der har været medvirkende til at forskyde lokaludvalgenes ressourceanvendelse væk fra mere borgerrettede aktiviteter. Administrationsbyrden skyldes en kombination af flere faktorer: Dels et stigende antal ansøgere, dels de påkrævede forvaltningsmæssige procedurer og krav, der eksisterer i forbindelse med kommunal tildelingspraksis, og dels en usikkerhed omkring de juridiske rammer for tildeling. Det er i den forbindelse evaluators vurdering, at der mangler juridisk kompetence i de decentrale

lokaludvalgssekretariater, og at den decentrale puljeadministration er uhensigtsmæssig også ud fra et ressourcemæssigt perspektiv. I forbindelse med de juridiske sider af puljeadministrationen er det vurderingen, at den centrale backup i form af juridisk rådgivning ikke har fungeret optimalt, hvilket primært må tilskrives de uklare regler for anvendelsen af puljemidler.

For det tredje har lokaludvalgenes varetagelse af puljemidlerne uden instruktionsbeføjelser fra Økonomiforvaltningen betydet, at lokaludvalgene i princippet har kunnet vælge at se bort fra Økonomiforvaltningens vurdering og gennemtrumfe udbetaling af projektmidler i en given sag selvom det af Økonomiforvaltningen er blevet vurderet til at være i strid med gældende regler. Det har dog ligget udenfor evaluators ressourcer at foretage en kortlægning af problemets omfang, hvorfor det bør undersøges nærmere.

Hvad angår fordelingen af puljemidler anvender lokaludvalgene samlet set 18 % af puljemidlerne til løn og administrative udgifter og derudover 20 % til egne projekter, mens knap halvdelen af puljemidlerne tilfalder eksterne ansøgere i form af private organisationer og initiativer.

Hvad angår de eksterne ansøgere er der næsten alle steder er der sket en stigning i antallet af puljeansøgere og det er evaluators indtryk, at ansøgerskaren er blevet bredere. Der er imidlertid vurderingen, at der fortsat bør arbejdes mere systematisk på at udvide kendskabet til lokaludvalgets puljemidler med henblik på at sikre en bredere ansøgningssskare, ligesom der kan gøres mere for at synliggøre lokaludvalgene i forbindelse med tildeling af puljemidler. I den forbindelse er det evaluators vurdering, at der er for mange tilfælde, hvor lokaludvalgene ikke følger op og tager ejerskab over de støttede projekter.

Der har også vist sig, at støtteværdige projekter kan komme i klemme i den lokale fordeling af puljemidler, fordi de er for geografisk brede og orienterer sig 'for bredt' mod byen. Derfor bør der fremover arbejdes mere på at styrke samarbejdet mellem lokaludvalgene omkring aktiviteter, der går på tværs af bydelene, evt. i form af oprettelsen af en særlig tværlokal pulje. Ligeledes har der vist sig at være en bekymring fra lokaludvalgene angående et stigende antal ansøgere henvist fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, og nogen steder en praksis, hvor kommunale ansøgere er blevet afvist. Fra forvaltningen skal det gøres klart overfor lokaludvalgene, på hvilket grundlag man kan afvise kommunale ansøgere.

Med hensyn til de eksterne ansøgninger er det også evaluators opfattelse, at dele af puljeuddelingerne bliver for afhængige af, hvad der tilfældigvis kommer ind af ansøgninger, og at det vil være hensigtsmæssigt hvis lokaludvalgene i højere grad sætter sig nogle strategiske mål for uddelingen.

Anvendelsen af puljemidler til ansættelser og administration har udgjort en konstant kilde til diskussion mellem lokaludvalgene og Økonomiforvaltningen. Det er evaluators vurdering, at anvendelsen af puljemidler til administrative

opgaver primært kan henføres til en undervurdering af ressourcebehovet i lokaludvalgssekretariaterne samt det forhold, at Kommissorium for Lokaludvalg opererer med meget brede retningslinjer for puljeansværelsen. Hvis vurderingen er, at lokaludvalgene bør spille en proaktiv rolle som igangsætter af egne projekter samt vægte ressourcekrævende aktiviteter som borgerinddragelse og bydelsplaner højt, er det med den nuværende organisering af sekretariatsbetjeningen således nødvendigt for lokaludvalgene at anvende en større andel af puljemidlerne til administration, ansættelser og egne projekter.

Det er imidlertid evaluators vurdering, at den nuværende anvendelse af puljemidlerne til administration og ansættelser er en uholdbar løsning i længden, dels fordi det giver usikre ansættelsesforhold for de ansatte og dels fordi der ikke er sat grænse for, hvor stor en del af midlerne, der kan anvendes hertil.

13.2 ANBEFALINGER I RELATION TIL PULJEMIDLERNE

Anbefalinger, der kræver revision af kommissorium og/eller regulativ

- At der foretages en politisk afklaring i Borgerrepræsentation af, hvilken rolle man ønsker lokaludvalgenes puljemidler skal spille, og at dette udmøntes i en præcisering af puljemidlernes anvendelsesmuligheder i Regulativ og Kommissorium
- At der i forbindelse med en ændring af Regulativet gives flere sanktionsmuligheder til Borgerrepræsentationen/Økonomiudvalget i forbindelse med alvorlige problemsager
- At der tages skridt til at effektivisere puljeadministrationen og styrke den juridiske kompetence i forbindelse med håndtering af ansøgninger. Dette kan eventuelt ske gennem en delvis centralisering i form af en central forbehandling af ansøgningerne, med fokus på formelle og juridiske krav
- At der sker en revurdering af lokaludvalgenes administrationsbehov, eller en ny organisering af sekretariatsfunktionen, der gør det muligt at nedbringe den del af puljemidlerne, der anvendes på administration og ansættelser

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium

- At der gøres mere for at synliggøre lokaludvalgene i de projekter, der har opnået støtte fra lokaludvalgenes puljemidler

- At der gøres mere for at styrke synligheden af lokaludvalgenes puljemidler med henblik på at udvide bredden af ansøgere. I den forbindelse anbefales det, at lokaludvalgene foretager en analyse af, hvilke potentielle ansøgergrupper, der ikke har ansøgt om puljemidler, og at der udvikles en strategi for en mulig inddragelse af disse grupper
- At der udvikles en ny opfølgingspraksis i relation til projekter, der tildeles puljemidler, med henblik på at opsamle erfaringer der kan danne grobund for en mere strategisk og målrettet anvendelse af puljemidlerne
- At samarbejdet mellem lokaludvalgene omkring projekter, der går på tværs af bydelen styrkes med henblik på undgå en situation, hvor støtteværdige projekter ikke opnår midler fra de lokale puljer. I den forbindelse peges der på muligheden for at oprette en tværlokal pulje til formålet.

DEL IV – DEN ADMINISTRATIVE BETJENING AF LOKALUDVALGENE

KAPITEL 14 - ORGANISERINGEN AF DEN ADMINISTRATIVE BETJENING OG RESSOURCEFORBRUGET

Lokaludvalgene hører administrativt under Københavns Kommunes Økonomiforvaltning. Den administrative betjening af lokaludvalgene foregår dels i decentrale sekretariater og dels i henholdsvis Center for Sikker By og Center for Byudvikling i Økonomiforvaltningen.

De 12 lokaludvalg betjenes af 11 lokaludvalgssekretærer, som sidder i hvert sit lokalt placerede sekretariat. Udvalgenes sekretariater er placeret i hver af de 10 bydele i overensstemmelse med kommunens bydelsinddeling.

To lokaludvalgssekretariater er fællessekretariater for henholdsvis Indre By og Christianshavn Lokaludvalg og for Vesterbro og Kongens Enghave Lokaludvalg. Indre By og Christianshavn Lokaludvalg deler lokaludvalgssekretær, mens Vesterbro og Kongens Enghave lokaludvalg har hver deres lokaludvalgssekretær, hvor Vesterbro Lokaludvalgs sekretær dog er sekretariatsleder for det fælles sekretariat.

Som støtte til de lokale sekretariater er der i Økonomiforvaltningen afsat midler til Center for Sikker By og Center for Byudvikling, der indtager en backup funktion i form af rådgivning og opfølgning. Center for Sikker By varetager den daglige rådgivning i juridiske og praktiske spørgsmål, økonomiopfølgning herunder faktura- og lønstyring samt sekretærbistand og står derudover for at afholde og koordinere diverse fællesmøder.

Center for Byudvikling yder konkret assistance til udarbejdelse af bydelsplaner for hver bydel. Derudover bruger centret løbende ressourcer på dialog med lokaludvalgene i forbindelse med større byudviklingsprojekter, som f.eks. Metrocityringen.

14.1 RESSOURCEFORBRUG

Som det fremgår af tabel 1 blev der i 2009 i alt anvendt 12,9 mio. kr. til decentral sekretariatsbetjening, hvilket svarer til ca. 1,5 medarbejder pr. sekretariat.

Ligeledes fremgår det, at der var afsat 5,6 mio. kr. til den centrale backup af lokaludvalgene. Disse fordeltes med 35 % til Center for Sikker By (2 mio. DKK i 2009) og 65 % til Center for Byudvikling (3,6 mio. DKK i 2009)⁸.

⁸ Notat om *Anvendelse af centrale ØKF midler til lokaludvalgene* (ØKF, 08.04.09)

Herudover anvendte lokaludvalgene ca. 6,5 mio. kr. af puljemidlerne til administrativ betjening i form af yderligere sekretariatsmedarbejdere.

Tabel 1. Lokaludvalgenes udgifter til administration og betjening 2009

Mio. kr.	I alt
Decentral sekretariatsbetjening	12,9
Puljemidler – administrativ betjening	6,5
Central backup og assistance til bydelsplanlægning	5,6
Samlede udgifter til administration	25,0

Kilde: Økonomiforvaltningen

Som det fremgår af tabel 2, er sekretariatsmidlerne nogenlunde ligeligt fordelt mellem alle bydele. Der tages i uddelingen ikke hensyn til variationerne i bydelenes størrelse, hvor mange høringsager de forskellige lokaludvalg behandler eller arbejdsbyrden i øvrigt.

Tabel 2. Oversigt over lokaludvalgenes decentrale forbrug af administrative midler, 2009

	Husleje	Sekretariat	Samlet
Valby	92.946	1.252.783	1.345.729
Østerbro	102.022	1.149.552	1.251.574
Vanløse	107.825	1.146.428	1.254.253
Vesterbro og Kongens Enghave	89.703	1.047.378	1.137.081
Bispebjerg	63.951	1.262.057	1.326.008
Amager Øst	122.979	1.192.035	1.315.014
Amager Vest	55.917	1.403.583	1.459.500

Nørrebro	37.000	1.160.812	1.197.812
Indre By og Christianshavn	107.126	1.199.818	1.306.944
Brønshøj-Husum	88.100	1.264.104	1.352.204
I alt	867.569	12.078.550	12.946.119

Kilde: Økonomiforvaltningen

Samtlige lokaludvalgssekretariater og formænd begrundet brugen af puljemidler til ansættelser med, at det er urealistisk at løfte sekretariaternes nuværende opgaver med 1,5 medarbejder i lokaludvalgssekretariatet, som der ellers er lagt op til fra Borgerrepræsentationen med bevillingen af administrative midler.

Dette er begrundelsen for, at der på alle lokaludvalgssekretariater er ansat mellem 1-3 medarbejdere ud over lokaludvalgssekretæren, herunder akademiske medarbejdere samt nogle steder studentermedarbejdere og medarbejdere i løntilskud.

I forbindelse med udarbejdelsen af bydelsplaner har samtlige lokaludvalg f.eks. på opfordring fra Center for Byudvikling ansat en projektmedarbejder til at forestå arbejdet med bydelsplaner, herunder at sørge for borgerinddragelse.

Lokaludvalgssekretærer og -medarbejdere giver uden undtagelse udtryk for, at de afsatte sekretariatsmidler kun lige dækker de administrative kerneopgaver som dagsordensproduktion, udarbejdelse af beslutningsprotokoller og økonomistyring og juridisk afklaring i forbindelse med puljeadministrationen mv. Det er således manges vurdering at 1½-2 ansatte kan dække de rent administrative funktioner, mens varetagelse af andre og mere proaktive opgaver, så som igangsættelse af borgerrettede aktiviteter, egen projekter etc., nødvendiggør ansættelse af yderligere en medarbejder.

Som følge heraf har flere lokaludvalg ansat en medarbejder til at forestå kommunikationsopgaver i forbindelse med hjemmeside, pressekontakt mv., mens andre har ansat medarbejdere til at varetage lokaludvalgets egne projekter. Det er dog evaluators vurdering, at der ofte er flydende grænser mellem medarbejdernes arbejdsopgaver. En medarbejder ansat som projektmedarbejder på en specifik opgave bruges således også hvis der opstår behov for hjælp til løsning af almindelige administrationsopgaver.

Puljeadministration og selve det tunge administrative set up der omgiver lokaludvalgskonceptet (dagsordenssystemet, beslutningsprotokoller etc.) nævnes som en faktor, der tager uforholdsmæssig meget tid. Lokaludvalgene dækker disse opgaver på forskellig vis. De færreste steder er det

lokaludvalgssekretæren, der tager sig af puljeadministration. På nogle sekretariater forestår studentermedarbejdere opgaven, mens det andre steder er en akademisk medarbejder, der bruger f.eks. halvdelen af sin arbejdstid på puljeadministration.

Lokaludvalgenes samlede udgifter til administration udgør en relativt høj andel af de samlede udgifter, der er afsat til lokaludvalgene, nemlig ca. 25 mio. DKK ud af 55,5 mio. kr., hvis udgifterne til den centrale backup i Økonomiforvaltningen (5,6 mio.) og den andel af puljemidlerne (6,5 mio.), der anvendes til administration, medregnes.

Det er udenfor evalueringens kommissorium at foretage en tilbundsående analyse af de økonomiske forhold i lokaludvalgene. I det omfang evalueringens datagrundlag giver indblik i ressourceforbruget i lokaludvalgssekretariatene, er der dog intet der tyder på, at ressourceforbruget ikke står mål med de faktiske arbejdsopgaver, der er pålagt lokaludvalgene. Det er således evaluators vurdering, at de ressourcer der er afsat til den administrative betjening af lokaludvalgene (1,5 medarbejder) alene dækker de mest basale administrative arbejdsopgaver i forbindelse med udvalgsbetjening og puljeadministration, og dermed ikke er tilstrækkeligt til at finansiere lokaludvalgenes rolle som igangsætter af borgerrettede aktiviteter og egne projekter. I det omfang man ønsker at bibeholde puljeadministrationen og den nuværende administrative og formelle praksis omkring udvalgsbetjeningen, der tilsammen er meget ressourcekrævende, er der således ikke noget der tyder på, at man kan undgå en situation hvor puljemidler anvendes til administrative funktioner. Sagt med andre ord vil en nedbringelse af de relativt høje samlede udgifter til administration skulle nås: 1) gennem en effektiviserende omstrukturering af den administrative organisering, 2) gennem en ændring i de opgaver, der er sat for lokaludvalget, eller 3) opnås gennem en generel afbureaukratisering af lokaludvalgskonceptet og deraf følgende ændringer i de kravene til udvalgsbetjeningen.

I relation til lokaludvalgenes ressourceforbrug i den nuværende administrative organisering er der to generelle forhold, der bør peges på:

For det første er der nogle styringsmæssige problemer forbundet med kombinationen af den relativt brede opgavebeskrivelse for lokaludvalgene og for sekretariaternes arbejdsopgaver på den ene side, og muligheden for at anvende puljemidlerne som en fleksibel buffer til finansiering af aktiviteter og administration på den anden. Denne situation gør, at der kan være en indbygget ekspansionsdynamik i udgifterne, fordi der ikke er sat klare prioriteringer for, hvad det er for en rolle lokaludvalgene bør spille. Det er derfor evaluators vurdering, at det kan være hensigtsmæssigt at afstemme det faktiske ressourcebehov til administration (frem for at basere det på puljemidler), og at dette bør ske i sammenhæng med en generel diskussion af, hvilken rolle man politisk ønsker lokaludvalgene skal spille fremover. Ønsker man f.eks., at

lokaludvalgene skal spille en mere proaktiv rolle i fremtiden, kræver det således tilførsel af flere midler enten udefra eller som en overførsel fra puljemidlerne (hvilket i sidste ende er en politisk diskussion), eller som en generel effektivisering af udvalgsbetjeningen.

For det andet kan man pege på, at der givetvis kan ligge nogle rationaliseringsgevinster i at foretage en centralisering af dele af lokaludvalgssekretariaternes opgaver eller ved en decideret centralisering af sekretariatsfunktionen i ét eller flere fælles sekretariater. Der er således ikke tvivl om, at den decentrale placering af sekretariaterne er en relativt ressourcekrævende model, der rummer en fare for at der bruges ressourcer på en række opgaveløsninger, der formenlig kunne effektiviseres ved en fælles håndtering.

Det er udenfor rammerne af denne evaluering at sætte tal på de økonomiske aspekter af en sådan mulig omorganisering, men det er evaluators vurdering, at der ved en eventuel omorganisering af sekretariatsbetjeningen med fordel kunne fokuseres på to ting: Puljeadministrationen og det ressourceforbrug, der i dag bruges på udarbejdelsen af dagsordner og beslutningsprotokoller.

KAPITEL 15 - DE DECENTRALE SEKRETARIATER

15.1 SEKRETARIATERNES ARBEJDSOPGAVER OG OPGAVELØSNING

De overordnede formelle rammer for lokaludvalgssekretariatene er meget bredt defineret i de dokumenter, der udstikker de formelle rammer for lokaludvalgene, og udvalgssekretærens arbejdsopgaver er ikke nøjere defineret i disse dokumenter. Helt overordnet er opgaven, at lokaludvalgssekretæren *"tilrettelægger den daglige opgaveløsning i lokaludvalgssekretariatene, herunder arbejdsdeling og prioritering af opgaver. Lokaludvalgssekretæren samarbejder med formanden om lokaludvalgets drift, med henblik på at sikre implementeringen af lokaludvalgets beslutninger"*.⁹

Ser man på opgavebeskrivelsen i stillingsannoncen til udvalgssekretærposten får man imidlertid et indtryk af, hvor bred en opgaveportefølje stillingen som udvalgssekretær indebærer. Heraf fremgår, at det er lokaludvalgssekretærens rolle *"at lede og varetage den daglige drift af lokaludvalgets sekretariat i bydelen. Samtidig skal du skabe rammerne for, at lokaludvalget kan varetage sit arbejde med at komme med lokale input til de politiske beslutninger, som træffes i Københavns Kommune. Dine primære arbejdsopgaver vil - i samarbejde med lokaludvalget og formandskabet - være at:*

- *forberede, afholde og følge op på lokaludvalgets månedlige møder*
- *tilrettelægge og koordinere lokaludvalgets projekter, seminarer og øvrige aktiviteter*
- *forberede og afholde dialogmøder og høringer med borgerne i bydelen*
- *indgå i dialog med forvaltningerne i Københavns Kommune og indsamle informationer*
- *støtte lokaludvalget med at udarbejde en bydelsplan for bydelen i samarbejde med Økonomiforvaltningen*
- *informere borgerne og de lokale medier om lokaludvalgets arbejde blandt andet via hjemmeside og nyhedsbrev*
- *varetage økonomistyringen og udarbejde budget*
- *sikre at de juridiske rammer for lokaludvalgets virke overholdes*

⁹ Principper for ledelsesfunktionen i lokaludvalgssekretariatene" af 24. juni 2009, ØKF.

Opgaverne er mangeartede og skal ofte løses under tidspres. Samtidig kan arbejdstiderne variere, da lokaludvalget afholder møder og aktiviteter udenfor normal arbejdstid".¹⁰

Som det fremgår af ovenstående, er udvalgssekretærens arbejdsopgaver mange og forskelligartede. De spænder fra administrative opgaver i forbindelse med mødeforberedelse og opfølgning, kommunikationsopgaver, økonomistyring, juridisk bistand og sekretariatsledelse til opgaver af mere iværksættende, netværksdannende og politisk-strategisk karakter. Hertil kommer opgaver som kopiering og udsendelse af materialer, der også kan ende på udvalgssekretærens skuldre i pressede situationer, hvor andre ikke har tid til at påtage sig dette arbejde.

Sekretariatsmedarbejdernes arbejdsopgaver og betjening af lokaludvalgene er meget afhængig af, hvordan det enkelte udvalg har valgt at forvalte sin rolle som lokaludvalg, hvilke arbejdsopgaver der prioriteres, hvilke kompetencer der findes blandt udvalgsmedlemmerne, og ikke mindst hvordan lokaludvalgsformanden fortolker opgavefordelingen mellem sig selv og udvalgssekretæren.

Nogle udvalg beskrives således af udvalgssekretærerne som "*nærmest selvkørende*", mens andre - typisk nyopstartede - udvalg generelt har brug for en større grad af udvalgsbetjening. I nogle lokaludvalg spiller udvalgssekretæren f.eks. en aktiv rolle i udformningen af hørings svar og i relation til betjeningen af fagudvalg/arbejdsgrupper, mens de samme opgaver andre steder varetages af udvalgsmedlemmerne selv.

På trods af forskelligheder i opgavesammensætningen er der tre fælles vilkår, der præger arbejdskulturen og opgaveløsningen i alle sekretariater:

For det første efterlyser næsten alle en klarere opgavebeskrivelse, der tydeliggør hvilke opgaver sekretariaterne skal prioritere, herunder en afklaring af hvilke typer af opgaveløsning lokaludvalgene og lokaludvalgsformændene med rimelighed kan forvente, at sekretariaterne skal udføre.

For det andet oplever alle sekretariater, at deres arbejdsfunktion er præget af en meget tung bureaukratisk administrationspraksis, der betyder at arbejdsopgaverne særligt i forbindelse med dagsordensproduktionen, udarbejdelsen af beslutningsprotokoller, hørings svar og økonomistyring og juridisk afklaring i forbindelse med puljeadministrationen optager det meste af ressourcerne. Ofte skal sekretariaterne således udsende 20-30 sider lange dagsordner til samtlige 23 lokaludvalgsmedlemmer og til tider også de 46

¹⁰ Uddrag fra stillingsannonce til lokaludvalgssekretærposten for henholdsvis Brønshøj-Husum Lokaludvalg og Indre By og Christianshavns Lokaludvalg med ansættelse 1. januar 2009.

suppleanter samt op til flere hundrede siders bilag til medlemmerne af diverse fagudvalg.

For det tredje er der en udbredt frustration over, at de ovennævnte administrative opgaver sker på bekostning af aktiviteter som borgerinddragelse og iværksættelse af mere proaktive aktiviteter. I den forbindelse er mange skuffede over, at de i deres rolle som sekretariatsmedarbejdere har indtaget en rolle primært som administratorer og kun i mindre grad bliver brugt til at rådgive og lave brobygning mellem det lokale og det centrale politiske niveau og forvaltninger. Mange oplever, at deres faglige kompetencer og kendskab og netværk ind i forvaltningerne ikke bliver udnyttet ordentligt. Det sidste er dog meget afhængigt af, hvordan de enkelte lokaludvalg vælger at bruge udvalgssekretæren. Der er således også lokaludvalg, der bruger sekretariatet som en guidefunktion i forhold til forvaltningerne.

15.1.1 KVALITETEN AF OPGAVELØSNINGEN OG SEKRETARIATERNES KOMPETENCER

Det er evaluators indtryk, at lokaludvalgene generelt er tilfredse med deres sekretariater og det arbejde de udfører, omend der kan være brug for en vis forventningsafstemning omkring, hvad sekretariaterne bør håndtere.

Ser man på sekretariaternes ansvarsområder, er det imidlertid også tydeligt, at de har ansvar for en meget bredt sammensat mængde af arbejdsopgaver, der tæller fra økonomistyring, jura, kommunikation, borgerdialog og projektledelse til klassisk udvalgsbetjening.

Mange udvalgssekretærer peger på, at der dermed forventes kompetencer, der normalt ville "dække over flere forvaltninger på Rådhuset", og at det derfor kan være vanskeligt at bestride alle opgaver lige kvalificeret. Problemerne forstærkes af, at der imellem de decentrale sekretariater ikke er megen faglig sparring, og at kontakten til den centrale backup fra Økonomiforvaltningen har fungeret ujævnt i perioder (se senere kapitel 16).

En medarbejder med kvalifikationer indenfor borgerdialog og netværksdannelse (der har været de kvalifikationer, der blev efterspurgt i stillingsopslaget) har ikke nødvendigvis også erfaring med traditionelle forvaltningsopgaver som juridisk vejledning og økonomistyring (ligesom en studentermedhjælp med humanistisk baggrund må påregnes at have problemer som administrator af puljemidlerne). En høj kvalitet i de lokale sekretariaters opgavevaretagelse forudsætter derfor for det første et grundigt oplæringsforløb og for det andet en aktiv backup funktion.

Derfor er det også bemærkelsesværdigt, at der i introduktionsforløbet for nyansatte lokaludvalgssekretærer blot er afsat en time til hvert af punkterne *Introduktion til økonomi for lokaludvalg* og *Introduktion til kommunal styrelseslov*

og jura.¹¹ I evalueringen af introduktionsforløbet efterspørger de nye lokaludvalgssekretærer dog også mere tid til at blive sat ind i disse sager.¹²

Selvom det er evaluators opfattelse, at sekretariatsmedarbejderne gør et godt stykke arbejde, er det svært at se, hvordan man generelt kan sikre en professionel kvalitet i arbejdet med så bredt et ansvarsområde, som sekretariatsmedarbejderne skal dække.

Det er derfor nødvendigt nøje at overveje, hvordan man fremover bedre sikrer opbakning til sekretariaterne og undgår at medarbejdere bruges til opgaver, de ikke er kvalificerede til.

Dette kunne hypotetisk set gennemføres på flere måder:

- Gennem en forbedring af den løbende sparring og efteruddannelse af sekretariatsmedarbejderne, hvilket også indebærer en styrkelse af den centrale backup funktion.
- Gennem en professionalisering af en række af sekretariatsfunktionerne i et eller flere fælles sekretariater, der kunne fungere som professionel support for lokaludvalgssekretariaterne f.eks. i forhold til borgerinddragelse eller puljeadministration.
- Gennem nedlæggelsen af de lokale sekretariater til fordel for ét eller flere fælles sekretariater med henblik på at sikre faglig sparring og professionalisering gennem specialisering.

Hvad end man vælger, er det evaluators vurdering, at det særligt er i forhold til puljeadministrationens juridiske og økonomiske aspekter, at der kan være behov for et kompetenceløft, ligesom en større erfaringsudveksling og idéudvikling i relation til borgerinddragelse er relevant.

15.2. ANSÆTTELSESFORHOLD, ARBEJDSKULTUR OG SAMARBEJDSRELATIONER

Det er Økonomiforvaltningen, der har ansvaret for lokaludvalgene og den ansvarlige kontorchef herfor i Center for Sikker By, har også ledelsesansvaret for såvel lokaludvalgssekretæren som for samtlige medarbejdere i lokaludvalgssekretariaterne. Som ansatte i Økonomiforvaltningen har medarbejderne rettigheder til personalegoder, sundhedsfremmende tiltag, kompetenceudvikling etc. på lige fod med øvrige ansatte i Økonomiforvaltningen. Ligeledes er de som ansatte i Økonomiforvaltningen underlagt forvaltningsloven og de øvrige forpligtigelser, der knytter sig til at være kommunalt ansat.

¹¹ Fælles introduktionsprogram for nye lokaludvalgssekretærer 4. – 29. august 2008.

¹² Evaluering af introforløb for nye LU-sekretærer – august 2008

Lokaludvalgsformanden og lokaludvalgene er således ikke ansættende myndighed og har *"ikke ledelsesret overfor lokaludvalgssekretæren eller øvrige ansatte i lokaludvalgssekretariatet"*. Som det fremgår af notat om Principper for ledelsesfunktionen i lokaludvalgssekretariatene (Økonomiforvaltningen, 24.06.09), skal *"Formanden samarbejde med lokaludvalgssekretæren om lokaludvalgets drift, med henblik på at sikre implementeringen af lokaludvalgets beslutninger"*.

Arbejds miljøet og fortolkningerne af hvordan formandens *"samarbejde med lokaludvalgssekretæren om lokaludvalgets drift"* skal foregå, er meget forskellig fra sekretariat til sekretariat, og samarbejdsrelationerne er i høj grad personbestemte. Her spiller forholdet til formanden, og eventuelt næstformanden, en afgørende rolle, fordi disse står for den daglige kontakt til sekretariatet, mens de øvrige udvalgsmedlemmer generelt er meget lidt orienterede om sekretariaternes arbejdsopgaver.

Et flertal af udvalgssekretærene opfatter deres forhold til formændene som godt og har stor respekt for det store frivillige arbejde, der lægges i lokaludvalgsarbejdet fra formændenes side.

Generelt må det dog konstateres, at sekretariatsmedarbejderne befinder sig i en udsat position, hvor deres dobbelte funktion som ansvarlige for overholdelsen af kommunale regler og bestemmelser med ansvar overfor forvaltningsloven på den ene side, og deres funktion som udvalgsbetjening på den anden, udgør en svær balancegang. De fleste lokaludvalgsmedlemmer og formænd anerkender da også, at særligt udvalgssekretæren sidder i en svær position og let kan blive en *"lus mellem to negle"*. Generelt er det således opfattelsen, at man skal *"have hår på brystet"* for at være udvalgssekretær.

Sekretariatsmedarbejdernes position bliver vanskeligst i de tilfælde, hvor lokaludvalgene i højere grad ser sig selv som modspiller end medspiller i forhold til kommunen. Her kan sekretariatet let blive anset for repræsentanter for kommunens bureaukrati og derfor blive skydeskive for lokaludvalgets generelle frustration over administrative og juridiske begrænsninger, og i værste fald kan dette nærmest udvikle sig til en modkultur, hvor sekretariatet bliver fjenden. Omvendt har det også betydning, hvordan udvalgssekretæren vælger at forvalte sin embedsmandsfunktion. Jo mere pragmatisk, jo færre konflikter.

Ikke overraskende definerer mange af lokaludvalgsmedlemmerne en god sekretariatsmedarbejder som en, *"der er loyal overfor lokaludvalget"*, mens en dårlig omvendt er en, *"der fungerer som forvaltningens forlængede arm, der sidder og siger nej, det kan I ikke få penge til"*. For lokaludvalgene er det således meget vigtigt, at lokaludvalgssekretæren *"er her for at servicere os og ikke stikke os"* – noget, som *"lokaludvalget i høj grad har mulighed for at påvirke"*. Et af midlerne hertil kan f.eks. være holdningen om, at *"det er lettere at opnå tilgivelse end"*

tilladelse", en formulering der går igen i interviewene med både udvalgssekretærer og lokaludvalgsmedlemmer.

Samarbejdsvanskelighederne har ført til alvorligere konflikter i mindst 2 lokaludvalg. Skønt det skal understreges, at samarbejdet de fleste steder ikke er præget af alvorlige konflikter, er det alligevel bemærkelsesværdigt at flere sekretariatsmedarbejdere giver udtryk for, at der *"fra tid til anden anvendes et sprog der er helt uacceptabelt"*, men at man som sekretariatsmedarbejder *"er nødt til at æde den fordi de (lokaludvalgsmedlemmer/formænd) er frivillige"*.

Skønt arbejdskulturen og samarbejdsrelationerne som nævnt er meget forskellige lokaludvalgene imellem, er det relevant at pege på en række principielle problemstillinger, der knytter sig til organiseringen af lokaludvalgenes administrative betjening. Helt grundlæggende må her peges på det dilemma, der ligger i hvem man som udvalgssekretær skal være loyal overfor og repræsentere; et dilemma der er indbygget i selve dobbeltrollen som forvaltningens kontrollant og udvalgenes sekretær. Udover det rent juridiske, viser denne problemstilling sig også som et 'kultursammenstød' mellem en embedsmandskultur og lønarbejderkultur på den ene side, og en aktivist-/frivillig-/ildsjælekultur på den anden, der ofte rummer forskellige samarbejdsformer, kompetencer, motivationer og interesser.

Det er evaluators vurdering, at samarbejdsproblemerne i lokaludvalgssekretariaterne forstærkes af en række øvrige forhold:

For det første betyder den relativt uklare beskrivelse af sekretariatsfunktionens formål og arbejdsområde, herunder reglerne for kompetencefordeling mellem lokaludvalg og sekretariat, at der opstår usikkerhed omkring *'instruktionsretten'*, og dermed hvilke rammer, der ligger for, hvad udvalgene kan forvente, at sekretariatet tager på sig af opgaver.

For det andet og i relation til ovenstående, udgør det store antal projektansatte for puljemidler en potentiel kilde til problemer med hensyn til daglig ledelse, ansættelses-forhold og løsning af eventuelle konflikter. Skønt de projektansatte formelt er ansat af Økonomiforvaltningen og refererer til kontorchefen i Center for Sikker By, er det evaluators opfattelse, at der flere steder foregår en vis magtkamp mellem lokaludvalgsformændene og udvalgssekretariaterne om, hvem der har ledelsesansvar, ansættelsesret etc. i forhold til de puljemiddelansatte. Flere sekretariatsmedarbejdere giver her udtryk for, at de føler sig meget afhængige af, om sekretariatslederen vælger at påtage sig et personaleansvar selvom de formelt ikke er personaleansvarlige. Det er her evaluators vurdering, at der mangler en afklaring af, hvilket personaleansvar, om noget, der påhviler udvalgssekretæren som daglig leder.

For det tredje og mest afgørende, udgør den decentrale organisering af lokaludvalgssekretariaterne i sig selv en kilde til styringsmæssige og

personalepolitiske problemer. De sekretariatsansatte udgør forvaltningens "yderste forpost" som én udtrykker det, og flere udvalgssekretærer kan godt føle sig "meget alene", i fald der opstår konflikter med formændene om fortolkningen af de administrative regler. I den forbindelse giver mange udtryk for at backuppen fra Center for Sikker By bør styrkes, ligesom det er evaluators indtryk, at de månedlige møder mellem udvalgssekretærene ikke er nok til at skabe en egentlig erfaringsudveksling mellem sekretariaterne.

15.3 BETYDNINGEN AF DEN DECENTRALE PLACERING

Den nuværende organisering af lokaludvalgssekretariaterne i decentrale enheder i hver bydel har en række ulemper, som er blevet beskrevet i det ovenstående. Ulemperne omhandler både ressourcemæssige, personalemæssige, styringsmæssige og kompetencemæssige forhold.

Alle lokaludvalgsformænd og hovedparten af lokaludvalgenes medlemmer deler imidlertid den opfattelse, at den decentrale placering af sekretariaterne er af stor betydning for lokaludvalgene, og alle er stærkt imod en nedlæggelse af de decentralt placerede sekretariater til fordel for et eller flere fælles sekretariater.

På trods af de personalemæssige og faglige udfordringer den decentrale placering giver for de sekretariatsansatte, deler stort set alle udvalgssekretærer lokaludvalgenes vurdering på dette punkt og mener, at den lokale placering af sekretariaterne har afgørende betydning for lokaludvalgene. Også de er modstandere af en nedlæggelse af lokalsekretariaterne, men til gengæld kan mange se en fordel i etableringen af en eller flere centrale enheder, der kan bistå med eller overtage nogle af arbejdsfunktionerne.

Lokaludvalgsformændene er mere delte på dette punkt. Mange giver udtryk for, at der kan være visse faglige fordele i en mere professionaliseret backup på udvalgte områder, men generelt frygter man, at en sådan udvikling kan blive første skridt i retning af en afvikling af de lokale sekretariater.

Formændenes argumenter til fordel for de lokale sekretariater slår på tre ting:

For det første, at sekretariaterne har en betydning i relation til bydelens borgere og er med til at synliggøre lokaludvalgene og dermed spiller en rolle i relation til forankringen og opbakningen til lokaludvalget, herunder i forhold til udviklingen af en bydelsidentitet.

For det andet, at den lokale placering gør det nemmere for formænd (og næstformænd) at opretholde den daglige kontakt til udvalgssekretæren og de øvrige ansatte, og at den dermed har en praktisk funktion i forhold til udvalgsarbejdet, der ofte indebærer, at de bruger mellem 20 og 30 timer om ugen oven i deres normale arbejde.

For det tredje, at den lokale placering gør det nemmere at opfange hvilke lokale tiltag og aktiviteter, der præger lokalområdet. Det sidste argument knytter sig særligt til de udvalgssekretariater, der er placeret i kulturhuse sammen med miljøpunkter eller andre steder, hvor der kan sparres med andre lokale initiativer.

Det er evaluators vurdering, at man ikke skal undervurdere betydningen af sekretariaternes placering i bydelene, men at det også i høj grad handler om et ønske fra formændenes side om at bevare kontrollen over sekretariatsfunktionen. Hvad angår sekretariaternes betydning for bydelens borgere er det ikke vurderingen, at den er særlig stor, hvilket også fremgår af evalueringens survey-undersøgelse, der viser, at 30% af borgerne kender til eksistensen af sekretariaterne. Det er evaluators indtryk, at det kun er meget få steder, borgerne opsøger sekretariatet, og her sker det kun i meget begrænset omfang.

Hvis den decentrale placering har positiv betydning, er det således mere i forhold til lokaludvalget selv, hvor det kan være med til at udvikle en identitet omkring lokaludvalget og give en vis status, der kan være motiverende ikke mindst for formændenes arbejde.

Også i forhold til den kontinuerlige kontakt mellem formand og udvalgssekretær er det evaluators vurdering, at den lokale placering spiller en rolle og har en praktisk funktion i forhold til det konkrete arbejde i lokaludvalget.

I forhold til spørgsmålet om sekretariaternes placering må man imidlertid sammenholde fordele og ulemper og foretage en samlet vurdering af hvilken organisering, der er mest hensigtsmæssig.

15.4 FÆLLESSEKRETARIATERNE

De to fællessekretariater blev til som kompromisløsning ved oprettelsen af lokaludvalgene. Fra Borgerrepræsentationen var der lagt op til, at der skulle oprettes ti lokaludvalg som skulle følge bydelsopdelingen i København, men lokale kræfter lagde pres på kommunen, og endte med at få oprettet separate lokaludvalg i henholdsvis Indre By og på Christianshavn og på Vesterbro og i Kongens Enghave. Betingelsen var dog, at der ikke blev afsat ekstra sekretariatsmidler, og at disse lokaludvalg derfor måtte dele sekretariater to og to.

Strukturen på de to fællessekretariater er forskellig. Det ene sted deles man om udvalgssekretæren, mens man det andet sted har to udvalgssekretærer, hvoraf den ene dog også er leder af fællessekretariatet.

Overordnet set er det evaluators indtryk, at fællessekretariatet det ene sted fungerer udmærket, hvilket dels skyldes at det ene af de lokaludvalg det servicerer, i høj grad er selvkørende i forhold til mange af de proaktive og udadvendte aktiviteter. Fællessekretariatet med to lokaludvalgssekretærer er i nogen grad præget af uklarhed og uigennemsigthed i forhold til arbejds- og ansvarsfordeling mellem de to udvalgssekretærer.

Derudover er der forskellige problematikker forbundet til fællessekretariatene.

For det første, at der ikke i det nuværende set up er umiddelbare stordriftsfordele ved at drive sekretariatene sammen. De administrative opgaver er opdelt for de to lokaludvalg og det er derfor i lille grad muligt at spare tid på eksempelvis forberedelse af og opfølgning på møder som følge af den fælles drift. Sekretariatsledere begge steder giver udtryk for at have meget overarbejde som følge af ansvaret i forhold til to lokaludvalg.

Evaluators vurderer dog, at det er mere hensigtsmæssigt med én fælles sekretær, som to lokaludvalg kan dele, frem for at have to udvalgssekretærer på samme sekretariat, da uklarhed om arbejds- og ansvarsfordeling kan forringe effektiviteten i sekretariatet og besværliggøre de øvrige medarbejders virke.

For det andet er det evaluators indtryk, at der begge steder bliver brugt flest ressourcer på det største af de udvalg, fællessekretariatet betjener. Det er naturligt i den forstand at det ene lokaludvalg bidrager med størstedelen af finansieringen til ansættelser fra puljemidlerne, men som en medarbejder udtrykker det: "*der er mindre penge afsat til det ene udvalg, og så bliver det sjovere at lave opgaver for det andet, fordi der er penge*".

Ligeledes er begge sekretariater beliggende i det største lokaludvalgs lokalområde. Begge steder har det været forsøgt at lave kontorpladser i den anden bydel også, men uden den store succes.

Det er evaluators vurdering, at en afklaring i forhold til arbejdsbeskrivelse og ansvarsfordeling er essentiel for fællessekretariatene, i endnu højere grad end i forhold til de øvrige sekretariater. I den nuværende situation er konsekvensen af fællessekretariatene i højere grad end andre steder, at tiden går med det administrative frem for de mere proaktive opgaver – det ene sted som følge af, at der kun er én sekretær, og det andet som følge af den uklare ansvarsfordeling i sekretariatet.

KAPITEL 16 - DEN CENTRALE BETJENING AF SEKRETARIATERNE

16.1 DEN FORMELLE BACKUP FUNKTION

Som backup funktion for de decentrale sekretariater er der afsat midler til rådgivning og opfølgning fra Økonomiforvaltningen herunder konkret assistance til f.eks. udarbejdelse af bydelsplaner m.v. Der er i alt afsat 5,6 mio. kr. til 10 bydele (12 lokaludvalg) svarende til ca. 0,56 mio. kr. pr. bydel (2009 p/l). Midlerne er fordelt mellem Center for Sikker by og Center for Byudvikling, der årligt tildeles henholdsvis 2,0 mio. kr. og 3,6 mio. kr. Midlerne skal anvendes til følgende funktioner, jvf. *Notat om Anvendelse af centrale ØKF midler til lokaludvalgene* (Økonomiforvaltningen, 08.04.09):

- Styring af samarbejdsprocessen mellem Lokaludvalget og Økonomiudvalget om bydelsplanlægningen samt bidrage med faglig viden og input fra kommuneplankontoret til udvikling af bydelsplanlægningen
- Udarbejdelse af kort og materiale vedr. områder i bydelene som er væsentlige i debatten om bydelsplanlægningen
- Opstart af lokaludvalg, indkaldelse af repræsentantskab og afholdelse af valg, varetagelse af sekretariatsfunktionen for lokaludvalget, indtil der er ansat et lokalt sekretariat
- Faglig og processuel rådgivning til lokaludvalgenes sekretariater i forbindelse med udvikling og opstart
- Juridisk rådgivning vedr. kommissorium, opgavesnit, konstituering, mødeafvikling, protokolskrivning m.m. samt eventuel hjælp til lokalisering af lokaludvalg
- Sikre vidensdeling og erfaringsudveksling mellem lokaludvalgene og de lokale sekretariater
- Sekretariatsbetjening af evt. dialogforum mellem lokaludvalgsformændene og overborgmesteren/borgmestrene
- Gennemfører de beslutninger som Borgerrepræsentationen træffer vedr. Lokaludvalg
- Udarbejde årsrapport om udvikling af nærdemokratiet
- Sikre processuelle kobling mellem den lokale politik og den "store politik"
- Ansættelse af lokale sekretariatsmedarbejdere og personaleadministration i øvrigt
- Styring af tilskudsfordeling og kontrol af regnskab

Det er Center for Sikker Bys overordnede opgave at varetage den daglige rådgivning for lokaludvalgene vedrørende juridiske spørgsmål, økonomi, personale og HR, kommunikation m.v. samt at være ansvarlig for den løbende koordinering mellem lokaludvalg, lokaludvalgssekretærer og Rådhuset.

Som det fremgår af ovennævnte notat indebærer Center for Sikker By's rådgivning f.eks. *"afklaring af spørgsmål omkring kommissorium, regulativ, opgavesnit, afvikling af møder, udarbejdelse af indstillinger, og protokoller m.v. Denne rådgivning foregår både skriftligt og mundtligt til lokaludvalgene såvel som forvaltningerne og kommunens politiske niveau"*.

Centret skal desuden være *"ansvarlig for den løbende koordinering og erfaringsudveksling mellem lokaludvalgene, sekretariaterne, forvaltningen og det øvrige politiske niveau – f.eks. i forbindelse med forslag fra lokaludvalgene, eller konkrete aktuelle sager, som vedrører løsninger for enkelte bydele"*.

Center for Sikker By skal også varetage *"den løbende centrale økonomiopfølgning i forhold til udvalgenes budget til sekretariats- og puljemidler. Heri indgår assistance og rådgivning til håndtering af fakturabetaling, kontoplan og øvrige daglige økonomistyring i de enkelte udvalgssekretariater. Desuden indgår kontrol af regnskaber, opfølgning på uddeling af puljemidler m.v., samt assistance til lokalisering af lokaludvalg"*.

I kraft af Økonomiforvaltningens (Center for Sikker By) personaleansvar for alle ansatte sekretariatsmedarbejdere, varetager Centret ligeledes *"den overordnede personaleadministration i forbindelse ansættelser og løbende opfølgning og rådgivning vedrørende løn- og personaleforhold"*.

Centret skal endvidere bidrage med *"løbende med viden og koordinering i forbindelse med udvikling af lokaludvalgenes kommunikationsindsats herunder udvikling af visuel identitet, hjemmeside, presserådgivning og kontakt til lokal presse"*.

I Center for Byudvikling anvendes overordnet set midler dels til bydelsplanlægningen og dels til dialog/kontakt med lokaludvalgene i forbindelse med større byudviklingsprojekter.

16.2 EVALUATORS VURDERING AF DEN CENTRALE BETJENING

Som det fremgår af ovennævnte indtager Center for Sikker By og Center for Byudvikling en vigtig rolle i organiseringen af den administrative organisering af lokaludvalgene. Den decentrale placering af lokaludvalgssekretariaterne og det brede Kommissorium og Regulativ gør ikke denne rolle mindre vigtig.

De fleste lokaludvalg og sekretariater giver udtryk for, at kontakten til Center for Sikker By på Rådhuset er blevet "*forbedret*" i løbet af det sidste år, og at man fornemmer en generel større "*velvilje*" overfor og interesse i lokaludvalgene end tidligere. Det er evaluators opfattelse, at denne udvikling har været en konsekvens af et større fokus på lokaludvalgenes arbejde i Center for Sikker By.

Skønt der ikke er tvivl om, at der i Center for Sikker By lægges et stort arbejde i at betjene de lokale sekretariater, er det imidlertid evaluators indtryk, at det ikke er alle af de oprindelig tiltænkte backup funktioner (jvf. ovennævnte liste), der har fyldt lige meget i serviceringen og rådgivningen af lokaludvalgene, og at man på et overordnet plan må konstatere, at den centrale backup funktion må styrkes på en række områder.

En vigtig forhindring for den løbende kontakt mellem Rådhuset og lokaludvalgene/sekretariaterne har imidlertid været det faktum, at en række problemsager i forbindelse med enkelte udvalg har beslaglagt meget af Center for Sikker By's ressourcer, hvilket i perioder er gået ud over den almene betjening af de øvrige lokaludvalg.

I relation til Center for Byudvikling, der råder over en årlig bevilling på 3,6 mio. kroner til rådgivning, primært i forbindelse med støtte til udvikling af bydelsplaner, har der været en vis usikkerhed i lokaludvalgene om, hvad man har kunnet forvente sig af disse midler i forhold til arbejdet med bydelsplaner. Der er således brug for en tydeliggørelse overfor lokaludvalgene af, hvad de centrale midler anvendes til.

I relation til Center for Sikker By kan man pege på følgende problemstillinger:

Helt overordnet oplever sekretariatsmedarbejderne (og mange af udvalgsmedlemmerne), at der i forvaltningen er et utilstrækkelig kendskab til de problemstillinger og udfordringer, der præger arbejdet i lokaludvalgene, og omvendt også et for lille kendskab i sekretariaterne til, hvad der sker i forvaltningen. Skønt kontakten til Center for Sikker By har svinget meget lokaludvalgene imellem, hvor nogen har mindre kontakt og andre mere, er det evaluators indtryk, at sekretariaternes kontakt til Økonomiforvaltningen typisk har været i forbindelse problemsager i relation til økonomi og juridiske fortolkninger, og mange giver udtryk for, at de føler at Center for Sikker By "*glemmer at medtænke dem*".

I forhold til sekretariatsmedarbejderne handler dette i høj grad om behovet for faglig sparring og om adgangen til kompetenceudvikling og personalepleje, hvor nogle sekretariatsansatte føler sig som et "*b-hold*" i forhold til Økonomiforvaltningens øvrige ansatte. Mange giver således udtryk for, at de savner en bedre faglig og processuel rådgivning og indføring, der er målrettet lokaludvalgsarbejdet og som tager højde for deres decentrale placering. Når man

modtager en mail om, at *"vi går over til elektronisk betaling, det lærer I sikkert ved sidemandsoplæring' så er man virkelig på den"*, som én udtrykker det.

En anden kilde til kritik er, hvad der beskrives som en for ujævn juridisk rådgivning f.eks. i forbindelse med ansættelsesmæssige forhold eller anvendelsen af puljemidler. Mange sekretariater udtrykker således frustration over, at der bliver givet *"forskellige svar på det samme spørgsmål"*, og at fortolkningerne kan skifte over tid.

Det er evaluators vurdering, at denne kritik i mindre grad handler om de juridiske kompetencer i Økonomiforvaltningen, og i højere grad handler om, at Kommissorium og Regulativ for lokaludvalgene på en række punkter er uklare og præget af meget brede formuleringer, hvorfor der i mange tilfælde er tale om en vurdering. Hertil kan tilføjes, at det er Økonomiforvaltningens oplevelse, at der også kan ske en taktisk udnyttelse af det brede fortolkningrum i Regulativ og Kommissorium fra lokaludvalgenes side.

Meget tyder dog på, at der er et behov for at styrke den løbende kontakt mellem lokaludvalgene/sekretariaterne og Center for Sikker By på Rådhuset, og at der muligvis bør gennemføres en form for omorganisering af den centrale backup funktion. Det kunne eventuelt ske i form af oprettelsen af et særligt team i Center for Sikker By, der alene havde Lokaludvalgene som ansvarsområde.

KAPITEL 17 - KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER FOR ORGANISERINGEN AF DEN ADMINISTRATIVE BETJENING

17.1 KONKLUSIONER I RELATION TIL DEN ADMINISTRATIVE BETJENING

Lokaludvalgene er generelt tilfredse med deres sekretariatsbetjening og er glade for den decentrale organisering af sekretariaterne. De juridisk-administrative rammer for lokaludvalgene har imidlertid også resulteret i en situation, hvor sekretariaternes arbejdsfunktion er præget af en omfattende administrationspraksis, der betyder at arbejdsopgaverne særligt i forbindelse med dagsordensproduktion, udarbejdelse af beslutningsprotokoller, økonomistyring og juridisk afklaring i forbindelse med puljeadministrationen, optager det meste af ressourcerne. Dette har været medvirkende til, at meget af det proaktive og borgerrettede arbejde er blevet finansieret af puljemidler.

Lokaludvalgenes nuværende sekretariatsbetjening indeholder derudover en række udfordringer af både styringsmæssig, kompetencemæssig, personalemæssig og ressourcemæssig karakter:

For det første har en uklar opgavebeskrivelse for sekretariatsfunktionen skabt uklarhed omkring hvilke typer af opgaver sekretariaterne skal prioritere, herunder hvilke typer af opgaveløsning lokaludvalgene og lokaludvalgsformændene med rimelighed kan forvente, at sekretariaterne skal udføre.

For det andet har en urealistisk vurdering af ressourcebehovet til administration ført til en permanent anvendelse af puljemidler til administration og ansættelser, der udover at skabe usikre ansættelsesvilkår, også gør det svært at fastlægge retningslinjer for udgifterne til administration og ansættelser.

For det tredje har samarbejdet mellem de decentralt placerede sekretariater og Center for Sikker By været tynget af en række problemsager knyttet til enkelte udvalg, og den generelle backup har været besværliggjort af uklare regler.

For det fjerde har den decentrale placering af sekretariaterne skabt en række udfordringer både af personalepolitisk karakter og i forhold til det meget brede kompetenceområde, som sekretariaterne skal dække: jura, økonomi, kommunikation, netværks- og borgerrettede aktiviteter samt administration. Dette har efter evaluators vurdering ført til en situation, hvor det har været svært at skabe kvalitet i opgaveløsningen.

Endelig har den nuværende organisering af lokaludvalgsbetjeningen i 10 decentralt placerede sekretariater været medvirkende til, at lokaludvalgenes

samlede udgifter til administration udgør en relativt høj andel af det samlede budget for lokaludvalgene, nemlig ca. 25 mio. DKK ud af 55,5 mio. kr., hvis udgifterne til den centrale backup i Økonomiforvaltningen (5,6 mio.) og den andel af puljemidlerne (6,5 mio.) der anvendes til administration medregnes.

Det er evaluators vurdering, at disse problemstillinger bør give anledning til en reorganisering af lokaludvalgenes sekretariatsbetjening med sigte på at lette den administrative byrde og således frigøre ressourcer til proaktive og borgerrettede aktiviteter.

17.2 ANBEFALINGER I RELATION TIL DEN ADMINISTRATIVE BETJENING

En eventuel omorganisering og justering af den administrative betjening af lokaludvalgene bør ske på baggrund af en overordnet politisk afklaring af, hvad visionen for det lokalpolitiske arbejde fremover skal være, herunder hvilken rolle man ser lokaludvalgene spille heri. Skal man vurdere hvordan den administrative betjening bedst organiseres, er det således afgørende, at man tager afsæt i en politisk præcisering af formålet med lokaludvalgene, og herunder en præcisering af målsætningen med aktiviteter som uddeling af puljemidler, afgivelse af høringsvar, borgerinddragelse og borgerrettede aktiviteter.

Anbefalinger der kræver ændringer af Kommissorium og/eller Regulativ:

- At der etableres et eller flere kompetencecentre: De decentralt placerede sekretariater bibeholdes, men omstruktureres, således at der fremover flyttes ressourcer over i et eller flere kompetencecentre, der delvist kan overtage en række af de opgaver, der pt. belaster sekretariaterne mest ressource- og kompetencemæssigt: juridiske og økonomiske aspekter af puljeadministrationen; udarbejdelse, kopiering og udsendelse af dagsordner og beslutningsprotokoller
- At der etableres en enhed med speciale i borgerinddragelse: Under kompetencecentrene oprettes en særlig enhed med ansvar for at konceptudvikle borgerinddragelsesredskaber. Denne enhed skal tilbyde og udføre borgerinddragelsesopgaver i samarbejde med de lokale sekretariater, lokaludvalgene og fagforvaltningerne, bl.a. Teknik- og Miljøforvaltningen.

Anbefalinger, der kan gennemføres indenfor det nuværende kommissorium og regulativ

- At der sker en præcisering af sekretariaternes opgavebeskrivelse, der tydeliggør, hvilke opgaver sekretariaterne skal prioritere, herunder en afklaring af hvilke typer af opgaveløsning lokaludvalgene og lokaludvalgsformændene med rimelighed kan forvente, at sekretariaterne skal udføre
- At der sker en revurdering af ressourcebehovet til administration med henblik på at undgå den nuværende situation, hvor der permanent anvendes puljemidler til administration
- At der, eventuelt i forbindelse med oprettelsen af kompetencecentre, etableres en forbedret backup funktion i Økonomiforvaltningen, eventuelt i form af et særligt team med lokaludvalgene som eneste arbejdsområde, ligesom anvendelsen af de centrale midler afsat til rådgivning af lokaludvalgene fremover gøres mere transparent.

DEL V – LOKALUDVALGENES SYNLIGHED

KAPITEL 18 – KOMMUNIKATION OG SYNLIGHED

18.1 DE FORMELLE RAMMER

Der er ikke som sådan formelle retningslinjer omkring lokaludvalgenes arbejde med synlighed og kommunikation. Dog rummer Regulativet forordning omkring bekendtgørelse af hhv. afholdelsen af ordinære møder (§ 8, stk. 1) og ekstraordinære møder (§8, stk. 2) samt forordning omkring offentliggørelse af såvel sager til behandling på møder som udskrift af beslutningsprotokoller (§ 8, stk. 7) et eller flere steder i bydelen samt på www.kk.dk.

Herudover er kommunikation og synlighed en integreret del af lokaludvalgenes forpligtelser på borgerinddragelse og dialogskabende virksomhed, som behandlet i Del II. Hermed bliver kommunikation og synlighed indirekte en forudsætning for at varetage lokaludvalgets virke som pålagt i hhv. Kommissorium og Regulativ. Med andre ord, kan lokaludvalgene ikke siges at leve op til deres rolle uden at have en aktiv kommunikation og synlighedsindsats rettet mod bydelens borgere.

18.2 PRAKSIS I LOKALUDVALGENE: SYNLIGHED OG KOMMUNIKATION

Alle lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater er optaget af den borgerrettede kommunikation, dels som information og oplysning om lokaludvalget og dets virke generelt og dels som annoncering af konkrete begivenheder og arrangementer. Lokaludvalgene bruger samlet 19% af deres midler under egne projekter til kommunikationsposter, og flere sekretariater har ansat en medarbejder til delvist eller helt at fokusere på de kommunikative opgaver.

Fire lokaludvalg har udarbejdet en egentlig kommunikationsstrategi, mens to er i gang med at udarbejde en. De resterende seks lokaludvalg har ikke en nedfældet strategi for deres kommunikative arbejde. Kommunikationsstrategierne varierer i form og omfanget af strategierne er alt fra 1-10 sider.

Lokaludvalgene bruger typisk deres kommunikationsstrategier til at formulere de overordnede formål for deres eksterne kommunikation og opliste de kanaler, de vil benytte til at nå disse mål. Et lokaludvalg skiller sig dog ud ved at have en meget udførlig og konkret strategi indeholdende overvejelser om forskellige målgrupper og interesser samt modeller for forskellige 'kommunikationspakker' til varierende typer af begivenheder. Herudover opererer denne også eksplicit med målsætning om, at lokaludvalgets kommunikationsstrategi skal være med til at forbedre bydelens interne kommunikation, nærdemokrati og skabe grundlag for udvikling i lokalområdet.

Indholdet i kommunikationsstrategierne er meget enslydende mht. temaer og fokusområder med borgerkontakten som det altoverskyggende tema. I kontakten til borgerne vægtes ofte brugen af netværk og ressourcepersoner i nærområdet. Samtidig er det vigtigt for lokaludvalgene, at deres kommunikationsstrategier er interaktive og dialogbaserede – kommunikation skal gå begge veje. En vigtig dimension i borgerinddragelsen er desuden at ramme nye målgrupper. Derfor fokuserer flere på at afsøge nye kommunikationsveje og at fange borgerne, hvor de færdes til hverdag.

Som mål for kommunikationen er der fem hovedpunkter, der går igen:

- At blive synlige i bydelen, så man kan skabe samarbejde med og kontakt mellem aktører i bydelen
- At styrke nærdemokratiet ved at nå ud til flere forskellige målgrupper
- At skabe et videngrundlag til egne projekter
- At skabe udvikling i bydelen
- At være formidlende bindeled mellem borgere og BR-politikere

Sekretariatsressourcerne bliver ofte brugt til at synliggøre lokaludvalget via en bred vifte af kommunikationskanaler. Fælles for dem er hjemmesiden oprettet i Københavns Kommunes skabelon, som i store træk indeholder de samme oplysninger, bl.a. præsentation af lokaludvalget, dets opgaver, visioner, medlemmer og arbejdsgrupper, nyheder fra bydelen og udvalget, en kalender over kommende arrangementer, hørings svar, fotos fra tidligere arrangementer, status på bydelsplanerne, oversigt over projekter og hjælp til ansøgning af puljemidlerne, kriterier for projekter, ansøgningskemaer, tidsfrister, hvilke projekter, der har været støttet etc.

Derudover benytter lokaludvalgene sig af en række forskellige kommunikationskanaler:

- Bydelsaviser – udgivet af lokaludvalgene selv
- Lokalaviser
- Foldere, plakater, flyers, balloner m.m.
- Facebook
- Debatfora
- Kampagner i forbindelse med særlige begivenheder f.eks. bydelsplanerne

- Elektroniske nyhedsbreve – nyheder fra lokaludvalget med link til hjemmesiden og historier om og tips til puljeansøgning
- Borgerpaneler og borgermøder
- Udstillinger
- Bydelsbaser, der skaber overblik over aktiviteter, foreninger, sociale tilbud, netværk, projekter og institutioner i lokalområdet

18.2.1 UDVIKLINGEN I SYNLIGHED

Overordnet set er det vurderingen fra lokaludvalgene og fra lokaludvalgssekretariaterne, at der med tiden er sket en positiv udvikling i deres synlighed i forhold til borgerne. Samtidig er der dog også en klar bevidsthed om, at det er et område, hvor de langt fra er nået i mål, og hvor der skal arbejdes kontinuerligt for at nå ud til borgerne. Der er en forventning om, at levetid betyder en del for synligheden, forstået på den måde, at jo længere tid lokaludvalget har været aktivt, desto mere synlige og desto flere vil kende til dem. Som nedenstående afsnit vil vise, er dette dog ikke noget, der nødvendigvis bliver bekræftet af surveyen blandt københavnske borgere. Ligeledes er det oplevelsen, at dels bydelsplanarbejdet og dels mere spektakulære sager på godt og ondt skaber mere omtale og dermed større synlighed.

De primære tegn på en positiv udvikling er generelt flere henvendelser fra borgere til lokaludvalgene, flere deltagende ved den sidste runde af Repræsentantskabsmøder samt en stigning i antallet af ansøgninger til puljemidler. Dette fortolkes som indikatorer på, at flere er blevet opmærksomme på, at lokaludvalgene findes og på lokaludvalgenes mandat og muligheder.

18.2.2 REDSKABER TIL SYNLIGGØRELSE OG KOMMUNIKATION

Lokaludvalgets midler til synliggørelse er for langt de fleste vedkommende trykte medier og elektroniske medier. Mange lokaludvalg har en egen avis eller nyhedsbrev, som distribueres til alle bydelens borgere, og dermed er en direkte informationskilde til borgerne om lokaludvalget. Herudover dækkes mange lokaludvalg også regelmæssigt i de eksisterende lokalmedier. Endelig er der i forskelligt omfang udarbejdet foldere og informationsmaterialer til uddeling og opsamling f.eks. på biblioteker, ved arrangementer m.v.

Elektronisk har alle lokaludvalg en hjemmeside, som i varierende grad bruges som nyheds- og kontaktflade udover det obligatoriske materiale omkring organisation, dagsordener og beslutningsreferater. Der er dog generelt set stor utilfredshed med kravet om at skulle underlægges den centrale KK-skabelon – dels i forhold til tekniske begrænsninger og dels – og primært – i forhold til begrænsninger i udtryk og identitet. Der er enighed om, at det er en tids- og ressourcekrævende opgave, og mens nogle har valgt at prioritere dette, erkender andre, at det ikke står øverst i prioriteringen.

Derudover eksperimenteres der lokalt med forskellige tiltag, f.eks. blogs, Facebookgrupper og strategisk placerede opslag i bydelen. Det er dog tiltag, der enten ikke er systematiske eller som er under udvikling, og som derfor er svære at vurdere effekten af.

KAPITEL 19 – SURVEY BLANDT KØBENHAVNSKE BORGERE

I forbindelse med evalueringen har Als Research gennemført en survey via Kultur- og Fritidsforvaltningens Borgerpanel. Surveyen er foretaget af Catinét i tidsrummet 21. juni – 5. juli 2010 og er sendt ud til alle panelets 2000 respondenter. Der blev modtaget 743 gyldige besvarelser, svarende til en svarprocent på 37. Omdrejningspunktet for spørgsmålene har været synlighed, viden, kendskab og holdninger til lokaludvalget.

I det følgende gives en profil af respondentgruppen og herefter opsummeres hovedresultaterne. Der henvises desuden til bilag 3 for surveyens resultater, dels samlet og dels opdelt på de enkelte bydele.

19.1 PROFIL AF RESPONDENTGRUPPEN

De 743 besvarelser i surveyen er afgivet af en respondentgruppe med følgende karakteristika:

- Køn: 46 % mænd og 54 % kvinder
- Alder: 22% under 30 år, 25% 30-39 år, 17% 40-49 år, 25% 50-64 år og 11% 65 år og ældre
- Beskæftigelse: 14% under uddannelse, 61% i arbejde, 7% selvstændige, 4% arbejdsløse og 14% pension/efterløn
- Højeste uddannelse: 5% grundskole, 9% erhvervsuddannelse, 8% gymnasial uddannelse, 72% videregående uddannelse (kort, lang, mellem) og 7% andet
- Husstandens årlige indtægt før skat: 11% under 150.000, 10% 150.000-249.999, 23% 250.000-399.999, 17% 400.000-599.999 og 32% 600.000 og derover. Herudover 8% ved ikke/ønsker ikke at svare
- Civilstatus: 60% bor med ægtefælle/samlever og 40% uden ægtefælle/samlever
- Hjemmeboende børn: 34% ja og 66% nej
- Fødeland: 95% er født i Danmark, 5% er født i et andet land

- Oprindelse: 91% med begge forældre født i Danmark, 3% med begge forældre født i et andet land, 6% med den ene forælder født i et andet land
- Boligforhold: 38% ejerbolig, 31% andelsbolig og 31% lejebolig (samlet set bor tre fjerdedele i lejlighed)
- Oftest benyttet transportform: 22% bil, 16% offentlig transport, 58% cykel, 3% går

Ud fra Borgerpanelets vanlige inddeling i 10 bydele, fordeler respondenterne sig jævnt ud over alle. Det betyder dog samtidig, at bydelene Christianshavn og Indre By samt Kgs. Enghave og Vesterbro har et lavere antal besvarelser end de øvrige. Særligt tallene for Kgs. Enghave (1%) og Christianshavn (2%) er meget små.

Som det fremgår af bilag 3 er respondentgruppen generelt set ganske repræsentativ for københavnske borgere, dog med et par enkelte biases.

For det første er den adspurgte respondentgruppe i surveyen generelt højere uddannet end gennemsnittet i Københavns Kommune (og har tilsvarende flere i højindkomstgruppen og bosiddende i ejer- frem for lejebolig). Dette kan formentlig forklares med rekrutteringen af Borgerpanelet, som dels er huset af Kultur- og Fritidsforvaltningen og dels er internetbaseret. Den metodiske følge heraf vil være, at respondentgruppen forventeligt dels vil være mere aktive i kulturlivet og dels i højere grad end gennemsnittet vil være brugere af nyhedsmedier såvel elektroniske som trykte.

For det andet er der en bias i etnisk baggrund, hvor der i surveyens respondentgruppe er en lavere andel af personer med anden etnisk baggrund sammenlignet med København generelt. Den metodiske følge heraf er tilsvarende ovenstående: dels at der må forventes en enten højere eller som minimum en tilsvarende grad af foreningsdeltagelse blandt respondentgruppen, og dels at der er et højere forbrug af de danske elektroniske og trykte medier.

19.2 RESULTATER FRA SURVEYEN

19.2.1 KENDSKAB TIL LOKALUDVALGENE

Hvis man ser på den samlede besvarelsesprofil, angiver tre fjerdedele, at de *ved, at der eksisterer lokaludvalg i København*. Dvs. kun en fjerdedel angiver ikke at vide det. Til gengæld angiver en tilsvarende andel, at dette kendskab er mindre godt eller dårligt.

Lidt anderledes forholder det sig på spørgsmålet om kendskab til det konkrete lokaludvalg i respondentens egen bydel. Her svarer godt halvdelen, at *de ved, at lokaludvalget eksisterer* – og knap halvdelen dermed, at de ikke gør. Omkring tre fjerdedele tilkendegiver samtidig, at dette kendskab er *mindre godt* eller *dårligt*.

Næsten alle respondenter angiver at have deres kendskab fra de lokale medier, f.eks. *lokalavisen* (88%). Herudover er der 10%, som (også) kender til lokaludvalgene fra en *forening*, som de er medlem af. Endelig angiver 10% kendskab gennem *arrangementer*, som lokaludvalget har arrangeret og 10% gennem arrangementer, lokaludvalget har støttet. Næsten alle (89%) hører om bydelens lokaludvalg *jævnligt* (33%) eller *sjældent* (56%).

19.2.2 VIDEN OG MENING OM LOKALUDVALGENE

I surveyen er der spurgt til tre konkrete oplysninger omkring lokaludvalgene: nemlig viden om, at *man kan søge støtte til lokale aktiviteter*, viden om at *lokaludvalgene afgiver høringsvar på bydelens vegne* samt viden om, at *lokaludvalget har et lokalt beliggende sekretariat*:

- 36% ved, at man kan søge lokaludvalget om midler, mens 64% ikke ved det.
- 41% ved, at lokaludvalgene afgiver høringsvar, mens 59% ikke ved det.
- 30% ved, at lokaludvalget har et lokalt sekretariat beliggende i bydelen, mens 70% ikke ved det.

Samlet set er det altså omkring to tredjedele af respondenterne, der *ikke* har kendskab til hverken støttemuligheder, afgivelse af høringsvar og det lokale sekretariat.

Derudover er respondenterne adspurgt om henvendelse og engagement i lokaludvalget. Her svarer 2%, at de *har henvendt sig til deres lokaludvalg*, mens 35% dog *kunne forestille sig at gøre det* og kun 22% svarer direkte nej til at ville henvende sig. Få lokaludvalg afviger statistisk signifikant i denne sammenhæng.

Generelt set er der ikke mange af respondenterne, der kunne forestille sig selv at engagere sig i lokaludvalget: 15% angiver, at det kunne de, 55% at det kunne de ikke og 30% ved ikke.

19.2.3 OPLEVELSE AF OG HOLDNING TIL POLITISK REPRÆSENTATION I KØBENHAVN

For at få viden om borgernes syn på behovet for lokaludvalg i København, er der i surveyen stillet en række spørgsmål, der omhandler deres *oplevelse af at være repræsenteret* på forskellige niveauer samt deres holdning til behovet herfor. Endelig er der også spurgt til deres *tilhørsforhold som borger* i København.

Oplevelsen af at være repræsenteret i enten Borgerrepræsentationen eller lokaludvalget er generelt meget lavt for respondenterne. Kun 13% føler sig i *meget høj grad* eller i *høj grad* repræsenteret i Borgerrepræsentationen, mens det tilsvarende tal er 5% for at føle sig repræsenteret i sit lokaludvalg. Herover oplever 28% i *mindre grad* eller *slet ikke* at være repræsenteret i Borgerrepræsentationen og tilsvarende 33% i lokaludvalget. I forhold til lokaludvalgene er der generelt en stor andel, der svarer, at de *ikke ved det* (42% vs. 11% *ved ikke* i forhold til Borgerrepræsentationen). Det kunne med andre ord tyde på, at det manglende kendskab og den begrænsede synlighed gør det vanskeligt overhovedet at forholde sig til spørgsmålene for respondenterne.

På spørgsmålet om, hvorvidt der er *behov for et lokalt politisk niveau som supplement til Borgerrepræsentationen i København*, er der igen en stor andel, der har svært ved at forholde sig til det (*ved ikke* 29%) eller som er mere indifferente (*i nogen grad* 21%). 27% mener, at der i *meget høj grad* eller i *høj grad* er et behov, mens 22% mener, at der i *mindre grad* eller *slet ikke* er et behov. Valby adskiller sig her ved at have en markant højere andel, der mener, at der er behov for et lokalt supplement til Borgerrepræsentationen, nemlig 44%.

Blandt de respondenter, der mener, at der er et behov, er der yderligere spurgt ind til, hvilke funktioner det lokale niveau skal varetage. Følgende er en opsummering heraf:

- 85% peger på funktionen som *talerør for lokale synspunkter i forhold til kommunen/BR* (Vanløse adskiller sig her ved, at markant flere – 100% - peger på denne funktion)
- 81% peger på funktionen at *støtte og igangsætte aktiviteter i bydelen* (Bispebjerg adskiller sig her ved at markant flere – 96% - peger på denne funktion)
- 49% peger på funktionen at *gøre bydelen mere synlig i København* (Bispebjerg og Valby adskiller sig her ved, at markant flere – hhv. 72% og 64% - peger på denne funktion, og Amager Øst ved, at markant færre – 33% - peger på denne funktion)
- 47% peger på funktionen at *være politisk vagthund i forhold til BR* (Indre By adskiller sig her ved, at markant flere – 70% peger på denne funktion)

- 46% peger på funktionen *formidling af kommunens politik til bydelens borgere* (Brønshøj-Husum og Vesterbro adskiller sig her ved, at markant flere – hhv. 86% og 64% peger på denne funktion)

På spørgsmålet om, hvorvidt lokaludvalget så opfylder disse behov, er der igen en stor andel, der enten *ikke ved det* (51%) eller svarer *i nogen grad* (31%). Mere klart tilkendegiver 7%, at lokaludvalget i *meget høj grad* eller i *høj grad* dækker behovet, mens 11% svarer at de i *lille grad* eller *slet ikke* gør det. Her skiller Østerbro sig som den eneste bydel signifikant ud ved, at 22% svarer i *lille grad* eller *slet ikke*.

I forhold til repræsentation er respondenterne ydermere blevet bedt om at svare på, om lokaludvalgene gør en *positiv forskel i København*. Her angiver 10%, at de i *meget høj* eller *høj grad* gør en forskel, mens 15% angiver i *lille grad* eller *slet ikke*. Over halvdelen *ved ikke* (52%).

Endelig er respondenterne blevet udbedt svar på deres *følelse af tilhørsforhold*. Her angiver 30%, at de føler sig *mest som københavnere*, 23% at de føler sig *mest knyttet til deres bydel*, og 38% at de føler sig *lige stærkt knyttet til bydelen og til København* som sådan.

19.3 PROBLEMSTILLINGER OG UDFORDRINGER

Den primære problemstilling, der knytter sig til synlighed, er synlighed som forudsætning for at kunne opfylde bindeledsfunktionen mellem Borgerrepræsentationen, lokaludvalget og borgerne. Bindeledsfunktionen er på mange måder kilden til lokaludvalgenes legitimitet, og det er en oprigtig udfordring, hvis synligheden af lokaludvalgets eksistens og arbejde er sparsom.

Som surveyen viste, er det cirka halvdelen af de adspurgte, der kender til deres bydels lokaludvalg. Dette er væsentlig under den andel, der angiver at vide, at der findes lokaludvalg i København. Der er således en afstand mellem den generelle viden og det konkrete kendskab, hvilket kan tyde på, at der for lokaludvalgene ligger en opgave i at få markedsført sig bedre og bredere i bydelene.

På spørgsmålene omkring behovet for lokal repræsentation samt vurderingen af, om lokaludvalgene så opfylder disse, er der meget store andele af 'ved ikke', helt op til halvdelen af respondenterne. Dette må også ses i lyset af den manglende synlighed. Det er rimeligt at antage, at en større synlighed og et bredere kendskab ville give langt flere konkrete tilkendegivelse af både positiv og negativ karakter.

Andelen af respondenter, der angiver at kende til muligheden for at søge midler i lokaludvalgene (36%), og at lokaludvalgene afgiver hørings svar (41%) er til gengæld relativt høj, og det kunne tyde på, at den del af lokaludvalgets formidling

når borgerne til trods for, at det kun er en del af deres samlede portefølje og profil.

De fleste lokaludvalg er vidende om, at der ligger en stor udfordring i at nå bredere ud til bydelens borgere. Netop de punkter, som surveyen fremhæver som de vigtigste funktioner for en lokal repræsentation, fordrer da også en synlig profil for lokaludvalget, nemlig at agere talerør og at igangsætte aktiviteter. Af de angivne muligheder, er det de to funktioner, der i højst grad involverer en direkte og aktiv kontakt til og inddragelse af borgere.

Samtidig viser surveyen også, at prioriteringen af at synliggøre sig i lokale medier er en rigtig strategi, da det er den primære kilde til folks kendskab til lokaludvalgene.

DEL VI - BEST PRACTICE

KAPITEL 20 – GODE EKSEMPLER TIL INSPIRATION

Nedenstående er en opsamling på gode eksempler fra lokaludvalgene. Eksemplerne illustrerer gode og nytænkende tiltag og tilgange, hvor de forskellige parter har ageret proaktivt i forhold til en konkret politisk sag, samarbejde og netværk, kortlægninger, alternativ borgerinddragelse m.v.

LOKALUDVALG I KOORDINATORROLLEN FOR STORSTILET PROJEKT PÅ AMAGER STRAND

Amager Øst Lokaludvalg har i foråret 2010 fungeret som koordinator for en arbejdsgruppe bestående af en lang række forskelligartede, eksterne samarbejdspartnere omkring opførelsen af et Vandforsamlingshus på Amager Strand. Vandforsamlingshuset skal fungere som et samlingspunkt for brugere af stranden. I processen har mange forskellige interessenter været inde over med hvert deres projekt, som i efteråret 2010 bliver kogt ned til én samlet projektbeskrivelse.

Eksempelet viser lokaludvalgets koordinerende potentiale, hvor de har grebet muligheden for at danne et overblik over projekter i bydelen og ensrette fokus og samarbejde med eksterne partnere om storstilede projekter, som givetvis ikke kunne realiseres uden en koordineret indsats, og som kunne risikere direkte at modarbejde hinanden.

VALBY LOKALUDVALG SOM PRIMUS MOTOR FOR NETVÆRKSdannelse I BYDELEN

Valby Lokaludvalg har skabt en række netværk i bydelen, som samarbejder på kryds og tværs af interesser. Repræsenterede områder er f.eks. skole, sundhed, ældre, idræt, integration, bolig og handicap. Et netværk på skoleområdet består f.eks. af bestyrelsesmedlemmer og ledere fra Valbys skoler, og i et netværk indenfor integrationsområdet sidder både ansatte og frivillige fra de forskellige integrationsprojekter i Valby. Via netværkene laver Valby Lokaludvalg et stort kortlægningsarbejde i forhold til, hvilke ressourcer områderne repræsenterer. Medlemmerne i et netværk kan desuden koordinere bydelens tilbud, således at der ikke er overlap. Netværkene betyder desuden, at lokaludvalget hurtigt kan nå ud til specifikke interessenter i forbindelse med f.eks. høringer.

VALBY MOVES – DEN KULTURELLE FRIZONE PÅ TOFTEGÅRDSPLADS

Omdannelsen af Toftegårdsplads til en kulturel frizone er et eksempel på, hvordan lokale kræfter for få penge kan løfte byudvikling og samarbejde, som ellers ikke har været mulig. Toftegårdsplads har længe været et omdiskuteret emne i Københavns Kommune. For at udfylde ventetiden for den fremtidige, gennemgribende og helhedsorienterede renovering af pladsen, har Valby Lokaludvalg valgt at igangsætte Valby Moves. Projektet skal ses som en midlertidig kulturel Frizone, hvor borgerne i Valby og resten af København kan slå sig løs med sociale og kreative aktiviteter. Valby Lokaludvalg har set potentiale i de uudnyttede ressourcer som Toftegårdsplads rummer og er hurtigt gået sammen med andre lokale aktører. Det er et godt eksempel på, dels hvordan lokaludvalget har skabt sig indflydelse og fundet en åbning, hvor de også kan tale ind i en større københavnsk ramme, og ligeledes hvordan kendskab til og overblik over lokalområdet kan skabe en dynamisk udvikling.

SOCIAL KORTLÆGNING DANNER FUNDAMENT FOR DEN SOCIALE INDSATS I VANLØSE

Under parolen: I Vanløse har vi det godt – eller har vi? udarbejdede Vanløse Lokaludvalg i 2008 en Social Hvidbog. Den sociale kortlægning har spillet op af Vanløses samlede bydelsplan, som bl.a. arbejder for at betragte mangfoldighed mellem menneskers køn, alder og etnicitet som en styrke, der kan bruges aktivt til at skabe sammenhængskraft i bydelen. For at indfri denne målsætning har lokaludvalget fået kortlagt kendte og ukendte sociale problemstillinger samt spurgt ind til borgernes behov og ønsker for deres lokalområde. Hvidbogen danner i dag grundlag for lokaludvalgets sociale arbejdsgruppe. Den har bl.a. betydet, at det i dag er muligt at målrette de sociale tilbud som udbydes i Vanløse.

Hvidbogen indeholder udover beskrivelserne af flere borgergrupper og deres ønsker også en vejledning til netværk, eksisterende tilbud og frivillige organisationer i bydelen. Hvidbogen, som er udarbejdet af en studerende, viser desuden, at anvendelig og relevant viden kan indsamles for overskuelige midler.

SYSTEMATISK OG AKTUEL BORGERINDDRAGELSE PÅ CHRISTIANSHAVNERMØDERNE

I Christianshavns Lokaludvalg har man via de månedlige Christianshavnermøder sikret en systematisk og løbende borgerinddragelse. Dette gøres ved dels at satse på intensiv PR i forbindelse med møderne, dels ved at lægge møderne på en fast dag, fast sted og fast tidspunkt hver måned. Endelig er møderne opdelt efter en toleddet struktur, således at mødets første del omhandler et aktuelt tema, hvor publikum får mulighed for at gå i dialog med et panel af ansvarlige politikere, embedsmænd og uafhængige eksperter. Anden del af mødet gennemgår aktuelle høringsager, således at det vil være undtagelsen, at Christianshavns Lokaludvalg afgiver et hørings svar uden borgerinddragelse på et Christianshavnermøde.

Den konsekvente annoncering, tidsplan og variation i temaerne sikrer et stærkt fremmøde af forskellige borgere med ca. 30-100 deltagere fra gang til gang.

LOKALUDVALGSAMBASSADØRERNE GIVER SYNLIGHED TIL BRØNSHØJ-HUSUM LOKALUDVALG

Brønshøj-Husum Lokaludvalg har etableret et korps af lokaludvalgsambassadører, som via en lille frivillig indsats øger lokaludvalgets synlighed i bydelen og spreder information om kommende arrangementer. Ambassadørerne er lokale butikker, institutioner, grundejerforeninger, boligselskaber og privatpersoner, som har lokaludvalgets nyhedsbrev hængende på et synligt sted, f.eks. i et butiksvindue, på en opslagstavle eller et plankeværk. Lokaludvalget leverer en ens aluminiumsramme til alle til enten inden- eller udendørs brug.

Hovedmålet med ambassadørkorpset er at øge lokaludvalgets synlighed og formidle information til grupper, som sjældent eller aldrig læser lokalaviser, f.eks. børnefamilier eller mennesker, som kun arbejder i bydelen. Ved at have lokaludvalgets nyhedsbrev hængende signalerer ambassadørerne engagement og et tilhørsforhold til bydelen. Samtidig er de med til at sprede information om nyheder og aktiviteter i bydelen, som på kort eller lang sigt kommer dem selv til gavn i form af øget aktivitet i lokalområdet.

I Brønshøj-Husum er der foreløbig 24 lokaludvalgsambassadører, og tallet er stigende i takt med at konceptet udbredes. Dette eksempel viser, at PR, information og synlighed kan skabes ved en minimal indsats som både kommer borgere og lokaludvalg til gode.

DE UNGE I BISPEBJERG FÅR DERES EGEN BYDELSPLAN

Børne- og Ungdomsudvalget i Bispebjerg Lokaludvalg har arbejdet med, at bydelen som den første i København får en Unge-bydelsplan. Ungebydelsplanen skal skabe fælles retning og mål for alle, der arbejder med unge i Bispebjerg. Udarbejdelse af planen skal ske i regi af et forpligtende samarbejdsforum mellem lokale aktører på ungeområdet både på forvaltnings- og institutionsniveau. Planen, som tager udgangspunkt i eksisterende lokalt arbejde, skal kunne bidrage til et bedre overblik over såvel indsatsen som tilhørende økonomi. Den inddeles i tre hovedområder: Det opsøgende arbejde over for udsatte unge, job og uddannelsesmuligheder til unge samt styrkelse af den fusionerede Tagensbo Skole.

Arbejdet med Unge-bydelsplanen går snart i gang og til efteråret 2010 skal forslaget til konceptet ligge klar.

LOKALUDVALG SOM BINDELED MELLEM BORGERREPRÆSENTATIONEN OG BORGERNE I UNGDOMSHUSSAG

I ungdomshussagen fra foråret 2008 fungerede det nyoprettede Bispebjerg Lokaludvalg som aktivt bindeled og forhandlingspartner mellem Københavns kommunes Borgerrepræsentation og lokalområdets borgere.

Efter en længere periode med intensiv offentlig debat og politiske forhandlinger blev forslaget om at placere et ungdomshus på Dortheavej og planen 'Lidt mere Nordvest' sendt i høring i Bispebjerg Lokaludvalg. Lokaludvalget endte efter aktive og intense forhandlinger med at anbefale og støtte forslagene, som Borgerrepræsentationen efterfølgende vedtog.

De to forslag kombinerer placeringen af et ungdomshus på Dorteavej med indsatser, der kan styrke kulturlivet, trafik- og transportforholdene og det kriminalpræventive arbejde i området.

Ungdomshussagen er et godt eksempel på den synergieffekt, der kan opstå, når et lokaludvalg går ind i en politisk sag. Udvalget fungerede som talerør for beboerforeninger og borgere, de arrangerede og faciliterede borgerinddragelse og indgik i forhandlinger med Borgerrepræsentationen, således at bydelen sammen med det omdiskuterede ungdomshus nu også har fået midler til at opføre bl.a. et nyt bibliotek.

Bispebjerg Lokaludvalg har i dag fået sænket gennemsnitsalderen, da flere af de unge fra Ungdomshuset på Dortheavej har engageret sig og således er opmærksomheden omkring lokaludvalget altså nået ud til en målgruppe, som før ikke var stærkt repræsenteret i kommunale og institutionelle fora.

I INDRE BY ARBEJDER DE SAMMEN OM NATTELIVET

Indre By Lokaludvalg har via arbejdet fra Lokalrådet og de borgerhenvendelser, der har været om problemerne med et meget støjende og svinende natteliv, taget initiativ til en arbejdsgruppe for både beboere og erhvervsdrivende.

Formålet er i fællesskab at finde holdbare løsninger på de konkrete problemer, der er i nattelivet. Der handler om at erkende, at der kan være forskellige interesser og holdninger. Erfaringerne fra arbejdsgruppen kan bruges til i fællesskab til at blive klogere og finde holdbare, fælles løsninger, som alle parter tager ejerskab for. Som facilitator af arbejdsgruppen sikrer lokaludvalget, at alle

berørte stemmer bliver hørt, hvilket bidrager til et forbedret nattelivsmiljø både for gæster, beboere og erhvervsdrivende.

LOKALUDVALG SAMARBEJDER OM SYNLIGHED

Flere lokaludvalg er gået sammen om at udarbejde et fælles design til individuelle internetbaserede bydelsbaser f.eks. www.oesterbrobasen.dk og www.noerrebrobasen.dk. Siderne er borgernes indgang til bydelens aktiviteter, foreninger, sociale tilbud, netværk, projekter og institutioner, hvor den besøgende kan danne sig et hurtigt og let overblik over, hvad der sker i bydelen. Siderne har et fælles design og opbygning og er et godt eksempel på, at det kan betale sig at samarbejde om fælles løsninger med et tilpasset lokalt og individuelt indhold.

BORGMESTER BRUGER LOKAL VIDEN OG STYRKER BINDELEDDET

Kultur- og fritidsborgmester Pia Allerslev (V) har brugt lokaludvalgene til at danne sig overblik over Københavns lokale kulturliv. Hun har haft gode erfaringer med at samle alle lokaludvalgenes kulturudvalg til møde og understreger, at hun ikke kunne få den viden på andre måder end fra lokaludvalgene. Dette er et godt eksempel på, at politikerne i Borgerrepræsentationen aktivt kan bruge lokaludvalgene til detailviden og lokal opdatering på et stort område i København som f.eks. kulturlivet. Møder med politikerne i Borgerrepræsentationen styrker bindeleddet mellem det centrale og lokale niveau, og de giver samtidig lokaludvalgene bedre indblik i og større forståelse for Københavns overordnede politiske ramme og strategi.

SOCIALFORVALTNINGEN SOM PROAKTIVT BINDELED

En god måde at skabe et velfungerende samarbejde mellem forvaltningerne og lokaludvalgene er at være proaktiv og byde de nye lokaludvalg velkommen. Dette har Socialforvaltningen taget initiativ til. Forvaltningen tilbyder lokaludvalgene at komme på besøg og fortælle om forvaltningens arbejde. Således fungerer forvaltningen som et bindeled oppefra og ned og mindsker afstanden til det lokale niveau. Det er en åben og anerkendende invitation til fremtidigt samarbejde.