

Evaluering af principper for brugerinddragelse



Servicecentret, 2014

Indhold

1. Sammenfatning	3
2. Indledning	4
Formål	4
Metode.....	4
3. Brugerinddragelsens principper	6
Principper for brugerinddragelse (vedtaget i KFU december 2009)	6
Hvorfor blev principperne vedtaget?	6
Hvilken effekt har principperne haft?	7
Hvilken relevans har principperne i dag?.....	9
Ønsker til nye rammer	10
4. Brugerinddragelsens vilkår, former og udfordringer	12
Terminologi	12
Hvilken status har brugerne?	12
Hvilken status har brugerinddragelse?	13
Hvorfor inddrages brugerne?.....	13
Forskellige metoder til forskellige brugere	15
Direkte eller indirekte indflydelse?.....	16
<i>Inddragelse i hvad, hvordan, af hvem og hvorfor?</i>	17
5. Brugerinddragelsens effekter	18
Hvordan identificere og styre effekter?.....	18
Hvad er den oplevede effekt af brugerinddragelse?	18
6. Hvad siger brugerne?	20

1. Sammenfatning

Kultur- og Fritidsudvalget indførte i 2009 principper for brugerinddragelse. Formålet med principperne var at understøtte et dokumenteret behov blandt brugerne for fleksibilitet og uformel inddragelse og dermed også for at inddrage flere københavnere. De nye principper gav et øget fokus på brugerinddragelse lokalt, og man begyndte at anvende andre inddragelsesformer end de traditionelle brugerbestyrelser; fokus skiftede fra brugerindflydelse til brugerinddragelse. Flere brugerbestyrelser blev nedlagt, hvilket flere af de forhenværende brugerbestyrelsesmedlemmer i dag opfatter som del af en naturlig udvikling. Principperne medførte også en bredere tilgang til brugerinddragelse samt en mere nuanceret forståelse af, hvad indflydelse kan være.

Institutionslederne betragter i dag principperne fra 2009 som utidssvarende, da de relaterer sig til en formaliseret form for brugerindflydelse. Brugerinddragelse på institutionerne kan i dag ikke beskrives med én model, fordi indsatserne er forskelligartede ift. formål, metode og målgruppe. Derfor er der et udbredt ønske om metodefrihed, så det er muligt at tilpasse inddragelsen til den skiftende lokale kontekst. Desuden efterlyses en tydelig overordnet ramme for brugerinddragelse i Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Brugerne og institutionernes viden om brugerne tænkes ind i alle aspekter af institutionernes virke, og borgernes aktive medvirken i skabelsen af det kulturelle indhold, herunder co-creation og partnerskaber, anses som centralt, fordi det tilføjer værdi, som institutionerne ikke ville kunne skabe alene; brugerinddragelse er blevet et middel og ikke et mål i sig selv.

Institutionerne oplever, at de opnår en effekt af brugerinddragelse, særligt ved at brugerne i stigende grad bidrager til en øget indholdsproduktion, og ved at institutionerne oplever en ændring i organisationskulturen – bl.a. i form af opdyrkelsen af en ny faglighed, der sigter på at inddrage, facilitere og proaktivt engagere borgere. Mere langsigtede og komplekse effekter af brugerinddragelse er typisk vanskelige at identificere og dermed oftest ikke målbare. Samlet set er der behov for en fortsat udvikling af området med henblik på at styrke institutionerne i at inddrage mere systematisk og med et strategisk fokus.

Der er forskel på, hvad brugerne gerne vil inddrages i, og hvilken indflydelse de har. En stor andel af brugerne bliver ikke direkte inddraget – og vil eller kan formentlig ikke inddrages. Gennem indirekte inddragelse, i form af bruger- og borgerdataanvendelse, kan alle københavnere potentielt inddrages. Denne form for inddragelse bliver stadig mere udbredt.

Brugerne står for en stigende andel af institutionernes indholdsproduktion, hvilket giver brugerne langt bredere og mere konkret indflydelse end tidligere. De nye formelle brugerorganer yder primært faglig sparring og har typisk ikke beslutningskompetence. Dette synes at stemme overens med medlemmerne af de nye organers interesse og motivation for at deltage.

De gældende principper for brugerinddragelse er ikke tidssvarende, fordi de er møntet på en formel og direkte indflydelse. Forvaltningen foreslår, at Kultur- og Fritidsudvalget vedtager en ny ramme for brugerinddragelse, som har fokus på at inddrage borgere, brugere, kunder, frivillige m.fl. i mere varierede og mindre formelle former, og hvor sigtet med involveringen er mere differentieret.

2. Indledning

I 2009 besluttede Kultur- og Fritidsudvalget (KFU) principper for brugerinddragelse på byens kulturhuse, idrætsfaciliteter og biblioteker.¹

Formål

I 2011 vedtog KFU, at principperne skulle evalueres i 2013² med følgende formål:

1. at afklare, hvorvidt de borgernære enheder oplever principperne som hensigtsmæssige og relevante pejlemærker.
2. at beskrive omfanget og karakteren af den brugerinddragelse, der foregår i dag, herunder hvilke vilkår, udfordringer og effekter, der er forbundet med brugerinddragelse på kultur- og fritidsinstitutionerne.

Som et supplement undersøges det, hvordan brugerne oplever deres deltagelse i og mulighed for at involvere sig i kultur- og fritidsinstitutionerne.

På baggrund af evalueringens konklusioner vurderes det, om der er behov for en revidering af principperne. Derudover vil evalueringen bibringe institutionerne og den øvrige forvaltning en opdateret viden om feltet, der kan medvirke til at styrke brugerinddragelsesindsatserne og deres strategiske anvendelsesmuligheder.

Metode

Evalueringen baserer sig på følgende materiale:

Interview med institutionsledere

22 institutionsledere har deltaget i kvalitative interviews af 1-1½ times varighed ud fra en spørgeguide, der tilgodeser begge evalueringens formål. Interviewene er gennemført november-december 2013, og interviewmaterialet udgør evalueringens primære og mest omfangsrige input.

Brugerundersøgelser

Resultater fra "KFF Brugerundersøgelse" (2012) og "Københavnernes Kulturvaner" (2013) inddrages i evalueringen med henblik på at vurdere, hvordan brugerne af KFFs kultur- og fritidstilbud generelt oplever deres muligheder for at deltage og engagere sig aktivt i kultur- og fritidsinstitutionerne.

Fokusgruppeinterview med medlemmer af nedlagte bestyrelser

22 tidligere bestyrelsesmedlemmer fra kulturhuse, biblioteker og idrætsanlæg blev inviteret til et fokusgruppeinterview af 1½ times varighed med henblik på at afdække, hvordan de oplevede nedlæggelsen af bestyrelserne, og hvordan de i dag oplever deres muligheder for indflydelse. 6 tilmeldte sig og 4 deltog i interviewet i januar 2014. Det lave antal medvirkende bevirker, at materialet kun kan give en indikation på nogle generelle holdninger.

Spørgeskema til medlemmer af nyere brugerorganer

¹ "Rammer for brugerorganisering på de københavnske kultur- og fritidsinstitutioner," eDoc 2009-136921-27.

² "Status og videre arbejde med brugerinddragelse til KFU," eDoc 2011-82624-19.

Medlemmer af eksisterende brugerorganer (brugerråd, tænketanke m.v.) er inddraget i evalueringen for at afdække, hvordan de oplever deres muligheder for indflydelse. Der er udvalgt en stikprøve bestående af 4 brugerorganer (med i alt 29 medlemmer), der har modtaget et spørgeskema til besvarelse. Heraf har 11 personer afgivet besvarelser (svarprocent 38%). Undersøgelsen er gennemført i januar 2014.

Sparringsgruppe

En sparringsgruppe bestående af 4 institutionsledere har været tilknyttet evalueringen for at kvalificere evalueringens design, analyse og anbefalinger.

Anvendelsen af materiale

Evalueringen er gennemført som en kvalitativ undersøgelse, da det giver de bedste muligheder for at afdække de nuancer og den kompleksitet, som er forbundet med brugerinddragelse. Materialet er derfor fortolket og fremstillet, så tendenser, forandringer og meninger fremhæves og anskueliggøres så nuanceret som muligt.

Alle, der har medvirket i interview, fokusgruppeinterview og spørgeskemaundersøgelse, figurerer anonymt i fremstillingen for at holde et fokus på indholdet frem for på enkeltpersoner og/eller enkelte institutioner.

3. Brugerinddragelsens principper

Principper for brugerinddragelse (vedtaget i KFU december 2009)

Kultur- og fritidsinstitutionerne kan organisere deres brugerinddragelse indenfor tre modeller:

- A. Ren brugerbestyrelse – hvor institutioner kan gå sammen og danne et koordinationsudvalg.
- B. Kombibestyrelse med valgte brugerrepræsentanter og udpegede medlemmer – derudover kan institutionen vælge at have underudvalg/anlægsudvalg/aktivitetsudvalg.
- C. Kommunal institution uden bestyrelse – brugerinddragelsen tilrettelægges, så den passer mest hensigtsmæssigt til brugernes behov og ønsker. Herunder falder også institutioner med brugerråd.

Derudover gælder følgende principper:

- 1. Alle kultur- og idrætsinstitutioner skal have brugerinddragelse.
- 2. Modellen for den enkelte institutions brugerinddragelse beskrives i samarbejde med brugerne.
- 3. Modellen skal klart redegøre for brugernes kompetencer og ansvar.
- 4. Alle modeller skal indeholde bestemmelser, der sikrer at brugere eller borgere med et engagement og lyst, der ikke opfyldes via bestyrelsesarbejde, også har mulighed for indflydelse.
- 5. Ledelsen på den enkelte institution har ansvaret for at institutionen fungerer i dagligdagen, herunder varetagelse af sekretærfunktionen for brugerbestyrelsen.
- 6. Ledelsen skal arbejde for at der er midler på den enkelte institution, som brugerne har udstrakt indflydelse på anvendelsen af (brugerbestyrelsesmidler, aktivitetsmidler o.a.).
- 7. Brugerorganerne kan danne fællesskaber på tværs af flere institutioner.
- 8. Der nedsættes/vælges ét brugerorgan på hver kultur- og fritidsinstitution – herunder de sammenlagte institutioner.

Hvorfor blev principperne vedtaget?

Indtil 2009 var brugerinddragelse de fleste steder synonymt med indflydelse, oftest direkte og formaliseret. Brugere, der søgte indflydelse, var typisk synlige og aktive. I de kontrakter, der på daværende tidspunkt var mellem institutionerne og KFU/forvaltning, indgik et krav om, at der på kulturhuse og idrætsanlæg skulle være en brugerbestyrelse med formelt mandat.

På byens idrætsanlæg udgjordes brugerinddragelsen af sådanne formelle organer. Kulturhusene havde desuden tradition for at inddrage brugere i genereringen af indhold, fx i form af aktiviteter og arrangementer. På byens biblioteker var der ingen fast praksis for brugerinvolvering.

Undersøgelser og høringer pegede på, at borgere havde ønsker om at involvere sig i byens kultur- og fritidsliv, men primært ønskede at engagere sig i aktiviteter, arrangementer og kulturproduktioner. Indflydelse på økonomi, personale og øvrige driftsforhold syntes kun at være væsentligt for en begrænset gruppe.

Undersøgelserne pegede desuden på, at den traditionelle organisering af brugere via bestyrelser primært tilgodeså en snæver kreds af borgere og deres behov for en formel indflydelseskanal. Det store potentiale for at involvere byens borgere i planlægningen og afviklingen af kulturelle aktiviteter kaldte derfor på nye og anderledes rammer for involvering.

På den baggrund vedtog KFU i december 2009 ovenfor beskrevne nye principper for den fremtidige brugerinddragelse.

Princippernes vedtagelse

Brugerinddragelse var i 2009 synonymt med indflydelse, oftest direkte og formelt.

Undersøgelser viste, at en bredere kreds af brugere kunne inddrages under nye former og med nye metoder.

Med nye principper skulle behovene for større fleksibilitet og mere uformel inddragelse imødekommes

Hvilken effekt har principperne haft?

Vedtagelsen af 2009-principperne gav et øget fokus på brugerinddragelse. Det blev legitimt at tilføre området ressourcer: "Principperne blev set som gode politiske udmeldinger, der angav, hvilken vægt brugerinddragelse skulle have." Samtidig øgede det opmærksomheden på, hvordan der kunne inddrages lokalt og den værdi, inddragelse kunne skabe.

Principperne var ved deres vedtagelse temmelig vidtrækkende. På flere institutioner nedlagde man "med principperne i hånden" brugerbestyrelserne. Principperne gav, som én påpeger, langt større mulighed for at fokusere på kerneydelsen, frem for på sagsbehandling og håndtering af enkeltsager i et fast og formelt forum med en lukket brugerkreds.

De nye rammer gav legitimitet til at inddrage på nye måder: "Principperne var med til at retfærdiggøre, at vi gjorde noget andet, og det er fortsat en hjælp til at retfærdiggøre, at man ikke har en brugerbestyrelse. At man har et andet koncept, der ligger indenfor det politisk besluttede." Principperne har også givet legitimitet og tillid til, at den enkelte leder – sammen med sine medarbejdere - kan drive og træffe beslutninger. Kvalificeringen af beslutninger kan med principperne lige så vel ligge i uformelle dialoger med brugere, som i formelle bestyrelser.

Anvendte inddragelsesformer

I dag har over halvdelen af institutionerne ikke længere et formelt brugerorgan, og næsten alle, der har et, benytter sig også af andre (uformelle og indirekte) metoder til inddragelse af brugere.

Ingen formelle brugerorganer (bestyrelser, råd og tænketanke) har i dag en direkte beslutningskompetence i forhold til institutionernes drift, økonomi, personale m.v. Alle har derimod en høringsmulighed/-ret. Dette er en betydelig forskel i forhold til tidligere.

Vedtagelsen af principperne har været medvirkende til at skabe en bevægelse mod færre formelle organer og flere andre, uformelle metoder. På de institutioner, som i forvejen anvendte mere uformelle metoder, har indførelse af principperne derimod ikke haft den store betydning.

Tabel 1. Oversigt over enhederne, formelle organer og andre metoder

Enhed/institution	Bestyrelse/råd med valgte medlemmer	Bestyrelse/råd også med udpegede medlemmer	Særlige bestyrelser	Ingen bestyrelse/råd	Tænk tank	Benytter (også) andre metoder
2200 Kultur		X				X
Amager Kulturpunkt		X				X
Amagerbro Kultur		X				X
Hovedbiblioteket				X		X
Huset i Magstræde				X		X
Kraftverket				X		X
Kultur Indre Nørrebro				X	X	X
Kultur Islands Brygge		X		X	X	X
Kultur Nord	X			X		X
Kultur Valby		X				X
Kultur Østerbro				X		X
Kulturanstalten		X				X
Kulturstationen Vanløse		X				X
Kunsthallen Nikolaj				X		X
Københavns Museum			X			X
Københavns Stadsarkiv				X		X
Solvang og Ørestads Biblioteker	X			X		X
Team Bade	X					X
Team NØ	X			X		X
Team SV	X					
Thorvaldsens Museum			X			X
Verdenskulturcentret				X		X
Antal	5	6	2	12	2	21

Princippernes effekter

Vedtagelsen af principperne satte fokus på brugerinddragelse og legitimerede en vægtning af området.

Flere institutioner afskaffede deres brugerbestyrelser som en direkte effekt af indførelsen af principperne.

Principperne har medført en bredere tilgang til brugerinddragelse, herunder mere bredde og variation i inddragelsesformer.

Principperne har ingen betydning haft for de institutioner, der allerede var i gang med en bredere og mere uformel inddragelse.

Hvilken relevans har principperne i dag?

I dag opleves principperne som utidssvarende og irrelevante. Vilklårene for brugerinddragelse har ændret sig så meget siden 2009, at princippet om, at der på alle institutioner skal være brugerinddragelse f.eks. er en selvindlysende realitet.

Principperne forholder sig generelt til formelle brugerorganer. Som en institutionsleder siger: "Der er modstrid i principperne og modellerne: modellerne angiver, at man ikke behøver at have en bestyrelse, og principperne taler om en bestyrelse. Så man afskaffede bestyrelserne – og så ikke alligevel." Konsekvensen var, at principperne både opfattes som en frisættelse og som en begrænsning.

Principperne angiver, at der vælges én model for brugerinddragelse på hver institution. Derudover indeholder de formuleringer om, at den valgte model klart skal redegøre for brugernes kompetencer og ansvar, og at modellen skal beskrives sammen med brugerne. I dag anvender de fleste institutioner flere modeller og vurderingen er derfor, at principperne ikke er rummelige nok og ikke afspejler den virkelighed, der er.

"Der findes ikke én enkelt model for brugerinddragelse. Inddragelsen etableres for hvert projekt/aktivitet. Brugere har forskellige interesser, som varierer med de projekter, de lader sig inddrage og engagere i. (...) Det er ikke os som institution, de interesserer sig for, det er de tilbud vi kommer med." I praksis giver det derfor ikke mening at tænke inddragelse som en organiseringsform, der skal besluttes, men snarere som en dialogform, der skal tilrettelægges konkret og efter behov.

Et andet princip, der ikke er tidssvarende, er at alle institutioner skal arbejde for "at der er midler på den enkelte institution, som brugerne har udstrakt indflydelse på". At afsætte en fast pulje, som brugere har råderet over, giver ifølge institutionslederne kun mening i en virkelighed, hvor en fast brugergruppe jævnligt mødes med det formål at prioritere midler.

I realiteten stilles der løbende ressourcer til rådighed for brugerne i form af lokaler, hænder, skriveborde, fundraising, sparring m.v. Det medvirker til, at borgerne kan deltage i den kulturelle indholdsskabelse: "Brugere har ikke direkte indflydelse på brug af midler, men indirekte ved at være del af en bookinggruppe, ved at søge penge til xx, ved at bidrage til xx, ved at foreslå xx..." Ingen institutioner med uformel inddragelse har afsat midler, som brugerne har direkte råderet over.

Udvikling siden 2009 opleves som et paradigmeskifte: I dag er forståelsen af brugerinddragelse bredere, der er kommet flere dimensioner til begrebet og til institutionernes praksis på området. Brugerinddragelsesindsatsen kan dårligt beskrives i én model, der tager højde for områdets dynamik. Af samme årsag virker principperne ikke længere relevante.

Princippernes relevans

Principperne betragtes som utidssvarende, da de relaterer sig til en formaliseret form for brugerindflydelse.

Principperne opfattes som tvetydige og begrænsende.

Brugerinddragelse kan i dag ikke beskrives med én model, fordi indsætserne er så forskelligartede og sker under forskellige vilkår.

Principperne 'taler til' en anden tid – i dag er brugerinddragelse mere dynamisk og under konstant forandring.

Ønsker til nye rammer

Der er i dag ikke tilstrækkeligt fokus på institutionernes brugerinddragelse under de forandrede vilkår. Brugerinddragelse opleves af de fleste som ressourcekrævende, særligt fordi brugerinddragelse 'spændes for' flere og flere formål.

Flere udtrykker, at der er behov for en overordnet politisk stillingtagen til formålet med brugerinddragelse: "Først og fremmest drejer det sig om at begrunde behovet for og ønsket om brugerinddragelse og frivillighed. Det sælger ikke sig selv hele vejen igennem." En institutionsleder stiller spørgsmålene: "Er brugerinddragelse altid godt? Skal brugerne inddrages? Hvad hvis de ikke vil?" Der efterlyses sammenhæng mellem formål, metoder og brugergrupper, så der ikke brugerinddrages bare for brugerinddragelsens skyld."

Andre er mere tilbageholdende med at ønske sig politiske visioner, fordi sådanne ofte kan blive for begrænsende – eller for vage. Så hellere lade 'rummet for brugerinddragelse' være åbent, så den enkelte institution selv kan definere eller angive de formål, der passer til deres kontekster.

Ovenstående forhold presser sig på for institutionerne, fordi de generelt ønsker at arbejde videre med brugerinddragelse, og til at tage de næste nødvendige skridt. For en del af institutionerne er disse næste skridt bare ikke klart definerede.

Der er dog bred enighed om den værdi, som brugerne kan og skal tilføre. Brugerne har både kompetencer og viden, både i relation til udvikling af nye tilbud og services, og til at opnå en større diversitet i aktiviteterne. Men brugerinddragelse kan være ressourcekrævende og kræver, at personalet afgiver kontrol. Som en institutionsleder udtrykker det: "Man bør i hele KFF begynde at arbejde med brugerinddragelse som et værditilførende element, i stedet for et besværligt og dyrt element."

Der bliver peget på, at kompetenceudvikling og kulturændring er væsentlige elementer i det fremadrettede arbejde med brugerinddragelse. Brugerinddragelse er efterhånden et allestedsnærværende fænomen, og det berører alle faggrupper. Men langt fra alle steder er organisationen moden til at arbejde systematisk og strategisk med brugerinddragelse.

Ønsker til rammer

Der efterlyses en tydelig politisk retning for brugerinddragelse – der hænger nært sammen med institutionernes overordnede formål.

Der er behov for metodefrihed, så det er muligt at tilpasse metoder, målgrupper og formål.

Brugerne kan potentielt tilføre institutionerne stor værdi, om end det kræver resurser og risikovillighed.

Området skal fortsat udvikles, gennem kompetenceudvikling og større strategisk og systematisk fokus.

4. Brugerinddragelsens vilkår, former og udfordringer

Terminologi

Der er stor variation i måden, hvorpå brugerinddragelse bliver italesat, og variationen afhænger af en lang række faktorer: fagområde, brugertyper og -segmenter, historik, formål, metoder, organisatorisk parathed, strategi, arten af tilbud, services og muligheder på institutionerne, graden af formalisering, metoder m.v. Når disse faktorer tages i betragtning, opstår der et differentieret billede af, hvad brugerinddragelse er, kan og skal.

Forskellige termer benyttes om de borgere, som er aktive og benytter institutionernes tilbud, services og muligheder: *brugere, publikum, besøgende, borgere, lånere, frivillige*. Om det at inddrage og involvere brugerne benyttes også flere termer: *brugerinddragelse, brugerindflydelse, brugerdemokrati, brugerinvolvering, brugerdeltagelse, brugerorganisering, frivillighed, brugerdreven, samproduktion m.v.* *Indflydelse* og *organisering* anvendes primært i forbindelse med en direkte brug af brugernes input, og i sin mest ekstreme form er der tale om en ret til at bestemme. Termerne benyttes særlig i forbindelse med mere formaliserede former for brugerinddragelse. *Inddragelse* og *involvering* angiver en aktiv handling fra en institutions side for at motivere brugerne til at medvirke i/komme med input. *Inddragelse* bruges dog også om noget indirekte, f.eks. hvor brugerne ikke ved, de bliver inddraget, fordi en institution anvender en viden om eller input fra brugerne, uden at de er klar over det. *Deltagelse* og *frivillighed* angiver begge, at en bruger rent faktisk medvirker i/kommer med input til en aktivitet. Frivillige anvendes ofte om brugere, der udfører en konkret opgave for en institution (fx lektiehjælp), driver (dele af) en institution/en facilitet, understøtter afviklingen af arrangementer eller aktiviteter på fx et kulturhus, eller er trænere indenfor foreningsidrætten.

Endelig kan *brugere* udskiftes med *borgere*, hvormed der typisk forstås en bredere kreds af københavnere, herunder særligt de, der ikke allerede er brugere. I denne rapport anvendes primært termerne *brugere* og *brugerinddragelse*.

Hvilken status har brugerne?

Brugerne betragtes generelt som nogle, der besidder ressourcer, kompetencer og viden, og som udtrykker ønsker, kritik, ros osv., og som kan bibringe institutionerne en forbedring, en værdi, og en viden, som institutionerne ikke selv har, og derfor har behov for at agere ud fra. Institutionerne er til for brugerne og kun sammen med brugerne, opnås en meningsfuld praksis i driften og udviklingen af tilbud. Brugerne er blevet et centralt omdrejningspunkt for institutionerne.

Hvor der traditionelt har været en tendens til at betragte brugerne som *kunder/borgere*, ses brugerne i dag som mere ligeværdige partnere: "*Der er en gensidighed borger og medarbejder i mellem,*" og: "*Vi skal ind og spille på samme bane, når vi skaber kulturen. Det har vi ikke gjort før.*"

Mange brugere forventer også at blive betragtet som ligeværdige. De forventer at komme til orde og deltage aktivt, og institutionerne er nødsaget til at lytte. Brugerne er dog meget forskellige, og det er ikke hensigtsmæssigt at betragte brugerne som én gruppe – hverken indenfor et fagområde eller indenfor bydele. Institutionerne forsøger derfor at skelne mellem forskellige brugergrupper. I denne sammenhæng betragter de fleste institutioner demografisk viden og anden statistik om brugerne som værdifuldt, og som et område de har haft behov for at styrke.

Hvilken status har brugerinddragelse?

Brugerne og institutionerne bevæger sig i dag tættere på hinanden. Som en institutionsleder udtrykker: *"Det er efterhånden blevet et naturligt indarbejdet element i vores hverdag at tænke brugerne ind i alt, hvad vi foretager os. Vi er her for brugernes skyld. Det er blevet et mantra for os her i huset. Det er en ændring af en virksomhedskultur – det er en proces."*

Inddragelse er ikke blot en aktiv handling fra institutionens side, hvor en bruger opfordres til at bidrage med input og ved, at han eller hun er en del af en brugerinddragelsesindsats: *"I princippet ligger der udvikling i enhver samtale med borgerne, hvis du slår ørerne ud."* Den nuancerede viden om brugerne, som opstår i hverdagen i en konstant dialog med brugerne og i en aflæsning af brugernes adfærd, betragtes også som brugerinddragelse.

Brugerinddragelse har fået en anden status i dag end det havde tidligere. Brugerne og brugerinddragelse indtager en mere central plads i institutionernes overordnede, strategiske arbejde, i udviklingen af services, tilbud, organisation, personale m.v. – samtidig med, at det synes svært at prioritere.

De fleste institutioner anvender brugerinddragelse strategisk – dvs. de benytter brugerinddragelse til at nå strategiske mål. Men som en institutionsleder siger: *"Vi er ikke særlig systematiske omkring det [brugerinddragelse]. (...) Vi har prøvet ting af, og vi skal nok finde en form, men vi er der ikke endnu."* De fleste institutioner arbejder på at blive mere systematiske i arbejdet med brugerinddragelse. Det er dog tydeligt, at institutionerne står forskellige steder i denne forandringsproces.

Brugerinddragelsens status

Brugerne har høj status, fordi de tilfører institutionerne en værdi, som institutionerne ikke selv kan tilføre.

Brugerne, og inddragelsen af dem, tænkes ind i alle aspekter af institutionernes virke.

Brugerinddragelse er en metode til at 'indkassere' en værdi – og til at nå en lang række strategiske mål.

Arbejdet med brugerinddragelse opleves som en påbegyndt proces – næste skridt er at arbejde mere strategisk og systematisk med brugerinddragelsen.

Hvorfor inddrages brugerne?

Brugerinddragelse beskrives som et middel eller en metode til at opnå en lang række formål. Med institutionsledernes ord:

Dannelse / opdagelse af egne evner / samproduktion/ co-creation / brugerdrevenhed /relevante tilbud / en invitation til borgerne / en dør til samfundet og et fællesskab / bruger-tjek / synkronisering med brugernes ønsker og behov / motiverer brugerne til at involvere sig i samfundet / produktivitet og behov for hjælp til opgaveløsning / kvalitetssikring, kvalificering / kulturentreprenører / vækstlagsstimulering / skabe den bedst mulige formidling / repræsentativitet i tilbud og services / branding og renommé / forpligtelse til dialog med brugerne / brugerne peger på nye tendenser /

udvikling af sociale kompetencer / legitimering / relevans i forhold til borgerne / test af nye services og tilbud / bidrag til lokal identitet / inklusion og social lighed / innovation og nytænkning / demokratisk dannelse / udvider egen horisont / politisk legitimering / forretningsudvikling / styrkelse af netværk / diversitet i tilbud / tillid til borgerne / lokal forankring / værdiskabelse / udvikling / ejerskab

Principperne fra 2009 sigtede på at sikre indflydelse og demokratisk adgang. Formålene med brugerinddragelse i dag er mange flere, og de fleste nævner ikke ét, men flere og overlappende formål.

Brugerinddragelse betragtes som et middel, der rummer meget store potentialer til at opfylde følgende:

Udvikling og strategisk styring

Udvikling er en samlebetegnelse for dét at øge sin produktivitet, udvikle tilbud og services, innovation og tiltrækning af nye brugere. Den planlægning, der finder sted på institutionerne i forhold til en overordnet udvikling, er i vid udstrækning synonym med strategisk styring.

Bruger-tjek

Brugerne inddrages løbende og kvalificerer dermed de tilbud og services, der udvikles. Der er tale om en cirkulær bevægelse, idet udviklingen af tilbud og services finder sted på baggrund af (forudgående) brugerinput. Bruger-tjek er en måde at opnå en overensstemmelse mellem tilbud på den ene side, og brugernes adfærd, behov, ønsker og forventninger på den anden. Med bruger-tjek kan institutionerne kontinuerligt "se sig selv efter i sømmende", og justere, planlægge og forbedre - og ikke mindst få input om nye tendenser.

Nye brugere

Alle institutioner arbejder med at tiltrække nye brugere. Det kræver viden om, hvem ikke-brugerne er og hvad deres behov er. En direkte eller indirekte inddragelse af ikke-brugere kan dermed danne baggrund for justeringen af eksisterende tilbud til deres behov – eller udviklingen af helt nye tilbud, som i højere grad imødekommer dem.

Ejerskab og lokal forankring

Brugerinddragelse sikrer, at brugerne tager og føler ejerskab til institutionerne og de aktiviteter, de engagerer sig i. Inddragelse bliver dermed et middel til at fastholde brugerne og få dem til at føle, at institutionerne er deres, at de tilfører institutionerne noget, og at det 'betaler sig' at involvere sig. Særligt inddragelse af lokale aktører og brugere giver institutionen en tilknytning til lokalområdet. Det bidrager til en lokal identitet og et fællesskab, der kan være en dynamo for lokalområdet. Sigtet rækker ofte ud over kultur- og fritidsområdet, og handler f.eks. om integration, SSP-indsatser, lokal vækst m.v. Mange institutioner påtager sig helt naturligt et ansvar for lokale forhold.

Demokratisk legitimitet

Inddragelse er i nogle tilfælde et spørgsmål om at sikre demokratisk legitimitet, herunder gennemsigtighed i forvaltningen af midler, adgang til medbestemmelse og indflydelse på prioritering af ressourcer. Inddragelsen retfærdiggør dermed de aktiviteter, der igangsættes og giver institutionen mandat. Derudover kan inddragelsen også have et repræsentativt sigte, således at den demokratiske adgang til indflydelse bliver bredest mulig og principielt lige for alle.

Aktivt medborgerskab og demokratisk dannelse

Brugerinddragelse giver brugerne mulighed for at udforske, udfolde og afprøve egne evner ved selv at planlægge og afvikle (egne) kulturproduktioner. I dette perspektiv anses inddragelsen som et mål i sig selv og som en kerneopgave, idet borgerne gives mulighed for at indgå i fællesskaber, samarbejde med andre aktører og i det hele taget agere som aktive medborgere gennem deres medvirken i at skabe kultur i et fællesskab, der styrer og bestemmer.

Indholdsproduktion og kulturelt iværksætteri

Stort set alle institutioner inviterer brugerne ind i produktionen af aktiviteter, arrangementer m.v. Nogle steder skaber/kuraterer brugerne selv indhold. Andre steder skabes det kulturelle indhold i samproduktion brugere og medarbejdere imellem. En institutionsleder anslår, at ca. 80 procent af indholdet af deres aktivitetskalender er genereret af frivillige, og flere angiver lignende andele. Institutionens/medarbejdernes rolle i samproduktionen består dermed i facilitering og faglig sparring efter behov.

Som et andet aspekt af indholdsproduktion fremhæves "kulturelt iværksætteri". Brugere understøttes i at 'træne' egne evner, fx at gennemføre et arrangement eller et projekt. Der er blandt nogle institutioner en tradition for at understøtte kulturelle iværksættere og spille en rolle i "fødekæden af kulturentreprenører." Disse brugere tilfører værdi, samproducerer og oparbejder kompetencer og erfaringer, som de kan anvende i deres videre liv.

Indholdsproduktion er produktion for indholdets skyld, kulturelt iværksætteri er understøttelse af et vækstlag, og aktivt medborgerskab handler om deltagelse og afprøvning af egne evner.

Øget produktivitet og effektivitet

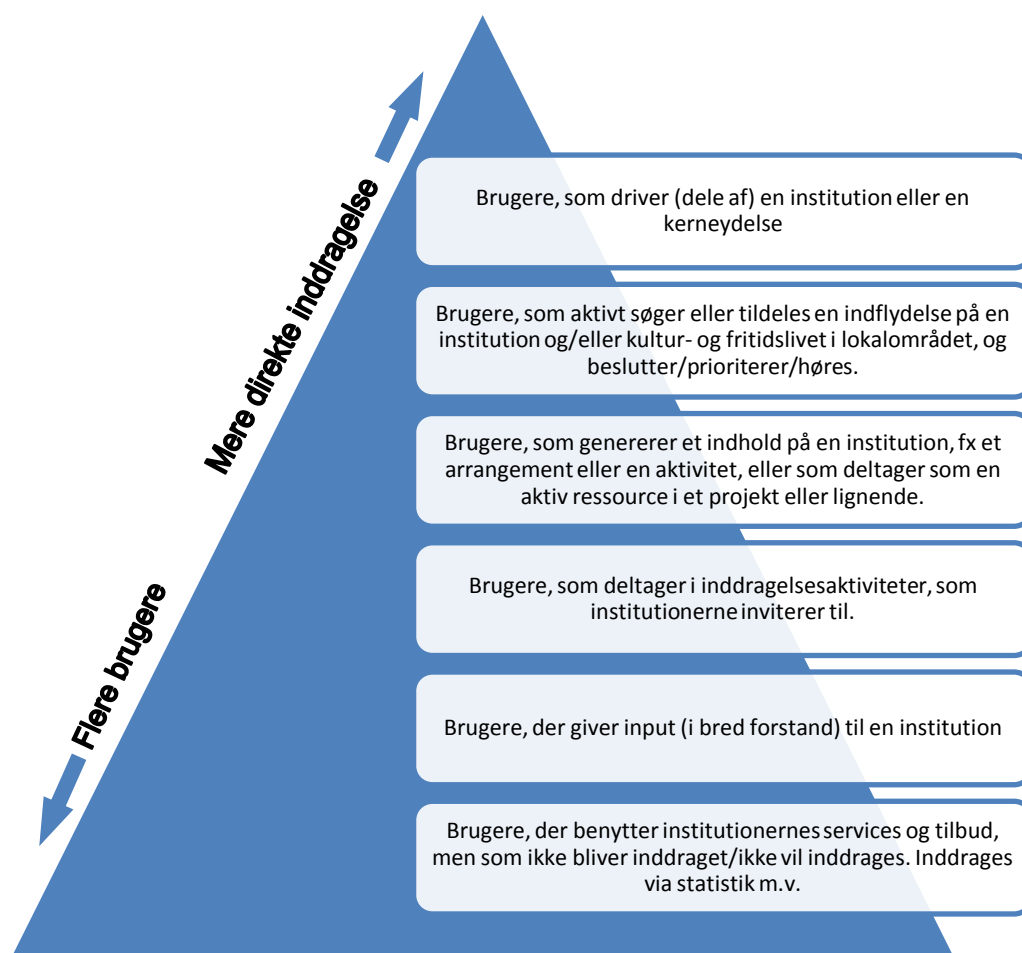
Produktivitet og effektivitet er ikke noget nyt i institutionsverdenen, men det er relativt nyt, at brugerne inddrages for at øge produktiviteten. For nogle institutioner har der været en tradition for, at brugerne varetager opgaver, som angår drift – fra at lave kaffe og stille stole op til arrangementer til at drifte faciliteter eller ligefrem en hel institution/funktion. For andre er det uafklaret, hvorvidt eller i hvilken grad brugerne må varetage sådanne opgaver. Under alle omstændigheder sker det mange steder, og typisk under betegnelsen 'frivillighed' eller aktivt medborgerskab/demokratisk dannelse. Produktivitet handler især om mer-produktion: Når brugere genererer indhold (gennemfører arrangementer, udvikler tilbud m.v.) bliver institutionerne i stand til at levere flere og andre tilbud end de ellers ville.

Forskellige metoder til forskellige brugere

Brugere af hver enkelt institution udgør ikke én gruppe, men består af mange segmenter, afhængig af demografi (fx alder, køn, bopæl), interesser, kompetencer, villighed til inddragelse, engagement osv. Institutionerne forsøger at skelne mellem forskellige brugergrupper i en anerkendelse af, at forskellige behov, ønsker, ressourcer m.v. må adresseres på forskellig vis.

Som det fremgår af nedenstående figur, vil nogle brugere 'kun' besvare et spørgeskema, mens andre vil deltage i borgermøder. Og mange vil slet ikke inddrages eller have indflydelse – og disse brugere udgør formentlig den største andel af alle brugerne. Figuren identificerer seks forskellige brugergrupper, som har forskellige ønsker i forhold til, hvad og hvordan, de ønsker at involvere sig – og "lade sig" inddrage.

De brugere, som inddrages synligt eller direkte, inddrages også statistisk (fx via demografisk viden). Den samlede viden, som en institution kan have om denne 'brugergruppe', kan have relativt stor indflydelse på, hvordan tilbud og services udvikles. Så selvom en bruger giver sine input til en institution via et brugerråd, er det ikke givet, at vedkommende får en større indflydelse på institutionens generelle udvikling end de samlede input, som den statistiske viden om alle brugerne tilsammen, giver. Institutionen vurderer og prioriterer begge typer input.



Figur 1: Seks forskellige brugergrupper

Direkte eller indirekte indflydelse?

Der kan skelnes mellem direkte og indirekte inddragelse/indflydelse – hvilket mange af institutionerne også gør. Flere gør i dag brug af demografiske data, brugerundersøgelser og anden statistik. Dels fordi, den viden, som data giver en mulighed for at lære brugere og ikke-brugere bedre at kende. Dels giver data mulighed for at vurdere, om en institution har tilbud til alle dens brugere, eller om der er nogle brugergrupper, der er over- eller underrepræsenterede. Flere understreger, at denne type ledelsesinformation er blevet vigtig for den strategiske planlægning. Der er ønsker om mere og opdateret viden om brugerne. En del laver selv brugerundersøgelser, der er designet til mere eller mindre specifikke formål, men som alle kan give en viden om netop deres brugere.

Med denne type viden forsøger institutionerne at inddrage og tilgodese alle brugergrupper, også ikke-brugerne. Dermed kan alle borgere i København i princippet inddrages i institutionernes planlægning af aktiviteter, indsats og generelle udvikling. Borgerne bliver inddraget, uden at de er klar over det. I den udstrækning, at viden anvendes af institutionerne, får brugerne i bredeste forstand indflydelse.

En anden form for inddragelse med indirekte karakter er den daglige dialog, som medarbejderne har med brugerne. Denne nævnes som en vigtig kilde til inspiration, og de mange input giver samlet set en stor viden om brugerne, deres ønsker, behov, kritik og ros. Der er ikke den store systematik omkring denne form for inddragelse, men da dialogen hele tiden er der, er det "blot at slå ørerne ud".

Parallelt med brugen af kvantitative inddragelsesmetoder anvender institutionerne en lang række kvalitative metoder, som oftest har et specifikt formål. Igennem workshops, dialogmøder, seminarer, interviews og projekter er der kontakt til en lang række brugere. Ifølge mange institutionsledere får brugerne gennem sådanne indsats stor indflydelse på konkrete aktiviteter. Dette kommer særligt til udtryk i forhold til indholdsproduktionen. Brugere søger disse steder, fordi de ved, at der er muligheder for at gennemføre netop dét, som de er interesserede i.

I takt med at brugerne er mere aktive i indholdsproduktionen bliver institutioners rolle mere faciliterende: På baggrund af konkrete og løbende vurderinger vejledes brugerne og tilbydes faglig sparring. Flere steder er der kategorier for, hvor selvhjulpne brugerne er: Nogle har brug for meget hjælp, og indholdet produceres i et samarbejde, andre har brug for mindre hjælp, ofte af praktisk karakter (til at søge penge eller tilladelser, til at opstille lys og lyd osv.) og andre igen skal 'bare have en nøgle og slukker selv efter sig'.

Inddragelse i hvad, hvordan, af hvem og hvorfor?

Der inddrages med en stor variation af metoder. I inddragelsen søges sammenhæng mellem formål, metode og brugergruppe, og der tilpasses til konteksten og den enkelte indsats.

Inddragelsen sigter ikke længere på indflydelse og demokrati, men søger opfyldelse af langt flere og overlappende formål, herunder udvikling.

Institutionerne arbejder med differentierede brugergrupper, da der er forskel på, hvad brugerne vil inddrages i og hvilken indflydelse, de ønsker.

Brugere inddrages både direkte og indirekte. Indirekte inddragelse sker uden brugerne ved det – og udgør en voksende del af institutionernes samlede brugerinddragelse.

Brugere og borgere gives langt bredere indflydelse end tidligere og står for en stigende andel af institutionernes indholdsproduktion.

Gennem indirekte inddragelse kan alle københavnere potentielt inddrages.

5. Brugerinddragelsens effekter

Hvordan identificere og styre effekter?

Der bruges flere og flere ressourcer på brugerinddragelse, og betydningen af at inddrage er stor. Derfor er det også vigtigt for institutionerne, at de kan styre, hvad de får ud af deres brugerinddragelsesindsatser – ikke mindst for at kunne dokumentere effekterne. Men der er generelt begrænset viden om og systematik i forhold til at tale om og styre effekter af brugerinddragelse.

Selvom brugerinddragelse kan være simpel og give en hurtig, direkte og målbar effekt, er processerne typisk komplekse, fordi der er en lang række forhold, der spiller ind: Metode, forkert brugergruppe, engagement, forventningsafstemning, tillid osv. Det gør det svært at identificere sammenhænge mellem hensigt, gennemførelse og effekter. Og effekt er ikke bare effekt, men rummer en lang række dimensioner:

- effekter kan være styrede eller tilfældige
- effekter kan vise sig med det samme eller først senere
- effekter kan være kort- eller langvarig
- effekter kan være synlige eller ikke synlige
- effekter kan være tilsigtede eller utilsigtede
- effekter af en proces kan afhænge af én faktor eller flere
- effekter være målbare eller ikke målbare

Det generelle billede er, at effekter typisk er tilfældige og svære at måle og identificere. De mest konkrete og præcise effekter omhandler indholdsproduktion (antal og arten af arrangementer og aktiviteter, som brugerne genererer). I forhold til de mere diffuse formål som aktivt medborgerskab og demokratisk dannelse er det indtrykket, at det er de samlede brugerinddragelsesindsatser, der giver effekt. Men hvilken og hvordan kan ikke beskrives. Derudover er der tale om kvalitative og vage effekter. Som et eksempel herpå siger en institutionsleder: "Vi rykker noget regionalt og i København – vi skaber noget øget vækst og noget øget bevægelse. Jeg kan ikke måle det, men jeg tror på, at hvis man bruger mere tid på det, så sker der noget. (...) Hvis man får folk ind, der brænder for det, de laver, så får man også en øget kvalitet."

Effekter opfattes som et naturligt næste skridt, men arbejdet med brugerinddragelse skal først systematiseres mere: "Der skal nok løbe lidt mere vand under broen, før vi kan sige noget om det (effekter) (...) Lige nu er det meget tilfældigt, hvilke effekter, der kommer ud af indsatserne. Det er ikke bevidst i den måde, vi arbejder med det på. Men det tror jeg, at det vil blive i takt med, at det bliver mere og mere inkorporeret i vores metoder (...). Vi skal trænes i at tænke, hvilke effekter vi gerne vil have ud af hvilken indsats."

Hvad er den oplevede effekt af brugerinddragelse?

Brugerinddragelse har haft en relativ stor effekt på driften af institutionerne, idet ledelse og personale bruger mere og mere tid på at indtænke brugerne i en lang række aspekter af institutionernes dagligdag og udvikling.

Faggrupper, som ikke tidligere har beskæftiget sig med brugerinddragelse, tager nu/skal fremover tage del i denne del af institutionernes arbejde. Der er en række problemer forbundet hermed, bl.a. afgivelse af

kontrol, frygt for, at brugerne kan overtage arbejdsopgaverne og indlæring af nye rutiner samt tilegnelse af nye kompetencer ift. facilitering, proaktivitet m.v.

Derudover synes brugerinddragelse at være forbundet med en øget arbejdsglæde, idet brugerne potentielt skaber en større dynamik og mere liv på institutionerne, og det kan give en tilfredsstillelse, når tilbud og services udvikles, så de passer til brugerne.

Da institutionerne har åbnet for, at brugerne kan deltage mere i indholdsproduktionen, er der flere og flere arrangementer og aktiviteter, som brugerne laver for og med institutionerne. Brugere er også selv blevet mere aktive, så effekten kan ikke tilskrives institutionernes indsats alene.

Der hvor brugerne inddrages i løsning af konkrete opgaver, er oplevelsen, at brugerne tager mere ansvar, og at de er bevidste om deres rolle og afgrænsningen heraf.

Anvendelsen af demografiske data og andre former for viden om brugerne – der betragtes som en måde at inddrage brugerne på – giver institutionerne en bedre forståelse for, hvem deres brugere er og hvad deres behov er.

Der er mange eksempler på, at brugerne har bidraget med konkret viden, der har kunnet anvendes af institutionerne i både drift og i forhold til udvikling.

Der hvor de formelle brugerorganer er den primære metode til inddragelse af brugerne, arbejdes der specifikt med at skabe en gennemsigtighed i, hvad og hvordan brugerne kan få indflydelse. Oplevelsen er, at det skaber en tryghed og at de "rette kanaler" anvendes til fx kritik og klager.

Endelig er det en generel formodning, at brugerne overordnet set oplever en højere kvalitet i tilbud og services, og at de derfor er blevet mere tilfredse med institutionerne.

Effekter af brugerinddragelse

Brugernes stigende grad af deltagelse har medført en øget indholdsproduktion.

Brugerinddragelse har først og fremmest virkning på det organisatoriske og på driften.

Brugerinddragelsens effekter er typisk tilfældige og kan i dag ikke måles.

Der er meget lidt viden om og systematik i forhold til at tale om og styre effekter af brugerinddragelse.

Der er behov for at styre brugerinddragelsesprocesserne, herunder styre og måle effekter.

6. Hvad siger brugerne?

Bruger- og borgerundersøgelser gennemført i 2012 og 2013³ viser, at 9 procent af Kultur- og Fritidsinstitutionernes brugere oplever, at de deltager i institutionernes arbejde med at planlægge og udvikle tilbud. Det drejer sig primært om unge mellem 14 og 35 år, ligeligt fordelt mellem mænd og kvinder. De deltagende brugere er primært engageret i afvikling af arrangementer, ad-hoc opgaver af kortere varighed og i bestyrelsesarbejde. Næsten alle, der deltager, er tilfredse med deres muligheder for at engagere sig. To tredjedele af brugerne ved ikke, om de er tilfredse med mulighederne, hvilket formentlig skyldes manglende kendskab til mulighederne.

74 % af brugerne oplever ikke, at deltage i institutionernes arbejde med at planlægge og udvikle tilbud – heraf viser 22 % interesse for at deltage fremover, mens 44 % ikke udtrykker ønske om at engagere sig og derfor formentlig kun kan nås med indirekte inddragelse, statistik, bruger-/borgerundersøgelser m.v.

Hvad siger medlemmer af nedlagte brugerbestyrelser?

Medlemmer af tidligere (nu nedlagte) brugerbestyrelser blev typisk motiveret af deres indflydelse på praktiske forhold, driftsforhold eller et konkret kulturelt indhold. Medlemmerne havde ofte en viden om et specifikt område, som de ønskede at bidrage med. Motivationen angik kun i begrænset omfang institutionens overordnede virke. Medlemmerne udtrykker, at de fik indflydelse på de forhold, som interesserede dem.

Nedlæggelsen af brugerbestyrelserne blev oplevet som en del af en naturlig udvikling, idet deres rolle enten var udspillet, eller fordi selve formen ikke længere oplevedes som konstruktiv. Et andet perspektiv peger på, at nedlæggelsen var et udtryk for 'topstyring', som resulterede i et tab af indflydelse på institutionens drift og økonomi. Der er en generel forståelse for, at institutionerne havde ret til at nedlægge brugerbestyrelserne, omend der samtidig udtrykkes utilfredshed med processen.

De medlemmer, som gerne fortsat vil have indflydelse indenfor deres interesseområde, søger den af andre veje, fx ved engagement i lokaludvalg eller andre lokale brugerorganer. Andre har ikke længere behov for at søge indflydelse.

Hvad siger medlemmer af nuværende brugerorganer?

I de nuværende brugerorganer (brugerråd, brugerbestyrelser, tænketanke) har medlemmerne ikke et reelt beslutningsmandat, men derimod en høringsmulighed/-ret. Formelle brugerorganer er i stigende grad karakteriseret ved, at medlemmerne giver fagligt input, og at indflydelsen i organet tager form af sparring.

Medlemmer af disse organer motiveres af at kunne bidrage med en specifik faglig viden, at kunne deltage i udviklingen af institutionernes tilbud, at opnå gode netværksmuligheder og at få indflydelse på kulturlivet og den lokale kulturpolitiske debat. De deltager ikke for at få indflydelse på økonomi og prioriteringer vedrørende indkøb, renovation m.v. Derudover tiltales de af en formel, klart organiseret mødeform med veldefinerede roller. Medlemmerne oplever da også, at de har indflydelse på de områder, der er relevante for dem.

³ I KFF Brugerundersøgelsen 2012 besvarede ca. 6000 brugere af biblioteker, kulturhuse og idrætsanlæg et spørgeskema på den besøgte institution. 'Københavnerens Kulturvaner (2013)' tog udgangspunkt i besvarelser fra et borgerpanel af 2000 københavnere samt københavnere-besvarelserne fra den nationale undersøgelse 'Danskernes Kulturvaner' (2012).

Hvad siger brugerne?

En relativ lille andel af brugerne oplever, at de inddrages og deltager i institutionernes arbejde og udvikling – fortrinsvis yngre brugere.

De deltagende brugere er tilfredse med mulighederne for at engagere sig.

Der er et væsentligt potentiale for at inddrage en bredere kreds af brugere – men der er også en relativ stor andel af brugerne, der ikke ønsker at inddrages.

Nedlæggelsen af brugerbestyrelser opleves som en naturlig udvikling

Der er overensstemmelse mellem de formelle organers ønskede og oplevede indflydelse.