

D. 22. marts 2006
Sagsnr. 295254
Kultur- og Fritidsforvaltningen

Udviklingsplan for styrket brugerdemokrati og mere selvforvaltning i Kultur- og Fritidsforvaltningen

Borgerrepræsentationen har besluttet, at brugerdemokratiet skal styrkes, og at der skal skabes mere selvforvaltning. For at fremme den intention udarbejder alle forvaltninger i Københavns Kommune en udviklingsplan, der beskriver de initiativer, der igangsættes på udvalgsområdet.

På Kultur- og Fritidsudvalgets område er brugerdemokrati og selvforvaltning veludbygget med bl.a. brugerbestyrelser og brugerråd. Alle institutioner er kontraktstyrede, og det overvejes at indføre kontraktstyring af de enkelte stabsfunktioner.

Som et element i indsatsen for at styrke bruger- og kunderelationerne foretager Kultur- og Fritidsforvaltningen løbende brugerundersøgelser. Indhentning af brugernes meninger om forvaltningens servicetilbud er valgt som et fælles indsatsområde og indgår som et element i anvendelsen af ledelsesværktøjet Balanced Scorecard (BSC). I samme forbindelse er besluttet, at kontraktstyring skal anvendes som et værktøj til at nå forvaltningens mål om at decentralisere opgaveansvaret.

1. Identifikation af områder med brugerkontakt

Kultur- og Fritidsforvaltningen er en forvaltning med omfattende brugerkontakt. Det skyldes forvaltningen af en lang række faciliteter, der efterspørges bredt af befolkningen.

Kendetegnende er, at det ikke kræver særlige behov hos borgerne at komme i berøring med tilbuddene indenfor Kultur- og Fritidsforvaltningens område, men som udgangspunkt blot interesse og lyst. Alle borgere har mulighed for at låne bøger, besøge museer eller overvære/deltage i idrætsaktiviteter eller folkeoplysende aktiviteter.

Et væsentligt kendetegn er således, at brugernes kontakt til Kultur- og Fritidsforvaltningen bygger på frivillighed.

Kultur- og Fritidsforvaltningen administrerer institutioner med brugerkontakt på områderne:

- Idrætsanlæg
- Biblioteker
- Kultur- og medborgerhuse
- Museer og udstillingsbygninger

Der gives tilskud til en række institutioner, der ikke er kommunale:

- Spillesteder
- Teatre
- Festivaler m.fl.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har desuden kontakt til fritidsbrugere af folkeskolerne, idet mange frivillige folkeoplysende foreninger via Fritid & Idræt får anvist faciliteter på folkeskolerne til deres aktiviteter.

Denne udviklingsplan omhandler brugerdemokratiet ved de institutioner, som hører under Kultur- og Fritidsforvaltningen.

2. Organiseret brugerkontakt

Kultur- og Fritidsforvaltningen har allerede etableret brugerbestyrelser og brugerråd på alle relevante områder.

Brugerne er involveret i institutionernes drift. Det giver sig bl.a. udtryk i, at der er etableret:

- Brugerbestyrelser ved 26 københavnske idrætsanlæg
- Brugerbestyrelser i 17 kultur- og medborgerhuse
- Brugerråd ved 5 af Københavns Kommunes biblioteker samt i KKB-Lyd.

Ved museer og udstillingsbygninger er der fagligt funderede bestyrelser samt repræsentation af det politiske niveau (KFU).

Hovedformålet med brugerinddragelsen i Kultur- og Fritidsforvaltningens regi er at give brugerne og deres repræsentanter indflydelse på institutionernes og anlæggenes drift. Dermed vil man sikre, at brugernes ønsker og erfaringer inddrages i beslutninger om både den daglige drift og nye tiltag.

Kontraktstyring er indført ved kommunale institutioner.

Der er indgået kontrakter med kultur- og medborgerhusene og de regionale spillesteder for perioden 2005-2008. På museumsområdet er der indgået kontrakter for perioden 2006-2009.

I det tidligere Københavns Idrætsanlæg er der indgået kontrakter med anlæggene for perioden 2003 - 2007. Efter kommunaliseringen pr. 1. juli 2005 vil der løbende blive indgået nye kontrakter i overensstemmelse med det politisk vedtagne princip ”decentralisering så langt, det enkelte idrætsanlæg kan bære”.

I forbindelse med kommunaliseringen blev det aftalt at oprette et Idrætsråd. Rådet skal varetage idrættens interesser overfor kommunen. Nedsættelsen af rådet drøftes i Kultur- og Fritidsudvalget i første halvår af 2006.

Ved bibliotekerne er der i slutningen af 2001 hhv. starten af 2002 indgået virksomhedskontrakter med 6 af 7 netværksområder, der hver omfatter bibliotekerne beliggende indenfor et samlet geografisk område. Der indgås i 2006 nye etårige kontrakter med netværksområderne. De forventes i 2007 afløst af nye flerårige aftaler.

Ældrerådene skal høres om alle forslag, som vedrører borgere over 60 år.

Det er aftalt, at Kultur- og Fritidsudvalget holder Ældrerådene orienteret om den generelle udvikling på udvalgets område. Derudover holdes et årligt møde mellem Kultur- og Fritidsudvalget og Ældrerådenes Forretningsudvalg.

3. Kompetence udlagt til institutioner

Kulturområdet

I juni 2004 blev der i KFU vedtaget en ny model for sammensætning af brugerbestyrelser i kultur- og medborgerhuse. Med modellen er brugerne, både enkeltbrugere og foreningsorganiserede, sikret flertallet af pladserne i det enkelte kulturhus bestyrelse. Derudover udpeges der to medlemmer fra det lokale kultur- og fritidsliv. Personalet er repræsenteret og institutionens leder er tilforordnet bestyrelsesmøderne.

Brugerdemokratiet tilpasses lokale forhold i det enkelte kultur- og medborgerhus. Det er erfaringen, at der er lokale forskelle på brugernes ønsker til indflydelse mv.

Kontrakterne decentraliserer ansvaret for drift, udvikling og økonomistyring, fastsætter de overordnede rammer og beskriver udviklingsmål for kontraktperioden. Målene er formuleret af den enkelte institution i et samarbejde mellem bestyrelse og ledelse. Bestyrelsen medvirker således til at fastlægge de overordnede rammer for institutionens drift og udvikling. Samtidig har den kompetence til at godkende budgettet, afgive høringssvar og indstilling i relevante sager samt deltage ved ansættelse af institutionens leder.

I forlængelse af kontrakterne udarbejdes der årligt en virksomhedsplan. Planen beskriver ydelser, initiativer og udviklingstiltag for det kommende år samt indsatsen i forhold til at nå kontrakternes mere overordnede 4-årige mål. Virksomhedsplanerne er både et internt redskab til styring og udvikling af institutionerne, og en synliggørelse af tilbuddet og servicen overfor brugerne.

Brugerbestyrelserne indgår i arbejdet med at lave virksomhedsplaner. De deltager således aktivt i formuleringen af de ydelser og aktiviteter, som den enkelte institution skal udvikle og lægge vægt på. I forbindelse med indgåelsen af nye kontrakter har forvaltningen holdt møder med brugerbestyrelsen om kontrakternes indhold. Det er ligeledes hensigten, at brugerbestyrelserne i forbindelse med udarbejdelse af virksomhedsplaner har mulighed for at mødes med forvaltningen og indgå i dialog om planerne for det kommende år.

Idrætsområdet

I 2003 blev der nedsat brugerbestyrelser ved idrætsanlæggene. Bestyrelserne består af 9 medlemmer. 7 repræsentanter fra foreninger i anlægget, 1 repræsentant for uorganiseret idræt og 1 repræsentant for skoler/institutioner. Leder og medarbejderrepræsentant deltager uden stemmeret.

Bestyrelserne handler inden for rammerne af den indgåede kontrakt og det fastlagte budget. Bestyrelsen skal høres i forhold, der vedrører det økonomiske ansvar for anlæggets drift, herunder vedligeholdelse. Bestyrelsen har indstillingsret vedrørende ansættelser og afskedigelser, og er tillagt kompetence og indflydelse på fordeling af aktivitetstimer på anlægget.

Efter kommunaliseringen den 1. juli 2005 vil brugerdemokratiet og selvforvaltningen blive videreført, indtil videre med fortsættelse af de indgåede kontrakter. Forvaltningen har i foråret 2005 afholdt møder med brugerbestyrelserne for at afklare i hvilket omfang de enkelte brugerbestyrelser ønsker at påtage sig driftsansvar. Enkelte brugerbestyrelser ønsker at indgå driftskontrakt som selvejende institutioner og dermed overtage det fulde driftsansvar. Langt de fleste brugerbestyrelser ønsker imidlertid at blive kommunale og dermed have et begrænset ansvar for driften.

De kommunale brugerbestyrelser fastsætter principperne for anlæggets profil i samarbejde med teamchef og anlægsleder, formulerer flerårige visioner for anlægget i samarbejde med teamchefen, herunder kvantitative mål for anlæggets drift og høres vedrørende prioriteringen af idrætsanlæggets driftsbudget. Brugerbestyrelsen deltager i ansættelsen af anlæggets ledelse og samarbejder med forvaltningen om fordelingen af idrætsanlæggets faciliteter.

Nye kontrakter forventes at træde i kraft inden udgangen af 2006.

Idrætsrådets kompetence er endnu ikke fastlagt.

Biblioteker

Der er indgået virksomhedskontrakter med 6 ud af de 7 netværksområder, som bibliotekerne er opdelt i.

Brugerrådene er rådgivende organer, der repræsenterer lokalbefolkningen. Rådene behandler væsentlige og principielle spørgsmål vedrørende biblioteket. Brugerindflydelsen udøves inden for de rammer, der sættes af lovgivningen, budgettet og overordnede politiske og administrative beslutninger. Rådets indflydelse kan omfatte det lokale biblioteks kompetenceområde med undtagelse af personalesager og enkeltanskaffelser af materialer. Brugerrådet tager aktivt del i biblioteksplanlægningen. Herunder skal rådet behandle bibliotekets årlige handlingsplan. Brugerrådet virker som et forum for information og gensidig idéudvikling mellem brugere og bibliotek. Brugerrådet arbejder for at udvide og aktualisere bibliotekets berøringsflade.

Det er de enkelte brugerråd, som udarbejder de lokale vedtægter. Brugerrådene har valgt en fællesrepræsentant, der fungerer som brugerrådernes "talerør" i forhold til Kultur- og Fritidsudvalget.

4. Viden om brugernes ønsker

Kultur- og Fritidsforvaltningen har fra 2004 anvendt Balanced Scorecard som ledelsesværktøj. For 2005 er udmeldt, at brugerundersøgelser skal være et af de fælles elementer i forvaltningens indsats for at forbedre opgavevaretagelsen. I forlængelse heraf er der udarbejdet tidsplaner for gennemførelse af en række brugertilfredshedsundersøgelser.

Arbejdet med brugerundersøgelser er dog ikke nyt. Igennem de seneste år er der gennemført en række brugerundersøgelser på spillesteder og teatre med henblik på at øge kendskabet til brugergrupper og ønsker til udviklingen af tilbuddet. I efteråret 2005 er der gennemført en brugertilfredshedsundersøgelse i kultur- og medborgerhusene.

I forbindelse med arbejdet med kommunalisering af Københavns Idrætsanlæg har der været holdt møder med brugerbestyrelserne for at høre de nuværende bestyrelser om ønsker og krav til den fremtidige model.

Brugere inddrages konsekvent i planlægningen af anlæggelse af nye idrætsfaciliteter, og brugere er inddraget i beslutningerne om facilitetens indretning, størrelse og udseende.

Bibliotekerne har ved siden af de formaliserede brugerråd på flere måder etableret direkte adgange, hvor borgerne kan komme med konkrete forslag til materialeanskaffelser, til ændrede forhold og procedurer i bibliotekerne samt aflevere indlæg uden formkrav med positive eller negative meningstilkendegivelser.

I slutningen af 2004 blev gennemført en stor samlet brugerundersøgelse på samtlige Københavns Kommunes biblioteker med ca. 3.200 deltagende respondenter i aldersgruppen 15 år og opefter.

I slutningen af 2005 gennemførtes en brugerundersøgelse på børneområdet, hvor i alt 48 klasser fordelt over byen har deltaget. Resultaterne vil blive analyseret og formidlet i begyndelsen af 2006.

I løbet af 2006 gennemføres en undersøgelse af, hvem der bruger bibliotekernes virtuelle tilbud.

5. Udviklingsplan

Udviklingsplanen beskriver de initiativer, der igangsættes på udvalgsområdet med henblik på at tilgodese Borgerrepræsentationens ønsker om øget brugerdemokrati og selvforvaltning. I udviklingsplanen skal der redegøres for:

- Hvilke initiativer fagudvalget vil tage for at styrke dialogen mellem brugere og fagudvalg om kommunens service
- Hvordan fagudvalget vil forbedre rammerne om brugerdemokratiet, så brugere får bedre adgang til beslutningsprocesserne
- Hvilken kompetence fagudvalgene yderligere vil udlægge til brugere
- Hvordan fagudvalget vil sikre øget brugerindflydelse på institutionernes budget og økonomiske dispositioner og hvilke styringsinstrumenter der samtidig anvendes til at sikre den samlede styring af økonomien på de brugerstyrede områder
- Udrulningsplanen for gennemførelse af selvforvaltning – planen skal indeholde oversigt over tidspunkt og antal af institutioner, der overgår til selvforvaltning
- Hvilken tidsplan udvalget og forvaltningen vil følge for implementering af initiativerne til udvikling af brugerdemokratiet.

I bilaget vises en oversigt der summarisk redegør for udviklingsplanen på områderne Kunst & Kultur, Fritid & Idræt og Bibliotekerne.

Brugere har ikke specifikt været inddraget i udarbejdelsen af udviklingsplanen. Alligevel bygger planen på et omfattende kendskab til brugernes ønsker. Der kan her henvises til den igangværende proces med reorganisering af brugerdemokratiet og udarbejdelsen af kontrakter ved idrætsanlæggene og den for nylig gennemførte reorganisering af brugerdemokratiet i kultur- og medborgerhusene.

Der er drøftelser i gang med Ældrerådenes Forretningsudvalg om udarbejdelse af en samarbejdsaftale mellem Kultur- og Fritidsudvalget og Ældrerådene. Målet er at styrke samarbejdet og dermed medvirke til, at brugerne bliver hørt.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har, som det fremgår af de foregående afsnit, allerede et veludbygget brugerdemokrati. Derfor er der ikke her og nu planer om, at yderligere institutioner skal overgå til selvforvaltning.

Det betyder ikke at arbejdet med styrkelse af brugerdemokratiet er sat i stå – tværtimod arbejdes der løbende på at skabe de rette rammer for brugerindflydelse og på at sikre at selvforvaltningen kan omfatte flest mulige områder. Alt sammen tilpasset de enkelte institutioners og brugeres behov og ønsker.

Fælles udgangspunkt for brugerinddragelse og selvforvaltning

Formålet med at etablere kontraktstyrede enheder er bl.a. at give enhederne øget frihed til at tilpasse aktiviteterne efter egne lokale forhold. Derved kan ofte opnås en bedre resourceudnyttelse og større tilfredshed.

Kontraktstyringen forudsætter, at udvalget/forvaltningen tager konkret stilling til de overordnede målsætninger og hvilke resultater, der ønskes opnået, fordi målene skal fremgå af kontrakten mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kontraktenheden.

Fordelen ved kontraktstyring består bl.a. i at kontraktindgåelsen og den tilbagevendende fornyelse af kontrakten bliver en konkret anledning til på et forpligtende grundlag og gennem dialog at tage de enkelte enheders forhold op i en helhedsorienteret sammenhæng. Med kontrakterne får politikerne et styringsredskab, der støtter udviklingen fra enkelt-sagsbehandling til helhedsbetragtninger. Ved fastsættelsen af mål for den enkelte enhed bliver det muligt at styre institutionens udvikling i overensstemmelse med de vedtagne overordnede målsætninger.

Ved øget decentralisering til brugerbestyrelser og gennem kontraktstyring er det væsentligt at skabe konsensus om, hvor langt den lokale dispositionsfrihed rækker og indenfor hvilke rammer, den kan gøre sig gældende.

Øget decentralisering skaber et naturligt dilemma mellem centrale ønsker om mere direkte at kunne foretage ændringer i aktiviteterne på et område ud fra et mere tværgående helhedssyn, og den lokale opfattelse at kompetencen er delegeret til dem via kontrakten.

Derfor er det væsentligt løbende at arbejde med kompetenceniveauet og de enkelte målsætninger for at sikre fordelene ved øget decentralisering, samtidig med at behovet for overordnet at kunne styre at institutionernes udvikling tilgodeses.

Indsamling af erfaringer fra den nuværende brugerdemokratimodel

Et væsentligt led i styrkelsen af brugerdemokratiet er erfaringsopsamlingen til sikring af, at den model for brugerdemokrati, der er valgt, også når ud til interesserede og relevante brugere.

I Kunst & Kultur er udarbejdet en plan for brugerundersøgelser bredt i perioden 2005-2008:

- Publikumsundersøgelser på Børneteatre. Vinter 2004-5 og vinter 2006-7
- Publikumsundersøgelser på Voksenteatre – vinterteatre. Vinter 2004-5 og vinter 2006-7
- Publikumsundersøgelser på Voksenteatre – sommerteatre. Efterår 2005 og efterår 2007
- Publikumsundersøgelser på Spillesteder. Vinter 2004-5, vinter 2005-6 og vinter 2007-8
- Kulturinstitutionernes tilfredshed med Kunst & Kulturs betjening. Maj-juni 2005 og 2007
- Puljeansøgers tilfredshed med betjeningen i Kunst & Kultur. Efterår 2005 og 2008
- Brugertilfredshed på Kultur- og Medborgerhuse. Efterår 2005 og efterår 2007
- Publikumsundersøgelse på Museerne. Vinter 2005-6 og vinter 2007-8
- Lokalbestyrelsernes tilfredshed med Byens Børns sekretariat. Maj-juni 2007
- Faste samarbejdspartneres tilfredshed med UI/Use-it. Efterår 2007

Brugerundersøgelser i Fritid & Idræt i 2005:

- Brugertilfredsundersøgelse af børn- og ungeforeninger. Sommeren 2005
- Brugertilfredsundersøgelse af idrætsanlæg. September-oktober 2005
- Brugerundersøgelse af voksenundervisningsområdet. Efterår 2005

Evalueringer af brugerdemokratiet

Kontraktstyring og vilkårene for brugerdemokrati på kultur- og medborgerhusområdet følges indgående. Inden udløbet af de gældende kontrakter og indgåelse af nye for perioden 2009 - 2012, vil kontraktperioden, herunder proces samt opfyldelsen af kontrakternes mål blive evalueret.

Der er til dette formål i kontrakterne indgået aftale med flere af kultur- og medborgerhusene om i kontraktperioden at udarbejde evalueringer af organisering og styreform i de pågældende huse. Dette arbejde vil kunne generere viden om styrker og svagheder ved forskellige typer af brugerdemokrati. Evalueringerne skal være færdiggjort inden 2008.

På såvel spillesteder, teatre, museer som kulturhuse er der løbende udarbejdet brugerundersøgelser med henblik på tilpasning af tilbud og ydelser i forhold til brugernes ønsker, og denne indsats fortsættes.

Processen med udarbejdelse af nye kontrakter på idrætsanlæggene i forbindelse med kommunaliseringen af KI pr. 1. juli 2005 er allerede beskrevet.

Erfaringer anvendes i udvikling af brugerbestyrelse og brugerråd

For at sikre at erfaringer fra det nuværende brugerbestyrelsesarbejde kommer til at ligge til grund ved senere justeringer, vil evalueringer blive gennemført så betids, at resultaterne kan inddrages i beslutning om fremtidige ændringer.

Løbende erfaringsopsamlinger både med inddragelse af bestyrelsesmedlemmer og almindelige brugere skal være med til at sikre, at brugerdemokratiet holdes i live. At det gøres relevant og vedkommende for brugerne, at deltage i beslutninger om de institutioner, de anvender.

Også politikerne skal have mulighed for at se resultaterne af evalueringer og brugerundersøgelser.

Erfaringer fra forskellige forvaltninger anvendes i et fælles udviklingsarbejde

Der er nedsat en arbejdsgruppe på tværs af forvaltningerne, bl.a. med det formål at udvikle fælles værktøjer.

Gruppen vil kunne anvendes til fortsat erfaringsudveksling i arbejdet med udviklingsplanernes gennemførelse og justering.

Sekretariatet varetager en koordinerende rolle i det videre arbejde med udvikling af brugerdemokratiet.

Det sker ved

- at Sekretariatet varetager kontakten til den tværgående arbejdsgruppe.
- at forvaltningen følger udviklingsplanens gennemførelse og foretager en årlig opfølgning, der forelægges for ledelsesgruppen.

Kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen.

I forbindelse med kommunaliseringen af idrætsanlæggene er det nøje gennemgået, hvilke kompetencer, der kan udlægges til brugerne. Det samme skete i forbindelse med etablering af brugerorganiseringen i kultur- og medborgerhusene.

Kultur- og Fritidsforvaltningen ønsker at understøtte en udvikling af selvforvaltning, hvor de enkelte søjler anvender samme værktøjer, og hvor man på tværs af søjlerne udnytter den fælles viden.

Det understøttes ved at:

- Økonomi er koordinator på kontrakternes udformning og indhold.

Opfølgning

Udviklingsplanen ajourføres 1 gang årligt efter drøftelse i ledelsesgruppen.

Bilag

1.1. Udviklingsplan for Kunst & Kultur, Fritid & Idræt og Bibliotekerne.