PLS
consult

PLS Consult A/S
Olof Palmes Allé 20
8200 Århus N
Telefon 89 44 78 00
Fax 89 44 78 33
SE nr. 60 99 79 18

Nørregade 7 A
1165 København K
Telefon 33 97 82 00
Fax 33 97 82 33

Avenue Louise 304
B-1050 Bruxelles
Telefon +32 2 649 99 83
Fax +32 2 649 01 88

firma i RAMBØLL gruppen

PLS consult

Forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune Midtvejsevaluering

September 1998

Når viden skaber resultater

Forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune

Midtvejsevaluering

Det er nu, vi står overfor gennembruddet. Skidt med avisskriverierne.
Lad os vise resultater. Service kan og skal forbedres.

Indhold

Side

1. *Resumé af midtvejsevalueringen*

Denne rapport er udarbejdet af konsulentfirmaet PLS Consult, der i 1996 blev valgt som evaluator af Københavns kommunes forsøg med bydelsstyre. Rapporten udgør en midtvejsevaluering af bydelsforsøget.

Formålet med midtvejsevalueringen er, på et overordnet niveau at redegøre for de foreløbige erfaringer og resultater af bydelsforsøget og fremkomme med forslag til justeringer af forsøget.

Der skal indledningsvis knyttes den væsentlige kommentar til den foreliggende midtvejsrapport, at *midtvejs* ikke er midtvejs på anden måde end rent tidsmæssigt. Hvad angår de mulige resultater og effekter af bydelsforsøgene, er disse hverken administrativt eller demokratimæssigt midtvejs i den mulige forandringsproces. En del af demokratieffekterne, som f.eks. ændret valgdeltagelse, kan slet ikke vurderes før nye valg er afholdt.

Midtvejsrapporten vil således ikke kunne indeholde klare rekommandationer med hensyn til bydelsforsøgenes succes eller det modsatte.

Derimod er der et grundlag for at gøre konstateringer omkring ændringer i de demokratiske processer, således som disse kan opgøres på baggrund af det hidtil foreliggende datamateriale. Herudover vil det i nærværende sammenhæng være muligt at evaluere indsatsen op til bydelsforsøgets igangsættelse og den administrative implementering heraf.

Bydelsvalget og den administrative implementering af bydelsforsøget

Ses der indledningsvis på *valgkampen* og den generelle proces op til valget synes der at tegne sig en klar konklusion vedrørende valgkampens længde: en periode på ca. tre måneder fra valgets udskrivelse til valgdagen er for kort. Ikke primært i forhold til informationen af borgerne, men i forhold til mobiliseringen af politiske partier og lister.

Den relativt korte valgkampsperiode synes i nogen grad at have favoriseret de etablerede partier med en velorganiseret partiorganisation og en – alt andet lige – kendt politisk profil. Det kan således ikke udelukkes, at et mindre presset tidsforløb ville have ført til, at flere lokale lister ville være blevet etableret og eventuelt have formået at slå igennem i bydelene.

Som sammenfatning på *den administrative implementering af bydelsforsøget* finder evaluator anledning til at pege på fire konklusioner i relation til etableringen af bydelenes administration. Konklusionerne vedrører forhold, der kan forbedres i en udbredelse af bydelsforsøget.

For det første kan det konkluderes, at der ikke var tilstrækkelige personaleressourcer i bydelsadministrationerne til at varetage opbygningen af disse på forsvarlig og effektiv vis. I den forbindelse kan det konstateres, at der manglede en administrativ organisation allerede fra valget af bydelens politikere. Selvom forsøget først startede den 1. januar 1997, begyndte bydelsrådene at arbejde umiddelbart efter valget og havde således allerede da brug for en forholdsvis omfattende administrativ betjening og rådgivning.

For det andet er det evaluators vurdering, at de nyvalgte politikeres manglende parlamentariske erfaring og kommunalkendskab i for høj grad fik lov til at påvirke forsøget. Alle politikere fik kort efter valget tilbud om at komme på et kursus, der gennemgik bydelsrådenes opgaver, kompetencer og beføjelser. Generelt synes dette uddannelsestilbud dog ikke at have imødekommet politikernes behov for viden og praktiske redskaber i relation til det lokalpolitiske arbejde og herunder specielt vedrørende forståelsen af politikerrollen.

For det tredje er det evaluators vurdering, at de styringsmæssige rammer omkring forsøget ikke i tilstrækkeligt omfang var på plads forud for forsøgets igangsætning. Tilskudsfordelingsmodellen er typeeksemplet på hvor mange ressourcer bydelene har bundet i et taktisk-politisk slagsmål, der ikke direkte knyttede sig an til forsøgets formål.

Endelig og for det fjerde kan det konstateres, at hele den fysiske lokalisering og etableringen af en infrastruktur i bydelene var for dårligt planlagt og organiseret samt underlagt et uhensigtsmæssigt tidspres. Bydelenes administrationer var langt ind i forsøgsperioden uheldigt påvirket af simple praktiske problemer. Både med hensyn til at etablere sig i egnede lokaler og overordnede rammer, som kunne rumme såvel bydelsråd som administration - og herunder de gamle socialcentre med deres medarbejdere. Og med hensyn til overførelsen af maskiner og møbler.

Bydelsrådene i arbejde - politiske strukturer og processer i bydelene

Det gælder generelt for bydelsrådene, at de ikke har satset på vidtrækkende eksperimenter med bydelsrådenes politiske strukturer. Bydelenes udvalgsstruktur adskiller

sig således ikke *væsentligt* fra den grundstruktur, som kendetegner flertallet af danske kommuner.

Inden for rammerne af de givne politiske strukturer har de enkelte bydelsråd dog udnyttet en række muligheder for at styrke kontakten til og dialogen med borgere og brugere, jf. nedenfor.

Generelt synes de politiske processer i bydelsrådene at have været præget af "historiske" forhold knyttet til perioden umiddelbart før og efter bydelsrådenes ikrafttræden - herunder i særlig grad til karakteren og indholdet af valgkampen og processerne omkring bydelsrådenes konstituering. Disse nøglebegivenheder synes i vid udstrækning at have fået varig betydning for de politiske processer i bydelsrådene.

Det er evaluators samlede vurdering, at der i 3 af de 4 bydelsråd har udspillet sig en politisk proces, der generelt kan beskrives som befordrende for bydelsrådenes målsætninger om at styrke nærdemokratiet. På Indre Nørrebro, i Valby og i Kgs. Enghave forløb konstitueringsprocessen relativt fredeligt, og det politiske miljø er samarbejdsorienteret. Der synes i disse tre bydele at være et ønske om ikke at lade politiske uoverensstemmelser blokere for beslutninger eller samarbejde.

På Indre Østerbro var konstitueringsprocessen derimod omgærdet af voldsomme konflikter, og konstitueringsaftalen har efterfølgende sat et afgørende præg på det politiske miljø i bydelsrådet, som er præget af politiske konflikter. Dette afspejler sig bl.a. i bydelsrådets mødefrekvens og i mødernes gennemsnitlige varighed.

Ud over konstitueringsprocessen og det heraf afledte politiske samarbejdsklima er det evaluators overordnede konklusion vedrørende *samtlige bydelsforsøg*, at navnlig to forhold har haft indflydelse på de politiske arbejds- og beslutningsprocesser.

For det første kan det fremhæves, at en meget stor del af de nyvalgte bydelsrådsmedlemmer står uden egentlig erfaring med kommunalpolitisk arbejde. Det må forventes, at disse politikere helt naturligt står usikre og afprøvende over den rolle og de opgaver, de skal varetage i bydelsrådet. Herudover har flere undersøgelser påvist, at nyvalgte politikere ofte er mere idealistiske og har et større behov for politisk og personlig profilering end de mere resultats- og samarbejdsorienterede politikere, der sidder i deres 2. eller 3. valgperiode.

Ovenstående forhold kommer bl.a. til udtryk med modsat fortegn i de bydele, der kan mønstre centrale politikere med parlamentarisk erfaring – f.eks. fra Borgerrepræsentationen.

For det andet kan der argumenteres for, at den administrative servicering af de politiske beslutningsprocesser har en nær sammenhæng med den politiske turbulens – ikke mindst i forsøgets etableringsfase.

Specielt i bydelsrådenes første arbejdsperiode kan det sandsynliggøres, at den politiske turbulens har været størst i de bydele, hvor dagsordens- og sagsforberedelsen op til bydelsmøderne – alt andet lige - har været mindst grundig og beslutningsorienteret.

Disse punkter kan også sammenfattes i den pointe, at erfaringer med politikerbetjening og kommunal know how er væsentlige faktorer i sikringen af et politisk velfungerende og udviklende miljø. Konflikterne på Indre Østerbro kunne måske have været nedtonet, hvis der allerede kort efter konstitueringen var blevet fastlagt spilleregler og indført effektive rutiner omkring de politiske møder.

Bydelenes forvaltningsmæssige rammer - organisation og serviceydelser

Alle fire bydele har valgt at opbygge deres administrative forvaltning ud fra et helhedssyn. I stedet for at tage udgangspunkt i en funktionsspecialisering, som var og til dels fortsat er det bærende organisatoriske princip i Københavns kommune, har bydelene forsøgt at tage afsæt i den enkelte brugers behov for derudfra at forme administrative enheder, som er indrettet på at servicere den enkelte bruger "hele vejen rundt".

I forlængelse heraf kan det konstateres, at så at sige alle bydelene har etableret administrationsstrukturer, der samtænker serviceområder, der i Københavns kommunes magistratsstyre var opdelt på flere forvaltninger. Det drejer sig f.eks. om plejehjem og hjemmepleje inden for på ældreområdet, og det drejer sig om skoler og pasningstilbud inden for børn- og ungeområdet.

Selvom de strukturelle løsninger i bydelene således i vid udstrækning "gør op" med uhensigtsmæssighederne i det gamle magistratsstyre, er den "helhedsorienterede forvaltning" ikke en bydelsopfindelse, og i det hele taget er det i sammenligning med landets øvrige kommuner ikke nyskabelser, der karakteriserer de fire bydeles strukturudspil. Bydelene har da også givet udtryk for, at den meget korte implementeringsperiode har været udslagsgivende for valget af det forholdsvis sikre og kendte.

Endelig skal det anføres som en kommentar til bydelenes administrative struktur, at alle bydele - med et vist forbehold for Indre Østerbro - har taget fat på at integrere socialcentrene i bydelens øvrige administration. Både funktionsmæssigt, kulturelt og lokalemæssigt.

Herudover gør følgende konklusioner sig gældende for bydelsforsøgenes forvaltningsmæssige rammer:

- Den særlige rekrutteringsproces omkring bemandingen af bydelsadministrationerne har blandt andet haft til følge, at bydelene har en del medarbejdere med en høj grad af specialviden, mens de mangler generalister, som kan deltage i det brede og strategisk orienterede udviklingsarbejde. Det har betydet, at nogle medarbejdere er særligt belastet i forhold til arbejdsbyrde og arbejdslængde, ligesom administrationerne i alle fire bydele på baggrund af den skæve medarbejdersammensætning på mange måder har været præget af store interne holdnings- og kulturforskelle.
- Det er evaluators overordnede intryk, at der i bydelene er arbejdet med at tilrettelægge serviceydelsernes indhold og leverance på nye måder - bl.a. som følge af nye prioriteringer, ændret forvaltningssyn og styringsfilosofi, større nærhed til brugerne og ophævelsen af traditionelle forvaltningsgrænser. Det gælder dog generelt for disse "nye måder", at de ikke umiddelbart kan betegnes som innovative i en generel kommunal sammenhæng. Ikke desto mindre kan det konstateres, at en række af de skitserede servicepolitikker og tiltag repræsenterer nytænkning i forhold til den "gamle" Københavns kommune. Det er en rimelig antagelse, at en række initiativer enten ikke var blevet gennemført eller var blevet gennemført med betydelig forsinkelse, hvis ikke bydelsforsøget havde været iværksat.
- Bydelene har generelt været meget opmærksomme på institutionernes eksistens og vigtigheden af, at få dem involveret i forsøget. Også fra institutionernes side – og det gælder både på ledelses- og bestyrelsessiden - tegner der sig overordnet en positiv holdning til bydelsforsøget og institutionernes nye rolle. Det fremhæves således som værdifuldt at opleve indflydelse og samarbejde, ligesom den tættere berøring med det politisk-administrative system for de fleste vurderes som attraktivt. Som et generelt negativt træk ved den første periode med bydelsstyre fremhæves det dog af institutionerne, at den administrative og til dels faglige servicering af institutionsniveauet har været for dårlig.

- Det er evaluators hovedindtryk, at der i bydelene *generelt* er etableret et velfungerende og tillidsfuldt forhold mellem politikere og administrative medarbejdere. Det kan dog samtidig konstateres, at der i alle bydele har været en indkøringsfase, hvor politikere og embedsmænd har skullet finde sammen i et dagligt samarbejde. I den sammenhæng kan der fra alle bydele fremdrages eksempler på, at enten - og hyppigst - politikere eller administratorer er faldet ud af den forventede rolle.

Bydelsforsøgenes forvaltningsmæssige effektivitet bærer sammenfattende præg af de erfaringer og den baggrund, der kendetegner bydelens aktører. Det er således kendetegnende for forsøget, at det parlamentariske arbejde - alt andet lige - er kommet bedst fra start i de bydele, hvor erfarne politikere har kunnet spille sammen med erfarne kommunale administratorer.

Politiske temaer i bydelenes arbejde

Et centralt tema midtvejs i bydelsforsøget vedrører bydelene som ramme om kommunal nytænkning og politiske visioner. Med det væsentlige forbehold, at bydelsforsøget - som nævnt indledningsvis - endnu er i en tidlig fase, hvor det kan være vanskeligt at iagttage egentlige politiske resultater og demokratiske effekter, synes et par kommentarer dog relevante.

Overordnet kan det således konstateres, at mange bydelsrådsmedlemmer på tværs af bydele og partier/lister og på trods af en vis politisk aktivitet, giver udtryk for skuffelse med hensyn til de politiske visioner i bydelsrådene og med hensyn til den politiske nytænkning.

Flere sammenkæder dette med, at mange bydelsrådsmedlemmer er nye i bydelsrådssammenhæng og derfor har brugt megen tid på at sætte sig ind i diverse formelle og uformelle procedurer for bydelsrådenes arbejde. Fokus har i for høj grad været på forvaltningsinterne spørgsmål og politikernes egen verden fremfor på politiske temaer og relationerne til borgerne.

Heroverfor kan det dog samtidig konkluderes, at bydelene med deres forskellighed har valgt forskellige omdrejningspunkter for det politiske arbejde. Den politiske dagsorden har med andre ord udfoldet sig varieret. I et decentraliseringsforsøg må det alt andet lige betegnes som positivt, at de potentielle forskelligheder får lov til at udvikle sig. Decentralisering indebærer som bekendt, at lokale spørgsmål får lokale løsninger.

I forhold til bydelenes politiske dagsorden synes det endelig gennemgående for de fire bydele, at de har forsøgt at følge op på de temaer, der dominerede valgkampen. Det åbenlyse eksempel er her by- og trafikplanlægningen, som formelt set ikke er udlagt fra Københavns kommune, men som alle bydele har engageret sig i. Enten gennem offentlig debat og høringer med henblik på at påvirke Københavns kommune eller ved igangsætning af lokale byudviklingsprojekter.

Bydelenes erfaringer med borgerinddragelse og -dialog

Det er evaluators overordnede vurdering, at der i bydelene er etableret og igangsat en række spændende initiativer omkring involveringen og mobiliseringen af borgerne. Disse tiltag afspejler i vid udstrækning de ambitioner, som politikerne har i forhold til at bruge bydelsrådene som løftestang for et styrket lokaldemokrati. De illustrerer endvidere, at der inden for rammerne af en relativt traditionel politisk og administrativ struktur, har kunnet iværksættes nye muligheder til fremme af kontakten og dialogen med borgere og brugere.

På grundlag af disse initiativer er det evaluators konklusion, at forudsætningerne og mulighederne for en tæt dialog mellem borgere og politikere er til stede. Den "demokratiske infrastruktur" er med andre ord på plads.

Med dette udgangspunkt har det været forventningen blandt mange af bydelspolitikerne, at bydelsforsøget ville bidrage til en generel opblomstring af den lokalpolitiske aktivitet, stigende interesse for lokale forhold og en bred interesse i bydelsrådenes arbejde. Disse forventninger synes endnu ikke at være blevet indfriet, og de interviewede politikere – både på tværs af bydele og partitilhørsforhold - giver udtryk for, at den brede deltagelse i bydelsrådsmøderne og borgermøderne kun sjældent har været tilfældet, ligesom det har været vanskeligt at engagere borgerne i mere brede og generelle diskussioner om bydelenes udvikling.

Ses der på i hvilken udstrækning borgerne - indtil videre – rent faktisk har benyttet den beskrevne "demokratiske infrastruktur" tegner der sig et sammensat billede. Helhedsindtrykket er dog, at borgerne kun i begrænset omfang synes at have udnyttet de nye *institutionaliserede muligheder* for en direkte dialog med politikerne.

Den relativt lave borgerdeltagelse kan dog ikke umiddelbart tages som udtryk for manglende støtte til ideen om bydelsråd, ligesom ovenstående ikke i sig selv siger noget om aktivitetsniveauet i nærmiljøet og bydelsidentifikationen. Undersøgelser har således påvist, at mere end halvdelen af indbyggerne i Københavns kommune mener,

at bydelsrådene er et fremskridt for borgerne, mens væsentlig færre mener, at dette ikke er tilfældet.

Som bydelsrådspolitikerne beskriver deres foreløbige erfaringer, har der endvidere været nogen skuffelse med hensyn **til bredden i deres kontaktflader med borgerne**. De fleste fremhæver, at kontaktmønsteret er begrænset til grupper og enkeltpersoner, som i forvejen er aktive eller som har en direkte interesse i en sag.

Uanset niveauet for den direkte politiske deltagelse, synes bydelsforsøgets effekter på nærdemokratiet under alle omstændigheder at afspejle sig i en bredere, men også mere specifik dialog mellem borgerne i bydelen vedrørende bydelens servicetilbud og udvikling.

Endelig er det evaluators foreløbige indtryk, at lokalisternes tilstedeværelse i det politiske landskab har medvirket til at øge interessen for bydelsrådets arbejde. Lokallisterne - og naturligvis først og fremmest Valbylisten - har således tilsyneladende evnet at sætte punkter på den politiske dagsorden med stor appel til den bredde befolkning i bydelen.

Bydelsforsøgets rammebetingelser og samspillet med Københavns kommune

I forhold til samspillet bydelene og Københavns kommune efter forsøgets igangsættelse kan det overordnet konstateres, at sondringen mellem delegerede opgaver og andre opgaver fortsat giver anledning til en del problemer i bydelene. Dels rent begrebsmæssigt og dels konkret i de tilfælde, hvor der er tale om behandlingskæder, der indeholder begge typer af opgaver.

Eksempelvis giver snittet mellem, hvad der uden for Københavns kommune er fordelt på amter og kommuner, problemer i forholdet mellem rådhuset og bydelene.

Herudover har enkelte opgavers placering givet anledning til overvejelser om en revision af bydelsregulativet. To overordnede opgaveområder synes at være mest aktuelle i så henseende: Børn- og ungeområdet og Ejendomsadministrationsområdet.

Inden for *børn og ungeområdet* angiver bydelene samstemmende den pædagogisk-psykologiske rådgivning som den mest oplagte kandidat til bydelsoverflytning – og i forlængelse heraf nævnes en række konsulenttjenester indenfor skoleområdet som f.eks. tale-hørekonsulenter.

I forhold til hele *ejendomsadministrations- og huslejeområdet* er bydelene gennemgående kritiske over for deres indskrænkede beføjelser og muligheder. Flere bydele anfører således, at der mangler en klar model for administrationen af hele området.

Ud over de to nævnte overordnede opgaveområder peges der på enkelte mere specifikke opgaver, der kan overvejes overført til bydelene i forbindelse med en eventuel revision af regulativet, såsom:

- Tildelingen af høreapparater
- Visitation til ældreboliger i to bydele
- Plejehjemsområdet i Valby bydel.

Finansieringen af bydelene er uden sammenligning det problem, der for indeværende giver anledning til størst uro og politisk tummel i samspillet mellem Københavns kommune og dem - nu, hvor etableringsfasens praktiske problemer er ved at være klaret.

Dette gælder på tre ledder. For det første omkring fastlæggelsen af den samlede ramme til hver af bydelene. For det andet omkring selve tilskudsfordelingsmodellen og dens beregningsgrundlag og for det tredje vedrørende regelværket om bydelenes økonomiske administration og konsekvenser heraf for den økonomiske situation.

Anvendelsen af tilskudsfordelingsmodellen og dennes beregningsgrundlag har uden tvivl efterladt et meget synligt behov for bedre kommunikation mellem interessenterne

Det anføres samstemmende - politisk såvel som administrativt -, at der bruges alt for megen kraft på diskussioner omkring dette emne. Fornemmelsen af, at der snydes med vægten er dominerende i alle bydele, men bydelene har ikke kapacitet til at kunne hamle op med økonomiforvaltningen på rådhuset og denne har ikke været i stand til at forklare sig hverken teknisk eller politisk acceptabelt, som det opleves af bydelene.

Bydelene er bundet 100 pct. op på tilskuddene som finansieringskilde. Sammen med den mere tætte opfølgning på midlernes konkrete anvendelse lokalt efter behov animerer dette til en detaljeret opfølgning på modellens praktiske "rigtighed".

I det hele taget har implementeringen af den økonomiske forvaltning gradvist afdækket flere og flere ømme punkter i forholdet mellem bydelene og rådhuset.

Den meget forskellige demografiske og socio-økonomiske struktur i bydelene giver således budgetmæssige vanskeligheder, når der centralt udmeldes generelle beskæringer. Ældreområdet er eksempelvis af meget ulig tyngde bydelene imellem. Udgiftsomfang og besparelsesmuligheder regnet i kroner kan ikke sidestilles, som det sker i en generel procentnedskærings-model, fremføres det.

Rammebelægningen og modregningskravet kan komme til at slå meget hårdt, fordi enkeltsager kan have en betydelig tyngde, og dette mærkes ifølge sagens natur særlig tungt, jo mindre budgettet er.

Styringspotentialet er også mere beskedent i bydelene end på rådhuset i kraft af opgavefordelingen. Hertil kommer virkningerne af bydelenes manglende muligheder for yderligere finansielle tilførsler, som kunne udvide budgetterne. Risikoen for en særlig stor "stop-go"-politik i bydelene er derfor tilstede – ikke mindst ved sene udmeldinger af modkrav.

På rådhuset har nogle af de tungeste forvaltninger rent opgave- og ledelsesmæssigt på starttidspunktet for forsøgene befundet sig i en proces hen imod ændringer på det decentrale niveau. Bydelenes opfattelser med hensyn til det decentrale niveaus implementering af opgaveløsninger passer ikke i alle tilfælde hertil. Det betyder med andre ord, at der kan spores en konflikt imellem den model/modeller, som bydelene ønsker af følge eller opbygge og den, som Rådhuset gerne ser fuldbragt.

På den ene side arbejder rådhusets forvaltninger i bestemte retninger og på den anden side forsøger bydelene at finde en identitet ved en anderledes markering på de samme områder. Klart nok vanskeliggøres dialogen.

Som en overskrift på en del iagttagelser kan endvidere nævnes udviklingen i retning af en øget specialisering i rådhusets regi og et løft i nærhedshensyn i bydelene, som et resultat af den foreløbige udvikling. Dette har betydning, fordi der udover det reelle indhold af fænomenet samtidig dermed synes at ske i en klarificering af succesmål mellem rådhuset og bydelene. Man er ved at indrette sig på denne rollefordeling.

Mens det ifølge sagens natur i første omgang handlede om at få et samspil etableret, som kunne sætte bydelene på sporet fra startdatoen har samspillet siden hen udviklet en form for rolledeling. Dette gælder dog ikke alle forvaltninger/sektorer, men i høj grad de udgiftsmæssigt tunge og dermed samtidig dem med den mest vidtstrakte borgerberøring.

Omend med divergenser kan noteres en markeret rådhustendens i retning af en rolle, der består i at klare mere vanskelige og højt specialiserede ydelser i forhold til bydelene, mens bydelene på den anden side udbygger og selvstændiggør sig på de borgervendte områder.

Rent praktisk giver dette sig udslag i, at rådhusets større forvaltninger så småt er ved at indrette sig på at køre et eget løb, hvad angår nydannelser/udvikling og uden skelen til, hvad bydelene foretager sig. Samarbejde i opstartfasen afløses gradvist af voksende selvstændighedskulturer.

Der kan på det administrative plan noteres markante holdningsforskelle på rådhuset til samarbejdet med bydelene. Nogle opfatter bydelene som "selvstændige kommuner/enheder", som derfor må finde egne veje. Hvor denne opfattelse er udbredt samarbejdes/orienteres der ikke om f.eks. konkrete udviklingspolitikker, og kommunikationen er disse steder klart for nedadgående. Nu er der uddelegeret og decentraliseret, så må de se, om de kan klare det, er holdningen.

Andre forvaltninger har bevaret kommune-helheden som det bærende udgangspunkt og her opretholdes også en formaliseret orientering til bydelene. På denne side møder man den opfattelse, at der skal hjælpes mest muligt og maksimal kontakt opretholdes.

Der synes at kunne spores en tendens i retning af, at man efter indkøringen, og den første budgetfase er blevet sig mere bevidste i rådhusets afdelinger på den attitude, der skal anlægges i forholdet til bydelene.

Opsamling og perspektivering

De resultater og indtryk, som er formidlet på nuværende tidspunkt, kan som tidligere nævnt ikke tages som udtryk for midtvejsresultater på anden måde, end at de er nedfældet midt i forsøgsperioden.

Det er således ganske tydeligt og tillige forventeligt, at netop samspillet kórrigeres løbende i takt med de erfaringer omkring den praktiske tilrettelæggelse, som det daglige arbejde i både bydelene og på Rådhuset giver anledning til. Der er tale om en igangværende proces, som også giver anledning til ændringer nu, hvor beslutningen om bydelsforsøg er historie.

Hertil skal lægges de ændringer i rammebetingelserne, som en ny styrelseslov for

Københavns kommune netop har givet anledning til og hvis effekter i forhold til bydelene næppe er fuldt udmøntede endnu.

Det kan endelig tænkes, at den "politiske ramme", som blev resultatet af det seneste kommunalvalg i København, vil influere på betingelserne for bydelsforsøgets resterende levetid som forsøg.

Endvidere skal bemærkes, at diskussionen om den fremtidige politiske og administrative struktur i hovedstadsregionen er blevet et aktualiseret tema i den politiske debat. Dermed er der skabt en usikkerhed omkring både opgaver og struktur, som ifølge sagens natur må sætte sig spor i de løbende overvejelser på flere planer om fremtiden.

2. *Midtvejsevalueringens formål og metode*

2.1. Indledning - Midtvejsevalueringens baggrund og formål

Denne rapport er udarbejdet af konsulentfirmaet PLS Consult, der i 1996 efter åbent udbud blev valgt som evaluator af Københavns kommunes forsøg med bydelsstyre. I PLS Consults oplæg til og design for evalueringen af bydelsforsøget indgår udarbejdelsen af en *midtvejsevalueringsrapport* som et centralt element.

Evalueringens flerårige forløb stiller krav til løbende information og formidling af evalueringens resultater. En midtvejsrapport medio 1998 har som led heri til formål på et overordnet niveau at redegøre for de foreløbige erfaringer og resultater af bydelsforsøget og eventuelt fremkomme med forslag til justeringer af forsøget.

I PLS Consults oplæg hedder det specifikt om midtvejsevalueringen:

Midt i forsøgsperioden foreslås det i overensstemmelse med kommissoriet, at der indlægges en midtvejsevaluering, der udveksler og opsamler erfaringerne på tværs af de fire bydelsforsøg. Midtvejsevalueringen baseres på en midtvejsrapport, hvor de foreløbige erfaringer og resultater beskrives og diskuteres. På denne baggrund vurderes forsøgsstrategien og en eventuel justering af bydelsreformens målsætninger og indhold.

Der skal indledningsvis knyttes den væsentlige kommentar til den foreliggende midtvejsrapport, at midtvejs ikke er midtvejs på anden måde end rent tidsmæssigt. Hvad angår de mulige resultater og effekter af bydelsforsøgene, er man ikke midtvejs i processen på indeværende tidspunkt. Hertil kommer naturligt nok, at en række af undersøgelserne ifølge sagens natur er henlagt til periodens afsluttende fase, og resultaterne heraf er af central betydning for den endelige rapportafgivelse i 1999. Resultatmæssigt er der således tale om en tidsmæssig skævvridning hen imod den anden halvdel af evalueringsperioden.

Både bydelene og Københavns kommune har på såvel det politiske som det administrative plan i det hidtidige forløb været stærkt præget af indkøringen. I den resterende del af forsøgsperioden må der forventes mere selvstændighed i alle "led" og en kraftigere identifikation af bydelsnære ønsker, muligheder og mangler på samme i forhold til Københavns kommune. Samtidig vil kommunens mulige problemer omkring den overordnede økonomiske styring komme klarere til udtryk.

Endelig spiller det en selvstændig rolle, at den resterende del af bydelsforsøgene vil komme til at foregå på baggrund af dels den nye styrelse af Københavns kommune, dels den nyvalgte Borgerrepræsentation og dennes markeringer omkring forsøgene.

Midtvejsrapporten vil således ikke kunne indeholde klare rekommandationer med hensyn til bydelsforsøgenes succes eller det modsatte.

Hverken administrativt eller demokratimæssigt er man midtvejs i den mulige forandringsproces. En del af demokratieffekterne, som f.eks. ændret valgdeltagelse, kan slet ikke vurderes før nye valg er afholdt.

Derimod er der et grundlag for at gøre konstateringer omkring ændringer i de demokratiske processer, således som disse kan opgøres på baggrund af det hidtil foreliggende datamateriale.

I og med at der forestår en beslutning om forsøgenes videreførelse eller udvidelse, anføres i midtvejsrapporten iagttagelser omkring selve indkøringsproblemerne, som disse har været opfattet i såvel bydelene som kommunen.

Det er åbenbart, at bydelene er kommet ret forskelligt fra start på en række felter. Disse forskelle bemærkes, men midtvejsrapporten lægger op til en generel, overordnet konstatering omkring forsøgene og deres hidtidige forløb og *ikke* en udstilling endsige evaluering af de enkelte bydele og deres måde at angribe problemerne på.

En tilsvarende opfattelse vil ligge til grund for de gjorte iagttagelser omkring følgevirkningerne af forsøgene i Københavns kommune.

2.2. Bydelsforsøgets målsætninger og evalueringskriterier

Bydelsforsøgenes målsætninger deler sig i to hovedgrupper. Den ene gruppe målsætninger handler om at styrke nærdemokratiet - forsøgenes demokratiseringseffekt. Den anden gruppe målsætninger vedrører bedre kommunal service og øget effektivitet - forsøgenes administrative og økonomiske konsekvenser.

Med udgangspunkt i disse to hovedmålsætninger har PLS Consult opdelt evalueringen af bydelsforsøgene i to dele.

De to hovedgrupper af målsætninger stiller således forskellige krav til evaluering og metodevalg. Evalueringen af forsøgets administrative effekter – kommunal service og effektivitet – har således i overvejende grad været procesorienteret, mens evalueringen af de nærdemokratiske virkninger i højere grad er gennemført som en traditionel resultat orienteret evaluering.

Målet med at evaluere nærdemokratiet er at få et billede af udviklingen i politikernes kontakt til borgerne og forvaltningen. Mere konkret behandler evalueringen følgende centrale spørgsmål:

- Er bruger- og borgerindflydelse styrket?
- Er kontakten mellem borgerne og politikerne forbedret?
- Er politikernes indflydelse på forvaltningen øget?
- Giver bydelsstyre hurtigere og kvalitativt bedre beslutningsprocesser?
- Er borernes bydelsidentifikation styrket?

For at synliggøre udviklingen foretages en beskrivelse og vurdering af situationen før bydelsforsøgenes iværksættelse og en tilsvarende undersøgelse, når bydelsforsøgene har fungeret i 2-3 år.

Den grundlæggende tese for demokratievalueringen er, at decentralisering styrker lokalt demokrati. På operationelt niveau er analysemodellens primære antagelse derfor, at bydelsrådenes funktionsmåde - dvs. bydelsrådets beslutninger, beslutningsprocesser og politiske prioriteringer - vil medvirke til en stigende politisk deltagelse, stigende bruger involvering og stigende bydelsidentifikation blandt borgerne i de fire involverede bydele.

Der kan imidlertid også opstilles en række betingende variable, der kan forventes at påvirke sammenhængen mellem den uafhængige variabel (decentralisering) og den afhængige variabel (lokaldemokrati). Disse betingende variable kan bl.a. være: Befolkningens socio-økonomiske baggrund; bydelens historiske udgangspunkt; befolkningens gruppetilhørsforhold, herunder sociale kontakter og social kontekst, og endelig karakteren af den lokalpolitiske aktivitet.

Målet med den administrative evaluering er at vurdere konsekvensen af ændringen i den administrative struktur i forhold til målsætningerne om bedre kommunal service og øget effektivitet.

Hovedspørgsmålene i den administrative del af evalueringen er følgende.

- Er bydelsrådene bedre til at tilpasse ydelserne til borernes krav og behov?
- Opbygger bydelsrådene organisationen ud fra et helhedssyn?
- Giver bydelsstyre en b4edre ressourceudnyttelse som følge af en bedre samordning i opgaveløsningen?
- Tilrettelægges og gennemføres bydelsforsøgene hensigtsmæssigt?

Den administrative del af evalueringen er tilrettelagt, så der i højere grad, en det er tilfældet i evalueringen af nærdemokratiet, foretages en løbende beskrivelse og evaluering af bydelsforsøgenes administrative effekt. Hensigten hermed er, at erfaringerne kan indgå i den videre forsøgsproces. Hovedvægten af undersøgelsen vil dog stadig ligge i tidsrummet før iværksættelsen af bydelsforsøgene, og efter at forsøgene har fungeret i 2-3 år.

Begge typer af hovedmålsætninger for forsøget har gjort det hensigtsmæssigt at påbegynde evalueringen forud for bydelsforsøgenes igangsættelse. Årsagen hertil har dels været at etablere en viden om situationen før forsøgsstart for senere at kunne sammenligne denne med situationen efter, dels at få kendskab til beslutningsprocessen forud for igangsættelsen. Både evalueringen af forsøgets administrative og demokratiske effekter er således indledt med henholdsvis en foranalyse og en ex ante-evaluering.

Ex ante rapporteringen skal først og fremmest udgøre et sammenligningsgrundlag for beskrivelsen af situationen ved forsøgsperiodens afslutning. Resultaterne af undersøgelserne har dog også været af en vis selvstændig interesse for såvel Københavns kommune som de fire bydele. Ex ante rapporteringen er baseret på dataindsamlingen i 1996.

2.3. Midtvejsevalueringens metode og datagrundlag

I de 4 bydele er der blevet foretaget en omfattende dataindsamling. I nedenstående opstilling gives en oversigt over dataindsamlingens karakter og omfang.

Skema 1: Dataindsamling for 1996 i de 4 bydele

1 borgerundersøgelse	1469 borgere fra Indre Nørrebro 1965 borgere fra Indre Østerbro 1979 borgere fra Valby 995 borgere fra Kgs. Enghave 1063 borgere fra en kontrolgruppe
65 kvalitative interviews (demokrati evaluering)	Administratorer Politikere Repræsentanter for politiske partier Interesse organisationer Foreninger
54 kvalitative interviews (administrative evaluering)	Borgerrepræsentations medlemmer Embedsmænd Institutionsledere Socialcenter chefer Lokalråds formænd Bydelsråds formænd Bydelsadministrations chefer Fagforbund
3 brugerundersøgelser	Pasningsområdet Skoleområdet Pleje/bistand i eget hjem
2 sagsgangs analyser	Visitation til ældre egnet bolig Foranst. for ikke forsikrede ledige
Nøgletal	Folkeskoleområdet Ældreomsorg Dagpasning Foranst. for ældre i eget hjem

Borgerundersøgelse

Indsamlingen af data til borgerundersøgelsen skete ved postenquete metoden, hvor ca. 10.000 borgere fik tilsendt et brev og et spørgeskema, som de blev bedt om selv at udfylde og returnere til PLS Consult.

Borgerundersøgelsen bygger på et kvasieksperimentelt design, således at der parallelt med deltagere i forsøgsbydelene er udvalgt en kontrolgruppe af borgere fra københavnske bydele uden bydelsråd. Kontrolgruppen besvarer de samme spørgeskemaer som borgerne i de fire bydele, der deltager i forsøget. Kontrolgruppens besvarelser dækker de udviklingstendenser, der gælder hele byen, og som derfor ikke skyldes bydelsforsøget.

Brugerundersøgelser

Undersøgelserne er gennemført som telefoninterview. Ligesom borgerundersøgelsen bygger brugerundersøgelsen på et kvasieksperimentelt design, således at der parallelt med brugerne i de fire forsøgsbydele er udvalgt en kontrolgruppe. I alt har ca. 6.000 personer deltaget i brugerundersøgelserne.

De 3 emneområder anført i skema 1 for brugerundersøgelsen er udvalgt fordi de udgør en væsentlig andel af bydelenes driftsbudgetter.

Sagsgangsanalyse

Udvælgelsen af de to områder for sagsgangsanalyse: "Visitation til en ældre egnet bolig" og "foranstaltninger overfor ikke-forsikrede ledige", er sket på baggrund af den kvalitative interviewrunde med 54 politikere og administrative ledere, hvor netop disse to sagsområder blev fremhævet som områder, hvor magistratskommunens organisering kunne være en hindring for en hensigtsmæssig opgave varetagelse.

Der er på disse sagsområder gennemført interview med nøgle personer, og der har været lejlighed til at gennemgå diverse skriftlige materialer.

Nøgletal

Udgangspunktet for beregningerne er de af Indenrigsministeriet definerede kommunale nøgletal. Nøgletallene er beregnet og stillet til rådighed af de respektive magistratsafdelinger i Københavns kommune.

Formålet med at udarbejde en række nøgletal er at følge udviklingen i forsøgsperioden, både i bydelene og i magistratskommunen. Tallene vil endvidere kunne bruges som forklarende variabel i forhold til eventuelle ændringer i brugertilfredshed.

På baggrund af dataindsamlingen i 1996 er der udarbejdet 3 rapporter:

1) Evaluering af de københavnske bydelsforsøg – proces- og strukturanalyse;

2) Evaluering af Københavns kommunes forsøg med bydelsstyre – den administrative evaluering; og
3) Ex ante-evaluering af Københavns kommunes forsøg med bydelstyre – demokrati evalueringen. Alle 3 rapporter er færdiggjort i marts 1997.

Proces- og strukturanalysen behandler den demokratiske proces før valget, den politiske proces efter valget, processen i forbindelse med etablering af de fire bydeles administrationer, de fire bydeles valg af administrativ struktur samt de fire bydeles prioritering af ressourcer i budgettet for 1997.

Den administrative evaluering omhandler Københavns kommunes politiske og administrative struktur, ressourceforbrug og nøgletal for folkeskoleområdet, dagpasnings- og ældreområdet i Københavns kommune, sagsgangsanalyse i forbindelse med visitation til en ældre egnet bolig og foranstaltninger overfor ikke-forsikrede ledige samt brugerundersøgelser af servicetilbud, informationsindsats og kontakt til kommunen for pasningsområdet, folkeskoleområdet og omsorgsområdet.

Endelig omhandler **demokratievalueringen** forventningerne til bydelsrådene, bydelsrådenes rammebetingelser – herunder såvel beføjelser som historiske og socioøkonomiske udgangspunkt – samt den demokratiske udgangssituation.

Nærværende rapport vil både henvise til og referere fra de ovennævnte rapporter i det omfang dette falder naturligt og relevant.

Siden bydelsforsøgets igangsætning i januar 1997 har evaluator endvidere gennemført en løbende dataindsamling, der i 1997 og 1998 har omfattet følgende aktiviteter:

Skema 2: Dataindsamling 1997-1998 i de 4 bydele

51	Kvalitative interviews	Politikere Bydelschefer Tidligere centerledere HSU-næstformænd Institutionsledere Forvaltningschefer i BR-kommunen
4	Besøg i bydelene	Observation og samtaler med: Medarbejdere Udvalgssekretærer Afdelingsledere Sekretariatschefer Økonomichefer
9	Fokusgrupper	Borgere i hver bydel Brugere på tværs af bydelen Indvandrere m.m.
8	Bydelsrådsmøder	Observation

Interview

På det politiske niveau er alle bydelsråds- og udvalgsformænd blevet interviewet. Herudover er det sikret, at repræsentanter for partier og lister, som ikke sidder på formandsposten i noget udvalg, er blevet interviewet. På det administrative niveau er alle bydelschefer og tidligere socialcenterledere blevet interviewet.

På institutionsniveau er der gennemført gruppeinterview med lederrepræsentanter for bydelenes institutioner inden for områderne: skole, dagpasning og plejehjem.

På medarbejderniveau er bydelenes HSU-næstformænd blevet interviewet.

Endelig er udvalgte forvaltningschefer fra BR-kommunen interviewet.

Alle personlige interview og gruppeinterview har været af ca. 1½ times varighed.

Observation

I alle 4 bydele er der gennemført observation af én dags varighed. Der har naturligvis ikke været tale om at observere i sociologisk forstand, men PLS Consult har opholdt sig i bydelenes administrationer og haft mulighed for at observere stemning, kultur, tekniske og praktiske løsninger, etc.

I forbindelse med observationen har PLS Consult gennemført uformelle gruppesamtaler med udvalgssekretærer, afdelingsledere, sekretariatschefer, økonomichefer og "menige" medarbejdere. Hensigten med disse samtaler har været at få et indblik i administrationernes dagligdag og samarbejde med brugere, borgere og politikere snarere end at indsamle objektive, håndfaste data.

Fokusgrupper

PLS Consult har afholdt i alt 9 fokusmøder. 4 med borgere i hver af de 4 bydele og 4 med brugergrupper på tværs af bydelene inden for områderne, børn, ældre, kultur og fritid samt gader og veje.

Da det i forhold til disse 8 fokusmøder viste sig vanskeligt at indkredse og motivere repræsentanter for indvandrere, flygtninge og etniske danskere til at deltage, afholdtes tillige et fokusmøde specielt med deltagelse af repræsentanter for disse grupper.

Bydelsrådsmøder

PLS Consult har deltaget i 8 bydelsrådsmøder og observeret primært de politiske holdninger og processer og kontakten mellem borgere og politikere.

Skriftligt materiale

Endelig har PLS Consult i både 1996, 1997 og 1998 læst dagsordner, sagsfremstillinger og referater fra primært bydelsrådsmøder samt gennemgået relevante avisartikler fra de store dagblade og fra bydelenes lokalaviser. Herudover er diverse materialer fra de lokale administrationer og institutioner blevet studeret.

3. *Bydelsforsøgets baggrund og udgangssituation*

I dette kapitel beskrives og analyseres dels baggrunden for bydelsforsøget og dels den udgangssituation, der kendetegnede bydelene ved forsøgets start. Formålet med kapitlet er overordnet at skitsere København kommunes og bydelenes forudsætninger for at gå ind i forsøget og herfra opstille realistiske forventninger til forsøgets kortsigtede resultater og langsigtede effekter.

3.1. Baggrunden for bydelsforsøgene

Københavns kommunes struktur har været debatteret med varierende styrke gennem mange år, og der har tidligere været forslag om strukturelle reformer med henblik på øget nærdemokrati.

Det konkrete forsøg med bydelsstyre kom på den politiske dagsorden i 1994 som resultat af en alliance mellem Venstre og Socialistisk Folkeparti. Efter en konference i Helsingfors, hvor de københavnske politikere blandt andet hørte om Oslos erfaringer med bydelsråd, blev de to partier enige om, at København også burde have en form for bydelsråd. Venstre og Socialistisk Folkeparti søgte og fik derefter tilslutning til ideen fra andre partier, blandt andet Radikale Venstre og Fremskridtspartiet, således at der dannede sig et flertal udenom Socialdemokratiet for et bydelsforsøg.

Der var på det tidspunkt en del modstand i Socialdemokratiet mod at udlægge kompetence til bydelsråd. Modstanden blev begrundet med, at det er vigtigt at bevare en grad af centralisering, for at sikre en overordnet planlægning for Københavns kommune og hindre en skævvridning af den sociale byrde. Nogle partirepræsentanter fremhæver endvidere, at bydelsforsøget kunne indebære en centralisering i forhold til udlægningen af beslutningskompetence til institutionsbestyrelser. Men da man ikke ønskede en bydelsreform vedtaget udenom partiet, gik Socialdemokratiet ind i processen med, at definere reformens udformning.

Tilhængerne af bydelsforsøgene havde fremlagt et forslag i Borgerrepræsentationen, men der blev skabt enighed om i stedet at nedsætte et strukturudvalg bestående af 17 Borgerrepræsentationsmedlemmer med en socialdemokratisk formand og en SF'er som næstformand. Strukturudvalgets hovedopgave var, at undersøge mulighederne for decentralisering i forskellige former for bydelsråd.

Processen fremhæves af flere af de interviewede at have påvirket forsøgets udformning på flere måder. Det er således blevet påpeget, at Socialdemokratiet fik sat sin indflydelse ind på at begrænse bydelsforsøgets rækkevidde. Blandt andet regnes det for Socialdemokratiske fingeraftryk på forsøgets udformning, at Kgs. Enghaves bydelsråd blev udpeget i forhold til mandatfordelingen ved sidste BR-valg. Socialdemokratiets medlemmer i Strukturudvalget havde indstillet, at alle fire bydelsråd skulle udpeges af Borgerrepræsentationen således, at det enkelte bydelsråd skulle afspejle BRs sammensætning. Venstre, SF og Enhedslisten samt de Konservative, som dog var imod forsøget i det hele taget, ønskede direkte valg til bydelsrådene. Ligeledes lykkedes det Socialdemokratiet at forpligte bydelsrådene på den kommunalt udstedte pasningsgaranti til børn.

Beslutningsprocessen forekommer også at have påvirket valgkampen. Nogle stillede således spørgsmålstegn ved, om Socialdemokratiets kandidater overhovedet støttede bydelsforsøget, og dele af debatten op til valget omhandlede direkte Socialdemokratiets og de Konservatives seriøsitet i forbindelse med en efterfølgende rolle i bydelsrådene.

Sammenfattende kan det konstateres, at de politiske bevæggrunde til forsøget med bydelsråd i Københavns kommune har været meget forskellige. De spænder fra forventninger til betydelige økonomiske besparelser, administrative forenklinger, tættere borgerkontakt, øget kreativitet ved løsningen af bydelsrelaterede opgaver og over til øget bureaukratisering, frygt for uligheder, ansvarsforflygtigelse og væsentlige merudgifter for det offentlige og et deraf følgende højere kommunalt skattetryk i København.

Den brede vifte af forskelligartede forventninger/forhåbninger har ikke været vægtet i deres respektive politiske betydning. Det er følgelig muligt at pege på såvel positive som negative profetier, der er gået i opfyldelse eller er på vej dertil, uden at der med disse konstateringer kan siges at være foretaget en samlet vurdering af forsøget.

Forhistorien bag forsøgenes iværksættelse har været en flerårig politisk diskussion om det ønskelige eller uønskelige i at opdele Københavns kommune i mindre enheder. Da beslutningen blev truffet skete det via en politisk konstellation, som i nogen grad havde kompromisets karakter og dermed også var situationsbestemt.

3.2. Bydelsrådenes kompetence - rammebetingelser for demokrati

Forventningen om, at bydelsforsøget kan skabe øget nærdemokrati, bygger blandt andet på en antagelse om, at den lokale politiske deltagelse kan øges ved, at afstanden til de politisk beslutningstagende organer mindskes.

Det er underforstået i denne argumentation, at de beslutningstagende organer, som placeres tættere på borgerne, skal være de reelt beslutningstagende organer, dvs. organer, hvor der træffes beslutninger med reelle, ikke ubetydelige konsekvenser for borgernes daglige liv.

Det følger dermed også af argumentationen, jf. ovenstående, at jo større beføjelser, bydelsrådene har fået tillagt, jo større er deres muligheder for at påvirke den politiske deltagelse positivt og jo større er mulighederne for aktivt at inddrage borgere og brugere i den politiske proces.

Det spørgsmål, der skal belyses, er herefter i hvilken grad bydelsrådene i Københavns kommune har fået beføjelser, der sætter rådene i stand til at påvirke den politiske deltagelse og brugerinvolveringen.

3.2.1. Beføjelsernes indhold

Ifølge loven om bydelsforsøget kan Borgerrepræsentationen udlægge opgaver inden for seks forvaltningsområder: børn og unge, ældre, kultur og fritid, gader og veje, beskæftigelse samt andre sociale ydelser.

Opgaver inden for de seks forvaltningsområder kan udlægges til selvstændig varetagelse, eller de kan udlægges ved delegation ved særskilt beslutning fra Borgerrepræsentationen. I sidstnævnte tilfælde bevarer Borgerrepræsentationen den overordnede kompetence, idet den løbende kan ændre rammerne for eller udøvelsen af den delegerede opgave. Bydelsrådene har dog pligt til at udføre de delegerede opgaver.

Som hovedregel har Borgerrepræsentationen udlagt ansvaret for driften af de kommunale serviceopgaver inden for disse områder samt ansvaret for myndighedsopgaver overfor den enkelte borger.

Undtaget er opgaver, der har interesse for kommunen som helhed, opgaver af stor specialisering, for eksempel vidtgående specialundervisning eller opgaver, hvor der er klare stordriftsfordele.

Desuden har Borgerrepræsentationen valgt at opgaver inden for beskæftigelse og andre sociale ydelser udelukkende udlægges til bydelsrådene ved delegation.

3.2.2. Beføjelsernes omfang

Hvad angår beføjelsernes generelle omfang skal det anføres, at bydelsrådene har fået ansvaret for en stor del af serviceproduktionen. Et groft skøn går på, at 80 % af Københavns kommunes primærkommunale opgaver er udlagt til bydelsrådene. Dette skulle således påvirke bydelsrådenes mobiliseringspotentiale positivt.

Heroverfor kan det argumenteres, at den manglende skatteudskrivningsret samt den manglende mulighed for at foretage anlægsinvesteringer repræsenterer væsentlige begrænsninger for bydelsrådenes råderum, idet de begrænser bydelsrådenes muligheder for at allokere ressourcer udfra bydelsborgernes ønsker.

Der kan være fuldt gyldige argumenter herfor. Blandt andet argumenterede flere politiske partier ifølge Borgerrepræsentationens forhandlinger, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at udlægge beføjelsen til at vedtage anlægsudgifter, så længe der blot er tale om en forsøgsperiode. Men det skal understreges, at vurderingen her ikke skal tage stilling til prioriteringen, men blot til konstruktionens betydning for forsøgets målindfrielse.

De strukturelle begrænsninger i bydelsrådenes handlemuligheder forstærkes i øvrigt af Københavns kommunes generelle økonomiske situation, idet denne giver ringe udsigter til nye anlægsinvesteringer eller højere tilskud til bydelene. Flere af bydelene har således - i lighed med det øvrige København - skullet starte med at finde besparelser på næste års budget. En sådan proces skærper opmærksomheden omkring bydelsrådets arbejde i bydelen, men giver bydelsrådet dårligere betingelser for at være lydhøre overfor borgerne.

Stram økonomi er et vilkår og udgør også en begrænsende faktor i landets andre kommuner. Men idet bydelsforsøget blandt andet skal vurderes på, om bydelsrådene kan styrke nærdemokratiet og forbedre opfyldelsen af borgernes behov, er det væsentligt at opridse den økonomiske situations betydning for bydelsrådenes handlerum med henblik på afgørende ændringer af de udlagte opgaver.

Bydelsrådenes muligheder for at ændre på prioriteringen ligger da i, at nye tiltag finansieres enten ved at reducere eksisterende aktiviteter eller ved mere effektiv ud-

nyttelse af bydelsadministrationens ressourcer. Endvidere kan bydelsrådene skabe nyt ved at løse opgaverne kvalitativt anderledes inden for de givne rammer. Således vil det alt andet lige være nemmere at skabe fleksible løsninger på bydelsniveau end på kommunalt niveau, idet eventuelle ændringer skal gennemføres på færre institutioner. Det vil derfor være lettere at overskue og eventuelt justere ændringerne, hvilket må antages at sænke barrieren for nye initiativer.

Hvad angår bydelsrådenes indflydelse på skoler og daginstitutioner er mulighederne dog også her begrænsede, idet kompetencen for indholdet overvejende er lagt ud til institutioner og deres bestyrelser. Bydelsrådet kan her gå ind i at fastlægge mål og kan også tage ansvaret for en koordinering blandt institutioner, således at eventuelt uhensigtsmæssige overlapninger i service undgås og lokalt samarbejde øges. Mulighederne for et sådant samarbejde kunne fremme den politiske deltagelse og brugerinvolveringen.

3.2.3. Karakteren af udlagte opgaver

Hvad angår karakteren af de udlagte opgaver omfatter disse de store serviceområder, hvor borgere og det politisk-administrative system mødes. Idet bydelsadministrationen får færre institutioner end magistraten, er der mulighed for en større kontaktflade mellem politikere, administration og institutioner. Dette åbner alt andet lige op for en øget brugerinvolvering.

Bydelsrådenes mulighed for at skabe øget nærdemokrati ligger således i nogen grad i at skabe en åben og fleksibel administration med tæt kontakt til det politiske niveau, således at borgere og brugere i deres daglige kontakt med det politisk-administrative system får en opfattelse af større lydhørhed. Det skal dog gentages, at de strukturelle og økonomiske rammer lægger begrænsninger for, i hvilket omfang bydelsrådene "kan levere varen" uanset, hvor modtagelige de er for at opfange borgernes signaler.

Endelig skal det påpeges, at den manglende udlægning af ansvaret for byplanlægning og større trafikårer kunne tænkes at hæmme rådenes muligheder for at fremme brugerinvolveringen og den politiske deltagelse.

Det skal påpeges, at set udfra det overordnede kommunale perspektiv, kan det forekomme fornuftigt ikke at udlægge disse spørgsmål. Men i vurderingen af bydelsforsøgets deltagelsesskabende potentiale bør indgå, at såvel byplanlægning og trafik traditionelt har spillet en stor rolle på dagsordenen i flere af de deltagende bydele.

Idet bydelene ikke har ansvaret for disse områder, er der mulighed for, at bydelsrådet betragtes som en sekundær aktør og dermed kun i mindre omfang vil kunne stimulere interesse for nærdemokratiet. Muligheden for at regulere trafikken på de store trafikårer har således spillet en stor rolle i valgkampen på Indre Østerbro, ligesom trafikpolitiske spørgsmål spiller en fremtrædende rolle i Kgs. Enghave. Valgkampen i Valby fokuserede på byplanmæssige spørgsmål, og der har traditionelt været stor opmærksomhed herom i denne bydel. Ligeledes argumenterer svenske forskere, at det er vigtigt, at alle beslutninger, der berører nærmiljøet, og som ikke har væsentlig interesse for hele byen, bør udlægges til bydelsrådene, såfremt man ønsker at skabe lokalpolitisk engagement og deltagelse.

Det må antages, at mulighederne for at stimulere den politiske deltagelse i bydelene ville have været bedre, såfremt sådanne spørgsmål kunne afgøres i bydelen. Der ligger dog en mulighed i, at bydelsrådene kan skabe såvel interesse om sig selv og rådenes arbejde som bidrage til en øget bydelsidentifikation ved at repræsentere bydelen overfor Borgerrepræsentationen i sådanne spørgsmål.

3.2.4. Sammenfattende vurdering

Sammenfattende er det evaluators vurdering, at de strukturelle og økonomiske rammer for bydelsrådenes demokratiserende potentiale er relativt stramme, omend beføjelserne i komparativt perspektiv er fuldt ud lige så omfattende som de svenske og norske storbyers, og på visse punkter går videre end disse.

Bydelsrådene har dog visse muligheder for at skabe politisk deltagelse, øget brugerinvolvering og øget bydelsidentifikation på nogle områder og i nogle sammenhænge, hvor rådene er en attraktiv "genstand for politisk deltagelse":

- Rådene har en anden politisk sammensætning end Borgerrepræsentationen, herunder lokallister, hvilket giver mulighed for en bedre repræsentation af bydelens ønsker.

- Rådene må forventes at være et relativt kraftfuldt talerør for bydelen overfor borgerrepræsentationen på alle lokalpolitiske områder, også de områder, hvor bydelsrådene ikke har beføjelser.

- Rådene har visse manøvremuligheder i potentialet for at skabe tværgående samarbejde inden for bydelen, hvilket kan give kvalitativt bedre service.

- Rådene kan, i det omfang det er muligt at effektivisere administration og drift af nuværende opgaver, frigøre ressourcer til nye tiltag eller serviceforbedringer inden for eksisterende tiltag

- Rådene kan skabe en administration, der virker mere åben og lydhør end Københavns kommune.

- Rådene har bedre muligheder for at lave fleksible løsninger i opgavevaretagelsen end Borgerrepræsentationen og kan derved potentielt bedre imødekomme borgernes behov.

Samlet betyder tilstedeværelsen af disse faktorer, at Rådene ikke er uden muligheder for at påvirke den politiske deltagelse, brugerinvolveringen og bydelsidentifikationen positivt. Men mulighederne kan virke relativt få og vanskelige at udnytte, vurderet i forhold til de strukturelle begrænsninger rådene er underlagt.

4. *Bydelsforsøgets implementering: Valget og etableringen af bydelenes administration*

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af perioden op til og omkring bydelsrådsvalget i 1996 samt den efterfølgende proces med etablering af bydelenes administration og infrastruktur. Formålet med kapitlet er at opsamle og vurdere de erfaringer, der blev gjort i denne proces med henblik på at kunne forbedre og effektivisere eventuelle fremtidige valg og bydelsetableringer.

4.1. Valgets rammebetingelser og gennemførelse

Valgdatoen - den 21. maj 1996 - blev formelt fastsat i februar 1996. Uden at kunne tale om et "lynvalg", sådan som det i nogle tilfælde er forekommet ved folketingsvalg, kan det dog konstateres, at der på daværende tidspunkt blev lagt en forholdsvis stram tidsmæssig ramme for Københavns kommunes information om bydelsforsøgene til borgerne og for valg-potentielle partiers og listers mobilisering af vælgerne.

Med hensyn til Københavns kommunes *information om bydelsforsøget* generelt og valget specifikt viste undersøgelser gennemført kort før valget, at mellem ca. 54% og ca. 71% af respondenterne i de fire forsøgsbydele havde et vist kendskab til bydelsforsøget forud for valget. Dette betyder på den anden side, at der var mellem ca. 30% og ca. 45% af borgerne i de fire forsøgsbydele, som intet vidste om bydelsforsøget før valget til bydelsrådene.

Vurderet på baggrund af, at forsøget var nystartet, kan det opfattes som en succes, at ca. 2/3 af respondenterne i undersøgelsen ved informationsindsatsens afslutning havde et vist kendskab til bydelsforsøget. Set fra bydelsrådenes synspunkt må det imidlertid vurderes som et problematisk udgangspunkt, at mellem ca. 30% og 45% af respondenterne i forsøgsbydelene ikke kendte til bydelsforsøget før bydelsrådene startede deres aktiviteter.

Det må også vurderes at være et element i et vanskeligt udgangspunkt for bydelsrådene, at borgerne i maj måned 1996 ikke havde et ret specifikt kendskab til hvilke opgaver, bydelsrådene skal varetage. En sådan viden synes afgørende for, at bydelsrådene kommer til at spille den tiltænkte rolle som katalysator for øget politisk deltagelse og brugerinvolvering.

Heroverfor skal det dog understreges, at valget i sig selv og bydelsrådenes arbejde hen over hele efteråret var med til at præge lokalnyhederne, for eksempel i forbindelse med budgetlægning. Det forekommer derfor sandsynligt, at borgernes kendskab til bydelsrådenes funktioner og opgaver har været yderligere udbygget op til bydelsforsøgets formelle start ved årsskiftet til 1997.

Med hensyn til partiernes/listernes *muligheder for at mobilisere vælgerskaren* i tiden fra valgets udskrivelse til valgdagen blev der fra flere sider rejst kritik af en for kort forberedelsesperiode. Det blev blandt andet påpeget, at ikke-etablerede partier og lister ikke havde tilstrækkelig tid til at overveje og organisere en opstilling. Som et eksempel har det været nævnt på Indre Nørrebro, at der ville have været flere lister, der repræsenterede indvandrergrupper, hvis der havde været en længere forberedelsesperiode.

Det kan heller ikke udelukkes, at forberedelsesperiodens længde har medført, at partier/lister med en svag kampagneorganisation er blevet forfordelt, idet det kan have været særligt vanskeligt for disse partier/lister at skabe en slagkraftig kampagne på grund af det korte varsel mellem valgets udskrivelse og afholdelse f.eks. har lokallisterne, der som hovedregel var dannet i anledning af bydelsvalget, ikke haft mulighed for at trække på ressourcer i partiorganisationen. Dette gælder dog også for nogle politiske partier på bydelsniveau - f.eks. Centrum Demokraterne og Fælles Kurs, der ikke har haft en lokal forankret partiorganisation.

I valgkampens sidste fase udmøntede der sig en klar forskel mellem de politiske partier og de lokalt forankrede lister. Partiernes valgkamp blev gennemført efter et velkendt koncept med f.eks. husstandsomdelte pjecer og valgplakater, mens lokallisterne (med Valby-listen som en delvis undtagelse) på grund af manglende økonomiske ressourcer ikke har haft disse midler til rådighed og derfor har stået langt svagere end de politiske partier i markedsføringen af programmer og synspunkter.

Det har endvidere været kritiseret, at valgkampen måtte føres på et uklart grundlag, idet Københavns Borgerrepræsentation først i slutningen af april 1996 havde stadfæstet bydelsrådenes kompetence. I den sammenhæng har kritikerne påpeget, at det blev vanskeligt for kandidaterne at definere en klar politisk dagsorden for bydelsrådene. Samtidig argumenterer nogle, såvel blandt politikere, forskere som journalister, at dette forhold var medvirkende til en til tider forvirrende debat og dermed delvis årsag til, at valgdeltagelsen blev på under 40% af de stemmeberettigede.

Som en konklusion vedrørende valgkampens længde synes den relativt korte valgkampsperiode i nogen grad at have favoriseret de etablerede partier med en velorganiseret partiorganisation og en – alt andet lige – kendt politisk profil. Den relativt korte valgperiode gjorde det derimod vanskeligt for lokale grupper at etablere lokale lister, og sikre et økonomisk fundament for en effektiv valgkampagne.

Det kan således ikke udelukkes, at et mindre presset tidsforløb ville have ført til, at flere lokale lister ville være blevet etableret og eventuelt have formået at slå igennem i bydelene. Tidsfaktoren har således tendentielt modarbejdet artikuleringen af lokale interesser uafhængigt af de eksisterende politiske partier og har på den måde modvirket et aspekt i forhold til intentionen om øget nærdemokrati.

Selve *valgdeltagelsen* til bydelsvalget blev - sammenlignet med tidligere valg til BR og andre kommunalbestyrelsesvalg - relativt lav. Stemmeprocenten for de tre bydele, der havde valg i maj 1996, var således 36,7% for Indre Nørrebro, 39,4% for Indre Østerbro og 42,6% for Valby.

I forlængelse af bydelsvalget gennemførte PLS Consult en analyse af forskellige faktorers betydning for valgdeltagelse. I analysen indgik bl.a. følgende faktorer: respondenternes egne begrundelser for ikke at deltage i valget, socio-økonomiske faktorer bag valgdeltagelsen, betydningen af deltagelse i lokale netværk, samt betydningen af respondenternes holdninger og forventninger til bydelsrådene.

Blandt de væsentligste sammenhænge, der blev afdækket i analysen, kan følgende forhold fremhæves:

- Socio-økonomiske faktorer såsom uddannelse og beskæftigelsesstatus har ikke været væsentlige for befolkningens stemmedeltagelse. Sammenhængen kan dog på grund af systematisk frafald være stærkere, end undersøgelsens resultater angiver.

- Respondenternes tilknytning til lokalområdet, og herunder særligt deres kontakt til naboer, har større betydning for stemmedeltagelsen.

- Stor betydning har respondenternes holdninger og forventninger til bydelsrådene. Jo mere positive holdninger og forventninger, jo større valgdeltagelse.

- Størst betydning for valgdeltagelsen har det, om respondenterne interesserer sig for lokale forhold eller ej. Forskellen i valgdeltagelse er her 39 procentpoint mellem de, der interesserer sig meget for lokale forhold, og de, der slet ikke gør.

For bydelsrådenes muligheder for at påvirke demokratisituationen i den enkelte bydel er ovenstående konklusioner positive. Det er således naturligvis lettere for bydelsrådene at påvirke befolkningens holdninger og forventninger til rådene og deres interesse for lokale forhold – f.eks. gennem rådenes aktiviteter, resultater og informationsindsats - end det er at påvirke befolkningens beskæftigelses- og uddannelsessituation. Ligeledes har bydelsrådene visse muligheder for at påvirke styrken af lokale netværk gennem lokale bydelsaktiviteter, projekter mm.

Analysen af valgdeltagelsen peger således samlet på, at det ikke er umuligt for bydelsrådene at påvirke den politiske deltagelse i den enkelte bydel. Den politiske deltagelse som målt ved stemmedeltagelse i bydelsrådsvalget afhænger således primært af holdninger, forventninger og interesse, subsidiært tilknytningen til lokalområdet, og ikke af faste størrelser såsom uddannelse og beskæftigelse.

Som nævnt gennemførtes der ikke valg til bydelsrådet i Kongens Enghave ved ovennævnte lejlighed. Dette valg blev imidlertid afviklet i tilknytning til Kommunalvalget i november 1997 med en væsentlig højere valgdeltagelse end ved bydelsvalget. I Kongens Enghave blev stemmeprocenten 54,3% mod 55,5% for Borgerrepræsentationsvalget.

Som følge af bydelsvalgets sammenfald med kommunalvalget er det vanskeligt at konkludere om årsagerne til den større valgdeltagelse. Umiddelbart synes det plausibelt, at mange vælgere har stemt til bydelsrådet, "når de nu alligevel var der". Modsat kan det ikke udelukkes at den større viden om og klarhed over bydelsforsøgets indhold og rammer har påvirket den politiske deltagelse i en positiv retning.

4.2. Den administrative implementering af bydelsforsøget

I dette afsnit beskrives og vurderes processen og aktiviteterne omkring den administrative implementering af bydelsforsøget. Afsnittet beskæftiger sig i princippet alene med de begivenheder, der fandt sted frem til forsøgets formelle igangsætning ved årsskiftet til 1997. Rammebetingelserne omkring forsøget og samspillet med Københavns kommune efter denne periode er analyseret i de nedenstående kapitler.

4.2.1. Bydelsrådenes arbejde med at etablere en administration

I regulativerne for de fire bydelsråd (maj 1996) hedder det, at "Bydelsrådet drager omsorg for indretningen af bydelsrådets administration, herunder - i et samarbejde med Borgerrepræsentationen - ansættelsen af bydelschefen". Med hensyn til valg af administrativ struktur var bydelsrådene således ikke bundet af fælles direktiver fra centralt niveau.

Bydelscheferne for de fire bydele blev ansat i august måned 1996. Ansættelserne blev foretaget på baggrund af et fælles stillingsopslag, som Københavns kommune havde udarbejdet forud for bydelsrådenes konstituering. Jobsamtaler med ansøgerne til stillingen blev herefter gennemført i et samarbejde mellem bydelsrådene og Københavns kommune. Bydelsrådene traf den endelige beslutning om, hvem der skulle ansættes. Alle fire stillinger blev besat hen over sommeren.

Der var afsat en samlet ramme på 20 mill. kr. til bydelsforsøgets implementering i bydelene. Den største andel af denne ramme blev udlagt til bydelenes disposition.

Bydelenes andel af rammen blev i august måned udvidet ekstraordinært med 775.000 kr., som blandt andet muliggjorde, at bydelene kunne ansætte et mindre antal medarbejdere, som henover efteråret 1996 assisterede bydelschefer og rådsmedlemmer i opbygningen af bydelsrådene og de lokale administrationer. Nogle bydelsråd ansatte herudover enkelte medarbejdere, som blev finansieret over forskellige beskæftigelsestilskudsordninger.

Alt i alt blev der i de enkelte administrationer ansat mellem 3 og 6 medarbejdere.

Med udgangspunkt i bydelenes erfaringer er det evaluators vurdering, at den administrative organisation i de fire bydele manglede kapacitet til at løbe bydelsforsøget i gang. Selvom forsøget først startede den 1. januar 1997, begyndte bydelsrådene at arbejde umiddelbart efter valget og havde således allerede da brug for en forholdsvis omfattende administrativ betjening og rådgivning.

I evaluators interviews med de nyvalgte politikere i 1996 blev det generelt betegnet som *utopisk*, at de valgte bydelspolitikere skulle afvente bydelsforsøgets start og derfor ikke havde brug for en større administrativ stab. Een politiker udtrykte det på følgende måde: *Valgte politikere har behov for at arbejde politisk.* Politikerne havde således et umiddelbart behov for at leve op til vælgernes forventninger og legitimere deres valg.

Det er blevet nævnt, at en stab på 10 medarbejdere, klar til at betjene rådene fra umiddelbart efter konstitueringen, ville have været en mere passende bemanding af bydelenes administration. Det er evaluators vurdering, at en stab i denne størrelsesorden vil være et rimeligt udgangspunkt for at starte et nyt styre og en ny administration op i en bydel.

I alle bydele havde medlemmerne af bydelsrådene behov for at få den administrative struktur på plads så tidligt i forløbet som muligt. Det var der flere årsager til.

1. Bydelene var under et vist tidspres, idet administrationerne skulle være formelt færdigetablerede inden for knapt et halvt år.
2. Af hensyn til overflytningen af medarbejdere fra Københavns kommune og ansættelse af nye medarbejdere var det nødvendigt hurtigt at have strukturen på plads.
3. Der eksisterede tidligt i forløbet et behov for at tænke bydelenes administrative fornyelse ind i en struktur, som kunne være med til at skabe orden i og konsensus omkring rådsmedlemmernes tanker og ideer; og endelig
4. Fastlæggelsen af en administrativ struktur syntes at være en naturlig forlængelse af den politiske konstituering.

Den tidlige opbygning af den administrative struktur forløb forskelligt i de fire bydele. I nogle bydele, blandt andet Indre Østerbro, spillede formændene for bydelsrådene en forholdsvis stor rolle. Her var det således i vid udstrækning bydelsrådsformanden, der skabte udgangspunktet for debatten, hvor menige rådsmedlemmer og bydelschef blev inddraget i varierende omfang. I andre bydele, f.eks. Valby, forløb dannelsen af den administrative struktur i en dialog mellem bydelsrådsformand, rådsmedlemmer og administration.

Det skal i øvrigt nævnes, at formændene igennem hele opbygningsperioden mødtes jævnligt med henblik på at udveksle ideer og erfaringer.

Det er evaluators generelle indtryk fra denne periode, at det der først og fremmest interesserede rådsmedlemmerne var konstitueringen og den politiske struktur. I forhold hertil blev den administrative struktur betragtet som en residual størrelse – en vægtning, der må ses i sammenhæng med det voldsomme arbejdspres, som flere bydelspolitikerne fra begyndelsen var underlagt, og som tvang dem til at prioritere.

Det er samtidig evaluators indtryk, at der ikke eksisterede væsentlige meningsforskelle med hensyn til, hvilken grundlæggende form for administrativ struktur, man skulle vælge. Der synes at have været enighed om at vælge en relativt flad organisation med en forholdsvis høj grad af delegation. Med dette som udgangspunkt har man i bydelsrådene stort set været enige om, et langt stykke af vejen, at følge formandens og bydelschefens forslag, som i alle fire bydele har haft disse karakteristika.

Undtagelsen var Indre Østerbro, hvor den administrative struktur på grund af uenighed om især bydelsrådsformandens placering i den administrative organisation måtte vedtages ved afstemning.

Det har iøvrigt været kendetegnende for processen omkring vedtagelsen af den administrative struktur, at drøftelserne i nogle bydelsråd bar præg af, at en forholdsvis stor del af rådsmedlemmerne ikke havde parlamentarisk og kommunaladministrativ erfaring. Dette forhold havde i sig selv tendens til at virke begrænsende på debatten vedrørende den administrative struktur.

De nyvalgte politikeres manglende parlamentariske erfaring og kommunalkendskab synes i det hele taget at have sat sit præg på bydelenes etablering. Alle politikere fik kort efter valget tilbud om at komme på et kursus, der gennemgik bydelsrådenes opgaver, kompetencer og beføjelser. Generelt synes dette uddannelsestilbud dog ikke at have matchet politikernes behov for viden og praktiske virkemidler i relation til det lokalpolitiske arbejde og herunder specielt vedrørende forståelsen af politikerrollen.

4.2.2. Inddragelse af bydelenes interessenter i etableringsfasen

I alle fire bydele var det som udgangspunkt intentionen, at inddrage bydelens interessenter i form af ansatte og brugere i tilrettelæggelsen af den administrative struktur.

Som beskrevet ovenfor foregik opbygningen af bydelenes administrationer i en rimelig konsensus mellem rådene og bydelscheferne. Det er evaluators overordnede vurdering, at bydelscheferne både blev hørt og fik mulighed for at rådgive og påvirke den konkrete opbygning af de administrative strukturer. På Indre Nørrebro, i Valby og i Kgs. Enghave er det således indtrykket, at opbygningen af administrationerne foregik i et forholdsvis ukompliceret samarbejde mellem rådsformand, råd og bydelschef. På Indre Østerbro var opbygningsfasen som omtalt kendetegnet af en række uoverensstemmelser mellem rådsformand og bydelschef.

Ud fra de grundlæggende demokratiske intentioner i bydelsforsøget har bydelsrådene ment, at tilrettelæggelsen af de administrative strukturer ikke blot skulle foregå inden for rådenes og de nye administrationers snævre rammer, men også skulle bredes ud og inddrage synspunkter og erfaringer fra ansatte og brugere af bydelens institutioner og eksisterende administration (socialcentre).

Men konkret viste det sig vanskeligt og nok udenfor de nye bydelsråds praktiske formåen at foretage en mere omfattende inddragelse af brugerniveauet. Brugerne har naturligvis haft mulighed for indflydelse gennem den observatørmulighed, der hurtigt blev knyttet til bydelsrådenes møder, men muligheden blev i realiteten ikke benyttet i spørgsmål som vedrørte opbygningen af administrationen.

Derimod er det i højere grad lykkedes at inddrage bydelenes ansatte i opbygningen af bydelenes administrationer.

Alle bydele formåede i opstartsfasen at etablere samarbejdsudvalg. På Indre Østerbro og på Indre Nørrebro blev disse samarbejdsudvalg hørt i forbindelse med tilrettelæggelsen af administrationen. I Valby lagde man vægt på, at der var tale om en opstartsfase, hvor man i en vis udstrækning eksperimenterede uden at lægge sig endeligt fast på en bestemt model. I Kgs. Enghave sendte man rådets strukturforslag ud til høring blandt samtlige medarbejdere og modtog en række høringssvar, som efterfølgende indgik i rådets overvejelser.

På de tidligere socialcentre, som i dag i større eller mindre grad er blevet integreret i de overordnede bydelsadministrationer, er det generelt indtrykket, at medarbejderne overvejende var positive overfor bydelsforsøget og den integration mellem bydelens og det enkelte socialcenters administration, som de nye bydelsråd dengang lagde op til. Nogle ledende medarbejdere nærede naturligvis større eller mindre frygt for, hvilken betydning forestående organisationsændringer inden for bydelen kunne have for deres ledelseskompetence, men kun i få tilfælde førte denne frygt til, at medarbejdere ikke i fuldt omfang deltog i processen. Gennemgående er det evaluators indtryk, at medarbejderne på de daværende socialcentre, i perioden frem til 1. Januar 1997, i overvejende grad opfattede bydelsforsøget som en udfordring.

På institutionsniveau blev bydelsrådene derimod mødt med en del skepsis. Det er det generelle billede, at især ansatte på pasningsområdet var skeptiske overfor bydelsforsøget – en skepsis, der bundede i en generel opfattelse af, at forsøget ikke var alvorligt ment fra Københavns kommunes side. Man mente, det fortsat var Københavns

kommune, der gennem blandt andet nedskæringer og effektiviseringer, ville styre institutionsområdet.

4.2.3. Etableringen af bydelenes fysiske infrastruktur

Blandt de forhold der fra opbygningsfasen og for nogle bydeles vedkommende frem til i dag, har voldt problemer, er opbygningen af hensigtsmæssige fysiske rammer for bydelsforsøget. Dette område har voldt endog meget store problemer, såvel på makroniveauet, *bygninger og lokaler* som mikroniveauet, *møbler og maskiner.*

I aftalegrundlaget for bydelsforsøget er det beskrevet, hvorledes "møbler og maskiner" skal flytte med de overflyttede medarbejdere fra Københavns kommune ud i bydelene. Herudover har Københavns kommune skullet være bydelene behjælpelig med at finde egnede bygninger og lokaler til råd og administration.

I begge tilfælde har de fastlagte rammer imidlertid været særdeles mangelfulde. Det har ført til, at bydelene har måttet bruge megen tid og energi på at bygge de fysiske rammer op omkring det nye styre.

Det viste sig hurtigt, at aftalegrundlagets formuleringer omkring omfanget og karakteren af de møbler og maskiner der skulle følge med ud i bydelene var for upræcise. Som sådan har de fungeret utilfredsstillende som ramme for en gnidningsfri overførelse. Det har hele tiden været bydelenes opfattelse, at det var de konkrete møbler og maskiner, som de udflyttede medarbejdere havde benyttet i deres daglige arbejde, der skulle følge med ud i bydelene. Det har imidlertid i mange tilfælde ikke været kommunens opfattelse.

Det er samlet bydelenes opfattelse, at de enkelte enheder under Københavns kommune i mange tilfælde har opført sig vrangvilligt og "nærigt" i overførelsen af maskiner og møbler. Det er blandt andet kommet til udtryk derved at man i en række tilfælde har overført ældre møbler og udtjente maskiner fra lagerbeholdningen, i stedet for at levere materiel, som var i brug og dermed brugbart.

I alle fire bydele har der endvidere været større eller mindre problemer med at etablere sig i egnede overordnede rammer, som kunne rumme såvel råd som administration, herunder de gamle socialcentre med deres medarbejdere.

Indre Nørrebro Bydel etablerede sig forholdsvis hurtigt i egnede lokaler, som tidligere havde rummet administrative aktiviteter. Lokalerne bød dog ikke på mulighed for at huse bydelsrådsmøderne, som i stedet har været afholdt i De gamles By.

Kgs. Enghave etablerede sig også forholdsvis hurtigt i en ældre bygning kaldet Karens Minde. Bygningen havde stået tom længe, men blev renoveret. Dog uden at bydelsrådet fik mulighed for at øve den store indflydelse på indretningen. Selvom Kgs. Enghaves "rådhus" på nogen måder kan siges at befinde sig på den geografiske grænse af bydelen, synes Karens Minde at være en god ramme for bydelens administration. Dog indeholder heller ikke Karens Minde egnede lokaler til at huse bydelsrådsmøderne.

På Indre Østerbro ledte man længe efter egnede lokaler til at danne ramme om forsøget. Ved selve forsøgets start den 1/1 1997 var det endnu ikke lykkedes. I stedet havde man indrettet sig i en containerby lige uden for det nye Øster Fælled Torv, hvor det nye bydelsrådhus i anden halvdel af 1997 stod færdigt som bydelsrådhus. I dag er Indre Østerbro nok den bydel, der har de mest helstøbte og komplette fysiske rammer omkring forsøget.

I Valby har man ligeledes haft store vanskeligheder med at etablere fornuftige rammer omkring forsøget fra dets start. Man har længe ønsket at etablere sig i renoverede lokaler på porcelænsgrunden på Valbylanggade, men har ikke kunnet forhandle sig frem til en rimelig aftale med grundens ejer. I stedet har man under hele forsøget og helt frem til i dag måttet nøjes med nogle meget spartanske lokaler, hvor medarbejderne har siddet meget tæt i et åbent plan. Det har været meget trangt, men har også givet mulighed for tæt erfaringsudveksling enheder imellem.

I ingen af de fire bydele - heller ikke på Indre Østerbro, hvor der er blevet bygget helt nyt - er det lykkedes at integrere de tidligere socialcentermedarbejdere inden for en fælles fysisk ramme. Bydelenes gamle socialcentre fungerer fortsat som selvstændige fysiske strukturer. Denne adskillelse mellem den nye kultur og praksis og de gamle centre, hvor der naturligt hersker et vist kulturelt og administrativt efterslæb, som hidrører fra en gammel kultur og praksis, har efter evaluators vurdering været bremsende for udviklingen i bydelene. Adskillelsen har i visse tilfælde givet en "dem og vi stemning" og har generelt virket hindrende på synergi og fremdrift.

4.2.4. Udflytning af personale

En af de store opgaver, der skulle løftes i forbindelse med overførslen af opgaver og kompetence til de fire forsøgsbydele var udflytningen af de 180 medarbejdere, som de berørte magistratsafdelinger i samarbejde med de faglige organisationer vurderede kunne "undværes" i forbindelse med udflytningen af opgaver til de lokale bydelsadministrationer.

Borgerrepræsentationen vedtog i maj 1996 en procedure med tre faser for udflytningen.

I *første* fase fik medarbejderne udfra informationsmateriale udarbejdet af Løndirektoratet mulighed for at tilkendegive om de ønskede at blive overflyttet til en af de fire bydele. *I anden* fase var det hensigten, at Løndirektoratet skulle tage kontakt til magistratsafdelingerne med henblik på at motivere det nødvendige antal medarbejdere til at søge ud i bydelene. Endelig var det i *tredje fase* meningen administrativt at flytte det nødvendige antal medarbejdere til bydelene, hvis der ikke var tilstrækkeligt med kvalificerede medarbejdere, der havde meldt sig i de to første faser.

I foråret og henover sommeren blev der fra forskellige sider udtrykt bekymring for, om det ville blive nødvendigt at tage fase 3 i anvendelse. Denne bekymring havde sit udgangspunkt i, at anvendelsen af administrativ tvang, dels var uacceptabel for den enkelte medarbejder, dels uacceptabel for bydelsrådene. Anvendelsen af administrativ tvang kunne indebære overflytning af medarbejdere, der ikke var motiverede for arbejdet i en bydelsadministration. Det blev imidlertid aldrig nødvendigt at bringe anden og tredje fase i anvendelse.

Fase 1 gik nemlig over al forventning. I alt søgte 260 medarbejdere fra Københavns kommune ud til bydelene. Med undtagelse af Kgs. Enghave var det endvidere muligt for bydelene udelukkende at ansætte medarbejdere med den konkrete bydel som førsteprioritet. Mest privilegeret var Valby, der til 50 stillinger kunne vælge mellem 125 ansøgere, der havde Valby som førsteprioritet.

I Kgs. Enghave var der som nævnt ikke tilstrækkeligt mange ansøgere med denne bydel som førsteprioritet. Med opringninger til 2. og 3. prioritetsansøgere viste det sig imidlertid ikke at være noget problem at skaffe kvalificerede og motiverede medarbejdere, som gerne ville arbejde i bydelen.

Den endelige aftale om overflytning af den samlede gruppe medarbejdere foregik i en forhandling med Løndirektoratet, som dels skulle medvirke til, at rådene fik overført medarbejdere med relevante kvalifikationer, dels skulle sikre, at de berørte forvaltninger ikke blev "tømt" for bestemte typer faglig kompetence.

Efter at medarbejderne i fase 1 havde tilkendegivet deres ønsker, blev der afholdt informationsmøder i bydelene, hvor parterne kunne "se hinanden an". I nogle bydele afholdtes herefter en form for telefoninterview, som blev fulgt op af endnu et informationsmøde. Egentlige ansættelsesinterviews blev der ikke afholdt.

Det er evaluators samlede vurdering, at udflytningen af personale til bydelene – under de givne vilkår – forløb relativt gnidningsfrit og effektivt. Det er herunder det overordnede indtryk, at såvel Løndirektorat som de afgivende magistratsafdelinger medvirkede positivt ved overflytningen af medarbejdere.

Imidlertid kan de givne vilkår naturligvis problematiseres. Det gælder først og fremmest den snævre tidsmæssige ramme for udflytningen, der prioriterede en effektiv fremfor en hensigtsmæssig proces. Principielt er det endvidere uheldigt, at bydelenes administrative fundament og kompetencemæssige platform etableredes uden, at der blev gennemført egentlige ansættelsessamtaler. I opbygningen af enhver organisation er rekrutteringen af medarbejdere af overordentlig stor strategisk betydning. Derfor er det uheldigt, at bydelene er blevet bragt i en situation, hvor de for en stor del af medarbejderne har haft forringede muligheder for at udvælge netop de profiler, som de har tiltro til kan føre forsøget frem til succes. Dette er en principiel problemstilling og ikke bydelenes eller evaluators vurdering af bestemte medarbejdergruppers egnethed. I forlængelse heraf skal det nævnes, at det i høj grad har været et fagpolitisk spørgsmål, om der kunne gennemføres ansættelsessamtaler eller ikke. De faglige organisationer har ikke kunnet acceptere ansættelsessamtaler i en situation, hvor der principielt set har været tale om at flytte medarbejdere fra et sted i organisationen til et andet. Dette forhold ændrer imidlertid ikke ved det principielle spørgsmål, der har været i relation til bydelenes mulighed for selv at styre ansættelsen af de medarbejdere, som de vurderede havde de rette faglige, generelle og personlige kvalifikationer til at løse opgaven.

Endelig bør det nævnes, at der i forlængelse af bemandingsprocessen har været rejst kritik af Københavns kommunes håndtering af de medarbejdere, der fik afslag på deres ansøgninger. Ideelt set burde Københavns kommune have sikret fuld diskretion i processen. En sådan diskretion har ikke kunnet garanteres i praksis og i en del tilfæl-

de har det været kendt for såvel enhed som chef, at en konkret medarbejder har søgt ud i bydelsforsøget. Det bør være de pågældende medarbejdere, der selv afgør om deres ønske om at søge væk skal være kendt af deres nærmeste chef og kolleger. At fuld diskretion ikke har kunnet opretholdes, er naturligvis et problem, da ethvert ønske om at søge andet arbejde kan tolkes som kritik eller manglende engagement, en tolkning som evt., kan få negative følger i forhold til medarbejdernes opgaver, samarbejdsrelationer, kurser og karriere.

4.2.5. Etablering af bydelenes styringsmæssige rammer

Omkring bydelsrådenes økonomi frem til forsøgets start og fastlæggelse af budgetter for forsøgets første år har der fundet et omfattende samarbejde sted mellem bydelene og Københavns kommune. Dels har de berørte forvaltningsområder medvirket i fastlæggelsen af en fordelingsnøgle, som er blevet til i regi af konsulentfirmaet COWI - Rådgivende Ingeniører. Dels har de berørte områder skullet bistå bydelene med budgettal på baggrund af hvilke budgetterne for 1997 skulle lægges.

Med hensyn til fordelingsnøglen var der allerede i udviklingen af denne en del utilfredshed at spore i bydelene. Såvel med hensyn til bydelenes andel af den samlede ramme for Københavns kommune, som med hensyn til denne andels fordeling mellem bydelene i forhold til de variable, der blev benyttet til at differentiere den ene bydel fra den anden.

Det er evaluators vurdering, at fordelingsmodellen og de mange forsøg der frem til i dag har været gjort for at tilpasse den til de reelle behov i bydelene, i for høj grad har været anskuet som et rent administrativt anliggende og i en for lille grad har været anskuet som en genstand for politisk forhandling. Dette har virket hindrende på at få "tæmmet" diskussionerne og finde en model alle bydele nogenlunde kan leve med. De lange og seje diskussioner, der har været ført vedrørende tilskudsfordelingsmodellen har frem til i dag taget al for megen tid og energi fra det forsøget egentligt handler om, nemlig at eksperimentere med decentrale former for demokrati og administrativ praksis.

Nogen utilfredshed har der også været at spore omkring de såkaldt frie midler, som bydelene i opstartsperioden fik tildelt - dels til egne ansættelser, dels til konferencer, repræsentationsudgifter, kontorhold og lignende. Bydelene synes ikke, at det har været tilstrækkeligt veldefineret, hvad pengene *skulle* eller *kunne* bruges til. Det er evaluators vurdering, at denne usikkerhed med hensyn til, hvor meget der var at gøre godt med og til hvilke formål tildels har hæmmet bydelenes initiativrighed i opstartsfa-

sen. Det skal herunder nævnes, at bydelene ikke fik udlagt økonomi til at varetage en selvstændig informationspolitik – et forhold, der har været kritiseret af bydelene ud fra det synspunkt, at der logisk set burde overføres ekstraordinære midler til den ekstraordinære informationsindsats, der knytter sig til bydelsforsøgets demokratiseringsaspekt.

Der har endelig været en del utilfredshed med, at magistratsafdelingerne generelt udsendte det talmateriale, bydelene skulle bruge i forbindelse med budgetlægningen, forholdsvis sent. Det har i meget høj grad vanskeliggjort rådenes og administrationernes arbejde med budgetterne for 1997.

Ifølge regulativerne for de fire bydelsforsøg *"varetager bydelene selvstændigt den daglige personaleledelse ..."*. De enkelte bydele er imidlertid ikke frit stillet med hensyn til administrationen af bydelens lønanvisning, som skal ligge enten i bydelen eller hos Københavns kommune, som tilbød at udføre denne opgave mod betaling. Alle fire bydele har efter at have forhandlet en aftale på plads med Løndirektoratet benyttet denne model.

I Kgs. Enghave undersøgte man, hvad lønadministration kostede i sammenlignelige kommuner. På den baggrund vurderedes det som attraktivt at indgå aftale med Københavns kommune.

Selvom det ifølge regulativet ikke kunne komme på tale at udlicitere lønanvisningen, inddrog Indre Østerbro et løst tilbud fra et enkelt privat firma i sine overvejelserne. Da det private tilbud var knapt halvt så dyrt som løndirektoratets, afstedkom det en del debat i pressen og i bydelsrådet. Man endte imidlertid med - efter prøvning hos Konkurrencerådet - at konkludere, at Løndirektoratets tilbud bedst svarede til de krav, der var opstillet til lønadministrationen. Også på Indre Østerbro blev det derfor valgt at bede Københavns kommune om at varetage lønanvisningen.

4.2.6. Samarbejdet med Københavns kommune i etableringsfasen

Københavns kommunes administration har naturligvis haft en væsentlig indflydelse på optakten til bydelsforsøget. Dels som rådgiver, dels som samarbejds- og aftalepartner.

Det er den generelle opfattelse i bydelene, at magistratsafdelingerne i *udgangspunktet* var meget skeptiske overfor forsøget. Man ville nødigt afgive opgaver og medar-

bejdere til bydelene. Det er imidlertid også opfattelsen, at magistratsafdelingerne, da bydelsforsøget var en realitet, udviste samarbejdsvilje.

Primært er samarbejdet foregået i den såkaldte "styregruppe", som bestod af magistratens repræsentanter for de udlagte områder og bydelscheferne fra de fire bydele. Det var styregruppens opgave, at koordinere og forestå den overordnede implementering af bydelsforsøgene. Blandt andet er de fælles drøftelser vedrørende tilskudsfordelingsmodellen foregået i dette regi.

For det andet har der foregået samarbejde mellem de enkelte magistratsafdelinger og bydelene. Blandt andet i forbindelse med bydelsrådenes fysiske etablering i bydelene og fremskaffelsen af talmateriale til budgetlægning.

Københavns kommune har også haft en egentlig rådgivende rolle, som bl.a. har udspillet sig ved besøg i bydelene (blandt andet har Arbejdssekretariatet afholdt besøgsrunde), ved et fælles bydelsseminar og ved deltagelse i arrangementer arrangeret af de enkelte bydele.

Endelig har der været gennemført møder mellem Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen samt bydelsrådsformænd og bydelschefer i bydelene. Disse møder er fortsat efter etableringsfasen.

Det er evaluators overordnede vurdering, at bydelene frem til bydelsforsøgets igangsætning har været samstemmende tilfredse med Københavns kommunes vilje og evne til at rådgive og samarbejde. I den forbindelse fremhæves det daværende Strukturtsekretariat for en fyldestgørende indsats.

Som det er fremgået af det foranstående har bydelene imidlertid ikke på alle områder været ubetinget tilfredse med perioden frem til forsøgenes igangsætning.

4.2.7. Sammenfattende vurdering

Konditionerne omkring bydelsforsøgets start har haft væsentlige implikationer for den hidtil forløbne del af forsøgsperioden. En hastig og på nogle punkter også en noget kaotisk start er i en ikke ubetydelig grad kommet til at præge det daglige arbejde. Det er først på det seneste, at man kan notere mere formaliserede processer, når det gælder løsninger af praktiske administrative og/eller politiske problemer, der opstår som følge af udlægningen af opgaver og politisk ansvar til de fire bydele.

Oplevelsen af den meget hastige start på bydelsforsøgene genfindes i opfattelser såvel på "rådhuset" som i bydelene og såvel på det politiske som på det administrative plan.

Det administrative personale har haft usikre arbejdsbetingelser. Både i bydelene og på rådhuset. Der har skullet etableres nye rollefordelinger i en sen fase omkring iværksættelsen af forsøgene. Betydningen heraf har været forskellig i bydelene, hvilket synes at være sammenhængende med den forskellige rekruterings- /fordelingspolitik af medarbejdere, der har været imellem forvaltningerne og tillige mellem bydelene. Det drejer sig eksempelvis om rekruttering af mere specialistorientede versus generalistorienterede medarbejdere. Endvidere i forholdet mellem indtaget af udefra kommende medarbejdere versus rekruttering blandt i forvejen ansatte på rådhuset.

I den noget kaotiske opbygningsfase har dette forhold haft praktisk betydning. Det har været nemmere i de bydele, hvor der administrativt har kunnet trækkes på bekendte forbindelser til kolleger i rådhusets forvaltninger. Og vice versa.

Nogle bydele peger på en særlig vanskelig start som en følge af, at ekspertisen forblev på rådhuset, hvorefter man har måttet hutle sig igennem og bruge uforholdsmæssig megen tid på at få systemet til at fungere, blandt andet ved at få skabt de nødvendige personelle relationer.

På de områder, hvor der har været en kraftig "udsendelse" af personale fra rådhuset opleves det mere, som om tingene blot fungerer, som det hele tiden har været tilfældet. Men som bemærket er der omkring opstarten væsentlige variationer i erfaringerne, som ikke alene veksler mellem bydelene, men også mellem forvaltningsområderne.

Generelt må rekrutteringspolitikken i dens praktiske udformning nok betegnes som noget kaotisk eller præget af begynderproblemer, men samtidig også af ukendskab til de administrative behov hos de nye bydelsrådsmedlemmer.

Selvsagt er det altid forbundet med problemer at indkøre sammenbragt personale, men det er vurderingen, at denne proces nu er ved at være på plads i alle bydele.

Politikere i bydelsrådene (ifølge sagens natur primært personer uden erfaringer fra tidligere kommunalpolitisk arbejde) har haft behov for en form for introduktion til det politiske arbejde ad modum den tekniske indføring, som igennem mange år er blevet

tilbudt nyvalgte kommunalpolitikere efter kommunalvalgene.

Samspillet mellem politikere og embedsmænd har været vanskeligt at få til at fungere i en forholdsvis lang periode, fordi der ud over de nye personelle relationer har skullet skabes arbejdsprocesser så at sige fra bunden af. Der er her klare forskelle bydelene imellem, men også på rådhuset er der tydelige forskelle i den måde, man har tacklet den nye situation på og dette præger fremdeles udviklingen i samspilsrelationerne, jfr. herom senere.

Personaleforhold såvel som rent bygningsmæssige vilkår har gjort i hvert fald premiereåret 1997 til en tid, hvor ressourcerne har måttet sættes ind på sikring af fortsat drift på kendte betingelser. Det politiske spillerum har ikke kunnet udnyttes ret meget.

På tilsvarende vis gav startproblemerne næring til en bekræftelse af skepsis de steder på rådhuset, hvor en sådan i forvejen var sået. Der er tydelige forskelle i forvaltningernes "hjælpsomhed" i indkøringsfasen og man fornemmer, at de forskellige attituder/ønsker til succes/fiasko af forsøgene i forvaltningerne fortsat lever. Generelt møder man bredt den opfattelse i bydelene, at serviceringen fra rådhusets side i startfasen har ladet en del tilbage at ønske.

Det synes omvendt som om, at den centrale skepsis, hvor den har været næret, nu er afløst af en vis imponerethed over/respekt for det engagement, som har været præsteret i bydelene, og indholdsmæssigt kan der også i forvaltningerne peges på ideer til efterfølgelse.

De vanskelige vilkår inkluderer de mangelfulde fysiske faciliteter, som især et par bydelene har været underkastet. Alt i alt må lokaliseringsproblematikken med hvad dertil hører af praktiske opgaver som møbler, telefoner etc. vurderes som meget mangelfuldt løst og medvirkende til at gøre i hvert fald forsøgets første år til en meget besværlig tid. Administrationerne har måttet klare en lang række rent praktiske problemer for overhovedet at få noget til at fungere.

I bydelene iagttages på forvaltningsniveau endnu en gejst, som det at være pioner, ofte giver stødet til. Markeringerne af de forskellige forventninger/holdninger mellem pionere og skeptikere eller ligefrem modstandere af forsøgsprojektet synes at give anledning til færre og færre problemer. Nu er forsøget gjort, hvorfor denne tilstand må accepteres og udnyttes bedst muligt.

4.3. Bydelsforsøgets implementering – en sammenfatning

I dette afsnit sammenfattes beskrivelsen af bydelsforsøgets implementering i nogle fremadrettede anbefalinger, der kan være relevante i forbindelse med en eventuel udbygning af bydelsforsøget.

Ses der indledningsvis på valgkampen og den generelle proces op til valget synes der at tegne sig en klar konklusion vedrørende valgkampens længde: en periode på ca. tre måneder fra valgets udskrivelse til valgdagen er for kort. Ikke primært i forhold til informationen af borgerne, men i forhold til mobiliseringen af politiske partier og lister.

Den relativt korte valgkampsperiode synes i nogen grad at have favoriseret de etablerede partier med en velorganiseret partiorganisation og en – alt andet lige – kendt politisk profil. Den relativt korte valgperiode gjorde det derimod vanskeligt for lokale grupper at etablere lokale lister, og sikre et økonomisk fundament for en effektiv valgkampagne.

Det kan således ikke udelukkes, at et mindre presset tidsforløb ville have ført til, at flere lokale lister ville være blevet etableret og eventuelt have formået at slå igennem i bydelene. Tidsfaktoren har således tendentielt modarbejdet artikuleringen af lokale interesser uafhængigt af de eksisterende politiske partier og har på den måde modvirket et aspekt i forhold til intentionen om øget nærdemokrati.

Som sammenfatning på den administrative implementering af bydelsforsøget finder evaluator anledning til at pege på fire forhold i relation til etableringen af bydelenes administration, der kan forbedres i en udbredelse af bydelsforsøget.

For det første kan det konkluderes, at der ikke var tilstrækkelige ressourcer i bydelsadministrationerne til at varetage opbygningen af disse på forsvarlig og effektiv vis. I den forbindelse kan det konstateres, at der manglede et administrativt fundament allerede fra valget af bydelens politikere. Den administrative organisation i de fire bydele manglede kapacitet til at løbe bydelsforsøget i gang. Selvom forsøget først startede den 1. januar 1997, begyndte bydelsrådene at arbejde umiddelbart efter valget og havde således allerede da brug for en forholdsvis omfattende administrativ betjening og rådgivning.

Det anbefales, at der fremover sikres en større parallelitet mellem politikernes og administrationens opstart. Denne parallelitet sikres bedst ved, at der allerede forud for

politikernes valg er etableret en administrativ organisation, der kan servicere og sekretariatsbetjene politikerne - fra den første dag, de træder ind på arenaen. Det vurderes herunder som hensigtsmæssigt, at også bydelschefen er udvalgt på forhånd for at kunne guide og vejlede politikerne. Ganske vist mister politikerne hermed muligheden for at påvirke ansættelsen, men den situation står alle danske kommunalpolitikere i princippet i hver fjerde år.

For det andet er det evaluators vurdering, at de nyvalgte politikeres manglende parlamentariske erfaring og kommunalkendskab i for høj grad har fået lov til at påvirke forsøget. Alle politikere fik kort efter valget tilbud om at komme på et kursus, der gennemgik bydelsrådenes opgaver, kompetencer og beføjelser. Generelt synes dette uddannelsestilbud dog ikke i tilstrækkeligt omfang at have imødekommet politikernes behov for viden og praktiske redskaber i relation til det lokalpolitiske arbejde og herunder specielt vedrørende forståelsen af politikerrollen.

Det anbefales, at der fremover sker en opprioritering af politikernes forberedelse til og indføring i bydelene via uddannelse i og træning af politikerrollen og den parlamentariske ramme, de indsættes i. Politikernes opkvalificering kan f.eks. ske via studieture til andre kommuner eller via deltagelse i debatmøder og kurser, hvor man træffer ligestillede fra andre kommuner.

For det tredje er det evaluators vurdering, at de styringsmæssige rammer omkring forsøget ikke i tilstrækkeligt omfang har været på plads. Tilskudsfordelingsmodellen er typeeksemplet på, at bydelene har bundet mange ressourcer i et slagsmål med taktisk-politiske undertoner, der ikke direkte knyttede sig an til forsøgets formål.

Det anbefales, at der med udgangspunkt i de nuværende erfaringer sker en detaljeret fastlæggelse af de vilkår, der skal gøre sig gældende for en eventuel udbredelse af bydelsforsøget.

Endelig og for det fjerde kan det konstateres, at hele den fysiske lokalisering og etableringen af en infrastruktur i bydelene var for dårligt planlagt og organiseret samt underlagt et uhensigtsmæssigt tidspres. Bydelenes administrationer var langt ind i forsøgsperioden uheldigt påvirket af simple praktiske problemer. Både med hensyn til at etablere sig i egnede lokaler og overordnede rammer, som kunne rumme såvel bydelsråd som administration, - og herunder de gamle socialcentre med deres medarbejdere. Og med hensyn til overførelsen af maskiner og møbler.

Det anbefales, at der i en eventuel udbredelse af bydelsstyret udarbejdes en overordnet strategi for udflytningen, der tillige indeholder en *detaljeret* plan for indflytning, indretning og møblering, samt at der fra centralt hold afsættes ressourcer til at understøtte dette formål.

5. *Bydelsrådene i arbejde – den politiske struktur og arbejdsform*

I dette kapitel sættes der fokus på den politiske struktur og arbejdsform, der formelt og reelt gør sig gældende i de fire bydele. Indledningsvis beskrives bydelenes udvalgsstruktur og den politiske proces, der ledte frem til konstitueringen. De magtforhold og samarbejdsmønstre, som cementeres i en konstitueringsproces, får erfaringsmæssigt betydning for de interne samarbejdsrelationer i bydelsrådene og dermed for bydelsrådenes politiske handlekraft.

Det politiske samarbejdsklima i de fire bydele kommenteres i forlængelse heraf. I den sammenhæng lægges der primært vægt på graden af konflikt/konsensus i bydelsrådene. Dette kan således forventes at øve indflydelse på bydelsrådenes beslutningsdygtighed og på borgernes tillid til og tiltro til bydelsrådene, hvilket igen vil kunne være af betydning for rådenes muligheder for at styrke det lokale demokrati.

Herefter gives en karakteristik af den politiske beslutningsproces og arbejdsformen på baggrund af en detaljeret gennemgang af dagsordener og referater fra afholdte bydelsrådsmøder. Endelig opridses politikernes interne og eksterne kontakter i det politiske arbejde.

5.1. Konstitueringen og det politiske samarbejdsklima

Som det vil fremgå af det følgende, er der forskel på hvilke politiske udvalg, de fire bydelsråd har etableret, og på konfliktniveauet i de konstitueringsprocesser, som førte frem til valgene af udvalgsformænd og sammensætningen af udvalgene.

5.1.1. Indre Nørrebro

På Indre Nørrebro fik SF og Enhedslisten absolut flertal i bydelsrådet, og formandsposten gik til SF. På dette grundlag etableredes en politisk udvalgsstruktur, som ud over økonomiudvalget omfatter følgende fem stående udvalg:

- Børn- og ungeudvalg
- Social- og beskæftigelsesudvalg
- Kultur/fritid og integrationsudvalg
- Omsorgsudvalg
- Trafik/byplan- og miljøudvalg

Formandsposten for det strategisk vigtige økonomiudvalg gik per automatik til SF, men herudover har fire af de partier og lister, der er repræsenteret i bydelsrådet, poster som udvalgsformænd. Det er det generelle indtryk, at der har været stor vilje til at imødekomme de forskellige partiers og listers ønsker med hensyn til udvalgsrepræsentation.

Hovedindtrykket er, at udvalgsstrukturen dels afspejler rationelle overvejelser omkring en hensigtsmæssig udvalgsstruktur, dels pragmatiske overvejelser med det formål at tilgodese de forskellige partiers ønsker om udvalgsformandsposter og udvalgsrepræsentation.

Blandt de interviewede personer er der bred enighed om, at konstitueringsprocessen forløb relativt udramatisk. Der er således ingen, der har udtrykt, at de er blevet holdt udenfor indflydelse. Der er samtidig flere, der har udtrykt, at den frygt, som de havde haft for at SF og Enhedslisten ville omsætte deres mandatmæssige styrke til massiv dominans i udvalgene, har været ubegrundet.

Det generelle indtryk er, at det politiske miljø i bydelsrådet på Indre Nørrebro er godt. De fleste politikere fremhæver herunder, at der til trods for politiske uenigheder er gode relationer mellem bydelsrådsmedlemmerne på tværs af partier og lister.

Det fremhæves endvidere, at der er et godt samarbejde i udvalgene og at de på baggrund af samarbejdet i udvalgene opfatter repræsentanterne for de andre partier og lister som seriøse samarbejdspartnere.

PLS Consults observationer fra bydelsrådsmøderne bekræfter, at nok er der på mange af møderne en livlig politisk debat, men det virker også som om, der er en fælles vilje til at nå håndgribelige politiske resultater.

5.1.2. Indre Østerbro

På Indre Østerbro gik posten som formand for bydelsrådet ligeledes til SF. Dette skete som resultat af en konstitueringsaftale mellem SF, Venstre og Det Radikale Venstre. Enhedslisten blev tilbudt at indgå i aftalen, men afslog. Konstitueringsaftalen indebar endvidere, at SF, Venstre og Det Radikale Venstre fik formandsposten i samtlige politiske udvalg, hvilket vil sige:

- Økonomiudvalget

- Børne- og ungdomsudvalg
- Social- og beskæftigelsesudvalg
- Ældreudvalg
- Kultur- og fritidsudvalg
- Trafik- og miljøudvalg
- Informations- og demokratiudvalg
- Havneudvalg (ikke i styrelseslovsforstand)

Konstitueringsprocessen på Indre Østerbro var generelt omgærdet af voldsomme konflikter som ifølge repræsentanter for aftalepartierne havde rod helt tilbage i processerne i Borgerrepræsentationen op til beslutningen om bydelsforsøgene. De ser aftalen som et forsvar for bydelsrådsforsøgene særligt imod obstruktionsforsøg fra Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti.

Det politiske miljø i bydelsrådet har i vid udstrækning været præget af eftervirkninger af konstitueringsaftalen. Aftalen har betydet, at bydelsrådet er blevet polariseret med forligspartierne på den ene side og de øvrige partier og lister på den anden side. Det indebærer bl.a., at en lang række beslutninger – f.eks. med hensyn til bydelsrådets administrative struktur - er blevet taget med forligspartiernes stemmer.

Den politiske turbulens i bydelsrådet har endvidere præget bydelsrådsmøderne, hvilket bl.a. er kommet til udtryk ved, at møderne har været meget lange. Det seneste år har endvidere været kendetegnet af et omfattende antal klagesager til bl.a. Indenrigsministeriet fra medlemmer af bydelsrådet og af et utal af læserbreve i de lokale aviser.

Der er i bydelen gjort flere forsøg på at finde løsninger og skabe konstruktive veje ud af den politiske hårknude. I forbindelse med en ledende medarbejders opsigelse blev der således i slutningen af 1997 vedtaget en handlingsplan, der skulle der skulle afklare en række strukturelle og ledelsesmæssige uklarheder. I forbindelse med denne proces har der været tilknyttet ekstern konsulentbistand.

I februar gennemførte bydelsrådet en rekonstituering. Denne rekonstituering samt bydelens store tiltag inden for børn- og ungeområdet i forbindelse med et kommissionsarbejde udmundede i en ændring af styrelsesvedtægten, således at 6 af de hidtidige udvalg blev sammenlagt til 3. Samtidig blev der med flertallets stemmer udpeget en næstformand i Økonomiudvalget, der skulle deltage i den politiske ledelse af bydelen. Summen af ovenstående ændringer er, at bydelsformanden reelt er blevet frataget en

væsentlig del af sine indflydelses- og manøvremuligheder, selvom hans formelle kompetence i henhold til en afgørelse fra Indenrigsministeriet er uændret.

5.1.3. Valby

Formandsposten for bydelsrådet i Valby gik til Socialdemokratiet som følge af en konstitueringsaftale mellem Socialdemokratiet og Valby-listen. Rådet har etableret en udvalgsstruktur med et økonomiudvalg og følgende 8 stående udvalg:

- Børne- og ungdomsudvalg
- Socialudvalg
- Ældreudvalg
- Erhvervs- og beskæftigelsesudvalg
- Kultur- og fritidsudvalg
- Miljø- og trafikudvalg
- Forsøgs- og byplanudvalg
- Informationsudvalg

Konstitueringsaftalen indebar ikke, at kun de deltagende partier fik adgang til formandsposter for de stående udvalg. Alle partier og lister er repræsenteret i Økonomiudvalget og har formandsposten i mindst ét af hvert af ovenstående udvalg.

Ikke-forligspartierne gav umiddelbart efter konstitueringen udtryk for utilfredshed med det politiske spil omkring konstitueringsaftalen. Den efterfølgende vurdering er imidlertid, at forligspartierne handlede relativt fair ved at vise åbenhed med hensyn til besættelsen af udvalgsformandsposter.

En række repræsentanter fra de etablerede politiske partier rejste i bydelsrådets startfase kritik af Valby-listen med henvisning til, at listen efter deres opfattelse havde ført valgkamp på spørgsmål, som bydelsrådet ikke havde indflydelse på. De frygtede således, at denne "afsporing" ville føre til skuffelse blandt vælgerne og i værste fald til skepsis overfor hele bydelsforsøget. En anden kilde til frustration har været, at Valby-listen efter deres opfattelse førte en retorik, hvor listens medlemmer fremstillede sig selv som "almindelige borgere" i modsætning til de øvrige partiers "politikertyper". Det virker dog som om, at disse uoverensstemmelser har været et overgangsfænomen.

Det generelle indtryk er, at der i Valby pågår en samarbejdsorienteret politisk proces med en høj grad af vilje til at indgå brede kompromiser. Bydelsrådsmedlemmerne gi-

ver således over en bred front udtryk for tilfredshed med samarbejdet. Disse forhold kommer bl.a. til udtryk på bydelsrådsmøderne, der som regel forløber relativt fredeligt, idet der ofte på forhånd er opnået bred enighed om diverse forslag inden de kommer på dagsordenen i rådet.

Den relativt pragmatiske og samarbejdsorienterede holdning blandt politikerne, der understøttes af gode personlige relationer på tværs af partier og lister, bevirker bl.a. at partitilhørsforholdene ikke virker så afgørende for samarbejdsrelationerne mellem politikerne. Flere interviewpersoner har i stedet lanceret begrebet "udvalgspartier" som i mange situationer tilsyneladende føler sig mere forpligtede over for de politiske udvalg, de sidder i, end for deres liste eller parti.

Som et særligt træk ved det politiske arbejde i Valby, der knytter naturligt an til ovenstående, skal fremhæves det relativt store antal stående udvalg. Det synes således specielt at kendetegne Valby, at en væsentlig del af de politiske prioriterings- og beslutningsprocesser udfolder sig i udvalgsregi – og i mindre grad i Bydelsrådet. Fordelene ved denne arbejdsform er bl.a. at mange politikere reelt involveres i det politiske arbejde og at udvalgene alt andet lige er effektive beslutningsfora. Ulemperne kan knytte sig til fraværet af synlige og politiske debatter i bydelsrådet og risikoen for suboptimering på udvalgsniveau.

5.1.4. Kgs. Enghave

Kgs. Enghave har som den eneste bydel været igennem 2 konstitueringsperioder. Første gang i forbindelse med bydelsforsøgets start, hvor rådets medlemmer blev udpeget, og senest i forlængelse af bydelsrådsvalget i Kgs. Enghave i november 1997.

I forbindelse med konstitueringen af det første bydelsråd i Kgs. Enghave var der tilsyneladende ingen nævneværdig diskussion om, at Socialdemokratiet som bydelsrådets største parti skulle have formandsposten i rådet, og udvalgsposterne blev stort set besat efter det princip, at alle som var interesseret i at sidde i et udvalg, fik mulighed for det. Bydelsrådet etablerede sig med et økonomiudvalg og følgende 4 stående udvalg:

- Socialudvalg
- Børn- og ungeudvalg
- Kultur- og informationsudvalg
- Erhvervs-, beskæftigelses-, gade- og vejudvalg

Det har været det samlede indtryk, at konstitueringsprocessen i Kgs. Enghave har været omgærdet af et lavt konfliktniveau, som udsprang af enighed om at tilgodese samtlige partiers interesser i udvalgsrepræsentation.

Også i det efterfølgende politiske arbejde synes det generelle politiske miljø i Kgs. Enghave at have været præget af en høj grad af konsensus og en lav grad af konflikt.

Det er fra flere sider blevet påpeget, at det relativt lave konfliktniveau i det første bydelsråd hang sammen med, at partierne i den forudgående valgkamp ikke havde markeret mærkesager eller afgivet en række valgløfter, som efterfølgende skulle indfries i bydelsrådet. Partierne har derfor stået relativt frit i forhold til at indgå i et samarbejde med de øvrige partier. Bagsiden af dette forhold er, at der har manglet en valgkamp til at skabe opmærksomhed om og kendskab til bydelsrådet.

Det har været en gennemgående holdning blandt politikerne i det første bydelsråd, at de fandt det uholdbart, at bydelsrådet ikke var sammensat på baggrund af et bydelsrådsvalg i lighed med de andre bydelsråd. Følelsen af at være demokratisk devalueret og fornemmelsen af, at en række beboergrupper i bydelen stillede spørgsmålstegn ved bydelsrådets legitimitet, har således været en kilde til frustration for mange politikere. Konsekvensen af denne holdning har været et bredt ønske om, at der så hurtigt som muligt blev afholdt et bydelsrådsvalg.

Der er fra både politikere, administrative medarbejdere og borgere givet udtryk for, at den første bydelsrådsperiode samlet har været præget af bevidstheden om bydelsrådet som overgangsfænomen. Det har i den forbindelse været nævnt, at Bydelsrådets midlertidige karakter for en række politikeres vedkommende kan have hæmmet motivationen for politiske opgør, men måske også lagt en dæmper på såvel lysten til at formulere større politiske visioner som på engagementet. Under alle omstændigheder kan det i forhold til engagementet konstateres, at politikernes fremmøde ved de politiske samlinger aftog i takt med bydelsrådets nedtælling.

Ved valget i november 1997 blev bydelsrådets sammensætning ændret på flere poster, selvom Socialdemokratiet med 6 mandater ved en konstitueringsaftale med SF bevarede formandsposten. Blandt de markante fornyelser i det valgte bydelsråd kom den lokale Sydhavnslisten ind med 4 mandater ud af 17 - det samme antal som SF. Bortset fra Sydhavnslisten kom de etablerede partier ind i bydelsrådet med den samme vælgerandel som i Borgerrepræsentationen.

Bydelsrådet har efterfølgende konstitueret sig med følgende udvalg:

- Økonomiudvalg
- Socialudvalg
- Børn- og ungeudvalg
- Kulturudvalg
- Udvalget for erhverv, beskæftigelse, gader og veje

Herudover blev der som led i konstitueringen nedsat en særlig Styregruppe for Kvarterløftprojektet.

Konstitueringsprocessen i det nye bydelsråd er blevet beskrevet som udramatisk, konstruktiv og åben, og der er generelt udtrykt tillid til, at det nye bydelsråd har viljen til at samarbejde om at nå resultater.

I forhold til etableringen af det nye bydelsråd er der næppe tvivl om, at erfaringerne fra den første rådsperiode har været nyttige. *Politisk* er kontinuiteten sikret ved, at flere centrale politikere fra det tidligere bydelsråd – og herunder de bærende kræfter i formuleringen af Kvarterløftprojektet - er blevet valgt ind i det nye råd. *Administrativt* har det nye bydelsråds arbejde kunnet baseres på veletablerede og afprøvede rutiner og procedurer for politikerbetjeningen. Sammenfattende kan det således konkluderes, at perioden med det udpegede bydelsråd – om ikke andet - har været en god læreproces.

5.2. Den politiske arbejds- og beslutningsproces

Det generelle politiske miljø i de 4 bydelsråd kan belyses af en gennemgang af de møder, der er blevet afholdt i de 4 bydele i den periode forsøget har løbet. Referaterne fra de 4 bydelsråds møder er blevet gennemgået med henblik på at give et overblik over det samlede antal møder, den gennemsnitlige mødetid, den gennemsnitlige mødetid, det gennemsnitlige antal minutter pr. behandlet dagsordenspunkt, andelen af ramme henholdsvis konkret sager, andelen af sager som rejses af henholdsvis politikere og enheder uden for bydelen.

Det skal understreges, at opgørelsen kun indeholder bydelsrådsmøder, men ikke seminarier, borgermøder osv., som alle bydelsråd også har deltaget i.

Tabel 4.1: Bydelrådsmøder i 1996

Bydel	Gns. tid pr. punkt (min.)	Gns. møde-tid (timer)	Gns. antal punkter	Antal møder
Østerbro	33	3,3	7,1	18
Nørrebro	23	3,4	10,4	9
Kgs. Enghave	13	1,4	8,3	8
Valby	18	1,8	9	8

Tabel 4.2: Bydelsrådsmøder i 1997

Bydel	Gns. tid pr. punkt (min.)	Gns. møde-tid (timer)	Gns. antal punkter	Antal møder
Østerbro	29	6,1	19,1	16
Nørrebro	33	4,5	7,8	12
Kgs. Enghave	17	2,0	6,8	9
Valby	19	2,0	10,6	12

Tabel 4.3: Bydelsrådsmøder i 1998

Bydel	Gns. tid pr. punkt (min.)	Gns. møde-tid (timer)	Gns. antal punkter	Gns. antal punkter
Østerbro	19	3,2	15,2	10
Nørrebro	15	2,9	12,4	5
Kgs. Enghave	14	1,9	8,5	7
Valby	16	2,0	7,2	6

For bydelene generelt gælder det, at der siden starten af forsøget i 1996 tilsyneladende har fundet en "indlæring" sted, således at bydelsrådene generelt bruger kortere tid pr. punkt på dagsordenen nu end ved starten af forsøget. Der er dog forskelle bydelene imellem. Kgs. Enghave og Valby bruger således gennemsnitligt væsentligt kortere tid pr. behandlet dagsordenspunkt end Indre Østerbro og Indre Nørrebro, men forskellene er mindre i 1998 end de var i 1996. Når det gælder den gennemsnitlige varighed af bydelsrådsmøder er der også forskel mellem på den ene side Indre Østerbro og Indre Nørrebro og på den anden side Valby og Enghave. I 1996 brugte Indre Østerbro og Indre Nørrebro således omtrent dobbelt så lang tid på møder som Valby og Kgs. Enghave, mens forskellen i 1998 var reduceret til halvanden gang så stort tidsforbrug.

Meget hyppige møder af meget lang varighed kan tages som udtryk for, at det politiske miljø i bydelsrådet ikke fremmer hurtige beslutninger. Dette kan igen tolkes som udtryk for - i den positive udlægning - at den pågår en levende politisk debat. Endelig hænger afviklingen af bydelsrådsmøderne sammen med strukturen og arbejdsformen i de stående udvalg, hvor f.eks. Valby har tradition for at behandle og færdiggøre mange sager i disse udvalgs regi.

Tabel 4.4: Bydelsrådenes behandling af konkrete sager

Bydel	'96	'97	'98
Østerbro	52	43	38
Nørrebro	54	31	42
Kgs. Enghave	51	16	28
Valby	43	31	12
BR	-	19	48

Tabel 4.5: Bydelsrådenes behandling af generelle sager

Bydel	'96	'97	'98
Østerbro	33	43	44
Nørrebro	40	40	41
Kgs. Enghave	24	51	60
Valby	26	56	77
BR	-	60	50

Med hensyn til andelen af henholdsvis konkrete og generelle sager er der et klart fald i andelen af konkrete sager fra forsøgets start og til nu. Tilsvarende - således som disse er kategoriseret af evaluator [1]- er der en stigning i andelen af generelle sager, således at disse udgør den overvejende del af sagerne. Også i denne sammenhæng er der dog en forskel bydelene i mellem. Tendensen til henholdsvis fald i andel af konkrete sager og stigning i andelen af generelle sager er således langt mere markant i Valby end i de andre bydele. På Indre Nørrebro og Indre Østerbro er der gennem hele den hidtidige forsøgsperiode en relativ stor andel konkrete sager på dagsordenen.

[1] Fodnote: Med generelle sager forstås sager der ikke vedrører en konkret henvendelse eller institution - f.eks. byplaner, principbeslutninger for et område og retningslinier for administration og service.

Det skal endelig understreges at den kvantitative opgørelse over generelle sager og konkrete sager ikke afspejler de kvalitative forskelle mellem de sager som Borgerrepræsentationen kan behandle og de sager som et bydelsråd behandler. En generel sagsafgørelse i et bydelsråd kan vedrøre meget konkrete og individuelle forhold - fx en enkelt institution - og kunne som sådan betragtes som en konkret sag i Borgerrepræsentationen.

Andelen af sager på bydelsrådenes dagsorden der rejses af politikere i Valby, Kgs. Enghave og Indre Nørrebro er med en enkelt undtagelse (opgjort pr. år) på 6% eller derunder. Derimod er andelen af sager rejst af politikere på Indre Østerbro i 1996 og 1998 på godt 20% og i 1997 omtrent det dobbelte. Andelen i Borgerrepræsentationen ligger et sted mellem andelen i Indre Østerbro og andelen i de øvrige 3 bydele, men dertil kommer besvarelsen af en lang række spørgsmål rejst skriftligt af Borgerrepræsentations medlemmer, som behandles inden den egentlige dagsorden. Det skal i den forbindelse nævnes, at BR i 1997 ikke havde udvalg, der varetog den umiddelbare forvaltning, men derimod rådgivende udvalg. Derfor de skriftlige spørgsmål.

5.3. Sammenfattende vurdering

Det gælder generelt for bydelsrådene, at de ikke har satset på vidtrækkende eksperimenter med bydelsrådenes politiske strukturer. Bydelenes udvalgsstruktur adskiller sig således ikke *væsentligt* fra den grundstruktur, som kendetegner flertallet af danske kommuner.

Forskellene knytter sig fortrinsvis til et større antal udvalg i bydelskommunerne end i gennemsnitskommunen. Herudover er det en kendsgerning, at flere bydele har brugt nedsættelsen af et udvalg som et middel til at sætte politisk fokus på særlige interesseområder. Det gælder f.eks. "Kultur/fritid og *integration*sudvalget" i Indre Nørrebro, og det gælder "Informations- og demokratiudvalget" i Indre Østerbro.

Antallet af udvalg kan dog næppe ses helt isoleret fra de nyvalgte bydelspolitikeres forsøg på i konstitueringsfasen at få den politiske "kabale" til at gå op.

Det skal til ovenstående konklusion nævnes, at betingelserne for at gennemføre strukturelle eksperimenter, i vid udstrækning blev vanskeliggjort som følge af det tidspres, som bydelsrådene var under i forbindelse med udformningen og implementeringen af de politiske og administrative strukturer.

Inden for rammerne af de givne politiske strukturer har de enkelte bydelsråd dog udnyttet en række muligheder, for at styrke kontakten til og dialogen med borgerne og brugere, jf. efterfølgende kapitel.

Generelt synes de politiske processer i bydelsrådene at være præget af "historiske" forhold knyttet til perioden umiddelbart før og efter bydelsrådenes ikrafttræden - herunder i særlig grad til karakteren og indholdet af valgkampen og processerne omkring bydelsrådenes konstituering. Disse nøglebegivenheder synes i vid udstrækning at have fået varig betydning for de politiske processer i bydelsrådene.

Det er endvidere evaluators vurdering, at bydelsrådene generelt er præget af en politisk kultur, som har været præget af iværksætterånd samt stor vægt på bydelsforsøgets demokratiske aspekt. Den første interviewrunde blandt bydelsrådsmedlemmerne viste, at styrket lokaldemokrati var det hyppigst nævnte succeskriterium blandt bydelsrådsmedlemmerne.

Samlet er det vurderingen, at der i 3 af de 4 bydelsråd har udspillet sig en politisk proces, der generelt kan beskrives som befordrende for bydelsrådenes målsætninger om at styrke nærdemokratiet. På Indre Nørrebro, i Valby og i Kgs. Enghave er konstitueringsprocessen forløbet relativt fredeligt og det politiske miljø er samarbejdsorienteret. Der synes i disse tre bydele at være et ønske om at lade alle komme til orde og til ikke at lade politiske uoverensstemmelser blokere for beslutninger eller samarbejde.

På Indre Østerbro var konstitueringsprocessen derimod omgærdet af voldsomme konflikter og konstitueringsaftalen har efterfølgende sat et afgørende præg på det politiske miljø i bydelsrådet, som er præget af politiske konflikter. Dette afspejler sig i bydelsrådets mødefrekvens og i mødernes gennemsnitlige varighed.

Der er på den baggrund en risiko for, at bydelsrådets evne til at tage politiske beslutninger også i den kommende periode svækkes og for at bydelsrådet ikke vil kunne vinde befolkningens tillid og engagement.

Udover konstitueringsprocessen og det heraf afledte politiske samarbejdsklima er det evaluators overordnede konklusion vedrørende *samtlige bydelsforsøg*, at navnlig to forhold har og har haft indflydelse på den turbulens, der har kendetegnet flertallet af de politiske arbejds- og beslutningsprocesser.

For det første kan det fremhæves, at en meget stor del af de nyvalgte bydelsrådsmedlemmer står uden egentlig erfaring med kommunalpolitisk arbejde. Det må forventes, at disse politikere helt naturligt står usikre og afprøvende over den rolle og de opgaver, de skal varetage i bydelsrådet. Herudover har flere undersøgelser påvist, at nyvalgte politikere ofte er mere idealistiske og har et større behov for politisk og personlig profilering end de mere resultats- og samarbejdsorienterede politikere, der sidder i deres 2. eller 3. valgperiode.

Ovenstående forhold kommer bl.a. til udtryk med modsat fortegn i de bydele, der kan mønstre centrale politikere med parlamentarisk erfaring – f.eks. fra Borgerrepræsentationen.

For det andet kan der argumenteres for, at den administrative servicering af de politiske beslutningsprocesser har en nær sammenhæng med den politiske turbulens – ikke mindst i forsøgets etableringsfase. Et mundheld siger, at ingen politikere er bedre end den administration, der betjener dem. Det er i forlængelse af dette udsagn evaluators vurdering, at embedsværket via vejledningen af politikerne i etableringsfasen og gennem fastlæggelsen af hensigtsmæssige rutiner og spilleregler for det politiske arbejde i princippet har kunnet øve indflydelse på det politiske miljø.

Specielt i bydelsrådenes første arbejdsperiode kan det konstateres, at den politiske turbulens har været størst i de bydele, hvor dagsordens- og sagsforberedelsen op til bydelsmøderne – alt andet lige - har været mindst grundig og beslutningsorienteret.

Fra administrativ side er der tilkendegivet en erkendelse af, at den politiske support i den første periode med de nye bydelsråd var mangelfuld. Denne erkendelse er i de gennemførte interview bl.a. kædet sammen med følgende forklaringer:

- Administrationen har i forbindelse med bydelenes etablering ikke haft den fornødne tid til at sikre en tilstrækkeligt effektiv politikerbetjening
- Administrationen har ikke haft ressourcer og en medarbejdersammensætning, der har muliggjortgjort en tilstrækkelig professionel og policyorienteret politikerbetjening.
- Administrationen har manglet de håndværksmæssige erfaringer med politisk sekretariatsbetjening

Disse punkter kan også sammenfattes i den pointe, at erfaringer med politikerbetjening og kommunal know how er væsentlige faktorer i sikringen af et politisk velfunge-

rende og udviklende miljø. Konflikterne på Indre Østerbro kunne måske have været nedtonet, hvis der allerede kort efter konstitueringen var blevet fastlagt spilleregler og indført effektive rutiner omkring de politiske møder.

6. *Bydelsforsøgets forvaltningsmæssige rammer*

I dette kapitel beskrives og analyseres bydelenes forvaltningsmæssige ramme forstået som bydelsadministrationernes organisations- og ledelsesstruktur, bydelens menneskelige ressourcer, deres tilrettelæggelse af serviceydelserne, samspillet med institutionerne og endelig det interne samspil mellem administration og politikere.

6.1. Struktur og ledelse

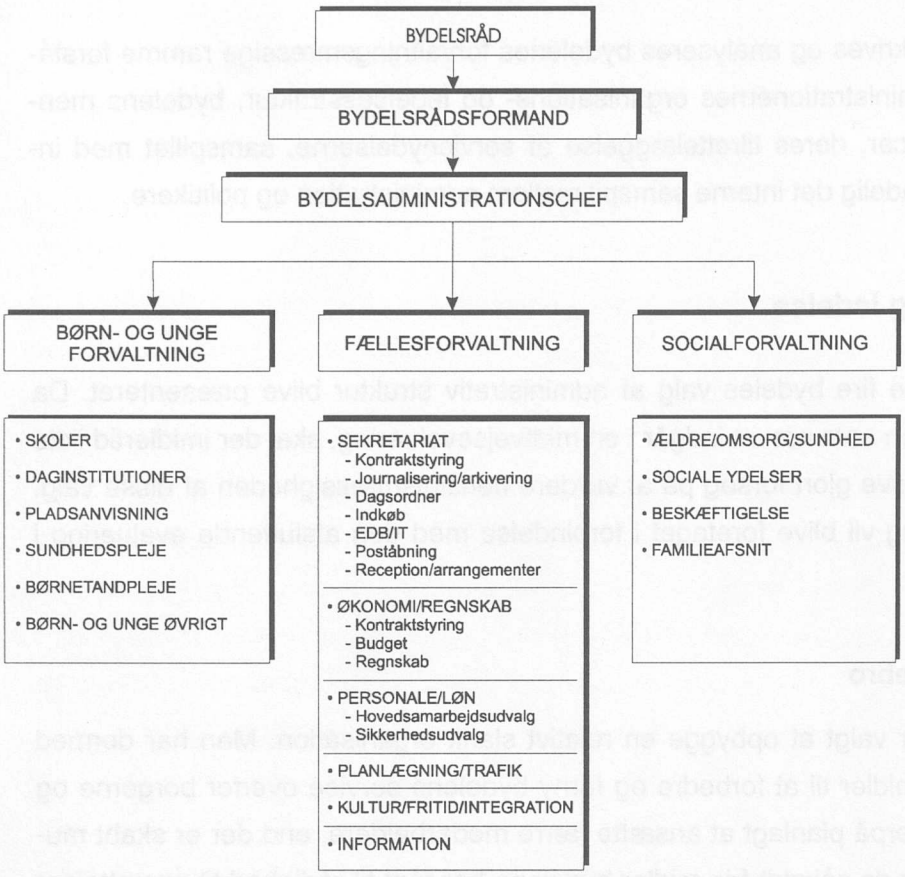
I dette afsnit vil de fire bydeles valg af administrativ struktur blive præsenteret. Da denne præsentation som nævnt indgår i en midtvejsevaluering, skal der imidlertid ikke for indeværende blive gjort forsøg på at vurdere hensigtsmæssigheden af disse valg. En sådan vurdering vil blive foretaget i forbindelse med den afsluttende evaluering i 1999.

6.1.1. Indre Nørrebro

Indre Nørrebro har valgt at opbygge en relativt slank organisation. Man har dermed ønsket at frigøre midler til at forbedre og forny bydelens service overfor borgerne og har med henblik herpå planlagt at ansætte færre medarbejdere, end der er skabt mulighed for inden for de såkaldt frie midler bydelene har fået til rådighed til ansættelser m.m.. Man forestiller sig, at behovet for medarbejdere kan mindskes blandt andet ved at nedsætte skriftligheden i betjeningen af bydelsrådet.

Indre Nørrebro's organisation er illustreret nedenfor.

Figur 6.1: Nørrebro - administrativ model[2]



Med Indre Nørrebros egne ord er den valgte organisationsmodel forholdsvis "gammeldags", men baseret på en flad struktur med få vertikale ledelsesniveauer, udpræget delegation og korte kommandoveje.

På Indre Nørrebro har man placeret bydelschefen i toppen og under ham 3 forvaltninger med hver en forvaltningschef. Under "Fællesforvaltningen" er tillige indsat en Økonomichef, der betragtes som en del af den samlede chefgruppe. Indre Nørrebro har ønsket en organisation med få chefer og kort vej fra den enkelte sagsbehandler til bydelsrådet. I praksis betyder det blandt andet, at den enkelte forvaltningschef har mulighed for at fremlægge sager i bydelsrådet uden bydelschefens medvirken.

Under de 5 administrative chefer optræder der ikke yderligere ledelsesniveauer. Man regner med, at delområderne inden for de tre forvaltningsområder kan klare sig med den uformelle ledelse, erfarne og fagligt dygtige medarbejdere kan yde.

---

[2] Denne og de tre følgende illustrationer af de administrative organisationer svarer fuldstændig til den grafiske præsentation administrationerne, selv har benyttet.

Med henblik på at skabe en administration, der effektivt kan støtte og servicere arbejdet i bydelsrådet, har bydelen i øvrigt valgt at tilrettelægge administrationen med udgangspunkt i den politiske udvalgsstruktur.

I bydelen har det gamle Socialcenter i en længere periode fungeret som en selvstændig enhed i Socialforvaltningen, der opgavemæssigt og kulturelt ikke var integreret i bydelens øvrige administration. Indenfor det seneste år er der imidlertid gennemført en omstrukturering af det gamle socialcenter samt igangsat et større organisationsudviklingsprojekt i Socialforvaltningen med titlen "Det meningsfyldte arbejde", der har samarbejde og psykisk arbejdsmiljø som omdrejningspunkter.

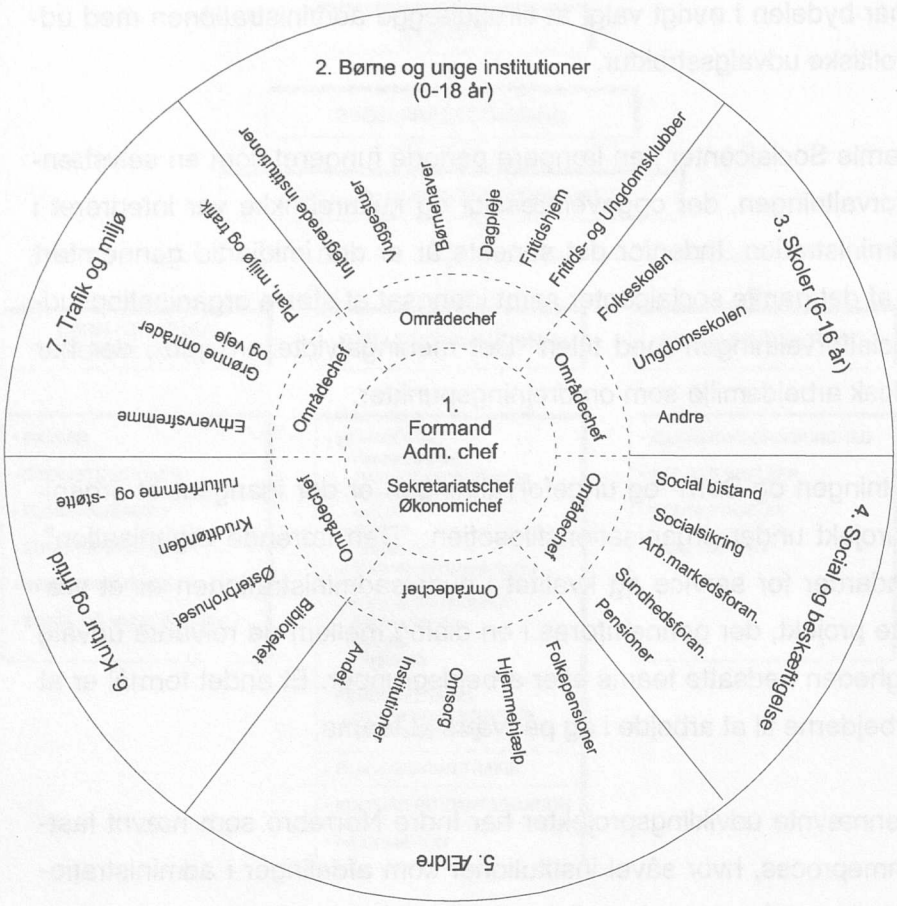
Også i Fællesforvaltningen og Børn- og ungeforvaltningen er der igangsat et organisationsudviklende projekt under organisationsfilosofien: "Den lærende organisation". Formulering af standarder for service og kvalitet i bydelsadministrationen er et væsentligt formål i dette projekt, der gennemføres i en dialog mellem de relvante udvalg og en række til lejligheden nedsatte teams eller arbejdsgrupper. Et andet formål er at opkvalificere medarbejderne til at arbejde i og på tværs af teams.

Som ramme for ovennævnte udviklingsprojekter har Indre Nørrebro som nævnt fastlagt en mål- og rammeproces, hvor såvel institutioner som afdelinger i administrationen udarbejder og evaluerer årsplaner i en dialog med politikerne.

6.1.2. Indre Østerbro

Indre Østerbro har i udgangspunktet forsøgt at skabe en alternativ struktur. Indre Østerbro's organisation er illustreret nedenfor.

Figur 6.2: Østerbro - administrativ model, "Cirkelmodellen"



Indre Østerbro's model tager udgangspunkt i Rensis Likerts model for en organisation med overlappende niveauer. I Indre Østerbro's terminologi: en "samarbejdsmodel". Det er ment som modellens styrke at brede ledelsesniveauet ud og åbne op for, at den strategiske planlægning ikke forbliver et snævert administrativt ledelsesanliggende, men derimod et anliggende for hele den offentlige serviceorganisation. Den grundlæggende hensigt omfatter ikke kun den centrale administration, men også bydelens institutioner.

Østerbromodellen har i forsøgsperioden arbejdet med i alt 9 chefer, der netop er blevet udvidet til 10. En bydelschef, en sekretariatschef, en økonomichef, en nynormeret personalechef samt 6 områdechefer. Kendetegnende for de 6 områdechefer er, at de efter hensigten bliver udstyret med kompetence på et "lavere" niveau end egentlige forvaltningschefer. Det er tanken, at denne konstruktion skal understøtte den såkaldte "samarbejdsmodel", derved at den i højere grad åbner for, at beslutningsprocesser kan overskride bydelsadministrationens organisatoriske grænser.

Som den eneste af de fire forsøgsbydele er der på Indre Østerbro ikke truffet beslutning om at integrere det gamle Socialcenter funktionsmæssigt i den øvrige bydelsadministration. En særlig nedsat børn- og ungekommission anbefalede i 1997 en sammenlægning af socialcentrets børn- og unge afsnit med rådhusets ditto, men tanken blev opgivet på grund af medarbejdermodstand. Socialcentret udgør således et selvstændigt "område" i organisationsmodellen, der stadig er fysisk adskilt fra den øvrige bydelsadministration.

Sammenlignet med de øvrige bydele virker det i det hele taget som om, at de 6 faglige "områder" på Indre Østerbro i høj grad fungerer som selvstændige og adskilte enheder i organisationen, ligesom det er kendetegnende, at ingen af bydelens 3 øverste chefer ud over bydelschefen - altså direktionsniveauet - har et egentligt linieansvar.

Blandt de organisatoriske fornyelser i bydelen skal det nævnes, at der på Socialcentret i slutningen af 1997 blev etableret en særlig skrankemodtagelse, der skal sikre hurtig og sikker information om social- beskæftigelses- og ældreforhold.

Det skal afsluttende nævnes som et særligt forhold omkring Indre Østerbros organisation, at bydelsrådsformanden i den oprindelige administrationsmodel var placeret i centrum for administrationen. Rådsformanden deltog som sådan i både den snævre ledergruppe og den lidt bredere. Disse grupper trak rådsformanden sig imidlertid fra i foråret 1998 efter politisk og administrativt pres.

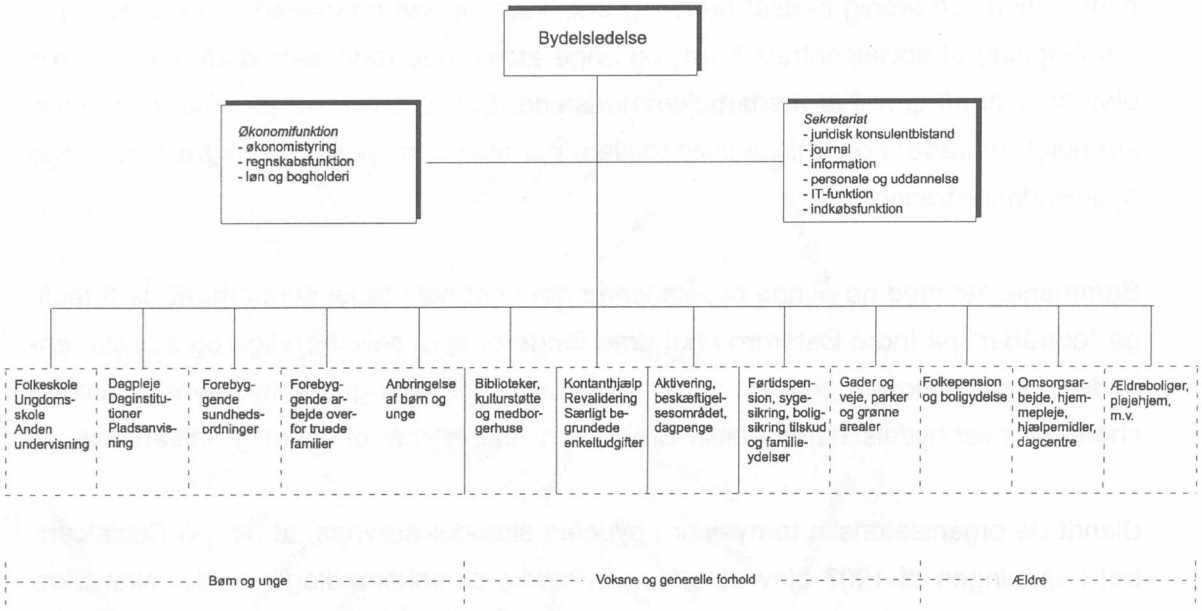
I det hele taget hører det til karakteristikken af Indre Østerbro, at den administrative strategi og struktur i et betydeligt omfang har været præget af de politiske og personmæssige uoverensstemmelser internt i bydelsrådet og på tværs af den politiske og den administrative ledelse. Disse uoverensstemmelser kulminerede dels i november 1997 med bydelsrådets vedtagelse af en 11-punkts plan, der indskrænkede bydelsrådsformandens beføjelser og handlerum, og dels med fritstillelsen af bydelschefen i juni 1998.

6.1.3. Valby

I Valby har man som på Indre Nørrebro valgt, hvad man selv opfatter som en forholdsvis traditionel struktur. Strukturens udgangspunkt er enhedsforvaltningstankegangen med een overordnet ledelse og en række afdelinger, der ikke er opdelt i egentlige forvaltningsenheder.

Valby's organisation er illustreret nedenfor:

Figur 6.3: Valby - administrativ model



Også i Valby er strukturen ud over bydelschefen båret af et ledelsesniveau bestående af 4 chefer. To forvaltningschefer, en sekretariatschef og en økonomichef. Til forskel fra Indre Nørrebro har man valgt at udskille sekretariat og økonomifunktion i to selvstændige stabsenheder.

Under de 2 forvaltningschefer er der placeret henholdsvis 4 og 8 administrative enheder. Hver enkelt enhed er ikke udstyret med noget særskilt ledelsesniveau. Forvaltningscheferne forestår i samarbejde med bydelschef og sekretariat politikerbetjeningen.

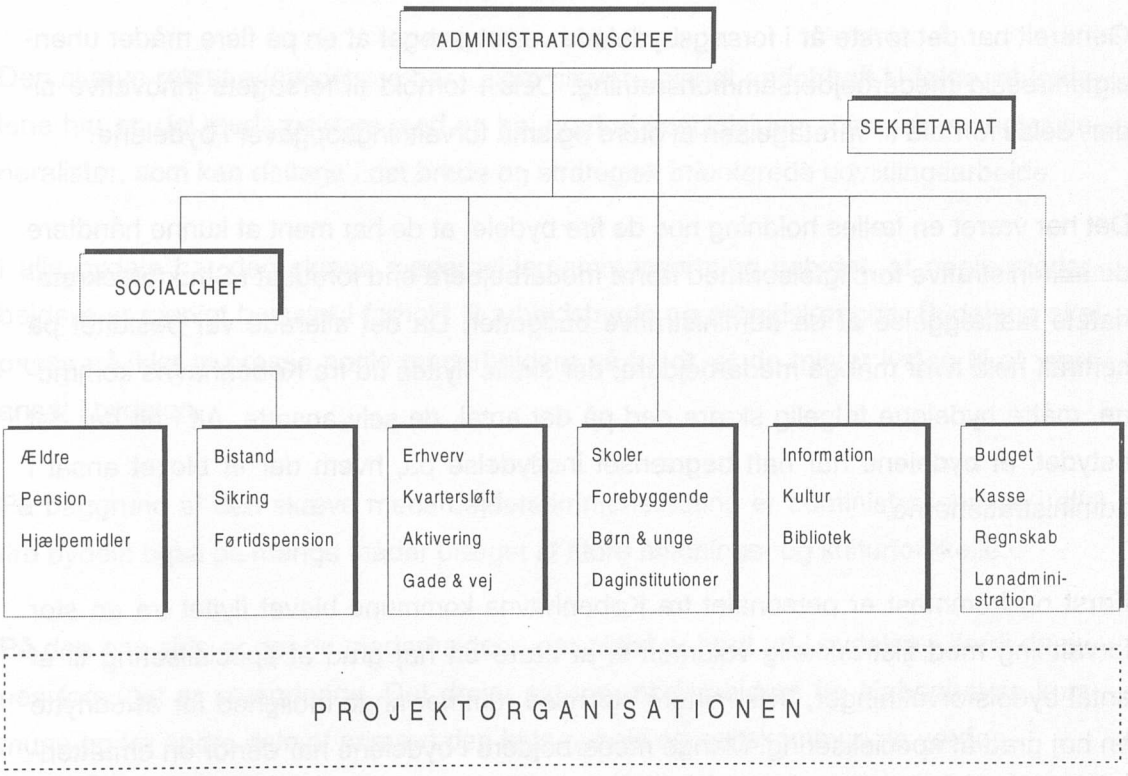
Det gamle Socialcenter er i Valby delt ud på tre organisatoriske områder: børne- og ungeområdet, voksenområdet og ældreområdet. Inden for disse områder er der yderligere foretaget justeringer i de enkelte afdelinger, der tidligere udgjorde Socialcentret, ligesom disses referencer bevidst er blevet koncentreret på de to forvaltningschefer. Endelig er den fysiske lokalitet for det gamle Socialcenter blevet hjemsted for Afdelingen for Folkeskoler og Ungdomsundervisning og Afdelingen for Daginstitutioner.

Bydelen har konkrete planer om en fysisk samling af administrationen i løbet af 1998. I den forbindelse skal der etableres en bydelsbutik til varetagelse af førstegangshenvendelser, information, visitation og lettere sagsbehandling.

6.1.4. Kgs. Enghave

Kgs. Enghave har ligesom Indre Østerbro lagt vægt på at opbygge en administration, der ikke blot i ånden men også i strukturen, er et alternativ til mere traditionelt opbyggede organisationer. I bydelen har man således forsøgt at opbygge en alternativ projekt- eller matrixorganisation.

Figur 6.4: Kgs. Enghave - administrativ model



Kgs. Enghave har to grundlæggende mål med valget af struktur. Dels at udforme en "helhedsorienteret administration" med en funktionel adskillelse mellem "borgere *med* og borgere *uden* et problem". Dels at lave en projektorganisation med mulighed for samarbejde om udviklingsopgaver på tværs af forvaltningsenhederne. Det er her tanken, at afdelingen for budget, analyse og udvikling skal fungere som en form for projektsekretariat.

Ligesom i Valby er der også i Kgs. Enghave en særskilt sekretariatsfunktion med en sekretariatschef. Herudover har man en administration bestående af i alt syv enheder, hvoraf de to - ældreområdet og familieområdet - er samlet under en socialchef. De resterende afdelinger ledes af afdelingsledere. Dette niveau vil ikke som på Indre Nørrebro få selvstændig reference til bydelsrådet. I bydelen vil det blive tilstræbt at ud-

nytte det eksisterende ledelsespotentiale med henblik på at gøre strukturen mindre udgiftskrævende.

Socialcentret i Kgs. Enghave har lige fra forsøgets begyndelse været en fuldstændig integreret del af bydelsstyret.

6.2. De menneskelige ressourcer

Generelt har det første år i forsøgsbydelene været præget af en på flere måder uhensigtsmæssig medarbejdersammensætning. Dels i forhold til forsøgets innovative sider, dels i forhold til varetagelsen af store og små forvaltningsopgaver i bydelene.

Det har været en fælles holdning hos de fire bydele, at de har ment at kunne håndtere de administrative forpligtelser med færre medarbejdere end forudsat i Struktursekretariatets fastlæggelse af de administrative budgetter. Da det allerede var besluttet på centralt hold hvor mange medarbejdere, der skulle flyttes ud fra Københavns kommune, måtte bydelene følgelig skære ned på det antal, de selv ansatte. Alt i alt har det betydet, at bydelene har haft begrænset indflydelse på, hvem der er blevet ansat i administrationerne.

Først og fremmest er personalet fra Københavns kommune blevet flyttet fra en stor forvaltning med tilstrækkelig volumen til at bære en høj grad af specialisering til et antal bydelsforvaltninger, hvis mindre størrelse rummer ringe mulighed for at udnytte en høj grad af specialisering. Mange medarbejdere i bydelene har derfor en omfattende, men samtidig stort set ubrugelig, specialviden inden for ét snævert afgrænset sagsfelt, mens de savner erfaring inden for andre felter.

Dernæst høres det fra alle fire bydele, at udflytningen af medarbejdere bar præg af, at nogle søgte om at måtte flytte ud for at slippe væk fra eksempelvis præstations- og samarbejdsvanskeligheder i deres afdelinger. At dømme ud fra nogle kilder har visse afdelinger af Københavns kommune måske lige frem bedt bestemte medarbejdere om at søge ud. Den eventuelle effekt heraf har naturligvis været forstærket af, at bydelene ikke måtte og ikke havde tid og overskud til at gennemføre en eller anden form for ansættelsessamtaler. Mange medarbejdere blev derfor ansat mere eller mindre i blinde.

Disse udflyttede medarbejdere og de medarbejdere, der allerede var ansat på bydelenes socialcentre blev automatisk overflyttet til bydelenes administrationer.

Det er ikke bydelenes og heller ikke PLS Consults opfattelse, at man med udgangspunkt i denne beskrivelse kan konkludere, hvilke medarbejdere der dur, og hvilke der ikke dur. Såvel blandt de udflyttede og overflyttede som blandt de selvrekrutterede medarbejdere, er der dygtige og effektive medarbejdere. Det er derimod konklusionen, at bydelene har haft meget lille indflydelse på medarbejdersammensætning og dermed - i hvert fald på kort sigt - har mistet en væsentlig strategisk forudsætning for at opbygge en innovativ, kompetent og effektiv service i bydelene.

Den skæve rekrutteringsproces har – som nævnt - blandt andet haft til følge, at bydelene har en del medarbejdere med en høj grad af specialviden, mens de mangler generalister, som kan deltage i det brede og strategisk orienterede udviklingsarbejde.

I alle bydele har den skæve medarbejdersammensætning betydet, at nogle medarbejdere er særligt belastet i forhold til arbejdsbyrde og arbejdslængde. Bydelene skal passe på ikke at presse nogle medarbejdere så hårdt, at de mister lysten til at være ansat i bydelen.

På baggrund af den skæve medarbejdersammensætning er administrationerne i alle fire bydele også på mange måder præget af store holdnings- og kulturforskelle.

På den ene side er der de medarbejdere, der aktivt er søgt ud i bydelene, fordi de synes forsøget er spændende. Det drejer sig om medarbejdere fra Københavns kommune og fra andre dele af primært den kommunale og amtskommunale verden.

På den anden side er der de medarbejdere, der mere eller mindre ufrivilligt er blevet en del af forsøget. Det drejer sig dels om medarbejdere, som ikke har fungeret godt i Københavns kommune og som derfor har søgt eller er blevet bedt om at søge ud i bydelene. Dels drejer det sig om medarbejdere, der er ansat i bydelenes tidligere socialcentre, og som aldrig har haft mulighed for at tage hverken positivt eller negativt stilling til bydelsforsøgene.

Nogle af medarbejderne på de tidligere socialcentre er direkte imod bydelsforsøgene og de konsekvenser, de mener forsøgene har for deres arbejdssituation. Andre er tilhængere af bydelsforsøgene og ønsker at bidrage positivt til forsøgenes gennemførelse.

Udover disse personlige og holdningsmæssige skillelinjer i personalegrupperne optræder der i bydelene også en fysisk adskillelse mellem medarbejderne på bydelsrådhusene og medarbejderne på de gamle socialcentre. I ingen af bydelene er alle medarbejderne endnu samlet inden for de samme fysiske rammer.

Både de fysiske rammer og det faktum, at de gamle socialcentermedarbejdere – på trods af en organisatorisk og ledelsesmæssig samling – i vid udstrækning stadig udfører de samme opgaver ved siden af de samme gamle kollegaer, indebærer en barriere imod en total integration af de gamle socialcenterkulturer. Flere bydele er dog opmærksomme på dette forhold og arbejder konkret med en fysisk samling.

6.3. Bydelenes tilrettelæggelse og administration af den kommunale service

I dette afsnit skal bydelsforsøgets umiddelbare påvirkning på tilrettelæggelsen af serviceydelserne og de administrative rutiner overordnet analyseres. Sigtet med afsnittet er således at beskrive og vurdere om og i givet fald hvilke påvirkninger, der har gjort sig gældende - samt analysere om der er et mønster i disse.

Det skal indledningsvis tillige understreges, at sigtet med afsnittet ikke er at analysere og konkludere vedrørende *effekterne* af bydelsforsøget på service og effektivitet - denne evaluering vil afvente forsøgets afslutning - ligesom ambitionen med nærværende afsnit ikke er en totalbeskrivelse af alle de ydelsesændringer, der har fundet sted i de enkelte bydele.

Indledningsvis skal der erindres om, at stort set alle bydelene indledte bydelsforsøget med fokus på effektiviseringer foranlediget af den generelle sparerunde i Københavns kommune. På denne baggrund kan det sandsynliggøres, at incitamenterne til afprøvning af nye serviceydelser og ikke mindst lysten til serviceforbedringer har været hæmmet. Modsat kan der argumenteres for, at bydele har skullet mobilisere al deres kreativitet og udnytte alle muligheder for at komme i gang.

Det er evaluators overordnede intryk, at der i bydelene er arbejdet med at tilrettelægge serviceydelsernes indhold og leverance på nye måder. Nedenfor skal det forsøges at beskrive og eksemplificere nogle hovedområder for denne fornyelsesindsats.

Forvaltningsgrænser er ophævet

En række serviceinnovationer relaterer sig naturligt til de muligheder, der er opstået i bydelene i forbindelse med omlægningen af de traditionelle magistratsgrænser. Her tænkes først og fremmest på mulighederne for samtænkning og synergi mellem hjemmepleje og plejehjem, men også i grænseområderne mellem skole og børnepasning er der synergimuligheder.

For alle fire bydele gælder det, at en større helhedstænkning på ældreområdet har været på den administrative dagsorden. Konkretiseringen og udmøntningen af denne helhedstænkning har imidlertid været forskellig fra bydel til bydel.

Blandt de bydele, der er gået mest gennemgribende til værks er Indre Nørrebro, der i forbindelse med et større omstillingsprojekt med fokus på integreret pleje har iværksat en række udviklingstiltag:

- Der er ansat en fælles sygeplejerske til at dække aften- og nattetimerne i både hjemmepleje og på plejehjem.
- Der er ansat en fælles ergoterapeut med henblik på at skabe et samarbejde inden for hjælpemiddelområdet med henblik på en bedre udnyttelse af hjælpemidlerne.
- Der er etableret en fælles visitationsordning - lokale- og ressourcemæssigt - til dækning af plejehjem og hjemmepleje i en helhed.

Som andre eksempler på; at ophævningen af organisatoriske barrierer har udviklet serviceydelserne kan det nævnes, at der i Valby er gennemført en ordning med fælles indskrivning til skole og dagpasningstilbud. At biblioteket og skolebiblioteket er blevet integreret samt at fritidsarealer fremover kan anvendes til anden aktivitet.

I Indre Østerbro bydel har man ud fra ønsket om et samlet syn på familien som en helhed integreret daginstitutions,- klub-, sundheds-, skole- og familieområdet.

Nye prioriteringer

En ændret tilrettelæggelse af serviceydelserne kan også ses som et resultat af ændrede politiske prioriteringer. Der er med andre ord tale om, at bydelsrådet har ønsket at op- eller omprioritere en serviceydelse og at dette afspejles i sagsgangene eller i ydelsens administrative tilrettelæggelse

Eksempler på denne type af innovationer kan omfatte en beslutning i Valby om, at alle bydelens plejehjem skal have et køkken – for at spare penge, for at give stemning, og med hensigt på, at brugerne kan påvirke maden.

Som et andet eksempel kan nævnes, at man i kulturforvaltningen på Indre Nørrebro har ansat folk med særlig viden om og baggrund for at arbejde med etniske problemstillinger - såvel på overordnet plan som på gadeplan. Man har desuden vedtaget en handlingsplan, som på sigt skal forsøge at gøre noget ved problemerne.

Ændret forvaltningssyn og styringsfilosofi

Som en tredje årsag til serviceinnovationer kan nævnes, at bydelene kan have andre holdninger til styringen og organiseringen af ydelserne end Københavns kommune. Som et oplagt eksempel kan nævnes, at flere bydele har anvendt udlicitering som redskab til effektivisering og reorganisering af ydelserne. Bortset fra forsyningsområdet har udlicitering traditionelt – både af politiske og administrative grunde - haft vanskeligt ved at vinde indpas som styringsredskab i Københavns kommune.

Også investeringer i IT kan ses som et element i et ændret forvaltningssyn, hvor anvendelsen af ny teknologi er prioriteret højt, og hvor bydelene er delvis frigjort fra kommunens fælles politik. Indre Østerbro har f.eks. investeret betydelige beløb i ny teknologi med henblik på at binde institutionerne sammen med bydelsrådhuset, og såvel på Indre Nørrebro, i Kgs. Enghave som på Indre Østerbro er alle politikere forsynet med en hjemmecomputer og i sidstnævnte bydel tillige med en fax.

Beslutninger træffes tættere på brugerne

Som en sidste årsag til innovation kan det forhold nævnes, at beslutninger og økonomiske dispositioner træffes tættere ved brugerne.

Et eksempel: På Indre Østerbro har der på grundlag af bydelens basisbudget været et beløb til rådighed til vedligeholdelse af skolerne. Bydelen har valgt at disponere disse midler på tværs af skolerne ud fra et behovskriterium . Rammebeløbet er således fordelt efter anbefaling fra de skolebetjente, der til daglig arbejder med skolernes vedligeholdelse. Det er hermed sikret, at der i ressourceanvendelsen er taget udgangspunkt i fremfor alene en tilnærmelsesvis objektiv fordelingsnøgle.

Som et andet eksempel kan det nævnes, at visitationen til plejehjem på Indre Nørrebro er blevet lokal og at et af bydelens ældre plejehjem - på trods af en dårlig fysisk stand – på denne baggrund har oplevet en stigende søgning, jf. nedenstående citat.

"Vi har et bedre kendskab til, hvem der passer til hvem. Vi sætter f.eks. en gammel kvindelig værtshusholder sammen med nogle gamle fyldebøtter".

Det gælder generelt for de politiske initiativer, der er beskrevet ovenfor, at de ikke kan betegnes som innovative i en generel kommunal sammenhæng. Ikke desto mindre må det konkluderes, at en række af de skitserede politikker og tiltag repræsenterer nytænkning i forhold til den "gamle" Københavns kommune. Det er en rimelig antagelse, at en række initiativer enten ikke var blevet gennemført eller var blevet gennemført med betydelig forsinkelse, hvis ikke bydelsforsøget havde været iværksat.

6.4. Bydelene og institutionerne

Forholdet mellem de nye bydele og institutionerne er en central relation i bydelsforsøget og dermed i evalueringen af forsøget. Det er der flere grunde til.

For det første, er det en kendsgerning, at langt størstedelen af bydelenes serviceproduktion finder sted på institutionerne. Hvis bydelsforsøget skal have en effekt forudsættes det med andre ord, at forsøget slår igennem på den faktiske adfærd ude på institutionerne. For det andet repræsenterer forholdet mellem bydelen og institutionerne en styringsrelation, der er uprøvet i Københavns kommune, og dermed også - i kraft af Københavns kommunes særlige status – i danske kommuner i det hele taget.

Endelig og for det tredje udgør brugerbestyrelsernes demokratiske placering i bydelsforsøget et særligt fokusområde i evalueringen, idet det fra flere sider har været fremført, at etableringen af bydelsrådene er sket på bekostning af brugerdemokratiet og -involveringen i institutionerne.

Som en indledende observation omkring bydelenes forhold til institutionerne kan det bemærkes, at alle bydelene har været meget opmærksomme på institutionernes eksistens og vigtigheden af, at få dem involveret i forsøget. Det gælder ikke mindst Valby bydel, der fra forsøgets start gjorde meget ud af at inddrage institutionerne i udviklingen af bydelen. Allerede i efteråret 1996 blev repræsentanter for alle Valbys institutioner bedt om at udarbejde et såkaldt "kommissorium". På dette grundlag Med disse kommissorier som udgangspunkt indbød de politiske udvalg institutionerne til en drøftelse af udviklingsmulighederne i bydelen.

Det er det generelle indtryk, at institutionerne modtog dette initiativ positivt. Det er bredt blevet tolket som et ønske om åbenhed og nærhed i udviklingen af bydelens tilbud til brugere og borgere. Nogle mente dog, at processen blev gennemført lidt forhastet og at det derfor kneb med at få en reel dialog. På dette grundlag udarbejder

alle institutioner i Valby i dag årlige Virksomhedsplaner indeholdende målsætninger og handlingsplaner, der i princippet godkendes i de relevante udvalg.

Endelig er det karakteristisk for Valby bydel, at der generelt gøres meget ud af at sikre et højt informationsniveau til institutionerne. Således er det en politik, at der afholdes såkaldte "storledermøder" hvert kvartal, ligesom referater, nyhedsbreve mv. fast udsendes til institutionslederne. Denne mulighed for at kunne gennemskue prioriterings- og beslutningsprocesserne vurderes meget positivt af institutionerne i Valby, der som helhed oplever en positiv nærhed til bydelsrådets forvaltningssystem.

Som et andet ambitiøst tiltag i Valby er der igangsat et omfattende udviklings- og uddannelseforløb - Kulturprocessen - der bl.a. retter sig imod institutionerne. Projektet betegnes som et "integrationsprojekt", der har til formål at drøfte og udvikle en fælles ledelsesplatform i bydelen baseret på en Valbyidentitet.

Som et eksempel på den tættere kontakt mellem administration og institutionerne kan det nævnes, at der på tværs af de 5 skoler i bydelen er valgt en inspektør, der skal pleje kontakten med administrationen og i særlig grad den relevante forvaltningschef.

Også på Indre Nørrebro er der igangsat en udviklingsproces, der fokuserer på styringsrelationen mellem administrationen og institutionerne. Omdrejningspunktet på Indre Nørrebro er introduktionen af mål- og rammeplaner, der for institutionerne er frivillige. Rammeplanerne udarbejdes og nedbrydes i årsplaner og årsrapporter for den enkelte institution, der løbende evalueres af ledelse og forældre på de enkelte institutioner.

Herudover afholder Indre Nørrebro såkaldte "repræsentantskabsmøder" i bydelen - med og uden politikere – og i det seneste år har der været afholdt "bydelsledermøder" og "ledere på tværs"-møder, hvor bydelens ledere mødes på tværs af sektorer og bl.a. udveksler strategier og bruger hinanden som sparringpartnere.

Også Kgs. Enghave og Indre Østerbro har arbejdet med at involvere og integrere institutionerne.

Vendes blikket imod institutionerne tegner der sig overordnet en positiv holdning til bydelsforsøget og institutionernes nye rolle. Det fremhæves således som værdifuldt at opleve indflydelse og samarbejde, ligesom den tættere berøring med det politisk-administrative system fascinerer.

Som noget positivt angiver flere institutioner endvidere en betydelig fordel ved den hurtigere og nemmere kontakt til det besluttende plan. Eller udtrykt mere direkte er det først nu, at man oplever en direkte politisk og individuel (institutionsrelateret) interesse for, hvad der foregår lokalt/institutionsmæssigt. Mange institutioner oplever som noget nyt en direkte/konkret politisk interesse for deres virksomhed.

Den overvejende positive holdning til den nye styringsrelation slår stærkest igennem blandt skolelederne, der oplever en tættere kontakt og færre administrative blokeringer end tidligere. Men også daginstitutionslederne og plejehjemslederne ser perspektiver i forsøget.

Institutionerne beskriver dog samtidig forsøget som en voldsom omvæltning af de daglige rutiner og relationer. Fra tiden "under" Københavns kommune har institutionernes styring været kendetegnet af:

- økonomisk detailstyring baseret på effektive og veletablerede administrative rutiner
- udbygget faglig support og konsulentvirksomhed
- svag ledelsesrelation
- selvforvaltning og store frihedsgrader
- stor afstand til det politiske system

Rammerne for bydelsforsøget afviger på flere punkter fra denne beskrivelse.

Fra institutionslederne er det videre blevet fremhævet, at de har oplevet et markant skifte i lederrollen. Fra at være administratorer og professionelle pædagoger - til at skulle tænke som embedsmænd m/k i et politisk system. En skoleleder udtrykte det på denne måde:

"Jeg har fået en ny rolle, som jeg stadigvæk øver mig i. Tidligere kunne jeg nøjes med at give høringssvar, nu skal jeg til at tage ansvar."

Et flertal af institutionslederne oplever dette skifte som udfordrende, men angsten for politisk indblanding og detailstyring synes at være gennemgående.

Endelig er det af enkelte institutionsledere nævnt, at bydelsforsøget har medvirket til at opbygge et tættere samarbejde imellem institutionerne i området. Det gælder f.eks.

i Valby, hvor bydelsforsøget har været den direkte anledning til, at daginstitutionsbestyrelserne har etableret i området har etableret et netværk.

Som et generelt negativt træk ved den første periode med bydelsstyre fremhæves det af institutionerne - på tværs af både bydele og sektorer - at den administrative og til dels faglige servicering af institutionsniveauet har været faldende. På den administrative side knytter det gennemgående kritikpunkt sig til udmeldingerne omkring budget og budgetopfølgning, hvor flere institutioner har manglet en konkret budgetramme og løbende budgetrapporter som styringsgrundlag for den daglige drift. En plejehjemsleder havde denne kommentar:

Folkene i bydelen er nye, og de spilder deres tid med bureaukrati. De følger budgettet meget tæt og beder om tal på det ene og det andet, i stedet for løbende at give besked om vedligeholdelseskontoen og barselspuljen.

I forhold til den faglige støtte og vejledning har flere institutioner herudover – og især på skoleområdet - efterlyst faglig ekspertise og viden i bydelenes forvaltningssystem. Denne sparring vedrører både den generelle skolepolitiske dialog og den mere specifikke viden og vejledning.

Fra bydelenes side forsøges det i vid udstækning at sende "aben" videre til bureaukratiet i Københavns kommunen og det økonomiske forarbejde for forsøget, samt til det forhold, at de faglige konsulenter ikke er udlagt til bydelene.

Til det negative hører endelig en større arbejdsbyrde. Hvad der førhen blev klaret forvaltningsmæssigt skal nu klares af institutionen. Endvidere nævnes som en negativ oplevelse, som tidligere nævnt, en følelse af isolation. Den politiske nærkontakt angives samtidig at føre til flere skriverier, forklaringer og dermed mere bureaukrati.

Som et særligt aspekt omkring relationen til institutionerne står brugerbestyrelsernes placering i bydelsforsøget. Hvordan har de brugervalgte oplevet bydelsforsøget og hvilken rolle har de spillet indtil nu?

På plussiden anføres det her, at institutionsbestyrelserne qua nærheden til de politiske beslutninger har fået oplevelsen af en større reel kompetence og indflydelse, der aflejrer sig i et større forældreengagement. På minussiden er der givet enkelte eksempler på situationer, hvor bydelsrådet til stor fortrydelse for navnlig forældrene har ændret eller omstødt beslutninger truffet i en institutionsbestyrelse.

I et projekt fra Roskilde Universitetscenter om bydelsforsøgets demokratiske effekter er der bl.a. – med Valby som case - sat fokus på skolebestyrelsernes adfærd og holdninger. Der citeres nedenfor fra rapporten: [3]

"Skolebestyrelsesaktørernes forhold til bydelsrådet kan beskrives som positivt og forventningsfuldt. At man, som vi antog som arbejdshypotese, ville opfatte den nye decentrale struktur som en trussel mod egen autonomi holder altså ikke stik. Tværtimod. Men igen er det forældrene, som udtrykker mest interesse for de nye muligheder for indflydelse og samarbejde, man ser i bydelsrådet, ligesom det er dem, der er de aktivt opsøgende. Der er noget der tyder på, at bydelsrådets fremkomst har sat en proces i gang blandt forældrene, således at deres politiske identitet nu er blevet mere Valby'sk i stedet for at begrænse sig til den enkelte skoles univers."

Ovenstående bekræfter brugerbestyrelsernes positive indstilling til bydelsrådet og påpeger samtidig en integrerende effekt internt i bydelen.

Lidt i modstrid med ovenstående case anføres det af institutionerne dog, at brugerrepræsentanternes involvering i og stillingtagen til bydelsforsøget er begrænset.

6.5. Samspillet mellem politikere og embedsmænd

Et effektivt og tillidsfuldt samspil mellem det administrative embedsværk og de folkevalgte politikere regnes ofte som en forudsætning for en velfungerende offentlig forvaltning. Forvaltningslitteraturen er rig på analyser og teorier om samspilsrelationen, og i f.eks. kommunerne udfoldes der mindst hver fjerde år betydelig energi med at få samarbejdet til at fungere. Karakteristisk for de fleste kommuner er, at nye politikere kort efter valget "skoles" og socialiseres i overensstemmelse med forvaltningens praksis.

Bydelsforsøgene i Københavns kommune adskiller sig på dette punkt væsentligt fra andre kommuner i og med, at både administratorer og politikere har været debutanter i en organisation uden spilleregler og praksis for politisk adfærd og god embedsmandsskik, hvor den naturlige forståelse for rollefordelingen er indarbejdet.

[3] Decentralisering og lokal integration - en analyse af det skolepolitiske felt Valby. Speciale udarbejdet af Felix Fredens og Carsten Friedrichsen, RUC 1997.

På baggrund af evaluators interview og observationer er det hovedindtrykket, at der i bydelene generelt er etableret et velfungerende og tillidsfuldt forhold mellem politikere og medarbejdere i bydelene. Det kan dog samtidig konstateres, at der i alle bydele - jf. ovenstående - har været en indkøringsfase, hvor politikere og embedsmænd har skullet finde sammen i et dagligt samarbejde. I den sammenhæng kan der fra alle bydele fremdrages eksempler på, at enten - og hyppigst - politikere eller administratorer er faldet i de traditionelle "faldgruber":

1. Politikerne er så engagerede i en sag, at de i deres ivrighed overtræder nogle uskrevne regler for hvad der er ret og rimeligt i kommunikationen mellem politikere (=arbejdsgivere) og administrationen (=medarbejderne)

2. Politikerne går for meget i detaljen og involverer sig direkte i den egentlige sagsbehandling, hvilket slører administrationens ansvar og opgaver

3. Politikernes behov for at markere politiske synspunkter og tage politiske diskussioner "lægger" administrationen ned arbejdsmæssigt

4. Politikernes indbyrdes "drillerier" og konflikter vanskeliggør en rationel beslutningsproces baseret på en "objektiv" sagsfremstilling

Det er endvidere karakteristisk, at bydelene har fundet deres egne modeller og balancer for samspillet. I den forbindelse har personsammensætningen i både bydelsråd og administrationer naturligvis haft betydning.

Bydelsforsøgene bærer i høj grad præg af dette forhold. Det er således kendetegnende for forsøget, at det parlamentariske arbejde - alt andet lige - er kommet bedst fra start i de bydele, hvor erfarne politikere har kunnet spille sammen med erfarne kommunale administratorer. På Indre Nørrebro har det givetvis haft betydning for et velfungerende politisk arbejdsklima, at der i bydelsrådet sidder politikere med erfaring fra Borgerrepræsentationen - ikke mindst på Indre Nørrebro, hvor den politiske deltagelse i vid udstrækning udfoldes i en uformel og ikke organiseret form.

Modsat har "bemandingen" af bydelsråd og administration på Indre Østerbro været præget af manglen på kommunal knowhow og erfaring. På Indre Østerbro har det således taget lang tid at udvikle en håndværksmæssig kompetence vedrørende

sagsforberedelse og mødeafvikling samt indarbejde den naturlige rolleforståelse, der kommer af praksis.

Konkret kan det nævnes, at der for indeværende i Valby og Indre Nørrebro sidder 3-5 bydelspolitikere med erfaring fra Borgerrepræsentation, mens der i Kgs. Enghave og Indre Østerbro sidder henholdsvis nul og 1 politiker med erfaring fra byrådsarbejde. På det administrative niveau har bydelscheferne fra Valby og Indre Nørrebro erfaringer fra henholdsvis Københavns kommune og en primærkommunal forvaltning i hovedstadsområdet, mens bydelschefen fra Kgs. Enghave og den længst fungerende bydelschef fra Indre Østerbro er rekrutteret uden for det kommunale system.

Som nævnt er det evaluators vurdering, at samspillet mellem politikere og administration efter en indkøringsperiode er rimeligt velfungerende i bydelene. Undtaget fra denne konklusion er Indre Østerbro, der fremtræder som et typeeksempel på en uhensigtsmæssig sammenblanding af politiker- og embedsmandsroller.

Arbejdet i bydelsadministrationen på Indre Østerbro har fra forsøgets start været præget af en meget høj grad af involvering på et højt detailniveau fra politikernes og specifikt fra bydelsrådsformandens side. Denne involvering har som udgangspunkt været et led i en bevidst politisk strategi baseret på den tese, at et tæt samspil mellem politikere og administration er en forudsætning for virkeliggørelsen af intentionerne med bydelsforsøget - herunder udviklingen af nye serviceydelser.

Som situationen har udviklet sig på Indre Østerbro synes effekten af den politiske involvering dog at være stik modsat den intenderede: den politiske involvering synes at have bremset og ikke fremmet udviklingen af bydelsrådets målsætninger. Den politiske fokus har således bredt sig fra det politikformulerende niveau ind over det implementerende niveau, hvor involvering har fået karakter af indblanding og kontrol, der blokerer en effektiv realisering af nye initiativer.

Modsat er det evaluators oplevelse, at også bydelsadministrations ledelse på Indre Østerbro er gledet ud af embedsmandsrollen. Den daværende bydelschef har således direkte engageret sig i politiske spørgsmål og personmæssige diskussioner, der klart ligger uden for den administrative sfære.

6.6. Sammenfattende vurdering

Alle fire bydele har valgt at opbygge deres forvaltninger udfra et helhedssyn. I stedet for at tage udgangspunkt i en funktionsspecialisering, som var og til dels fortsat er det bærende organisatoriske princip i Københavns kommune, har man forsøgt at tage afsæt i den enkelte brugers behov for derudfra at forme administrative enheder, som er indrettet på at servicere den enkelte bruger "hele vejen rundt".

I forlængelse heraf kan det konstateres, at så at sige alle bydelene har etableret strukturer, der samtænker de serviceområder, der i Københavns kommunes magistratsstyre var opdelt på flere forvaltninger. Det drejer sig f.eks. om plejehjem og hjemmepleje inden for ældreområdet, og det drejer sig om skoler og pasningstilbud inden for børn- og ungeområdet.

Selvom de strukturelle løsninger i bydelene således i vid udstrækning "gør op" med uhensigtsmæssighederne i det gamle magistratsstyre er den "helhedsorienterede forvaltning" ikke en bydelsopfindelse, og i det hele taget er det i sammenligning med landets øvrige kommuner ikke nyskabelser, der karakteriserer de fire bydeles strukturudspil. I flere interviews gives der udtryk for, at det blandt andet er den meget korte implementeringsperiode, der har været udslagsgivende for bydelsrådenes valg af det forholdsvis sikre og kendte.

Endelig skal det anføres som en kommentar til bydeles struktur, at alle bydele - med et vist forbehold for Indre Østerbro - har taget fat på at integrere socialcentrene i bydelens øvrige administration.

Herudover gør følgende konklusioner sig gældende for bydelsforsøgenes forvaltningsmæssige rammer:

- Den skæve rekrutteringsproces har blandt andet haft til følge, at bydelene har en del medarbejdere med en høj grad af specialviden, mens de mangler generalister, som kan deltage i det brede og strategisk orienterede udviklingsarbejde. Det har betydet, at nogle medarbejdere er særligt belastet i forhold til arbejdsbyrde og arbejdslængde, ligesom administrationerne i alle fire bydele på baggrund af den skæve medarbejdersammensætning på mange måder er præget af store interne holdnings- og kulturforskelle.

- Det er evaluators overordnede intryk, at der i bydelene er arbejdet med at tilrettelægge serviceydelsernes indhold og leverance på nye måder – bl.a. som følge af nye prioriteringer, ændret forvaltningssyn og styringsfilosofi, større nærhed til brugerne og ophævelsen af traditionelle forvaltningsgrænser. Det gælder dog generelt for disse "nye måder", at de ikke umiddelbart kan betegnes som innovative i en generel kommunal sammenhæng. Ikke desto mindre må det konkluderes, at en række af de skitserede politikker og tiltag repræsenterer nytænkning i forhold til den "gamle" Københavns kommune. Det er en rimelig antagelse, at en række initiativer enten ikke var blevet gennemført eller var blevet gennemført med betydelig forsinkelse, hvis ikke bydelsforsøget havde været iværksat.

- Bydelene har generelt været meget opmærksomme på institutionernes eksistens og vigtigheden af, at få dem involveret i forsøget. Også fra institutionernes side – og det gælder både på ledelses- og bestyrelsessiden - tegner der sig overordnet en positiv holdning til bydelsforsøget og institutionernes nye rolle. Det fremhæves således som værdifuldt at opleve indflydelse og samarbejde, ligesom den tættere berøring med det politisk-administrative system opleves som spændende. Som et generelt negativt træk ved den første periode med bydelsstyre fremhæves det dog af institutionerne, at den administrative og til dels faglige servicering af institutionsniveauet har været faldende.

- Det er evaluators hovedindtryk, at der i bydelene *generelt* er etableret et velfungerende og tillidsfuldt forhold mellem politikere og medarbejdere i bydelene. Det kan dog samtidig konstateres, at der i alle bydele har været en indkøringsfase, hvor politikere og embedsmænd har skullet finde sammen i et dagligt samarbejde. I den sammenhæng kan der fra alle bydele fremdrages eksempler på, at enten - og hyppigst - politikere eller administratorer er faldet ud af den forventede rolle.

- Bydelsforsøgene bærer i høj grad præg af de erfaringer og den baggrund, der kendetegner bydelens aktører. Det er således kendetegnende for forsøget, at det parlamentariske arbejde - alt andet lige - er kommet bedst fra start i de bydele, hvor erfarne politikere har kunnet spille sammen med erfarne kommunale administratorer.

7. *Den politiske dagsorden*

I dette kapitel sættes der fokus på den politiske substans. Hvad er der indtil videre kommet ud af bydelsforsøget af politiske visioner, konkrete beslutninger og prioriteringer? Kapitlet indeholder indledningsvis en overordnet beskrivelse af de serviceområderne og politiske temaer, som de fire bydele, har valgt som omdrejningspunkter.

Herefter forsøges det at relatere disse temaer til de oprindelige behov og de emner, der kendetegnede debatten op til valget.

7.1. Bydelenes politiske temaer og initiativer

I dette afsnit skal bydelenes politiske temaer og faktiske politik og prioriteringer beskrives. Indledningsvis skal det præciseres, at den efterfølgende gennemgang vil bevæge sig på et overordnet og summarisk plan. Intentionen er således en oplistning af de dominerende politiske temaer i de fire bydele, og ikke en analyse af faktiske omprioriteringer og adfærdsændringer. Denne analyse vil være indeholdt i bydelsforsøgets slutevaluering.

Gennemgangen af de politiske temaer og initiativer tager dels udgangspunkt i bydelenes egne tilkendegivelser vedrørende prioriteringer og mærkesager, og dels i bydelenes budgetter og regnskab for 1997 og 1998. Herudover er pressens omtale af bydelene indtænkt.

Det skal indledningsvis endvidere bemærkes, at grundlaget for bydelenes ressourcetildeling er beregnet af Københavns kommune og formidlet til bydelene i form af et tilskud. I 1997 var tilskuddet beregnet på den måde, at 90% af budgettet var baseret på hidtidigt forbrug og 10% på tilskudsmodellen. Det var dette tilskud, der lå til grund for bydelenes budget 1997, og som igen dannede grundlag for budget 1998.

Nogle bydele valgte i forsøgets første budgetår 1997, at bruge basisbudgettet direkte, uden at foretage ændringer i den hidtidige opgaveprioritering i bydelen. Andre forsøgte at sætte deres politiske præg på budgettet. I én bydel, Indre Nørrebro, blev der i forbindelse med budgetlægningen for 1997 foretaget selvstændige prioriteringer.

Tre bydele, Indre Østerbro, Valby og Kgs. Enghave, startede forsøget med at gennemføre en række besparelser, som i 1997 delvis blev udmøntet i ændrede eller nye

aktiviteter. Herudover har disse tre bydele – med henvisning til manglende tid og overblik - imidlertid undladt at foretage selvstændige prioriteringer i 1997.

Indre Nørrebro

På trods af utilfredshed med mulighederne for i basisbudgettet for 1997 at skabe plads til politisk og administrativ fornyelse, var Indre Nørrebro den af de fire bydele, der arbejdede mest intensivt med at sætte et selvstændige præg på budgettet for 1997. I alt foretog bydelsrådet således omprioriteringer på cirka 6 mill. kr. ud af det 546 mill. kr. store budget for 1997. Som et led i disse omprioriteringer afsattes ca. 1.5 mio. til udviklingsprojekter – herunder ca. kr. 600.000 til "græsrodsprojekter" som Rabarberland, Projekt Jagtvejen, Ansættelse af Grønne guider og førskoleprojekter samt et tilsvarende beløb til indkøb af edb til bydelsrådsmedlemmerne.

Med udgangspunkt i ovenstående tiltag, der eksemplificerer den politiske fokus ved budgetlægningen for 1997, skal følgende områder fremhæves som de, der - set udefra - tegner sig mest tydeligt på den politiske dagsorden i bydelen:

Helhedsplan for integration af fremmedsprogede

Integration af fremmedsprogede har siden bydelsforsøgets start stået som den vel nok klareste politiske målsætning for bydelsrådets arbejde på Indre Nørrebro - en målsætning, der ligger i naturlig forlængelse af den store andel fremmedsprogede i bydelen. I 1997 formulerede bydelsrådet en egentlig integrationspolitik, der udmøntedes i en helhedsplan omfattende konkrete initiativer som ansættelse af unge gadeplansmedarbejdere, integration i dagpasningstilbuddene samt etablering af dialogfora med repræsentation fra de etniske minoritetsgrupper.

Økologisk byudvikling

Som syntesen på en række lokale udviklingsprojekter igangsatte bydelsrådet i 1997 et lokalt miljøprojekt under titlen: "Øko-byen 97-99". Formålet med projektet, der har en budgetramme på små 10 mio. kr., er via mobilisering af lokale kræfter at udvikle og støtte en økologisk bæredygtig udvikling. Indre Nørrebro skal være landets grønneste storby-bydel - eller som det hedder i bydelens beretning: "model for andre storbyer". Som en konkret aktivitet i projektet har bydelsrådet netop godkendt oprettelsen af en økologisk produktionsskole, der forventes etableret i efteråret 1998.

Revitalisering af folkeskolerne

Bydelsrådet har taget initiativ til en skolekampagne med det politisk erklærede formål at stoppe den afvandring af elever fra den kommunale folkeskole til privatskolerne,

der ensidigt har kendetegnet udviklingen på skoleområdet på Indre Nørrebro. Skolekampagnen har bl.a. taget form af målrettet markedsføring af bydelens folkeskoler og information til forældrene om skolevalg.

Samkøring af hjemmepleje og plejehjem
Uden at stå eksplicit på den politiske dagsorden, er der på Indre Nørrebro igangsat en udvikling i retning af en integreret pleje på ældreområdet. Som nogle af de første initiativer er der bl.a. etableret fælles sygeplejedækning for hjemmeplejen og bydelens to plejehjem i aften- og nattetimerne, der er ansat en fælles ergoterapeut til hjælpemiddelområdet, og visitationen til ældrebolig er blevet lokal og fælles for ældreplejen.

Indre Østerbro
På Indre Østerbro valgte man i etableringsfasen at udarbejde budgettet for 1997 uden at foretage ændrede prioriteringer i forhold til basisbudgettet for bydelen. Ikke desto mindre satte bydelsrådet i enkelte tilfælde budgettet over den beregnede udgift og skabte dermed en "initiativpulje". F.eks. blev bevillingen til administrationen sat 2,6 mill. lavere end beregnet i basisbudgettet og dermed skabtes et overskud til nye initiativer.

På trods af denne indledende lidt defensive holdning til den politiske prioriteringsproces, har der været en række punkter til debat og beslutning på den politiske dagsorden i Indre Østerbro.

I særlig grad har bydelen markeret sig på ungdomsområdet. I 1997 formulerede bydelsrådet således en ungdomspolitik og besluttede at Indre Østerbro skal være Ungdomskommune. Med baggrund i en bevilling fra Undervisningsministeriet på 2. mill. kr. indebærer denne status, at:

- der oprettes et ungdomsråd i kommunen
- de unge generelt skal sikres indflydelse på egne forhold i bydelen
- der etableres et ungdomshus i bydelen

Som det seneste initiativ på ungdomsområdet har bydelen netop overtaget den lokale ungdomsskole fra Københavns kommune. Ungdomsskolen er i den anledning erklæret "brugerstyret", og 200 unge har i en større undersøgelse tilkendegivet deres ønsker til fremtidige fag og aktiviteter.

Indre Østerbro har endvidere i 1997 gennemført et antal større "anlægsprojekter" i form af fysiske forbedringer på skolerne, investering i informationsteknologi i daginstitutionerne samt træplantning og grønne renoveringer i bydelen.

Endelig skal det nævnes, at Indre Østerbro i et forsøg på at fastholde pasningsgarantien har sat betydelig økonomisk fokus på dagpasningsområdet, ligesom et byudviklingsprojekt omkring Nordhavnen har stået centralt i det politiske arbejde.

Valby

Valby bydelsråd vedtog i forbindelse med budgettet for 1997 en række besparelser med henblik på at finansiere og skabe rum til ændrede eller nye aktiviteter. Blandt disse tiltag, der fortsat fylder på bydelens politiske dagsorden, kan fremhæves:

- styrkelse af bydelens identitet og synliggørelse af bydelsrådets arbejde
- styrke aktiveringsindsatsen ved at flytte midler fra passiv forsørgelse til aktivering
- fremme planerne om et egnsspil
- omstillingspulje på ældreområdet
- afsætte en pulje til uforudsete udgifter og nye projekter

Ses der herfra på det konkrete bydelsrådsarbejde i 1997 kan det udledes, at en øget service på ældreområdet har været en af de centrale målsætninger. Med udgangspunkt i en konference i foråret 1997, hvor politikere og administration opstillede og drøftede visioner, har der således været et højt forsøgs- og aktivitetsniveau på ældreområdet. Omdrejningspunktet har været en bedre integration af hjemmepleje og plejehjem og dannelse af en helhedsservice omkring den enkelte ældre. En udvikling af hjemmehjælpsområdet er et element heri.

Et andet punkt, der har stået højt på den politiske dagsorden i Valby, har været bydelens fysiske udvikling. Selvom kompetencen vedrørende kommuneplanarbejdet ikke er udlagt til bydelen gennemførte bydelsrådet i løbet af året seks offentlige møder om kommuneplanens betydning for bydelens udvikling. Møderne var velbesøgte.

På trods af Valby bydelsråds manglende formelle kompetence på området forekommer det sandsynligt, at møderne vil have en afsmittende effekt på den beslutningsproces, der fastlægger rammerne om Valby bydels fysiske udformning. Bydelsrådet kan i den sammenhæng siges at have spillet rollen som agent for og formidler af lokalbefolkningens ønsker.

Endelig skal skoleområdet - koncentreret i Kirsebærhavens skole - fremhæves som et policyfelt, der har haft høj politisk prioritet i Valby. Grundtanken er, at folkeskolen skal udvikles fra at være en funktionsafgrænset undervisningsinstitution til at være et bredere kulturcenter i lokalområdet - et kulturelt samlingssted. I Valby er denne vision fulgt op af en række konkrete initiativer i form af bl.a. etablering af to-sprogede klasser, samarbejde mellem skolebibliotek og folkebibliotek, anvendelse af fritidsarealer til anden aktivitet samt etablering af heldagsskole på tværs af bydelen Valby og Kgs. Enghave.

Udover ovenstående har Valby bydel igangsat en længere række af små og store initiativer, hvoraf kan nævnes:

- forsøg med økologisk mad i institutionerne
- årlig udarbejdelse af en Agenda 21-handlingsplan for bæredygtig udvikling
- vedtagelse af en erhvervsplan og samarbejde med det lokale erhvervsliv om bydelens udvikling
- initiativ til afholdelse af Kulturdagene for at styrke Valbykulturen

Det skal endelig fremhæves, at Valby har lagt et stort arbejde i at søge supplerende eksterne midler til byudvikling og boligsocialt arbejde i to af bydelens udsatte boligområder: Høffdingsvejområdet og Akasieparken. Projekterne under denne paraply indebærer et tæt samspil med bydelens boligselskaber og omfatter en lang række aktiviteter i forhold til målgrupper som familier, børn og unge og misbrugere.

Kgs. Enghave

Med henblik på at skaffe penge til administrative fornyelser besluttede man i Kgs. Enghave i forbindelse med budgettet for 1997 at forhøje Københavns krav om en 0,9%'s besparelse til 2%. Differencen - cirka 3 mil. kr. - blev samlet i en udviklings- og omstillingspulje, der efterfølgende har været benyttet til fornyelser i bydelens serviceydelser.

Det "udvidede" sparekrav skabte umiddelbart en del røre i bydelen, men puljen har muliggjort en politisk prioriteringsproces og skabt rum til fornyelse. Således har ansøgninger med forslag til initiativer - både fra borgere og ansatte i bydelen - kunnet imødekommes og gennemføres. Det drejer sig f.eks. om:

- ansættelse af aktivitetsmedarbejder på ældreområdet

- midler til udarbejdelse af serviceoplysning og kontrakter om hjemmeplejen for de ældre
- indkøbt minibus til deling mellem bydelens børn- og ungeinstitutioner
- indkøbt anneks til en børn- og ungeinstitution til brug for særligt støttekrævende børn i førskolealderen
- midler til støtte af lokal avis
- midler til information fra bydelsrådet og om bydelen
- indkøbt pavillon til en af bydelens pladser

Generelt afspejler bydelens ressourceforbrug i 1997 et væsentligt serviceløft på ældreområdet.

I budgettet for 1998 har bydelsrådet bl.a. valgt at fokusere på en række temaer vedrørende bydelens interne styring og udvikling. Der er således afsat midler til personalepolitisk udvikling og til udvikling af nye styringsmodeller for bydelen. I forhold til sidstnævnte blev der i april udarbejdet en ny målsætning for bydelsrådets aktiviteter og tilknytning hertil gennemført en blokbudgetteringsproces, der frigav en omstillingspulje på 12. Mio. kr. svarende til 5% af det samlede budget.

Udover ovennævnte pengebundne aktiviteter skal det nævnes, at bydelsrådet har igangsat et omfattende Kvarterløftprojekt i Enghaven. Midlerne til projektet er i al væsentlighed kommet fra statens kvarterløftpulje, og overført til Kgs. Enghave ved delegation fra Københavns kommune.

Målet med Kvarterløftprojektet, der har involveret 15 lokale arbejdsgrupper i udarbejdelsen af en kvarterplan, har været at igangsætte en positiv udvikling i bydelen. Blandt de indsatsområder, der er omfattet af kvarterplanen, er f.eks.: forbedring af trafikforholdene; etablering af en bredere vifte af boligstørrelser i bydelen; fremme kulturelle og sociale aktivitetsmuligheder samt varig beskæftigelse til bydelens ledige.

Kvarterløftprojektet har tilsyneladende også været med til at løfte bydelsprojektet. Dels har kvarterløftprojektet været et godt samlingspunkt for det nyvalgte bydelsråd, der her har kunnet tænke i visioner. Dels har projektet været noget nær den ideelle ramme omkring en borgerinddragelsesproces.

7.2. Fra valgløfter til resultater

Som en kort supplerende kommentar til gennemgangen af de politiske temaer i bydelene skal det nedenfor forsøges at analysere sammenhængen mellem på den ene side disse temaer og på den anden side de emner og behov, der blev tilkendegivet af borgere og politikere op til bydelsvalget.

Ses der indledningsvis på de særlige *problemer og behov*, der blev fremført af borgerne i de enkelte bydele, kan der henvises til den borgerundersøgelse, som PLS Consult gennemførte kort efter valget i 1996. I undersøgelsen blev tilfældigt udvalgte borgere således bedt om at angive, om de var tilfredse med de forskellige offentlige tilbud og serviceydelser i lokalområdet. Resultatet fremgår i en summarisk form af nedenstående tabel:

Tabel 6.1: Tilfredsheden med forskellige offentlige tilbud og serviceydelser, balancer (0 = neutral, +100 = maksimal tilfredshed, ÷100=maksimal utilfredshed)

Opinionsbalance	Indre Østerbro	Indre Nørrebro	Valby	Enghave
Grønne områder (N: 854, 489, 389, 324)	+61	+44	+59	+ 57
Biblioteker (N: 801, 450, 385, 282)	+61	+58	+58	+ 48
Fritids- og kulturtilbud (N: 597, 332, 387, 209)	+ 32	+28	+42	+17
Folkeskoler (N: 305, 161, 384, 119)	+6	0	+11	+2
Andre sociale ydelser (N: 294, 220, 387, 145)	-1	-1	+4	-4
Pasningstilbud for børn (N: 329, 214, 383, 121)	-8	-4	-8	+ 3
Tilbud til ældre (N: 273, 184, 392, 149)	-9	-16	-17	- 14
Betjening på kontorer (N: 547, 373, 390, 219)	-12	-13	+5	+7
Arbejdsløshedsindsats (N: 353, 261, 385, 182)	-14	-25	-14	- 18
Trafikindsats (N: 702, 425, 386, 273)	-22	- 36	-18	- 41

Det fremgår af tabellen, at der kan udledes flere klare forskelligheder imellem borgernes vurderinger af bydelenes servicetilbud.

Borgere fra *Indre Østerbro* var i slutningen af 1996 i vidt omfang utilfredse med pasningstilbuddene for børn, indsatsen overfor de arbejdsløse, tilbuddene til de ældre, trafikindsatsen og betjeningen på kommunens kontorer. Der var til gengæld en relativt høj grad af tilfredshed med fritids- og kulturtilbuddene, folkeskolerne, bibliotekerne og de grønne områder.

På *Indre Nørrebro* var der størst utilfredshed med arbejdsløshedsindsatsen, tilbuddene til ældre, trafikindsatsen og betjeningen på kommunens kontorer. Størst tilfredshed var der med fritids- og kulturtilbuddene, bibliotekerne og de grønne områder.

I *Kgs. Enghave* var respondenternes utilfredshed størst hvad angår arbejdsløshedsindsatsen, tilbuddene til ældre og trafikindsatsen. Størst tilfredshed var der med pasningstilbud for børn, fritids- og kulturtilbud, bibliotekerne, de grønne områder og betjeningen på kommunens kontorer. Billedet er i mangt og meget det samme *i Valby*, hvor der dog var en relativt høj tilfredshed med de sociale ydelser og med betjeningen på de kommunale kontorer.

Sammenholdes ovenstående gennemgang af de af borgerne udtrykte behov og problemer med beskrivelsen af den faktiske politiske adfærd, dannes der ikke umiddelbart et systematisk billede. Enkeltstående sammenhænge kan identificeres som f.eks. flere bydeles fokus på ældreområdet, aktiveringsindsatsen i Valby og dagpasningsindsatsen på Indre Østerbro, men disse synes ikke at give grundlag for generelle konklusioner.

På baggrund af mediedækningen, debatten i læserbrevsspalterne, samt diskussioner imellem bydelsrådskandidaterne og vælgerne ved en række vælgermøder kan endvidere *valgkampens temaer* belyses og sammenkædes med de i forrige afsnit beskrevne temaer fra bydelsrådenes dagsordener.

Også her kan der iagttages nogle forskelle imellem bydelene med hensyn til hvilke emner, der har været de mest fremtrædende i de fire bydele i perioden op til bydelsvalget.

Indre Nørrebro

På Indre Nørrebro synes spørgsmål om lokal trafiksanering, parkeringspladser, forurening fra gennemkørende trafik og udviklingen af et "grønt" og for beboerne attraktivt nærmiljø at have været helt centrale emner i bydelsdebatten. Et andet vigtigt diskussionsemne har været det sociale område, hvor først og fremmest forhold vedrørende integration af fremmedsprogede samt stofmisbrugere er debatteret. Desuden er det bemærkelsesværdigt, at et samarbejde imellem Venstre og SF i bydelen i høj grad har opnået mediernes opmærksomhed, hvor nyhedsvinklen har været, at dette samarbejde har været "vendt imod" Socialdemokratiet.

Indre Østerbro

På Indre Østerbro kan der ses visse fællestræk med Indre Nørrebro i forhold til de emner, der blev debatteret politisk i perioden op til valget: Trafikale forhold, og herunder den gennemgående pendlertrafik mod den indre by, og trafikkens betydning for lokalmiljøet, var således hyppige emner i mediedækningen og i den lokale debat. Også skoleområdet var "varmt" – og herunder spørgsmålet om de offentlige tilskud og omkostninger til private skoler (Indre Østerbro har flere private skoler i bydelens område) i forhold til folkeskolen.

Desuden indgik spørgsmålet om privatisering og udlicitering af funktioner inden for ældreområdet samt rengøring med stor vægt i diskussionen på Indre Østerbro. Dermed har emner, som er af stor betydning i den landspolitiske diskussion, også givet en betydelig genklang i bydelsdebatten.

Der har endvidere været betydelig diskussion om nedlæggelsen af Kommunehospitalet, hvilket skal ses i lyset af, at netop én bydelsliste havde dette som mærkesag i valgkampen.

Valby

I Valby har by- og kommuneplanmæssige spørgsmål, rekreative og kulturelle områder (f.eks. Tingstedet) samt trafikale forhold været fremtrædende i debatten og mediedækningen op til bydelsvalget. Med hensyn til kommuneplanen er det først og fremmest en plan om opførelsen af et større butikscenter, centralt beliggende i Valby, der er indgået med stor vægt i den lokale valgkamp, idet dette spørgsmål har været en vigtig mærkesag for Valbylisten.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at spørgsmålet om Valbylistens "berettigelse" i forhold til rækken af etablerede politiske parter har været centralt i debatten op til valget.

Kgs. Enghave

I Kgs. Enghave synes en stor del af diskussionen at have vedrørt spørgsmålet om valg versus udpegning til bydelsrådet. Deltagerne i debatten i Kgs. Enghave har især fokuseret på, hvorvidt det manglende valg har været årsag til et "demokratisk underskud" i bydelen, og en borgergruppe har i den sammenhæng iværksat en underskriftindsamling for at få gennemført et bydelsvalg.

Debatten i Kgs. Enghave har også i et vist omfang drejet sig om bydelens problemer f.eks. trafikale forhold, aktivering og beskæftigelse til bydelens arbejdsløse. Men overordnet har den offentlige debat om bydelsstyre i Kgs. Enghave mere fokuseret på spørgsmålet om valg contra udpegning, end den har vedrørt indholdet i en kommende bydelspolitik.

Sammenfattende kan der udledes fire væsentlige pointer af gennemgangen af emnerne på den politiske dagsorden i bydelene i perioden op til bydelsvalget.

For det første, er spørgsmålet om trafikale forhold, trafikforurening m.v. et vigtigt spørgsmål i alle bydelene. For det andet, viser forskellene mellem bydelene, at der reelt findes forskellige bydelsspecifikke problemstillinger, som "kræver" bydelsspecifikke løsninger. Dette understøtter selve rationalet bag bydelsforsøget, nemlig at bydelsproblemer kræver bydelsløsninger udarbejdet af politikere og en forvaltning, som er forankret i bydelen.

For det tredje er der forskelle imellem de tre bydele med bydelsvalg på den ene side og Kgs. Enghave på den anden. Som nævnt har debatten og mediedækningen i Kgs. Enghave i vid udstrækning fokuseret på spørgsmålet om valg kontra udpegning. De politiske partier og lister i de øvrige tre bydele har meldt klarere ud, hvilke synspunkter partiet/listen stod for i bydelspolitikken.

Endelig er et væsentligt fælles kendetegn, at en række spørgsmål, som ligger uden for bydelsrådenes kompetenceområder, blev inddraget i valgkampen. Det drejer sig f.eks. om lokalplaner samt på Indre Østerbro særligt spørgsmålet om lukningen af Kommunehospitalet og i Valby særligt spørgsmålet om etableringen af et større indkøbscenter.

Sammenlignet med gennemgangen af borgernes problemer og behov synes der i højere grad at være tale om en sammenhæng, når de realiserede politiske temaer sammenlignes med løfterne og debatemnerne forud for bydelsvalget. Her synes der i højere grad at tegne sig et systematisk mønster. Ikke mindst bydelenes bestræbelser på at fastholde den fysiske planlægning og trafikale forhold på dagsordenen, på trods af en manglende formel kompetence på disse områder, kalder på den positive fortolkning, at bydelspolitikerne bevidst har forsøgt at udmønte nogle af valgkampens debatemner i realpolitik.

7.3. Sammenfattende vurdering

Ovenstående kapitel vedrørende den politiske dagsorden giver anledning til en række konkluderende og sammenfattende kommentarer.

Et centralt og interessant spørgsmål er i denne sammenhæng, om bydelsforsøgene har været rammen om kommunal nytænkning og politiske visioner. Det er dog samtidig et spørgsmål, som evaluator i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende midtvejsrapport og på det foreliggende datagrundlag ikke har belæg for at besvare. Et par kommentarer synes dog relevante

Indledningsvis kan det således konstateres, at mange bydelsrådsmedlemmer på tværs af bydele og partier/lister og på trods af en vis politisk aktivitet, giver udtryk for skuffelse med hensyn til de politiske visioner i bydelsrådene og med hensyn til den politiske nytænkning.

Flere sammenkæder dette med, at mange bydelsrådsmedlemmer er nye i bydelsrådssammenhæng og derfor har brugt megen tid på at sætte sig ind i diverse formelle og uformelle procedurer for bydelsrådenes arbejde. Fokus har i for høj grad været på forvaltningsinterne spørgsmål og politikernes egen verden fremfor på politiske temaer og relationerne til borgerne. En embedsmad udtrykker det på følgende måde:

"Politikerne vender hovedet den forkerte vej – de kikker indad i stedet for udad."

Specielt fra erfarne politikere og administratorer sammenkædes den politiske gennemslagskraft – eller mangel på samme – specifikt med politikernes evne til begå sig i det taktisk-politiske spil. Rationalet bag dette synspunkt er, at der ikke træffes beslutninger i Københavns kommune uden et vist forudgående politisk lobbyarbejde og en forhandling mellem forskellige interesser. Et illustrativt udsagn er f.eks.:

"De vil så gerne ude i bydelene. Men det politiske benarbejde mangler."

Som en anden og væsentlig konklusion omkring bydelenes politiske indsatsområder må det konstateres, at bydelene med deres forskellighed har valgt forskellige omdrejningspunkter for det politiske arbejde - den politiske dagsorden er med andre ord udfoldet varieret. I et decentraliseringsforsøg må det alt andet lige betegnes som positivt, at de potentielle forskelligheder får lov til at udvikle sig. Decentralisering indebærer som bekendt, at lokale spørgsmål får lokale løsninger.

For det tredje synes det gennemgående for de fire bydele, at de har forsøgt at følge op på de temaer, der dominerede valgkampen. Det åbenlyse eksempel er her by- og trafikplanlægningen, som formelt set ikke er udlagt fra Københavns kommune, men som alle bydele har engageret sig i - enten gennem offentlig debat og høringer med henblik på at påvirke Københavns kommune, eller ved igangsætning af lokale byudviklingsprojekter.

Som en fjerde og sidste generel iagttagelse skal det nævnes, at alle bydele mere eller mindre aktivt har hentet økonomiske midler hjem fra eksterne puljer eller projekter til at supplere eller udvide bydelens aktivitet og service. Det forekommer sandsynligt, at der i de nye bydele har været et større incitament til på denne måde at indhente supplerende midler, end der ville være i Københavns kommune.

8. Borgerinddragelse og -dialog

"Nu er der da en chance for at blive hørt. Det var Københavns kommune for stor til."

Dette kapitel skal give overblik over, hvilke initiativer bydelsrådene har taget med hensyn til borgerinddragelse og information. Behandlingen af disse spørgsmål sker ud fra en forhåndsantagelse om, at initiativer til at skabe fora for kommunikation mellem bydelspolitikerne og borgerne samt sikringen af effektive informationsveje og tilstrækkelig information til borgerne, er en væsentlig forudsætning for, at bydelsrådene vil kunne opnå den ønskede stimulering af det lokale demokrati.

De fire bydelsråd arbejder generelt med de samme typer af ideer for borgerinddragelse, selv om metoderne vægtes forskelligt. Alle bydele benytter således den observatørordning, der er givet mulighed for i regulativet for bydelsrådene. Ifølge dette kan der ved behandling af sager for åbne døre gives taleret til observatører.

Den efterfølgende gennemgang af bydelsrådenes initiativer vil være disponeret ud fra to overordnede temaer: a) Initiativer til borgerinddragelse i bydelsrådenes beslutningsprocesser og -arbejde; og b) Bydelsrådenes initiativer til mobilisering og informering af borgerne med det sigte at styrke bydelsidentifikationen.

Gennemgangen foretages bydel for bydel, idet der afslutningsvis i afsnittet sammenfattes på tværs.

8.1. Indre Nørrebro

I forhold til borgernes mulighed for at påvirke de politiske beslutningsprocesser gennem deltagelse i bydelsrådsmøderne, besluttede bydelsrådet på Indre Nørrebro ved forsøgets påbegyndelse 3 tiltag:

- Før hvert bydelsrådsmøde er der sat 45 minutter af til "Borgerne har ordet", hvor enhver borger kan kommentere en sag på eller udenfor dagsordenen.

- Der er lavet en observatørordning, ifølge hvilken der kan gives observatørstatus til op til 10 personer i forhold til et eller flere af punkterne på dagsordenen, såfremt et af bydelsrådets udvalg ønsker det. Udvalgene spiller således en større rolle i forhold til beslutningen om tildeling af observatørstatus på Indre Nørrebro, end der

umiddelbart er lagt op til i styrelsesvedtægterne for de øvrige bydelsråd. Observatørordningen gælder kun sager, der behandles for åbne døre.

- Endelig er det vedtaget, at ethvert bydelsrådsmedlem kan bede om en "time-out" - det vil sige en suspension af mødet, for at give ordet til en tilhører på mødet.

Som supplement til disse bydelsrådsrelaterede aktiviteter, har Indre Nørrebro Bydelsråd nedsat borgerråd på en række serviceområder med henblik på en mere systematisk inddragelse af bydelens interessentgrupper. Det drejer sig først og fremmest om følgende: Ungerådet, Indvandrerforum, Erhvervsforum, Projektnetværket og Ældrerådet, hvor sidstnævnte dog er lovpligtigt.

Hensigten er, at disse råd skal fungere som diskussionsfora og sparringspartnere for politikerne - særligt på områder hvor der ikke findes institutionsbestyrelser. I forlængelse af rådene er det blevet foreslået, at der skal nedsættes "operative ad hoc grupper" bestående af politikere, interessenter og embedsmænd, som kan diskutere enkeltspørgsmål. Endelig vil man lave en talsmandsordning for deltagerne i beskæftigelsesprojekter.

Med hensyn til tiltag, der har til formål at mobilisere og involvere borgerne i en dialog, har bydelsrådet arrangeret en række borgermøder om aktuelle temaer, hvor politikere og borgere har kunnet diskutere. F.eks. har der været afholdt et borgermøde om indvandrerproblemer, hvor ca. 150 beboere fra bydelen deltog.

Information fra bydelsrådet til borgerne sker hovedsagelig gennem lokalbladet "På Gaden" og gennem Nørrebro Avis. Ligeledes lægges der informationsmaterialer fra bydelsrådet på lokale institutioner, fx lægges dagsordenerne for bydelsrådsmøderne ud på biblioteker, medborgerhuse mv., ligesom Indre Nørrebro har etableret en hjemmeside på Internettet.

Det skal i forbindelse med Indre Nørrebro særligt fremhæves, at indsatsen i forhold til bydelsforsøgets demokratimålsætninger bærer præg af bydelens tradition for græsrodsorganisering og -aktivering. Det er således karakteristisk, at en del af bydelens politik - i det mindste på områder som byudvikling og social forebyggelse - udfoldes gennem projekter, der er forankret i lokale initiativer.

Bydelsrådet har med denne mobiliseringsstrategi haft opmærksomhed på at give medløb i form af midler og politisk støtte til en række igangværende aktiviteter, som

f.eks. projektet Rabarberland. Det er i den forbindelse vel næppe tilfældigt, at et flertal af bydelsrådets medlemmer selv er forankrede i græsrodsmiljøet og delvis involveret i disse aktiviteter.

8.2. Indre Østerbro

Observatørordningen ses på Indre Østerbro som et af de helt centrale midler til i større omfang at inddrage borgerne i bydelsrådets arbejde.

Ifølge forretningsordnen kan borgere anmode om en observatørplads til et dagsordenspunkt gennem henvendelse til bydelsrådets formand. Anmodningen, som skal ske via bydelsrådets sekretariat, skal indeholde en motiveret begrundelse. Der er i modsætning til reglerne for observatørordningerne for de øvrige bydelsråd ikke fastsat nogen begrænsning på antallet af observatører. Observatørordningen gælder ikke sager, der behandles for lukkede døre.

Herudover er bydelsrådsmøderne på Indre Østerbro åbne, således at alle kan deltage. I bydelsforsøgets opstart var der normalt 10-15 tilhørere til møderne og ved enkelte møder betydeligt flere – angiveligt dog ofte medlemmer af, eller personer med tilknytning til, partierne og listerne i bydelsrådet.

I forbindelse med afholdelsen af bydelsrådsmøderne er der endelig indført en halv times spørgetid for borgerne – de oprindelige cafémøder. Der er således åbnet mulighed for en direkte dialog mellem borgere og bydelsrådsmedlemmer – en mulighed, der især er blevet anvendt til afklaring af konkrete problemstillinger.

Et middel til dialog og inddragelse af borgerne i en direkte diskussion med bydelsrådsmedlemmerne har på Indre Østerbro endvidere været afholdelse af åbne borgermøder. Borgerne er f.eks. blevet hørt i forbindelse med bydelens budget, forholdene for de ældre, bydelens trafik og miljø, Nordhavnen og Nordre Frihavnsgade. Flere politikere har fremhævet, at borgermøderne har fungeret godt, selvom der er en tendens til, at der er mødt flest mennesker op i de perioder, hvor uenighederne i bydelsrådet har været størst.

Endelig er det i bred enighed og på tværs af partigrupperinger vedtaget i bydelsrådet, at en række emnebaserede borgergrupper tilknyttes bydelsrådets forskellige udvalg i en form, så de kan agere sparringpartnere for bydelsrådet. Borgergrupperne, der blev

oprettet under Østerbros Lokalråd som forberedelse til bydelsforsøget, kan således agere informationskanal mellem borgere og politikere på specifikke områder.

En vigtig kilde til information til borgerne på Indre Østerbro er lokalavisen Østerbro Avis. Østerbro Avis var allerede før bydelsforsøget formidler af lokale nyheder på Østerbro og er som sådan både etableret funktionelt og kildemæssigt - og hermed bredt funderet blandt borgerne i bydelen.

Østerbro Avis har efter en noget defensiv dækning af bydelsforsøgene i 1997 tilsyneladende valgt en mere aktiv og journalistisk kritisk linie. Under alle omstændigheder har avisen, efter alt at dømme spillet en ikke ubetydelig rolle som meningsdanner i bydelen. I den forbindelse har det af flere været nævnt – både politikere og borgere – at Østerbro Avis fremfor at understøtte forsøget har modarbejdet det med en for sensationspræget linie.

Ud over Østerbro avis anvendes i bydelen traditionelle informationskanaler som opslag på bibliotek og andre offentlige steder ligesom bydelen som det nyeste skud på informationsstammen, har husstandsomdelt en bydelsavis indeholdende konkrete tiltag i bydelen samt temaer. Avisen udkommer to gange i 1998.

Som et *nota bene* i forhold til bydelens informationsindsats skal det endelig omtales, at der er etableret en ny skrankemodtagelse i bydelens Socialcenter. Sigtet med denne skrankemodtagelse har været at kunne tilbyde hurtig og sikker information om social- beskæftigelses- og ældreforhold, ligesom Bydelsrådet med skrankemodtagelsen har ønsket at signalere åbenhed og imødekommenhed over for bydelens borgere.

Der er ligeledes etableret en Bydelsinformation i det nye rådhus. Denne funktion varetager publikumsrettede opgaver i forhold til områderne på rådhuset.

I forhold til borgerinvolveringen på Indre Østerbro synes den politiske turbulens omkring bydelsrådet og bydelsrådsformanden at være det største enkeltstående problem. Uanset de faktiske begivenheder og avisernes fremstilling af disse, er det efter evaluators vurdering en kendsgerning, at uroen har svækket borgernes tillid til de lokale politikere og hermed troværdigheden omkring hele forsøget på Indre Østerbro.

8.3. Valby

Information til og dialog med borgerne har spillet en central rolle i Valby Bydelsråds politiske arbejde med at efterleve bydelsforsøgets demokratimålsætning. Som et synligt udtryk for denne prioritering nedsatte Valby allerede i konstitueringsprocessen et Informationsudvalg med det formål at planlægge, hvordan borgerne bedst muligt involveres i bydelsrådets arbejde. Valby Bydelsråd formulerede samtidig bydelens forståelse af borgerinddragelse: *Borgerinddragelse betragtes som en to-vejsproces. Borgerne skal have information om bydelsrådets arbejde, og bydelsrådet skal have kanaliseret borgernes ønsker og behov ind i dets arbejde.*

Med hensyn til borgernes direkte bidrag til bydelsrådsmøderne og indflydelse på beslutningsprocesserne har bydelsrådet i Valby besluttet tre tiltag:

For det første er bydelsrådsmøderne åbne. Det overvejes endvidere jævnligt at afholde bydelsrådsmøderne på forskellige institutioner rundt omkring i bydelen for på den måde at øge bydelsrådets synlighed.

Der kan for det andet afholdes offentlig spørgetid umiddelbart før hvert ordinært bydelsrådsmøde, hvor borgere kan stille spørgsmål med relation til bydelsrådets opgaver. Spørgetiden har en varighed af maksimalt 30 minutter.

For det tredje er der også i Valby vedtaget en observatørordning, der giver mulighed for at op til 10 observatører kan deltage i bydelsrådsmøderne. Observatørpladserne tildeles til deltagelse i behandling af bestemte sager på dagsordenen. Ifølge styrelsesvedtægten skal formanden, hvis ikke alle anmodninger om observatørpladser kan tilgodeses, fordele observatørpladserne, så forskellige synspunkter og interessegrupper repræsenteres. Observatører kan ikke deltage i behandlingen af sager, der behandles for lukkede døre.

Ud over disse tre punkter kan det endelig nævnes, at udvalgsformændene og bydelsrådets formand har træffetid een gang om måneden

I forlængelse af bydelsrådets målsætning om *information til og opsøgende dialog* med borgerne er der gennemført en række borgermøder, konferencer og temamøder, hvor bydelens borgere har deltaget med synspunkter og idéer. I den forbindelse skal det fremhæves, at Valby Bydelsråd - som omtalt foran - i 1997 gennemførte seks offentli-

ge diskussionsmøder om kommuneplanen og Valbys fysiske udvikling. Det skønnes, at der alene til disse møder deltog omkring 500 borgere.

Bydelsrådet i Valby har endelig været meget offensivt i forhold til aktiviteter, der kunne fremme borgernes bydelsidentifikation. Bydelsrådet har f.eks. forestået fælles bydelsvandringer og ikke mindst taget initiativ til afholdelsen af Kulturdagene, hvor bydelspolitikerne - i en ramme af kulturelle aktiviteter - var "på gaden" for at diskutere og snakke politik med borgerne. Formålet med Kulturdagene har været at styrke og dyrke den særlige Valbykultur.

På informationsiden har Valby Bydelsråd - med udgangspunkt i et nyt designprogram for bydelen – bl.a. etableret egen hjemmeside, og der informeres systematisk gennem en månedlig helside i Valby-bladet. Endelig fremlægges løbende dagsordner, referater og pjecer på bydelens biblioteker og i Medborgerhuset.

Et skitseprojekt, som Bydelsrådet ønsker at implementere i 1998, er etablering af en Servicebutik eller Kvikskranke. Et sådant tiltag har bl.a. til formål at skabe en ramme for en direkte dialog mellem borgerne og bydelens ansatte.

8.4. Kgs. Enghave

Kgs. Enghaves bydelsråd har i udgangspunktet fokuseret på to områder med hensyn til at involvere borgerne i den politiske beslutnings- og prioriteringsproces: Observatørordningen og inddragelse af borgere i forbindelse med udvalgsarbejde.

I forbindelse med observatørordningen er det besluttet, at der ved bydelsrådsmøderne kan deltage op til 8 observatører. Ifølge forretningsordenen stilles op til 4 observatørpladser fast til rådighed for organisationer, der formodes at have interesse for emnerne på bydelsrådets møder. Beslutning om tildeling af faste pladser træffes af bydelsrådet og kan til enhver tid ændres. De resterende pladser kan besættes i den rækkefølge, som henvendelse herom til formanden har fundet sted. Observatører kan ikke deltage i behandlingen af sager, der af bydelsrådsformanden skønnes alene at omhandle den pågældendes personlige interesser, eller sager, der behandles for lukkede døre.

I forbindelse med *information* fra bydelsrådet til bydelens borgere nedsattes i bydelsforsøgets første år et særligt ad hoc informationsudvalg med henblik på at udarbejde en informationsstrategi for bydelen. Et centralt punkt i denne strategi var at løse by-

delens væsentligste informationsproblem: fraværet af en lokalavis, som dækkede hele området og som udkom jævnligt. Områdets eneste lokalavis (Sydvest Folkeblad), der samtidig havde status af beskæftigelsesprojekt, lukkede således kort efter bydelsforsøgets igangsætning

Bydelsrådet har i den forbindelse valgt at støtte op om en "rekonstruktion" af Sydvest Folkeblad med det sigte, at avisen kan udgives i en fast rytme og husstandsomdeles til alle borgere i bydelen. Kgs. Enghave bydelsråd har herved fået mulighed for at formidle målrettet information til bydelens borgere.

Information kanaliseres endvidere gennem de to lokalradiokanaler, via temaorienterede pjecer og løbesedler, samt gennem referater af bydelsrådets møder, der fremlægges på offentligt tilgængelige steder.

I forbindelse med politikernes dialog med borgerne skal særskilt omtales bydelens igangsætning af Kvarterløftprojektet, der er støttet af regeringens Byudvalg med ca. 330 mio. kr. I projektets målbeskrivelse nævnes borgerinddragelse således som et særskilt formål, og projektet har allerede involveret 15 lokale arbejdsgrupper i udarbejdelsen af kvarterplaner.

Herudover afprøver bydelsrådet i september 1998 en såkaldt "bazarkonference" om budgettet. Konceptet bag "bazarkonferencen" er at invitere borgerne til en dialog med et tilbud om, at de kan lave deres eget budget for bydelen.

Det skal endelig nævnes, at Kgs. Enghave har gennemført en bruger- og borgerundersøgelse blandt borgerne i bydelen. I 1997 blev 500 borgere således telefoninterviewet om deres syn på bydelen og deres ønsker til bydelens tilbud og faciliteter. Borgerundersøgelsens formål har i første omgang været at give Bydelsrådet information om borgernes forventninger og ønsker, men undersøgelsens eksterne signalværdi med hensyn til åbenhed og interesse for borgernes synspunkter, må ikke undervurderes.

I forhold til bydelsforsøgets demokratimålsætning har Kgs. Enghaves overordnede problem utvivlsomt været det demokratiske underskud og den manglende politiske legitimitet, der fulgte i kølvandet på udpegningen til bydelsrådet. Både i den politiske fokus og i de lokale beboeres bevidsthed har Kgs. Enghaves særlige status i forsøget skabt uklarhed og usikkerhed omkring intentionerne med borgerinddragelsen. Med

valget i november 1997 har Kgs. Enghave fået en reel platform for at efterleve forsøgets demokratiske målsætninger.

Tilbage står stadig det særlige problem for Kgs. Enghave, at bydelen ikke opfattes som en homogen enhed. Det socialdemokratiske område omkring Sydhavnen har blandt de lokale borgere således ikke meget til fælles med på den ene side haveforeningerne og på den anden side og Bavnehøjkvarteret, og det er måske også tvivlsomt, om bydelsforsøget kan ændre herpå.

8.5. Sammenfattende vurdering

Som det vil være fremgået prioriteres information og borgerinddragelse højt i alle 4 bydelsråd. Der er således både etableret ordninger og rutiner til fremme af borgernes inddragelse i den politiske beslutningsproces, og der er gennemført en række konkrete initiativer til mobilisering og involvering af borgerne med bl.a. det sigte, at skabe en bydelsidentitet.

Også etableringen og sikringen af informations- og kommunikationskanaler mellem borgere og politikere, der må anses som en forudsætning for velfungerende demokratiske strukturer, synes der at være taget hånd om i bydelene.

Ovenstående tiltag afspejler i vid udstrækning de ambitioner, som politikerne har i forhold til at bruge bydelsrådene som løftestang for et styrket lokaldemokrati. De illustrerer endvidere, at der, inden for rammerne af en relativt traditionel politisk og administrativ struktur, har kunnet iværksættes nye muligheder til fremme af kontakten og dialogen med borgere og brugere.

Med udgangspunkt i disse initiativer er det evaluators vurdering, at forudsætningerne og mulighederne for en tæt dialog mellem borgere og politikere er til stede. Den "demokratiske infrastruktur" er med andre ord på plads.

Med dette udgangspunkt har det været forventningen blandt mange af bydelspolitikerne, at bydelsrådene ville bidrage til en generel opblomstring af den lokalpolitiske aktivitet, stigende interesse for lokale forhold og en bred interesse i bydelsrådenes arbejde. Disse forventninger synes endnu ikke at være blevet indfriet, og de interviewede politikere – både på tværs af bydele og partitilhørsforhold - giver udtryk for, at den brede deltagelse i bydelsrådsmøderne og borgermøderne kun sjældent har været tilfældet. Erfaringen er, at det er svært at engagere borgerne i mere brede og gene-

relle diskussioner om bydelenes udvikling. Politikerne udtrykker sig bl.a. på følgende måde:

"Jeg troede vi ville stavre ud og ind af stuerne hos folk. Det kom vi slet ikke til."
eller
"Jeg har aldrig haft en periode, hvor jeg har været så lidt på gaden."

Ses der på i hvilken udstrækning borgerne - indtil videre – rent faktisk har benyttet den beskrevne "demokratiske infrastruktur" tegner der sig et sammensat billede. Helhedsindtrykket er dog, at borgerne kun i begrænset omfang synes at have udnyttet de nye institutionaliserede muligheder for en direkte dialog med politikerne.

I forhold til observatørordningen, der indgår i alle bydelenes tilbudsvifte, kan det således konstateres, at ordningen slet ikke har været anvendt på Indre Nørrebro og at kun en enkelt borger i Valby har benyttet sig heraf. I Indre Østerbro har ordningen været anvendt 15-20 gange – herunder flere gange af det lokale ældreråd, men også som en ramme for politiske diskussioner om Indre Østerbro's interne styrelsesforhold.

Af andre dialogmetoder kan det nævnes, at ordningerne "suspension af bydelsrådsmødet" og "Borgerne har ordet" på Indre Nørrebro hver for sig har været anvendt 5-10 gange i forsøgsperioden, ligesom borgernes foretræde for udvalgene har været en populær ordning for både ansatte og borgere.

Med hensyn til de åbne borgermøder har alle bydele både gode og dårlige erfaringer med fremmødet, hvor mere end 100 deltagere generelt betragtes som en succes.

I den udstrækning ovenstående opgørelse udtrykker en relativ lav politisk deltagelse fra borgernes side, kan den lave deltagelse dog ikke umiddelbart tages som udtryk for manglende støtte til ideen om bydelsråd, ligesom ovenstående ikke i sig selv siger noget om aktivitetsniveauet i nærmiljøet og bydelsidentifikationen. Således viste en analyse foretaget af meningsmålingsinstituttet Sonar fra 1997, at godt halvdelen af indbyggerne i Københavns kommune mente, at bydelsrådene i høj grad eller i nogen grad er et fremskridt for borgerne. Kun 13% mente i høj grad eller i nogen grad, at dette ikke var tilfældet.

Sonars undersøgelse svarer bl.a. til de tilbagemeldinger borgerne har givet på fokusgruppemøderne med PLS Consult. Flere deltagere har således påpeget, at borgernes interesse for lokalpolitik ikke per automatik bør udløse forventninger i retning af, at de

vil afsætte tid til at deltage i møder og andre former for bydelspolitiske aktiviteter. Erfaringerne fra andre danske kommuner bekræfter, at det kan være vanskeligt at omsætte lokalpolitisk interesse i aktiv deltagelse.

På det generelle plan tegner der sig fra fokusgruppemøderne det synspunkt omkring borgernes deltagelse, at bydelsforsøget især har svært ved at få tag i ungdommen. Det nævnes bl.a. at lokaltilknytningen hos de unge i hovedstadsområdet er aftagende i takt med en stigende tendens til, at arbejdssted og bosted adskilles. Det nævnes videre, at bydelsrådene skal tænke mindre traditionelt-bureaukratisk og mere "responsivt" for at involvere de unge – som f.eks. udtrykt i nedenstående udsagn:

"Unge er projektorienterede. Når de får en idé skal der helst ikke gå for lang tid, før den bliver ført ud i livet."

Som en enkelt konkret faktor, der kan virke hæmmende på borgernes deltagelse i den lokalpolitiske proces, skal det nævnes, at bydelsrådene langt hen ad vejen er låst fast i nogle politiske strukturer, som er vanskelige at forene med ønsket om mere åbenhed i de politiske processer.

Til trods for, at bydelsrådene har gennemført en række tiltag med henblik på at øge åbenheden om de politiske udvalgs arbejde, så foregår møderne i bydelenes politiske udvalg per definition for lukkede døre, hvorved borgere og brugere afskæres fra adgangen til information og deltagelse.

Den lukkede udvalgsstruktur bevirker endvidere som hovedregel, at beslutningerne i realiteten er taget, når de kommer på dagsordenen på bydelsrådsmøderne. Det kan derfor være svært for udenforstående, at få et reelt indblik i forhandlingsforløbet bag de beslutninger, der træffes i bydelsrådene. Bydelsrådsmøderne tjener først som ramme om egentlige forhandlinger i de tilfælde, hvor partierne er splittede, eller hvor partier eller enkeltmedlemmer springer fra indgåede aftaler.

Som bydelsrådspolitikerne beskriver deres foreløbige erfaringer, har der endvidere været nogen skuffelse med hensyn til bredden i deres kontaktflader med borgerne. De fleste fremhæver, at kontaktmønsteret er begrænset til:

- Dele af de grupper og enkeltpersoner i bydelen som i forvejen var og altid har været aktive.

- Personer eller (bruger)grupper som på forskellig vis, har en direkte interesse i en sag, og som derfor momentvis bliver aktive i forbindelse med bydelsrådets behandling af den pågældende sag.

Både fokusgruppemedlemmerne og de interviewede politikere var enige om, at det hovedsageligt er disse snævre grupper som har gjort brug af de nye muligheder for at komme i dialog med politikerne. En deltager i et fokusgruppemøde udtrykte sig på denne måde:

"Demokrati vil vel altid være de aktives bestemmen over de passive. Det er OK med mig."

Det har i f.eks. Valby bydelsråd ført til overvejelser om at revidere deres oprindelige ambition om at satse på bred borgerdeltagelse. I Valby mener bydelspolitikerne, at selvom borgerne måske er interesserede i lokalpolitik, så kan man dog ikke forvente, at de vil afsætte tid til at deltage i møder og andre former for aktiviteter. Holdningen er, at tilfredse borgere ikke deltager, men at utilfredse borgere gør. Og når en sådan utilfredshed viser sig vil borgerne normalt fremstå som brugere af bestemte kommunale ydelser eller som borgere med en specifik interesse i en bestemt politisk sag.

Derfor overvejer Valby i forhold til kontakten til borgerne primært at satse på kontakter til forskellige brugergrupper og samtidig opretholde politiske strukturer, som gør det muligt og let for borgere som er interessenter i en sag at henvende sig til politikerne og til de politiske udvalg, som behandler sagerne.

Afslutningsvis i dette kapitel skal nævnes tre observationer vedrørende borgernes inddragelse, der primært har tydeliggjort sig i fokusgruppemøderne.

For det første, blev der i en fokusgruppe fremsat og diskuteret den interessante hypotese, at bydelsforsøgets effekter på nærdemokratiet først og fremmest afspejler sig i en større og mere specifik dialog mellem borgerne i bydelen – i det horisontale – fremfor i et større fremmøde ved møder og samlinger.

For det andet skal det nævnes, at decentraliseringen i sig selv kan lette kontakten mellem borgere og politikere, idet politikerne bor i bydelene. Flere fokusgruppemødedeltagere fremhævede således det positive i, at de ofte møder politikerne, når de er på indkøb o.lign., hvilket giver et mindre distanceret forhold til de lokale politikere end der før var til BR-politikerne.

Endelig og for det tredje er det evaluators indtryk, som alene er kvalitativt funderet, at lokalisternes tilstedeværelse i det politiske landskab har medvirket til at øge interessen for bydelsrådets arbejde. Lokallisterne og naturligvis først og fremmest Valbylisten har således tilsyneladende evnet at sætte punkter på den politiske dagsorden med stor appel til den bredde befolkning i bydelen.

Et udsagn fra en fokusgruppedeltager sammenfatter synspunkterne på den lokale Valbyliste:

"Valbylisten har fået de andre partier til at være mere lyttende. Denne liste har sit udgangspunkt i Valby snarere end i overordnet ideologi.."

9. *Bydelsforsøgets rammebetingelser og samspillet med Københavns kommune*

I dette kapitel redegøres der for det samspil mellem bydelene og Københavns kommune, der er blevet etableret efter bydelsforsøgets igangsætning. Indledningsvis beskrives samspillet generelt og der sættes fokus på særlige problemstillinger vedrørende opgavefordeling og grænseflader. Herefter beskrives mere indgående bydelenes økonomiske rammer og samspil med Rådhuse, og afslutningsvis kommenteres udviklingen i det løbende samspil, og bydelsforsøgets rammebetingelser perspektiveres.

9.1. Opgavefordeling og grænseflader

Den principielle, politiske beslutning omkring etableringen af bydelsforsøget lå forud for en politisk afgørelse med hensyn til, hvilke opgaver og hvilket råderum omkring opgaveløsninger man ville overlade til bydelene.

Det opgavemæssige indhold blev først klarlagt i en forholdsvis sen fase. Det synes som om, at dette har givet en rummelig arena for pleje af særinteresser på sektorområder på rådhuset og på nogle områder en forholdsvis sen og dermed skuffende erkendelse på først og fremmest det bydelspolitiske niveau.

Den opståede divergens omkring de økonomiske vilkår for bydelene er en afspejling af den sene og ret hastige igangsætning, jfr. herom nedenfor vedrørende økonomi og udligning.

Sondringen mellem delegerede opgaver og andre giver anledning til en del problemer i bydelene. Dels rent begrebsmæssigt og dels konkret i de tilfælde, hvor der er tale om behandlingskæder, der indeholder begge typer af opgaver.

Eksempelvis giver snittet mellem, hvad der uden for Københavns kommune er fordelt på amter og kommuner, problemer i forholdet mellem rådhuset og bydelene.

Nedenfor skal der konkret peges på en række områder, der kan indgå i forbindelse med en eventuel revision af regulativet. To overordnede opgaveområder synes at være mest aktuelle i så henseende: Børn- og ungeområdet og Ejendomsadministrationsområdet.

Inden for **børn og ungeområdet** angiver bydelene samstemmende den pædagogisk-psykologiske rådgivning som den mest oplagte kandidat til bydelsoverflytning – og i forlængelse heraf nævnes en række konsulenttjenester indenfor skoleområdet som f.eks. tale-hørekonsulenter. Bydelenes synspunkt er, at disse konsulentenheder er kommet for langt fra institutionerne og de decentrale enheder, som de rettelig burde servicere. Institutionerne efterlyser på disse områder således fagpersonale og support, som bydelene har måttet melde pas til.

På børn og ungeområdet synes betalingen på tværs af bydele for støttepædagogbistand endvidere at give anledning til forvirring og utilfredshed. På Indre Nørrebro anføres det således, at bydelen i henhold til regulativet betaler for børn, der sendes til støttepædagog udenfor bydelen. Når "trafikken" går den anden vej, kan Indre Nørrebro imidlertid ikke opkræve refusion fra en bydel i Københavns kommune.

Som det andet overordnede opgavekompleks nævnes hele **ejendomsadministrations- og huslejeområdet**, hvor bydelene gennemgående er kritiske overfor deres indskrænkede beføjelser og muligheder. Flere bydele anfører således, at der mangler en klar model for administrationen af hele området og der gives herunder udtryk for:

- at det er udtryk for manglende logik og konsistens, at Københavns kommune og Hovedstadens Sygehusfællesskab bor gratis i bydelens kommunale ejendomme, når ikke bydelen gør det
- at godkendelse af aftaler, bistand til forhandlinger mv. tager uforholdsmæssig lang tid, fordi man skal vente på ejendomsadministrationen
- at bydelens lejeaftaler følger Københavns kommunes aftaler, der generelt betegnes som alt for dyre.

Ud over de to nævnte overordnede opgaveområder finder evaluator det relevant at pege på enkelte mere specifikke opgaver, der kan overvejes overført til bydelene i forbindelse med en eventuel revision af regulativet.

Som en sådan opgave kan nævnes tildelingen af høreapparater, der efter fleres vurdering ret uproblematisk kan udlægges til bydelene, der i forvejen har bevillingen, men altså ikke tildelingskompetencen.

Visitation til ældreboliger er herudover en opgave, der i enkelte bydele er udlagt til decentral udførelse, men ikke i alle. Valby og Indre Nørrebro har således indgået en aftale med Sundhedsforvaltningen om lokal visitation, mens f.eks. Kgs. Enghave kun i begrænset omfang kan påvirke de ældres boligsituation i bydelen. For Kgs. Enghave

indebærer dette, at bydelen må betale, hvis en ældre visiteres til en dyrere foranstaltning i en anden bydel, men de har ikke indflydelse på visitationen.

I Valby bydel gør et særligt problem sig gældende i forhold til plejehjemsområdet. Problemet knytter sig til det faktum, at i alt 6 plejehjem er geografisk beliggende i bydelen. I forbindelse med bydelsforsøgets igangsætning skønnedes det således fra Københavns kommune af hensyn til bydelen, at så mange plejehjem ikke kunne styres og administreres fra een og samme bydel, hvorfor man placerede tre plejehjem i regi af Valby bydelsråd, og tre i regi Københavns kommune.

Konsekvensen af denne deling har imidlertid været, at det har været vanskeligt for Valby at arbejde effektivt med en integration af plejehjem og hjemmepleje i bydelen. Halvdelen af plejehjemmene har således ikke kunnet favnes af en integrationsmålsætning, og samordningen har yderligere været vanskeliggjort af, at plejehjemmene under Valby er beliggende i bydelens geografiske yderzoner. Ovenstående kan føre til det paradoksale resultat, at Valby bydel i løbet af kort tid med stor sandsynlighed vil være den eneste bydel i København, hvor integration på ældreområdet ikke kan realiseres effektivt.

Afslutningsvis skal det anføres som en generel kommentar til grænsefladerne mellem Københavns kommune og bydelene, at sidstnævnte for en række ydelsers vedkommende – og specielt for en række interne servicefunktioner – i henhold til indgåede aftaler m.v. ofte i praksis er forpligtede til at anvende Københavns kommunes fællesfunktioner. Her kan f.eks. nævnes lønanvisningen, KKI, Ejendomsadministrationen og Døgnplejen.

Der kan set fra et overordnet perspektiv være gode begrundelser for denne binding, men set fra bydelenes synspunkt indskrænkes fleksibiliteten og bydelenes i forvejen begrænsede spillerum. Fra evaluators synspunkt kunne der for en række af disse funktioner være idé i, at der højere grad end det sker i dag etableredes en regulær Bestille-Udføre relation mellem bydelene og Københavns kommune, hvor sidstnævnte i konkurrence udarbejdede tilbud på opgaverne og indgik formelle kontrakter med bydelene. I denne model ville der både for bydelene og for Københavns kommune være et stærkt incitament til effektivisering.

I tilknytning til, at der visse steder er en uklar eller uhensigtsmæssig opgavefordeling, synes en af de mere klare erfaringer at være, at den økonomiske incitamentsstruktur

på nogle områder understøtter uøkonomisk adfærd. I andre sammenhænge sædvanligvis betegnet som kassetænkning.

I forbindelse med kommunens planer om øget anvendelse af kontraktledelse har Indre Østerbro bemærket, at de nuværende retningslinier omkring delegeret-midlerne udgør en begrænsning i forhold til en samlet hensigtsmæssig prioritering og rationel anvendelse af midlerne inden for den samlede økonomiske ramme.

Systemerne på såvel rådhuset som i bydelene har meget hurtigt indrettet sig på den situation, at der nu er tale om adskilte kasser, for hvilke der er en forskellig politisk ansvarsplacering. Sagt med andre ord tænkes og handles der nu inden for kommunen snævert økonomisk i flere kasser. Incitamentsstrukturen er ikke altid hensigtsmæssig ud fra en samlet kommunaløkonomisk synsvinkel.

Krigen om midler, som for bydelene - jf. nedenfor - er adgangen til et større økonomisk råderum, har samtidig været tiltagende.

I forbindelse med kommunens planer om øget anvendelse af kontraktledelse har Indre Østerbro bemærket, at de nuværende retningslinier omkring delegeret-midlerne udgør en begrænsning i forhold til en samlet hensigtsmæssig prioritering og rationel anvendelse af midlerne inden for den samlede økonomiske ramme.

9.2. Betalingsordninger

I tilknytning til problematikken omkring incitamentsstrukturer står spørgsmålet om betalingsordninger (takster) og kapacitetsudnyttelse.

Det vurderes vejen rundt i bydelene som en øget belastning rent administrativt, at der må arbejdes med så mange betalingsordninger bydelene imellem og imellem bydele og rådhuset. Bureaukratiet vokser på den konto.

I tæt tilknytning hertil peges på det problem, at det tager tid at få indgået aftaler og kontrakter omkring køb hos hinanden. Hermed skabes der en usikkerhed og muligheder for en uhensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse på institutionsområdet. Køb i henhold til forventninger eller aftaler er heller ikke altid blevet realiseret.

Man skal dog samtidig være opmærksom på den "gevinst", der ligger i, at takstbetalingen synliggør de omkostninger, der er forbundet med de enkelte ydelser, og at

dette kan give anledning til billigere løsningsmodeller. En del tyder på, at bydelene i kraft af nærheden især er opmærksomme på omkostningssiden.

Ovennævnte problematik rammer bydelene forskelligt, eftersom disse i varierende omfang har institutioner med kapacitet, der skal afsættes uden for bydelen.

På små institutionsområder, eksempelvis skoletandklinikker, giver manglende muligheder for clearing med andre, anledning til problemer i forbindelse med f.eks. sygdom hos de få ansatte.

En anden udløber er en begyndende konkurrence om personale. Fronten går her såvel mellem bydelene som mellem disse og rådhuset. Klart nok inviterer det nye offentlige, mere decentrale lønsystem til en sådan udvikling. De faglige organisationer har allerede formået at spille kommunens kasser op imod hinanden i forbindelse med den ny løndannelse.

Det har lidt i tråd hermed givet anledning til misforståelser, når der skal ansættes ledende personale, hvor bydelene har haft vanskeligt ved at forstå eller acceptere, at det er andre, f.eks. skolebestyrelser, der indstiller. Ansættelsesmæssigt er kommunen på flere af de større ansættelsesområder fremdeles en enhed, hvorved der kan opstå et skisma mellem centrale og decentrale interesser.

På skoleområdet har der været bydelsønsker om en større indflydelse på fordelingen af lærernes ø-tid.

Det har givet anledning til vanskeligheder, at bydelene ikke tidligt nok informeres om udviklingsinitiativer udgående fra rådhuset. Der synes i denne sammenhæng klart at være et kommunikationsproblem på det tekniske område.

Programmet omkring kvarterløft er også et eksempel herpå i den ene af bydelene, der er omfattet af dette projekt. Ændringer i lokalplaner, der udsendes uden at bydelene er informeret, kan også nævnes. I det hele taget angives snitfladerne omkring opgavefordelingen på teknik- og miljøområdet især at give anledning til en del problemer.

Det forhold, at anlæg ikke er en bydelsopgave kan også føre til en del vanskeligheder af praktisk art.

9.3. De økonomiske rammer

Finansieringen af bydelene er uden sammenligning det problem, der giver anledning til størst uro og politisk tummel nu, hvor etableringsfasens praktiske problemer er ved at være klaret.

Dette gælder på tre ledder. For det første omkring fastlæggelsen af den samlede ramme til hver af bydelene. For det andet omkring selve tilskudsfordelingsmodellen og dens beregningsgrundlag og for det tredje vedrørende regelværket om bydelenes økonomiske administration og konsekvenser heraf for den økonomiske situation.

Evaluator har ikke skullet foretage en analyse af modellen og dens grundlag, men alene iagttage de opfattelser, som gør sig gældende på rådhuset og i bydelene omkring finansieringsmodellens hensigtsmæssighed.

Anvendelsen af modellen og dennes beregningsgrundlag har uden tvivl efterladt et meget synligt behov for bedre kommunikation mellem interessenterne

Det anføres samstemmende - politisk såvel som administrativt, at der bruges alt for megen kraft på diskussioner omkring dette emne. Fornemmelsen af, at der snydes med vægten er dominerende i alle bydele, men bydelene har ikke kapacitet til at kunne hamle op med økonomiforvaltningen på rådhuset og denne har ikke været i stand til at forklare sig hverken teknisk eller politisk acceptabelt, som det opleves af bydelene.

Bydelene er bundet 100 pct. op på tilskuddene som finansieringskilde. Sammen med den mere tætte opfølgning på midlernes konkrete anvendelse lokalt efter behov animerer dette til en detaljeret opfølgning på modellens praktiske "rigtighed".

I den sammenhæng er sondringen mellem delegerede og andre opgaver et kritisk punkt.

Det samme gælder for modellens beregnede struktur versus realiteterne på lokalt plan. Der er i kritikken på dette punkt klare paralleller til diskussionen omkring den landsdækkende model for behovsudligning eller for den sags skylds hovedstadsmodellen for udligning af udgiftsbehov. Det gælder, selvom der er metodemæssige forskelle i opbygningen

Det har ikke bidraget til større forståelse, at der kan ændres på modellen med så stor omfordeling til følge, som set i det aktuelle budgetoplæg. Hertil kommer en mere politisk baseret undren over omfordelingens retning, som ikke harmonerer med den generelle opfattelse af fordelingen af behov efter blandt andre socio-økonomiske kriterier.

Der synes også at kunne spores et behov for klarificering omkring forsøg og i det hele taget midler til udvikling. Disse findes på rådhuset, men bydelene har også ønsker om at få midler til egne konsulenter og flere frie midler til egen udvikling. I visse af forvaltningerne på rådhuset udtrykkes der administrativt forståelse for noget sådant.

Den ømfindtlige grænse mellem delegerede og andre opgaver presses yderligere, når der sker modregning af merforbrug i, hvad der betegnes som bydelenes frie midler. Ændret adgang til overførsel eller udvidet adgang for bydelene til at skaffe egne indtægter anføres som reparationsmuligheder.

I det hele taget har implementeringen af den økonomiske forvaltning gradvist afdækket flere og flere ømme punkter i forholdet mellem bydelene og rådhuset.

Den meget forskellige demografiske og socio-økonomiske struktur i bydelene giver således budgetmæssige vanskeligheder, når der centralt udmeldes generelle beskæringer. Ældreområdet er eksempelvis af meget ulig tyngde bydelene imellem. Udgiftsomfang og besparelsesmuligheder regnet i kroner kan ikke sidestilles, som det sker i en generel procentnedskærings-model, fremføres det.

Rammebelægningen og modregningskravet kan komme til at slå meget hårdt, fordi enkeltsager kan have en betydelig tyngde, og dette mærkes ifølge sagens natur særlig tungt, jo mindre budgettet er.

Styringspotentialet er også mere beskedent i bydelene end på rådhuset i kraft af opgavefordelingen. Hertil kommer virkningerne af bydelenes manglende muligheder for yderligere finansielle tilførsler, som kunne udvide budgetterne. Risikoen for en særlig stor "stop-go"-politik i bydelene er derfor tilstede – ikke mindst ved sene udmeldinger af modkrav.

I denne sammenhæng peges på en traditionel svag budgetdisciplin i Københavns kommune i den forstand, at rammeoverholdelse opfattes som det centrale mål, hvorimod ændringer i metoder og indhold til at opnå denne situation i mindre grad har givet anledning til politiske problemer. Bydelene kan med deres finansielle struktur ikke

fortsætte på en sådan linie. De budgetmæssige vilkår trænger til en klarificering og der er et særligt behov for stabilitet i tilskudsmodellen og dens fordeling, når bydelene ikke har egne midler, der kan bruges som "buffer".

9.4. Udvikling af samspillet

Den manglende politiske klargøring af det tilladelige rum for forskelligheder inden for kommunens område med hensyn til opgaveløsninger og ikke mindst det organisatoriske grundlag herfor, er blevet spidset til i takt med, at bydelene har fået luft til politik ovenpå overståelsen af indkøringsproblemerne og i takt med rådhusets accept af tingenes tilstand hvad angår forsøgets udvikling.

Spørgsmålet om, hvor bredt det acceptable råderum skal være for varierende serviceniveau i omfang og kvalitet samt med hensyn til prioritering inden for samme kommunes finansielle ramme trænger sig mere og mere på som et spørgsmål, der nødvendiggør en politisk afklaring.

Hvor langt må lighed/ulighed som følge af decentralisering få lov til at udvikle sig? Hvilken rolle skal det spille, at skattetrykket er det samme for hele kommunen?

På rådhuset har nogle af de tungeste forvaltninger rent opgave- og ledelsesmæssigt på starttidspunktet for forsøgene befundet sig i en proces hen imod ændringer på det decentrale niveau. Bydelenes opfattelser med hensyn til det decentrale niveaus implementering af opgaveløsninger passer ikke i alle tilfælde hertil. Det betyder med andre ord, at der kan spores en konflikt imellem den model/modeller, som bydelene ønsker af følge eller opbygge og den, som Rådhuset gerne ser fuldbragt.

På den ene side arbejder rådhusets forvaltninger i bestemte retninger og på den anden side forsøger bydelene at finde en identitet ved en anderledes markering på de samme områder. Klart nok vanskeliggøres dialogen.

I denne sammenhæng har bydelene måske kunnet "profitere" af en gennemførelse af projekter, som igennem en vis tid har været under forberedelse af rådhuset. Etableringen af bydelene har så at sige været den mekanisme, som kunne udløse implementeringen af tanker og ideer, som "har været undervejs". Der peges i denne sammenhæng først og fremmest på den ændring af socialcentrene i deres hidtidige udformning, som alle bydele har gennemført.

Omvendt noteres en vis "kampiver" i rådhusets regi med hensyn til at prøve nye veje. Konkurrenceudsætningen internt i kommunen synes at have udløst nye kræfter. Med andre ord gives der udtryk for, at man i kommunen nu befinder sig i en positiv konkurrencesituation. Den opfattelse kan mødes i såvel bydele som i rådhusets domæne.

I dele af rådhusets system møder man en vis skuffelse over, at udløsningen af nye kræfter i form af bydele og nye politikere ikke har ført til mere "vildskab" eller "forsøgen nyt", end tilfældet hidtil har været. Der findes dog (naturligvis) også eksempler på det modsatte forventningsspil. Bydelene er ikke ved deres aktiviteter og forslag kommet til at "sætte dagsordenen" på Københavns Rådhus, som nogle havde frygtet.

Som en overskrift på en del iagttagelser kan nævnes udviklingen i retning af en øget specialisering i rådhusets regi og et løft i nærhedshensyn i bydelene, som et resultat af den foreløbige udvikling. Dette har betydning, fordi der udover det reelle indhold af fænomenet samtidig dermed synes at ske i en klarificering af succesmål mellem rådhuset og bydelene. Man er ved at indrette sig på denne rollefordeling.

Mens det ifølge sagens natur i første omgang handlede om at få et samspil etableret, som kunne sætte bydelene på sporet fra startdatoen har samspillet siden hen udviklet en form for rolledeling. Dette gælder dog ikke alle forvaltninger/sektorer, men i høj grad de udgiftsmæssigt tunge og dermed samtidig dem med den mest vidtstrakte borgerberøring.

Omend med divergenser kan noteres en markeret rådhustendens i retning af en rolle, der består i at klare mere vanskelige og højt specialiserede ydelser i forhold til bydelene, mens bydelene på den anden side udbygger og selvstændiggør sig på de borgervendte områder.

Rent praktisk giver dette sig udslag i, at rådhusets større forvaltninger så småt er ved at indrette sig på at køre et eget løb, hvad angår nydannelser/udvikling og uden skelen til, hvad bydelene foretager sig. Samarbejde i opstartfasen afløses gradvist af voksende selvstændighedskulturer.

Iagttagelsen kan genfindes på både politisk og administrativt niveau. "Dette skal i hvert fald ikke komme bydelene tilgode", som det i rådhus-sammenhæng kan bringes til udtryk.

Dette er en tendens, som man både i bydelene og på rådhuset synes at stå lidt fam-

lende overfor. Som det er blevet udformet, så er platformen for det politiske samarbejde ikke fundet endnu.

Der er her varierende gode/dårlige erfaringer. De af bydelene, der er blevet bemandet med personale med et godt kendskab til rådhusets måde at fungere på, har kunnet trække på personlige relationer og der synes ikke tvivl om, at dette har bidraget til at få ting til at glide – samtidigt med, at man har kunnet bevare et højt informationsniveau. Naturligt nok gælder dette begge veje. Andre bydele eller sektorforvaltninger uden en sådan forbindelse har haft det betydeligt vanskeligere i det hidtidige forløb.

Man møder i rådhussammenhæng den opfattelse, at nogle bydele gennem deres bemanding har sigtet "fagligt lavt" og dermed "billigt" i den hensigt at skaffe flere frie midler.

Endelig skal peges på det forhold, at bydelene trods alt er af forskellig størrelse. De største har generelt haft det lettest hvad ovennævnte forhold angår.

Der kan på det administrative plan noteres markante holdningsforskelle på rådhuset til samarbejdet med bydelene. Nogle opfatter bydelene som "selvstændige kommuner/enheder", som derfor må finde egne veje. Hvor denne opfattelse er udbredt samarbejdes/orienteres der ikke om f.eks. konkrete udviklingspolitikker, og kommunikationen er disse steder klart for nedadgående.

Andre forvaltninger har bevaret kommune-helheden som det bærende udgangspunkt og her opretholdes også en formaliseret orientering til bydelene.

Som en slags surrogat for det forvaltningsbaserede samarbejde, eller som et supplement hvor det findes, kan nævnes satsningen på bevarelse af faglige miljøer i f.eks. fagkredse, hvor bydelsinddelingen ikke anvendes, men kommunen som helhed er afgrænsningen for kredsen. Eksempelvis læreområdet.

De kappede bånd til rådhuset, - hvor det af bydelene opfattes sådan, er i hvert fald i et vist omfang blevet erstattet af et bydelsnetværk. Såvel hvad angår det politiske som det administrative niveau i bydelene har man efterhånden fundet sammen omkring løsning af fælles problemer. Eller i det mindste i en gensidig orientering som det sker i det fælles forum Bydelsforeningen, hvor bydelsrådsformænd, bydelschefer og økonomichefer mødes. Som illustration kan nævnes udnyttelsen af overtallige ressourcer

på et område, men også politiske holdninger i forhold til rådhuset afstemmes i øget omfang.

En form for skæbnefællesskab har således skabt flere samarbejdende fora bydelene imellem.

Det kan i forlængelse heraf konstateres, at der i forvaltningerne på rådhuset fortsat er tydelige forskelle i holdningerne til og den praktiske gennemførelse af samarbejdet med bydelene. Ligesom i etableringsfasen er hjælpsomheden forskellig fra magistrat til magistrat. Nu er der uddelegeret og decentraliseret, så må de se, om de kan klare det, er det ene yderpunkt af holdning. På den anden side møder man den opfattelse, at der skal hjælpes mest muligt og maksimal kontakt opretholdes.

Der synes at kunne spores en tendens i retning af, at man efter indkøringen, og den første budgetfase er blevet sig mere bevidste i rådhusets afdelinger på den attitude, der skal anlægges i forholdet til bydelene.

9.5. Opsamling og perspektivering

De resultater og indtryk, som er formidlet på nuværende tidspunkt, kan som tidligere nævnt ikke tages som udtryk for midtvejsresultater på anden måde, end at de er nedfældet midt i forsøgsperioden.

Det er således ganske tydeligt og tillige forventeligt, at netop samspillet korrigeres løbende i takt med de erfaringer omkring den praktiske tilrettelæggelse, som det daglige arbejde i både bydelene og på Rådhuset giver anledning til. Der er tale om en igangværende proces, som også giver anledning til ændringer nu, hvor beslutningen om bydelsforsøg er historie.

Hertil skal lægges de ændringer i rammebetingelserne, som en ny styrelseslov for Københavns kommune netop har givet anledning til og hvis effekter i forhold til bydelene næppe er fuldt udmøntede endnu.

Det kan endelig tænkes, at den "politiske ramme", som blev resultatet af det seneste kommunalvalg i København, vil influere på betingelserne for bydelsforsøgets resterende levetid som forsøg.

Endvidere skal bemærkes, at diskussionen om den fremtidige politiske og administra-

tive struktur i hovedstadsregionen er blevet et aktualiseret tema i den politiske debat. Dermed er der skabt en usikkerhed omkring både opgaver og struktur, som ifølge sagens natur må sætte sig spor i de løbende overvejelser på flere planer om fremtiden. Usikkerheden giver sig bl.a. udslag i udsagn som nedenstående.

"Tidligere var bydelene en bekvem ventil til at undgå en strukturdebat. I dag er de en trussel."

eller

"Det var meget naivt at tro, at man kunne tænke bydele uden at tænke ny struktur på rådhuset."

Det kan konstateres, at der såvel i bydelene som i kommunen bl.a. i den forbindelse i tiltagende grad er en "selvstændighedskultur" under udvikling. Behovet/nødvendigheden af profilering/markering til "retfærdiggørelse" af situationen synes forstærket. Også denne proces er med til at gøre den tidsbestemte midtvejsstatus til en konstatering, der skal fortolkes/vurderes med varsomhed. Forsøgets endelige resultater kan meget vel komme til at afvige betydeligt fra de her fremstillede indtryk og konditionerne omkring en mulig forlængelse eller udvidelse til alle bydele kan således tænkes at blive en del anderledes end de nu gældende. Midtvejsevalueringen er i sig selv med til at skubbe på en proces i den retning.

Bilag
Litteraturliste

September 1998

Litteraturliste

Aardal Bernt (1995) : *Evaluering av forsøk med direkte valg til bydelsutvalg i fire bydeler i Oslo ved kommunevalget 11. september 1995. Delprosjekt 1.2: Effekter av ulike valgordninger.* Oslo : Institutt for samfunnsforskning.

Albæk, Erik (1988): *Fra Sandhed til Information - evalueringsforskning i USA før og nu.* København: Akademisk Forlag.

Andersen, Johannes m.fl. (1993) : *Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse.* Herning : Systime.

Andersen, Johannes & Torpe, Lars (1994) : *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab.* Herning : Systime.

Anderssen, Kjeld (1993): *Aldersinstitusjoner og effketivisering - en undersøgelse af aldersinstitusjoner i Oslo Kommune.* NIBR Rapoort 1993:14.

Almond, Gabriel & Verba, Sidney (1993). *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bildeng, Morten og Roland Fürst (1991): *Norge trenger en Storbypolitikk - en debat om storbyens funksjoner og særtrekk.* Oslo: Kommunforlaget.

Bysted Kommunikation (1996a): *Analyse af borgernes viden om bydelsforsøgene i Københavns Kommune.* København.

Bysted Kommunikation (1996b) *Analyse af borgernes viden om bydelsforsøget i Københavns Kommune.* Teleundersøgelse II. København.

v. Deth, Jan (1996): "Introduction: Social involvement, voluntary associations and democratic politics", arbejdspapir ved ECPR workshop on *Social Involvement, voluntary associations andd democratic politics.* Oslo: ECPR.

Gundelach, Peter & Siune, Karen (1992): *From Voters to Participants.* Århus: Politica.

Gundelach, Peter og Lars Torpe (1996): "Voluntary Associations, New Types of Involvement and Democracy"; Paper prepared for the ECPR workshop on *Social involvement, voluntary associations and democratic politics.* Oslo: ECPR.

Ivarsson, Jan-Ivar (Utredningsrapport Nr:1993:3): *Stadsdelsnämndsförsöken i Stockholm - invånarnas reaktioner och synspunkter.* Stockholm : Utrednings- och statistikkontoret (USK).

Ivarsson, Jan-Ivar (Utredningsrapport Nr:1991:6) : *Medborgar inflytande i Stockholm.* Stockholm : Utrednings- och statistikkontoret (USK).

Jönsson, Sten & Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (1995) : *Decentraliserad kommun - exemplet Göteborg.* Stockholm : SNS Förlag.

Klausen, Jan Erling & Hagen, Terje P. (1995) : *Lokalpolitisk kunnskap, deltagelse og legitimitet. Resultater fra en telefonsurvey.* Oslo : Norsk institutt for by- og regionforskning.

Klausen, K. Klaudi (1990) : *Organisatorisk inerti og mikrodynamiske processer.* Det økonomiske Fakultet, Handelshøjskolen i København.

Oslo Bystyres sekretariat (1991) : *Politiske effekter av bydelssystemet i Oslo Kommune.*

Premfors, Rune, Sandqvist, Jonas & Sanne, Marika (1994) : *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm.* Stockholm : Carlssons.

Rossi, Peter H. & Freeman, Howard (1993): *Evaluation - a systematic approach.* Newbury Park: SAGE Publications.

Røiseland, Asbjørn (Rapport 1991:30) : *Bydelspolitikerne i Oslo : Hvem er de? Om politikerroller i bydelsutvalg.* Oslo : Norsk institutt for by- og regionforskning.

Seksjon for plan og analyse, Finans- og planavdelingen, Rådhuset, Oslo Kommune (1994) : *Presentasjon av kriteriesystemet. Et system for fordeling av ressurser til bydelene i Oslo.*

SDN-beredningens Sekretariat (1994): *Demokrati och effektivitet - från ide til verklighet. En uppföljning av stadsdelsnämndsreformen i Göteborg våren 1994.* Göteborg.

Stockholms Politiska Organisation (1993): *Uträdering av stadsdelsnämndsförsöket 1990-1992. Preliminär version.* Stockholm : Aspudden, Rinkeby og Skarpnäcksfältets stadsdelsförvaltning. Stockholm.

Verba, Sidney & og Nie, Norman (1972): *Participation in America. Political democracy and social equality.* New York:

Vedung, Evert (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.

Sammendrag af rapporter

Røiseland, Asbjørn (Rapport 1991:34) : *Bydelsutvalgene i Oslo : Politikere på vikende front?* Oslo : Norsk Institutt for by- og regionforskning.

Røiseland, Asbjørn (Rapport 1991:115) : *Bydelsutvalgene i Oslo : Stort frafall blant representantene.* Oslo : Norsk Institutt for by- og regionforskning.

Rubenowitz, S. (Rapport 1993:3) : *Medborgarundersökningen - Hur upplever göteborgarna den kommunala servicen och stadsdelsreformen?* Göteborg: Göteborgs Universitet, SDU-serien.

Materiale udgivet af Københavns Kommune

Regulativ for Indre Østerbro bydelsråd (maj 1996)

Regulativ for Kgs. Enghave bydelsråd (maj 1996)

Regulativ for Valby bydelsråd (maj 1996)

Regulativ for Indre Nørrebro bydelsråd (maj 1996)

Hel by, by del : Byrådenes opgaver og ansvar (marts 1996)

Hel by, by del : Tag del i din by (marts 1996)

Hel by, by del : Det handler om din hverdag (april 1996)

Hel by, by del : Bydelsvalg 21. maj. 18 partier med 88 kandidater opstiller til bydelsrådet på Indre Nørrebro. (maj 1996)

Københavns kommuneplan (1993)

Tal fra Københavns statistiske kontor, Bind 1 & 2 (1995)

Orientering fra Københavns statistiske kontor : Bydelsrådsvalg den 21. maj 1996 i indre Østerbro, indre Nørrebro og Valby. (29. maj 1996)

Københavns Borgerrepræsentations forhandlinger:

- 14. juni og 15.juni 1995
- 21. september 1995
- 26. oktober 1995
- 16. november 1995
- 15. februar 1996
- 28. marts 1996

Andet

Styrelseslov for Københavns Kommune