

By og Byg Dokumentation 029

# Forankring af kvarterløft



Statens Byggeforskningsinstitut  
Danish Building and Urban Research

# Forankring af kvarterløft

Birgitte Mazanti

Titel Forankring af kvarterløft  
Undertitel  
Serietitel By og Byg Dokumentation 029  
Udgave 1. udgave  
Udgivelsesår 2002  
Forfatter Birgitte Mazanti  
Sprog Dansk  
Sidetal 44  
Litteratur-  
henvisninger Side 41  
English  
summary Side 43  
Emneord Kvarterløft, byfornyelse, forankring, borgerdeltagelse

ISBN 87-563-1133-8  
ISSN 1600-8022

Pris Kr. 100,00 Inkl. 25 pct. moms  
Tekstbehandling Connie Kieffer

Udgiver By og Byg  
Statens Byggeforskningsinstitut,  
P.O. Box 119, DK-2970 Hørsholm  
E-post by-og-byg@by-og-byg.dk  
www.by-og-byg.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *By og Byg Dokumentation 029: Forankring af kvarterløft. (2002)*

# Indhold

Forord .....	4
Indledning .....	5
Metode .....	5
Sammenfatning .....	6
Forankring .....	13
Bæredygtighed og byindsatser .....	14
Bæredygtighed og udviklingsbistand .....	15
Kriterier for en bæredygtig strategi .....	16
Analytisk blik .....	21
Tre eksempler på forankringsstrategier .....	24
Tøjhushavekvarterets venner i Randers .....	24
Ny styregruppe i Kolding .....	29
Byudviklingsforum i Kongens Enghave .....	34
Litteratur .....	41
Summary .....	43

# Forord

Emnet for denne rapport er en undersøgelse og analyse af forankringen af de syv første kvarterløftprojekter, som blev igangsat i 1996 og som for størstedelens vedkommende formelt afsluttede ved udgangen af 2001. Undersøgelsen er en del af den samlede evaluering af kvarterløftindsatsen, som forestås af By og Byg.

By og Byg vil gerne takke de borgere og ansatte i de lokale kvarterløftsekretariater, der har deltaget i rapportens interviewundersøgelse. Et udkast har været sendt til de kvarterløftområder, hvis forankringsstrategier indgår som case-eksempler.

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut  
Afdelingen for Byer og Boliger  
Juni 2002

*Hans Kristensen*  
Forskningschef

# Indledning

Denne analyse handler om forankringsstrategierne for den første generation af kvarterløftprojekter, som startede i 1997 og formelt sluttede ved udgangen af 2001. Kvarterløftprojekterne har i høj grad været baseret på tilførelse af økonomiske ressourcer udefra. Derudover har projekterne også været afhængige af sekretariatsbistand - de lokale kvarterløftsekretariater - som har forestået den omfattende koordinering af kvarterløftindsatsen på såvel lokalt som på kommunalt plan. En forudsætning for kvarterløftprojekternes gennemførelse har været borgernes aktive medvirken og engagement i kvarterløftindsatsen.

Det er forskelligt, hvor langt de enkelte kvarterløftprojekter er kommet i arbejdet med at formulere en forankringsstrategi. De fleste af projekterne har på nuværende tidspunkt udarbejdet en strategi for den økonomiske forankring af varige projekter (fx anlægsprojekter, værksteder, kvarterhuse), samt strategier for den organisatoriske forankring af den videre indsats i områderne. For nogen projekter er forankringsstrategierne først nu ved at tage form, hvilket skyldes, at nogle af projekterne er blevet forlænget med to år.

Analysen undersøger og diskuterer, hvordan forankringen af de forskellige kvarterløftprojekter er tilrettelagt. Er der er sket en institutionel udvikling i kvarterløftområderne i form af videreudvikling af eksisterende og etablering af nye netværk og organisationer? Hvordan er beboernes netværk organiseret? På hvilke niveauer forankres indsatsen, kommunalt og lokalt? På denne måde handler analysen mere om den overordnede og institutionelle forankring af kvarterløftindsatsen, mens spørgsmålet om de enkelte projekter lever op til de overordnede målsætninger - og kan leve videre - træder i baggrunden.

## Metode

Analysen bygger hovedsageligt på to kilder. Den vigtigste er skriftligt materiale fra de syv kvarterløftkommuner, som omfatter kommunale notater og redegørelser om strategier og planer for forankringen af den videre indsats i alle syv kvarterløftprojekter. Desuden bygger analysen også på informant-interviews med borgere, der deltager aktivt i kvarterløftene og lokale kvarterløftkoordinatorer og lokale kvarterløftmedarbejdere i fem kvarterløftområder: Sydvest Kvarteret i Kolding, Tøjhushaven i Randers, Avedøre Stationsby i Hvidovre, Holmbladsgade-kvarteret og Kongens Enghave begge i København. Udvælgelsen af disse fem områder er sket på baggrund af, hvor langt kvarterløftprojekterne er i formuleringen af forankringsstrategier for kvarterløftprojekterne.

I alt er der gennemført 17 informant-interviews med borgere, lokale kvarterløftkoordinatorer og kvarterløftmedarbejdere i de fem kvarterløftprojekter. Interviewene er foretaget som telefoninterviews i perioden fra oktober til december, 2001.

Udvælgelsen af borgere er sket i samarbejde med de lokale kvarterløftsekretariater, som har hjulpet med at identificere aktivt deltagende borgere, der repræsenterede forskellige typer aktiviteter samt har kendskab til kvarterløftprojekternes forankringsstrategier. Interviewene med borgerne behandles efter aftale anonymt.

Analysen og diskussionen af forankringsstrategierne eksemplificeres ved hjælp af tre udvalgte typer af forankringsstrategier: Arbejdsdelingsmodellen

(Tøjhushaven i Randers), §17, stk. 4 – model (Sydvest Kvarteret i Kolding) og Udviklingsmodellen (Kongens Enghave i København). Udvælgelsen af disse tre eksempler på forankringsstrategier er foretaget på baggrund af, hvor hovedvægten på videreførelsen af den fremtidige indsats i og udvikling af kvartererne er lagt. Det vil sige hvor og hvordan ansvaret for styringen og koordineringen af denne indsats tænkes forankret: i lokalt regi (lokale foreninger, netværk, partnerskaber og markedesrelaterede institutioner) og/eller i kommunalt regi.

Analysen og diskussionerne af de tre udvalgte eksempler på forankringsstrategier foretages både *overordnet* og *specifikt*. Den overordnede og generelle diskussion af strategier for forankring foretages ved hjælp af udvalgt litteratur om bæredygtighedsstrategier i forhold til byindsatser, samt i forhold til udviklingsbistand og udviklingsprojekter i den tredje verden. På baggrund af denne litteratur opstilles der en række kriterier for bæredygtige strategier, som de tre udvalgte eksempler diskuteres i forhold til. Disse kriterier diskuteres samtidig i forhold til de specifikke og kontekstafhængige forhold, der kendetegner de tre udvalgte områder blandt andet hvad angår tilbageværende problemstillinger og lokale ressourcer.

## Sammenfatning

Rapporten handler om tre typer af forankringsstrategier. Som eksempler på de tre typer beskrives de strategier, som er benyttet i Tøjhushaven i Randers, Kongens Enghave i København og i Sydvest Kvarteret i Kolding. Der indledes med en præcisering af, hvad man kan lægge i begrebet forankring i forhold til et bypolitisk instrument som kvarterløft.

### Kriterier for bæredygtige strategier

Forankringsstrategierne i de syv kvarterløftområder befinder sig på et meget tidligt stadie og endnu ikke er blevet afprøvet. Man kan derfor sige, at strategierne har karakter af hensigtserklæringer for en fastholdelse og videreudvikling af den indsats, der er igangsat med kvarterløftet. Det betyder, at denne analyse ikke kan ses som en evaluering af, hvorvidt de konkrete resultater af kvarterløftindsatsen er sikret overlevelse. Det er det endnu for tidligt at afgøre.

Analysen handler om, hvordan og hvorvidt de udvalgte forankringsstrategier er tilrettelagt i forhold til udvalgte kriterier for bæredygtighed. Disse kriterier er udledt på baggrund af relevant litteratur inden for især den britiske byforskning samt litteratur relateret til udviklingsprojekter i den tredje verden. Det vigtigste kriterium inden for denne tilgang er, at bæredygtighed først og fremmest er et spørgsmål om institutionel kapacitet. Den institutionelle kapacitet vurderes især inden for udviklingsbistanden i forhold til, *hvorvidt, der er taget stilling til, hvordan og hvor ansvaret for den fremtidig styring og koordinering placeres*. Det er også først og fremmet dette kriterium, der er blevet benyttet til en diskussion af de udvalgte eksempler på forankringsstrategier. Det vil sige i hvilket regi ligger styringen og koordineringen af den videre indsats i de udvalgte kvarterløftområder, i forhold til for eksempel organiseringen af borgerinddragelse og den fremtidige økonomi og drift af uafsluttede og nye projekter. På baggrund af den anvendte litteratur udledes fem kriterier for bæredygtighed, som de udvalgte forankringsstrategier diskuteres i forhold til, disse fem er:

- Styring og ansvar
- Lokalt ejerskab/lokalt partnerskab
- Økonomi og drift
- Opfølgning
- Læreprocesser

De udvalgte forankringsstrategier diskuteres også i forhold til kontekstafhængige forhold. Det vil sige at analysen af de udvalgte forankringsstrategier også inddrager forhold som blandt andet omfanget og typerne af tilbageværende problemstillinger i de udvalgte områder, den lokale organisationsstruktur samt samarbejdserfaringer mellem kommune og kvarter. Hvor de mere overordnede kriterier for bæredygtighed beskriver *hvordan* forankringsstrategierne er organiseret, søger de kontekstafhængige forhold mere at belyse *hvorfor* organiseringen af forankringsstrategierne er organiseret og udformet på den ene eller anden måde.

### **Tre typer forankringsstrategier**

De tre forankringsstrategier adskiller sig først og fremmest ved, hvordan ansvaret for styring og koordinering af den videre indsats er placeret. Det vil sige hvilken organisationsmodel forankringsstrategierne tager udgangspunkt i. Disse modeller er: *Arbejdsdelingsmodellen* i Tøjhushaven, § 17, stk. 4-modellen i Sydvest Kvarteret og *udviklingsmodellen* i Kongens Enghave. I nedenstående skema fremstilles de tre modellers forskellige håndtering af de fire kriterier for bæredygtighed. Den skematiske fremstilling af modellerne giver en oversigt over, hvordan forankringsstrategierne er organiseret og tilrettelagt. Skemaet indeholder ikke nogen udtømmende beskrivelse af anvendelsen af modellerne i de tre områder. Der henvises derfor til Kapitlet "Tre eksempler på forankringsstrategier" i denne rapport for en uddybning af, hvilken kontekst forankringsstrategierne indgår i, i de tre områder.



Kriterier	Arbejdsdelingsmodel	§17, stk.4 – model	Udviklingsmodel
<b>Ansvar for fremtidig styring og koordinering.</b> Hvor og hvordan er ansvaret for den fremtidige styring og koordinering placeret?	Er placeret på lokalt niveau i en ny oprettet borgerorganisation. Ansvar for uafsluttede projekter er placeret hos kommunen.	Er tilrettelagt som et samarbejde/partnerskab mellem lokalområde og kommune. Styregruppe er etableret som ramme for samarbejdet. Styregruppe nedsat som et kommunalt ad hoc udvalg.	Er placeret på lokalt niveau i et Byudviklingsforum, hvor borgergrupper, lokale kommunale institutioner og foreninger samt kommunen er repræsenteret.
<b>Lokalt ejerskab/partnerskab</b> På hvilke niveauer er det lokale ejerskab forankret?	Fremtidig indsats hviler i høj grad på borgernes engagement.	Fremtidig indsats hviler på såvel kommunalt som lokalt engagement. Der indgås partnerskabsaftaler mellem borgergrupper og kommunale forvaltninger om nye projekter.	Fremtidig indsats hviler i høj grad på borgernes engagement med støtte fra lokale kommunale institutioner og lokale foreninger. Organiseres som partnerskaber. Kommunens engagement er endnu uafklaret. <sup>1</sup>
<b>Økonomi og drift</b> Hvor og hvordan placeres ansvaret for uafsluttede og nye projekter?	Driftsmæssig forankring af uafsluttede projekter varetages af kommune. Økonomisk finansiering af fremtidige projekter varetages af lokal borgerorganisation.	Driftsmæssig forankring af uafsluttede projekter varetages af kommunen. Økonomisk finansiering af fremtidige projekter varetages af styregruppen. Kommunale midler afsat til fremtidig indsats.	Driftsmæssig forankring af uafsluttede projekter varetages af kommunen samt af lokale institutioner. Økonomisk finansiering af fremtidige projekter varetages af partnerskaber mellem borgergrupper, lokale institutioner og kommunale forvaltninger.
<b>Opfølgning</b> Hvordan sikres den kommunale opfølgningen af den videre indsats?	Kontaktperson ansat, som skal fungere som bindeled mellem borgerorganisation og kommunale forvaltninger. Kontaktpersonordning evalueres en gang årligt.	Overordnet ansvar for opfølgningen ligger hos styregruppen. Forankringskonsulent ansat, som skal fastholde engagement hos såvel kommune som borgere.	Der er endnu ikke taget endelig beslutning om tilrettelæggelse af opfølgning.
<b>Lærerprocesser</b> Hvordan udnyttes og bruges erfaringerne fra kvarterløfts helhedsorienterede indsatsform i den kommunale forvaltning?	Der er ikke taget formelle beslutninger om, hvorvidt de kommunale erfaringer skal benyttes fremover. Kommunale erfaringer (bl.a.): - Konflikter mellem fagforvaltninger om ansvarsfordeling. - Kvarterløft oven i daglige driftsopgaver.	Partnerskabsmodellen skal implementeres som en ny arbejdsform i den kommunale forvaltning. Kommunale erfaringer (bl.a.): - Klar ansvars- og kompetencefordeling vigtig. - Opbakning fra lokalt og kommunalt niveau vigtig. - Forskellige grader af beboerengagement.	Det er endnu uafklaret, hvordan og hvorvidt de kommunale erfaringer konkret implementeres i den kommunale forvaltning. Endnu er de kommunale erfaringer ikke beskrevet. Kvarterløftsekretariatets erfaringer (bl.a.): - Vigtigt med realistiske forventninger til borgerinddragelse i fremtiden. - Forskellige grader og typer af beboerengagement.

### Karakteristik af de tre modeller

På det overordnede og generelle plan ses de tre modellers forskellige placering af ansvaret for styring og koordinering af den fremtidige indsats som styrende for, hvordan de fire andre kriterier for bæredygtighed sikres. Det vil sige sikring af: det lokale ejerskab/partnerskab, den fremtidige drift af varige og nye projekter, sikring af opfølgning samt læreprocessernes fastholdelse.

Mere specifikt skal valget af placeringen af ansvar og styring ses i forhold til de førnævnte specifikke og kontekstafhængige forhold, som gælder for de tre kvarterløftområder.

<sup>1</sup> Kvarterløftprojektet i Kongens Enghave er forlænget med to år, det vil sige til udgangen af 2003. Blandt andet derfor er der en række forhold, som endnu er uafklaret.

På baggrund af modellernes forskellige måde at organisere styring og koordinering af den fremtidige indsats kan modellerne diskuteres på følgende måde:

*Arbejdsdelingsmodellen* er valgt i Tøjhushave-kvarteret i Randers. Modellen er kendetegnet ved, at ansvaret for den fremtidige indsats er placeret på lokalt niveau, og ansvaret for uafsluttede projekter er placeret på kommunalt niveau. Denne model betyder, at det er borgerne, som har det primære ansvar for koordineringen af den fremtidige indsats, hvilket også indebærer, at det er borgerne, som skal sikre og finde finansieringsmuligheder til igangsætning af nye projekter<sup>2</sup>.

*Generelt* er denne model kendetegnet ved, at det lokale ejerskab for den fremtidige indsats kan karakteriseres som høj, hvilket blandt andet vil sige, at borgerne har gode muligheder for, at få deres interesser i forhold til deres kvarters udvikling tilgodeset.

*Generelt* kan arbejdsdelingsmodellen problematiseres i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt borgerne på sigt kan løfte denne opgave alene. Dette skal ses i relation til, at der ikke findes et formelt koordinerende og opfølgende forum, hvor borgerne og den kommunale forvaltning kan diskutere kvarters udvikling. Det vil sige at de kommunale erfaringer i forhold til samarbejde med kvarteret samt det helhedsorienterede samarbejde på tværs af forvaltningerne ikke er indarbejdet i den formelle struktur og derfor mere afhængig af en "god" kommunal praksis. Dette kan på sigt have konsekvenser i forhold til at kunne justere den valgte forankringsstrategi i tilfælde af opståede problemer.

*Specifikt* skal valget af denne model, som er udgangspunktet for Tøjhushavens forankringsstrategi, ses i forhold til, at en forhandlet arbejdsdeling mellem kommune og kvarter tidligt har været udgangspunktet for kvarterløftprojektet i Tøjhushaven. På denne måde har den borgerorganisation, som skal overtage ansvaret for den fremtidige indsats gennem længere tid oparbejdet erfaringer med varetagelse af lokalt organiserede projekter. Samtidig er langt de fleste problemstillinger og projekter i kvarteret løst eller vil blive løst inden for en overskuelig fremtid. Dermed vil problematiseringen af arbejdsdelingsmodellen ikke nødvendigvis kendetegne den videre udvikling af Tøjhushave-kvarteret.

§ 17, stk. 4 – modellen er valgt i Sydvest-kvarteret i Kolding. Modellen er kendetegnet ved, at ansvaret for koordinering og styring af den fremtidige indsats er forankret i et kommunalt nedsat forum, som bygger på et delt ansvar og partnerskab mellem kommune og lokalområde.

*Generelt* er forummet kendetegnet ved at være koordinerende og opfølgende, hvor borgerne og forvaltningen har mulighed for at diskutere og justere kvarterets udvikling samt i fællesskab finde finansieringsmuligheder til nye projekter. Forummets sammensætning og organisatoriske status bevirker, at de opnåede resultater, samt kvarterets videre udvikling, er forankret på såvel kommunalt som lokalt niveau. Desuden er opfølgningen på kvarterets udvikling samt de kommunale læreprocesser umiddelbart styrket ved at forummet er nedsat som et formelt kommunalt politisk og administrativt udvalg. Det betyder, at den videre indsats både er forankret på politisk niveau og forankret i den kommunale forvaltningsorganisation.

Hvis man ser *specifikt* på denne model, som er udgangspunktet for Sydvest-kvarterets forankringsstrategi kan man for det første sige, at valget af modellen skal ses i forhold til, at den største tilbageværende opgave umiddelbart er at opbygge og etablere bæredygtige partnerskaber. Disse partnerskaber består både af partnerskaber mellem kvarter og kommune og mellem borgergrupper i kvarteret, som i fremtiden skal varetage kvarterets

<sup>2</sup> Her er der tale om den indsats, der bygger videre på kvarterløftindsatsen. De almindelige kommunale serviceopgaver, som gives til et hvert lokalområde varetages selvfølgelig fortsat af Randers Kommune.

udvikling. På denne baggrund kan man sige, at forankringsindsatsen ikke er rettet mod uløste problemstillinger, men mere handler om, at videreudvikle og styrke de allerede opnåede resultater af kvarterløftindsatsen via etablering af bæredygtige partnerskaber.

*Udviklingsmodellen* er valgt i Kongens Enghave i København. Modellen er kendetegnet ved, at ansvaret for koordinering og styring er placeret på lokalt niveau i et lokal organiseret forum, med deltagelse af lokale kommunale institutioner og foreninger samt den kommunale forvaltning.

Generelt kan man sige, at den fremtidige udvikling af kvarteret sker med udgangspunkt i et lokalt ejerskab, med støtte fra kommunale lokale institutioner og lokale foreninger samt med støtte fra den kommunale forvaltning. På denne måde er det borgerne, der i samarbejde med den kommunale forvaltning og andre kommunale aktører, styrer den fremtidige udvikling af deres kvarter. Finansieringen af uafsluttede og nye projekter (forventes at) ligge hos såvel den kommunale forvaltning som hos lokale kommunale institutioner og lokale foreninger. Opfølgningen og koordineringen af den fremtidige udvikling af kvarteret sker i det lokal organiserede forum, og dermed er ansvaret for udviklingen forankret på såvel lokalt som kommunalt plan.

Umiddelbart ligner udviklingsmodellen og § 17 stk. 4 – modellen hinanden, blandt andet bygger de begge på partnerskaber mellem kommune og lokalområde. Forskellen mellem modellerne skal først og fremmest ses i sammenhæng med deres relation til kommunen. § 17 stk. 4 – modellen er en formel del af kommunes struktur, og dermed politisk og administrativ forankret. Udviklingsmodellen derimod har ikke denne formelle struktur, men udspringer og er afhængig af et stort lokalt engagement.

Udviklingsmodellen kan generelt problematiseres i forhold til afhængigheden af deltagelses- og engagementsniveau – ligesom det er tilfældet med arbejdsdelingsmodellen. Modellen er således afhængig af et højt deltagelsesniveau, som kræver, at borgernes aktivitetsniveau kan fastholdes og videreudvikles.

Udviklingsmodellen er udgangspunktet for den foreløbige forankringsstrategi for Kongens Enghave. Især vægten på det lokale ejerskab skal ses i forhold til, at kvarterløftprojektet i Kongens Enghave har været integreret i det daværende bydelsråd (Københavns Kommunes bydelsforsøg, som blev afviklet ved udgangen af 2001). Efter nedlæggelsen af bydelsrådet har Kongens Enghave været nødt til at udvikle en ny organisationsform.

Opbygning og etablering af lokale partnerskaber mellem lokale offentlige og private institutioner, organisationer og foreninger har meget tidligt været en "naturlig" del af kvarterløftprojektets organisationsmodel. På denne baggrund kan man sige, at faren for at borgernes aktivitets- og deltagelsesniveau ikke kan fastholdes synes mindre, idet der allerede er etableret partnerskaber. Desuden er kvarterløftperioden i Kongens Enghave udvidet med to år, hvor opgaven blandt andet er at styrke og videreudvikle disse partnerskaber yderligere. Den valgte forankringsmodel skal også ses i forhold til de tilbageværende problemstillinger i Kongens Enghave. Der er således stadig en del såvel sociale som fysiske problemstillinger tilbage i bydelen, hvilket er årsagen til, at kvarterløftperioden er forlænget med to år. På denne baggrund kan man sige, at den valgte forankringsstrategi i Kongens Enghave afspejler behovet for dels at udvikle en ny organisationsform. Dels afspejler strategien behovet for en koordineret og langsigtet udviklingsindsats i bydelen.

### **To væsentlige forudsætninger for forankring**

Når forankringsstrategier for tidsbegrænsede indsatser som kvarterløftprojekter skal overvejes, peger denne analyse, udover de allerede nævnte, på en række *generelle* forhold som er vigtige, at medtænke. Disse er blandt andet:

### *Realistiske forventninger til borgerinddragelse*

Inddragelsen af lokale kræfter spiller både en central rolle for kvarterløftindsatsens helhedsorienterede sigte og en central rolle for den videre udvikling af kvarterløftområderne. Erfaringer fra de udvalgte kvarterløftprojekter, samt erfaringer fra en tidligere evaluering af borgerinddragelse i kvarterløft (Larsen, 2001), viser, at borgere deltager på mange forskellige måder og med forskellige forventninger. For nogle borgere bunder motivationen for deltagelse i et ønske om at have indflydelse på den overordnede koordinering og organisering af indsatsen og projekter. For andre borgere bunder motivationen i interesse for enkeltsager. Mens deltagelse for endnu andre begrænser sig alene til at bruge etablerede projekter og aktiviteter. Desuden vil borgernes grad af engagement ofte ikke være kontinuerligt set i forhold til blandt andet tidsmæssige ressourcer. Disse forhold gælder ikke kun for borgernes deltagelse i kvarterløftprojekter, men gælder generelt for deltagelse i frivilligt arbejde.

Det er derfor vigtigt, at der i forankringsstrategierne for kvarterløftprojekterne tages højde for, at det nuværende niveau for deltagende borgere ikke nødvendigvis vil fortsætte. Det kan blandt andet gøres ved at afstemme forventningerne til den fremtidige indsats, og udvikling af kvarterene efter realistiske forventninger til borgerdeltagelse efter den eksterne hjælp (kvarterløftsekretariatene samt de statslige og kommunale midler) er stoppet. En måde at gøre dette på er for eksempel at opdele indsatsen i forskellige typer og grader af borgerinddragelse. Der skal selvfølgelig her tages hensyn til eksistensen og typen af de lokale netværk og organisationer, som er etableret i kvarterløftprocessen. Et andet vigtigt forhold er her det kommunale engagement, hvilket blandt andet vil sige støtte og opbakning til de borgere, som skal arbejde videre med indsatsen. Det er især vigtigt, at graden og formen på den kommunale støtte efter endt projektperiode udmeldes så tidligt som muligt, således at de aktive borgere tidligt ved, hvilken grad af støtte de i fremtiden kan forvente. På denne måde kan såvel kvarterløftsekretariatene som borgerne i god tid tilrettelægge og afstemme den fremtidige indsats i forhold til et realistisk aktivitetsniveau.

### *Kommunal strategi*

At fortsætte et kommunalt engagement i de afsluttede kvarterløftområder kræver, at den kommunale organisation er politisk og administrativt parat til det. Erfaringerne fra kvarterløftkommunernes interne organisering af kvarterløftprojekterne viser, for det første, at samarbejdet mellem fagforvaltningerne om kvarterløftprojekter har været et ad hoc organiseret samarbejde og ikke umiddelbart har givet anledning til en omorganisering af den kommunale forvaltningsgang (Engberg, Bayer & Tarnø, 2000). Kvarterløftprojekterne har med andre ord fungeret som eksterne projekter, som ikke umiddelbart har haft betydning for den kommunale forvaltning som helhed. For det andet viser erfaringerne fra denne analyse, at konflikter mellem de kommunale fagforvaltninger omkring ansvarsfordeling og manglende ressourcer kan virke blokerende på et kommunalt engagement. Det skal ses i forhold til, at forvaltningernes arbejde med konkret kvarterløftprojekter ofte er kommet oveni de normale arbejdsopgaver. Desuden har kvarterløftprojekternes helhedsorienterede sigte bevirket, at kvarterløftprojekterne ofte har kombineret forskellige former for indsats, som har involveret flere forvaltninger på én gang. Det har således været nødvendigt at koordinere projekterne mellem fagforvaltningerne, hvilket har givet anledning til konflikter om ansvarsfordeling. Desuden har inddragelse af borgerne i beslutninger, som førhen har ligget i forvaltningerne, også givet anledning til konflikter samt ekstra tidsforbrug. Kvarterløftprojekternes helhedsorienterede og tværsektorielle indsatsform har således udfordret den kommunale forvaltning på en lang række områder, og der er brugt mange ressourcer på at få etableret funktionsdygtige forretningsgange og organisationsmodeller.

Hvis de læreprocesser, som de kommunale forvaltninger har oparbejdet i kvarterløftperioden ikke skal "tabes på gulvet", men videreudvikles og styrkes er det nødvendigt, at der afsættes ressourcer til en sådan videreudvikling. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at behovet for et helhedsorienteret sigte ikke forsvinder ved kvarterløftperiodens udløb, men stadig er en integreret del af de varige projekter, som er etableret i kvarterløftområderne.

Samtidig vil samarbejdet med og opbakningen fra de kommunale forvaltninger være nødvendig for de borgere, som på frivillig basis skal arbejde videre med indsatsen i deres kvarterer og områder. Gevinsten ved at bibeholde et kommunalt engagement og bevågenhed skal ses i forhold til en langsigtet og forebyggende effekt, hvor kommunerne hurtigt kan gribe ind, inden problemerne når at "bide sig fast" og kræve et endnu større kommunalt (økonomisk) engagement end det er tilfældet i dag.

# Forankring

Spørgsmålet er, hvad der egentlig menes med forankring? Hvis man først ser på, hvordan Statens sekretariat for kvarterløft i et arbejdsnotat definerer begrebet, så handler forankring om at

*"Kvarterløftprojekterne skal have fokus på, hvordan indsatsen kan skabe og vedligeholde en bæredygtig udvikling i kvartererne, så områderne ikke risikerer at falde tilbage i samme tilstand som før. Kvarterløft er et forsøg på at skabe bæredygtige kvarterer, hvor der i dag er betydelige social og fysiske problemer. Med bæredygtig udvikling mener Statens sekretariat for kvarterløft: "kvarterer, som kræver en normal kommunal service og indsats for dets opretholdelse og til en kontinuerlig forbedring af kvarterets sociale, fysiske, økonomiske og miljømæssige standard" (Statens sekretariat for kvarterløft, arbejdsnotat, 2002, p.1-2).*

Ifølge dette arbejdsnotat sidestilles forankring således med bæredygtighed. Bæredygtighed betyder i denne sammenhæng for det første, at de kvarterer, som har modtaget statslig støtte til kvarterløftaktiviteter skal være i stand til at fastholde og videreudvikle de opnåede resultater. For det andet betyder bæredygtighed, at videreudviklingen af de opnåede resultater skal føre til, at kvarterernes sociale og fysiske problemer er mindsket således, at kvartererne ikke længere har behov for et særligt kommunalt fokus, men derimod en normal kommunal service og indsats.

Statens sekretariat for kvarterløft har for at sikre kvarterløftprojekternes bæredygtighed: *"forpligtet kvarterløftkommunerne til en langvarig indsats. Dvs. at kommunen så tidligt som muligt i projektperioden skal påbegynde overvejelser om en forankringsplan, samt er sindet til at sikre en kommunal driftsfase af de aktiviteter der efter projektets afslutning ønskes forankret i en periode på minimum 8-10 år"* (Statens sekretariat for kvarterløft, arbejdsnotat, 2002, p.1). De forankringsplaner eller forankringsstrategier, som kommunerne skal udarbejde, skal blandt andet indeholde følgende punkter og overvejelser (Statens sekretariat for kvarterløft, arbejdsnotat, 2002):

- Forankringsstrategierne skal blive til i en dialog mellem borgere, den offentlige sektor, virksomheder og eksperter, om hvilke faktorer der underminerer kvarterets bæredygtighed. Samt indrage disse parter i udarbejdelsen af forankringsstrategierne.
- Forankringsstrategierne skal overvejes allerede i udarbejdelsen af kvarterplanerne.
- Af forankringsstrategierne skal det fremgå, hvilke projekter, som er tidsbegrænsede og hvilke, som skal videreføres.
- For de projekter, som videreføres, skal der i forankringsstrategierne fremgå, hvem (kommune, institutioner, foreninger, netværk, partnerskab, selskab) som har ansvaret for projekternes fremtidige vedligeholdelse og drift.
- En generel stillingtagen til behovet for en fremtidig indsats i kvarteret.

I arbejdsnotat fra Statens sekretariat for kvarterløft fremhæves også vigtigheden af, at de lokale kvarterløftsekretariater sørger for, at den organisation, som skal overtage de blivende projekter, involveres i projektformulering således *"at organisationen føler et ansvar og en forpligtigelse overfor projektet og er villig eller måske ligefrem ivrig efter at videreføre projektet. Det er også vigtigt at sikre sig, at organisationen kender og kan magte projektets fremtidige finansielle og personalemæssige behov"* (Statens sekretariat for

kvarterløft, arbejdsnotat, 2002, p.4). Der foreslås også, at der i forankringsperioden arbejdes med udvikling og etablering af nye organisationsformer, som kan være med til at sikre drivkraften i kvartererne. I denne sammenhæng mener sekretariatet også, at det kan overvejes: *"hvorvidt ansvaret for den fremtidige indsats i området skal ligge i civilsamfundet (foreninger og netværk), kommunen (byrådet, udvalg og institutioner) eller markedet (private investorer og brugerfinansiering), eller om man kan finde en kombination mellem disse sfærer"* (Statens sekretariat for kvarterløft, arbejdsnotat, 2002, pp. 4-5).

## Bæredygtighed og byindsatser

På trods af at indsatsen inden for det socialpolitiske felt, herunder det bolig-sociale og bypolitiske felt i mere end ti år har lagt vægten på tidsbegrænsede forsøgsprojekter, findes der et meget begrænset udvalg af (national og international) litteratur og erfaringsopsamlinger omkring bæredygtighed rettet mod tidsbegrænsede indsatser i lokalområder<sup>3</sup>. Den litteratur som findes har karakter af 'tjeklister' for hvilke forhold, der er vigtige at medtænke og sikre sig i projekternes afslutningsfase. Der findes derimod ingen egentlige evalueringer af, hvorvidt bæredygtigheden blev en realitet i de mange forsøgsprojekter, som er afsluttet.

Hvis man først ser på den litteratur, som er relateret til bæredygtighed i forhold til tidsbegrænsede byindsatser, kan denne primært findes inden for den britiske byforskning (Fordham, 1995, 2002, Young & Leonardsen, 2000)<sup>4</sup>. Især må Fordham anskues som hovedmanden inden for byforskning, som er rettet mod etablering af bæredygtige strategier. Således er Young & Leonardsen diskussioner af bæredygtighedsstrategier inspireret af Fordhams tilgang.

Fordham (1995) mener, at på trods af at krav om bæredygtighed (sustainability) ofte er en integreret del af de politiske krav, som stilles til tidsbegrænsede indsatser i byområder, er der meget få overvejelser om, hvordan bæredygtighed skal forstås, og hvordan bæredygtighed konkret skal tackles. Hans pointe er, at selv om bæredygtighed retorisk fremgår af de forskellige (britiske) byprogrammer, er der meget sjældent taget stilling til, hvad en bæredygtig udvikling indebærer og kræver. Fordham bruger ikke selv begrebet bæredygtighed, men taler i stedet om 'exit-strategier', idet sådanne strategier signalerer, at bæredygtighed ikke kommer af sig selv, men at man netop fra politiske hold er nødt til at udarbejde strategier for videreførelse og videreudvikling af indsatsen inden byprogrammer og projekter lukkes ned. På baggrund af erfaringer fra et empirisk studie af engelske byudviklingsprogrammer opstiller Fordham (1995) en række punkter, som han mener skal indgå i sådanne exit-strategier. Disse omfatter blandt andet:

- Exit-strategier skal udarbejdes meget tidligt i forløbet.
- Der skal opstilles exit-strategier for såvel de enkelte projekter som for hele programmet.
- Der skal etableres organisationer, som sikre videreudviklingen af indsatsen.

Young & Leonardsen (2000) har med udgangspunkt i Fordham yderligere specificeret forhold, som exit-strategier bør indeholde af overvejelser, disse er blandt andet:

<sup>3</sup> Den egentlige boligsociale og bypolitiske indsats blev igangsat med nedsættelsen af Regeringens Byudvalg i 1993. Af socialpolitiske tidsbegrænsede forsøgsprojekter og indsatsformer kan bl.a. nævnes "Det sociale Udviklingsprogram" (SUM) fra 1988 – 1991.

<sup>4</sup> Det skal her bemærkes, at den Leonardsen, som der henvises til er koordinator for kvarterløftindsatsen i Kongens Enghave, og altså dansk. Artiklen af Young og Leonardsen vil indgå i det efterfølgende.

### **Hvorfor det er vigtigt, at et partnerskab planlægger en exit-strategi?**

- Indsatsen er tidsbegrænset,
- Resultaterne af indsatsen svarer måske ikke helt til forventningerne,
- Det er de professionelle, som forlader kvarteret/byområdet, og beboerne, som nu skal være drivkraften. Derfor skal beboerne have nogle redskaber til at kunne fortsætte udviklingen af deres kvarter.

### **Hvornår skal man begynde at planlægge en exit-strategi?**

- Så tidligt i forløbet som muligt.

### **Hvem skal være involveret i planlægningen og udarbejdelsen af exit-strategien?**

- De parter, som har været involveret i indsatsen (borgere, kommunen, institutioner, foreninger m.v.).

### **Hvilke hovedelementer skal exit-strategien indeholde?**

- Ansvarsplacering. Hvem har ansvaret for videreførelsen af aktiviteter/projekter?
- Drift. Hvordan sikres udgifter til driften af projekter/aktiviteter?
- Styring. Hvem skal stå for den videre organisering og koordinering af projekter/aktiviteter? Hvordan skal styringen organiseres?

### **Hvordan sikres fastholdelsen af resultater?**

- Løbende evaluering af indsatsen,
- Kommunal bevågenhed, for eksempel årlige møder, hvor kvarterets udvikling og resultater diskuteres,
- Udvikling og fastholdelse af de læreprocesser som den kommunale forvaltning og borgerne har været igennem, således af disse kan bruges til fremtidige byudviklingsprojekter.

## **Bæredygtighed og udviklingsbistand**

Spørgsmålet om bæredygtighed er en vigtig del af udviklingsbistanden. Udviklingsbistanden er førhen blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at have sikret et lokalt ejerskab til projekterne, og konsekvensen har derfor ofte været, at projekterne er gået i sig selv efter endt støtteperiode. I dag er det midlertidig sådan, at de forskellige statslige og ikke-statslige organisationer (NGO-organisationer), som arbejder med udviklingsbistand og krisehjælp generelt har udarbejdet detaljerede redskaber til sikring af projekternes bæredygtighed.

Herhjemme findes der således meget redskabsorienteret materiale og litteratur, udarbejdet af organisationer som Mellemfolkelig Samvirke (bl.a., 1993), DANIDA - Danish International Development Assistance - (bl.a., 2000) og Dansk Flygtningehjælp (bl.a., 2000), hvor nødvendigheden af bæredygtighedsstrategier diskuteres, og hvor redskaber til sådanne strategier opføres. Selv om kvarterløftindsatsen i Danmark umiddelbart ikke kan sammenlignes med ulandsprojekter, er der mange fællesstræk ved indsatsformerne. For det første er det tidsbegrænsede aspekt fælles for de to indsatsformer. For det andet er der også en del fællesstræk, når man ser på organiseringen af indsatsformerne. Disse fællesstræk kan især findes, når der ses på, hvem der initierer indsatsformerne, og hvordan indsatsformerne organiseres. Hvis man for eksempel ser på Dansk Flygtningehjælp så er deres målsætning for deres projekter: *"In any situation where DRC (Dansk Flygtningehjælp) initiates projects, DRC attempts to identify existing local organisations to involve as collaborative partners in the programme"* (DRC policy, 2000, p.2). På denne måde tager Dansk Flygtningehjælps organisering af indsatsen, lige som kvarterløftindsatsen, udgangspunkt i de lokale organisationer og opbyggelse af lokale partnerskaber. Hos Dansk Flygtningehjælp



er et eksplicit formål med partnerskaberne at sikre bæredygtighed, lokal viden samt styrkelse af det civile samfund, der formuleres sådan (DRC Policy, 2000, p.2):

- *Sustainability*: Few programs can be sustained when DRC's involvement ceases unless some kind of local institution is ready to take over activities.
- *Local knowledge*: DRC can exploit the fact that local partners possess valuable knowledge of local cultural and political conditions and enjoy respect among the target groups.
- *Strengthening of civil society*: Through capacity building of national institutions.

I Dansk Flygtningehjælps politik ses der således, ligesom i kvarterløftindsatsen, et stærkt fokus på 'det lokale' i form af lokale institutioner og lokal viden. Især partnerskab med de lokale institutioner anses som en væsentlig faktor for sikring af bæredygtighed eller 'long-term perspective' som Dansk Flygtningehjælp også kalder det. Det samme fokus på nødvendigheden af lokale institutioner ses hos det norske NORAD (det norske direktoratet for udviklingssamarbejde - Norwegian Agency for Development cooperation), som har udarbejdet en håndbog om institutionel bæredygtighed "Handbook in Assessment of Institutional Sustainability" (NORAD, 2000). I denne håndbog identificeres en række faktorer til vurdering af, hvorvidt de lokale organisationer/institutioner er i stand til at overtage indsatsen efter NORADs hjælp stopper. Disse vurderingsfaktorer omfatter blandt andet spørgsmål om:

- *Strategi og formål*. Hvorvidt formål og strategier for institutionens fremtidig virke er klart præciseret?
- *Ledelse/styring*. Har det institutionelle lederskab vist sig i stand til at lede og styre indsatsen?
- *Finansielle ressourcer*. Er institutionen økonomisk selv bærende eller er der mulighed for at få dækket udgifter?
- *Gennemførelse/opfyldelse*. Er institutionen i stand til at gennemføre indsatsen og opfylde målsætninger?
- *Institutionel kompetence*. Har institutionen de nødvendige færdigheder til selvstændigt at videreføre indsatsen? Kan institutionen støtte nye projekter?
- *Personale*. Er institutionens personale kvalificeret til at løfte opgaven?
- *Kultur og kommunikation*. Er der etableret gensidig tillid og fælles værdigrundlag mellem institutionens medlemmer/personale? Er motivationen for det videre arbejde høj?
- *Netværk*. Har institutionen samarbejde med og støtte fra relevante nationale og internationale partnere samt donorer og andre fonde?
- *Politisk støtte*. Har institutionen politisk opbakning fra de lokale myndigheder?
- *Deltagelse og legitimitet*. Er institutionen kendetegnet ved et stærkt lokalt ejerskab og lokal deltagelse?

## Kriterier for en bæredygtig strategi

På trods af, at der eksisterer relative få undersøgelser af og en begrænset forskningslitteratur om forankring og bæredygtighed i relation til byudviklingsprojekter findes der altså en del redskabsorienterede redegørelser om bæredygtighed i relation til udviklingsbistand<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Derudover findes der også mange diskussioner og forskning om bæredygtighed inden for miljøforskningen. Faktisk kan man sige, at selve begrebet bæredygtighed eller bæredygtig udvikling i første omgang udspang af miljøforskningen. Især FN's kommissionens udgivelse af "Brundtlandrapporten" i 1987 var startskuddet til en omfattende national og international diskussion om bæredygtighedsstrategier i forhold til miljø. På trods af miljøforskningens mangeårige anvendelse af begrebet bæredygtighed ef-

Ser man på de nævnte diskussioner af bæredygtighedsstrategier i forhold til kvarterløftprojekterne (arbejdsnotat fra Statens sekretariat for kvarterløft), generelt i forhold til byindsatser (Fordham, Young & Leonardsen) og i forhold til udviklingsprojekter (Dansk Flygtningehjælp og NORAD) er der en del lighedspunkter.

I forhold til arbejdsnotat fra Statens sekretariat for kvarterløft, Fordhams diskussioner af exit-strategier, Young & Leonardsens diskussioner af samme - er denne sammenlignelighed forståelig idet Statens sekretariat for kvarterløft bygger på Young & Leonardsen som igen bygger på Fordham. Derimod er der ingen af 'forfatterne', som bruger erfaringer fra udviklingsbistandsprojekterne, selv om der er mange lighedspunkter mellem disse og bæredygtige strategier for kvarterløftprojekterne og byudviklingsprojekter generelt. Disse lighedspunkter kan sammenfattes på følgende måde:

### **Lokalt ejerskab/lokalt partnerskab**

En indsats som fra begyndelsen er tænkt som tidsbegrænset, og som bliver initieret af eksterne institutioner er afhængig af lokale institutioner og lokale partnere. For det første fordi, den eksterne institution ikke er i besiddelse af et lokalt kendskab, som er nødvendig i forhold til lokale problemstillinger og ressourcer, som for eksempel lokale netværker, foreninger og institutioner. For det andet fordi, det er de lokale institutioner og partnere, som skal videreføre indsatsen når den eksterne institution trækker sig tilbage. For kvarterløftprojekterne kan de lokale kvarterløftsekretariater anskues som en sådan ekstern institution, som har haft det daglige ansvar for den formelle og daglige koordinering, organisering og styring af kvarterløftprojekterne. Således har sekretariaterne stået for at koordinere det tværsektorielle samarbejde mellem de kommunale fagforvaltninger og borgergrupper omkring konkrete kvarterløftprojekter. Denne koordinering har primært bestået i at nedsætte ad hoc organiserede samarbejdsfora mellem de relevante fagforvaltninger og borgergrupper omkring konkrete projekter. Ligesom sekretariaterne også har stået for at koordinere borgernes projektidéer. Sidst men ikke mindst har sekretariaterne også haft en formidlende og koordinerende rolle mellem borgerne og kommunerne.

En af de måder sekretariaterne har søgt at koordinere borgernes projekto ønsker på, har været at opbygge og udvikle lokale samarbejdsfora, fx lokale styregrupper, dialogmøder og borgermøder. Disse samarbejdsfora har taget udgangspunkt i lokale netværksstrukturer, foreninger og organisationer, der har været i kvarterløftområderne. Samarbejdsforaene har også fungeret som stedet for etablering af konsensus og kompromis i interne og lokale konflikter og interessemodsætninger.

En anden stor opgave for kvarterløftsekretariaterne har været at yde egentlig sekretariatsbistand til de forskellige borgergrupper (arbejds- og temagrupper). Det er en bistand som først og fremmest har handlet om at søge økonomiske midler fra offentlige og private fonde til de forskellige projekter. Desuden har sekretariaterne også stået for formidling af beslutninger både i den kommunale forvaltning og i borgergrupper, fx har en del af sekretariaterne fungeret som referenter ved møder, udarbejdet nyhedsbreve, afholdt borgerkonferencer m.m.

Når kvarterløftindsatsen udløber, afvikles de lokale kvarterløftsekretariater og mange af sekretariaternes opgaver skal nu varetages af de lokale partnerskaber og lokale institutioner, som er opbygget. Dette kræver, at de involverede lokale partnere føler et lokalt ejerskab i forhold til såvel den videre udvikling af kvarteret som til etablerede og nye projekter. Set i dette perspektiv betyder et lokalt ejerskab for det første, at der er en lokal opbakning til projekter og udvikling af kvarteret til stede – at projekterne har en lokal legi-

---

terlyses der stadig konkrete strategier og metoder til, hvordan en bæredygtig udvikling kan opnås. Og der er desuden også mange faglige stridigheder om, hvordan en bæredygtig udvikling i forhold til miljøet i det hele taget skal opfattes (bl.a. Læssøe, 1995, Lübcke, 1995).

tim status. Og for det andet at partnerne er aktivt deltagende og engagerede i udvikling og projekter.

Et *generelt* spørgsmål er, hvordan og hvorvidt kvarterløftområderne søger at sikre, at de lokale partnere føler et lokalt ejerskab samt er i stand til at varetage den videre udvikling af område og projekter ?

En af måderne at sikre dette på er, som Young og Leonardsen (2000) er inde på, at:

- inddrage de lokale partnere i tilrettelæggelsen af forankringsstrategien,
- planlægge forankringsstrategien så tidligt i forløbet som muligt,
- give de lokale partnere nogle redskaber til at fortsætte udviklingen i deres kvarter.

Tilrettelæggelsen af bæredygtige institutioner og partnerskaber skal mere *specifikt* ses i forhold til lokale forhold og lokale omstændigheder. I nogle kvarterløftområder vil der måske være behov for en højere grad af støtte og give bistand til at få etableret bæredygtige institutioner og partnerskaber, mens institutioner og partnerskaber i andre områder allerede ved afslutningen af kvarterløftperioden er mere eller mindre selvberende. Disse forskelle skal blandt andet ses i forhold til typer af lokale problemstillinger, eksisterende lokale og organisatoriske ressourcer samt de typer af netværk, der er opbygget og etableret gennem kvarterløftperioden.

### **Styring og ansvar**

Når den eksterne institution trækker sig ud skal den lokale institution sikre såvel hele programmets som de enkelte projekters videreførelse. For kvarterløftområderne betyder det, at der med nedlæggelsen af de lokale kvarterløftsekretariater nu skal findes en ny måde at organisere kommunikationen og organiseringen mellem kvarter og kommune. Som sagt har de lokale kvarterløftsekretariater haft en koordinerende tovholderfunktion mellem kvarter og kommune, og spørgsmålet er hvordan og hvorvidt denne tovholderfunktion fastholdes og videreudvikles? Det handler blandt andet om, hvordan ansvaret for videreførelsen tænkes placeret. Styringen og ansvaret for den fremtidige indsats kan placeres i civilsamfundet (foreninger og netværk), i kommunen eller i markedsrelaterede institutioner eller styring og ansvar kan deles mellem disse sfærer.

Placeringen af styring og ansvar vil igen være afhængig af lokale forhold og problemstillinger. I nogle af kvarterløftområderne kan der for eksempel være etableret samarbejde/partnerskaber mellem lokalområdet og lokale erhvervsvirksomheder i forhold til at løse lokale problemstillinger som arbejdsløshed, og her vil det være naturligt at fortsætte et sådant samarbejde. I andre kvarterløftområder kan der være opbygget lokale netværk og organisationer, som, set i forhold til tilbageværende problemstillinger, vurderes at være stærke nok til at overtage det primære ansvar for og styring af den videre indsats i kvarteret.

Generelt har det overordnede ansvar for kvarterløftprojekterne været placeret hos kvarterløftkommunerne, som har uddelegeret ansvaret for den daglige ledelse og koordinering til kvarterløftsekretariaterne. Hvordan denne ledelse og koordinering har udmøntet sig i kvarterløftområderne har været forskellige (Engberg, Bayer & Tarnø, 2000) for en uddybning af de forskellige organisations- og styringsmodeller i kvarterløftprojekterne). Det overordnede ansvar for videreførelsen af kvarterløftindsatsen hviler stadig på kommunerne. Det vil sige at det er kommunerne, som skal sikre, at der etableres bæredygtige organisationer, af den ene eller den anden art, som kan varetage videreførelsen. Som sagt anskues institutionel kapacitet hos såvel Dansk Flygtningehjælp som hos NORAD som en af de væsentligste faktorer for sikring af en indsats bæredygtighed. Hvis man ser på de faktorer, som NORAD lægger vægt i vurderingen af lokale organisationer/institutioners bæredygtighed, så handler det *generelt* om at:

- institutionens formål og strategier skal være klart præciseret,
- det institutionelle lederskab skal være istand til at lede, styre og gennemføre samt opfylde målsætninger for indsatsen,
- institutionen skal have de nødvendige færdigheder og den nødvendige kompetence til at videreføre indsatsen og støtte nye projekter,
- der skal være etableret et gensidigt tillidsforhold og et fælles værdigrundlag mellem institutionens medlemmer/personale,
- motivationen for det videre arbejde skal være høj,
- institutionen skal have politisk opbakning fra de lokale myndigheder,
- institutionen skal være kendetegnet ved et stærkt lokalt ejerskab og lokal deltagelse.

## Økonomi og drift

Tidsbegrænsede forsøgs- og udviklingsprojekter er ud over eksterne institutioners igangsætning af aktiviteter også afhængig af ekstern finansiering af aktiviteter. Kvarterløftprojekternes aktiviteter har således været afhængig af en statslig økonomisk støtte, hvis størrelse har været afhængig af de konkrete kvarterløftprogrammer. Støtten har omfattet både såkaldte procesmidler primært til organiseringen af borgerinddragelse, fx borgermøder, borgerkonferencer, informationsmateriale m.v. samt delvis finansiering af de lokale kvarterløftsekretariater og støtte til fysiske forbedringer, fx byfornyelse/bygningsfornyelse (for en oversigt over den statslige støtte se: [www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk)). Til andre typer af projekter – primært sociale projekter og til driften af fysiske projekter, for eksempel kvarterhuse - har kvarterløftprojekterne været afhængige af støtte fra offentlige og private fonde, hvor der som oftest har været krav om en kommunal medfinansiering. Disse økonomiske støtteforanstaltninger har bevirket, at kvarterløftprojekterne har haft mulighed for at igangsætte mange større og mindre projekter. Når kvarterløftperioden afsluttes, vil de statslige støttemuligheder ikke længere tilflyde områderne 'automatisk'. Et *generelt* spørgsmål er, hvordan og hvorvidt kommunerne har tænkt sig at finansiere vedligeholdelsen og driften af gamle og igangsætning af nye projekter? Alene via det kommunale budget, via offentlige og private fonde, via inddragelse af markedsrelaterede institutioner (fx erhvervsvirksomheder) via brugerbetaling eller en kombination?

Disse spørgsmål skal mere *specifikt* ses i forhold de behov, der eksisterer i de enkelte kvarterløftområder. Således vil behovet for finansiering være afhængig af dels de typer af problemstillinger, der eksisterer i kvarteret efter kvarterløftperiodens udløb, dels være afhængig af typen af projekter, der er blevet etableret under kvarterløftperioden. Når der er tale om såkaldte varige projekter (fx anlægsprojekter, kvarterhuse, værksteder) er der behov for en stillingtagen til den videre driftsfinansiering og driftsforankring. Denne finansiering kan ud over en kommunal finansiering også bestå i indtægter via udlejning af faciliteter til for eksempel foreninger og organisationer. For projekter, som kan kaldes engangsprojekter (fx loppemarked, legedage og andre typer af arrangementer) kan disse projekter (lettere) varetages af og forankres i lokale partnerskaber/borgergruppe og finansieres via brugerbetaling. Sidst men ikke mindst kan der afhængig af lokale forhold også være behov for økonomiske driftsmidler til opbygning og videreudvikling af den institution og/eller partnerskab, som skal overtage styringen og koordineringen af den videre indsats.

Såvel overvejelser angående sikringen af den fremtidige økonomiske drift efter endt ekstern finansiering som afdækning af behov for økonomisk drift kan genfindes hos NORAD, Young & Leonardsen og i arbejdsnotat fra Statens sekretariat for kvarterløft. Overvejelserne kan sammenfattes til følgende generelle punkter:

- Afklaring af projekternes status: Er der tale om varige projekter eller engangsprojekter.

- Er den institution, som overtager ansvaret for styringen, økonomisk selv-bærende, eller er der mulighed for at få dækket udgifter andre steder fra? For eksempel via samarbejde med og støtte fra relevante lokale partnere samt offentlige og private fonde.

### Opfølgning og læreprocesser

Som sagt findes der ikke egentlige erfaringsopsamlinger om eller opfølgning på, hvorvidt bæredygtigheden i de mange forskellige slags sociale forsøgsprojekter, der har været igangsatt i løbet af de seneste år, blev en realitet.

Netop spørgsmålet om opfølgning og også læring er forhold, som bliver vægtet i Young og Leonardsen's (2000) opridsning af forhold, som bør medtænkes i kvarterløftprojekternes exit-strategier<sup>6</sup>.

Hvis man tager spørgsmålet om opfølgning først, kan man sige, at det også implicit ligger som et krav fra Statens sekretariat for kvarterløft, at den videre indsats følges af kvarterløftkommunerne. Som nævnt indledningsvis har forankringsstrategierne endnu ikke stået sin prøve. Man kan derfor forestille sig, at der i fremtiden bliver behov for at følge op på, justere og tilpasse forankringsstrategierne, således at udviklingen ikke går i stå og "tabes på gulvet".

Med hensyn til læreprocesser så kan disse i første omgang siges at handle om, at kvarterløftindsatsen kan ses som en ny måde at udføre bypolitik på (jf. bl.a. Engberg, Bayer og Tarnø, 2000). Det nye har først og fremmest bestået i, at kvarterløftindsatsen har et sammensat og helhedsorienteret sigte, hvilket betyder, at indsatsen er rettet mod hele området frem for enkelte borgere og ejendomme. Det betyder også, at det har været et formelt krav, at indsatsen ikke kun er rettet mod enten sociale eller fysiske forhold, men er rettet mod en kombination og integration af såvel fysiske som sociale forhold. På denne måde har kvarterløftindsatsen i de syv kvarterløftområder omfattet forskellige indsatsdimensioner: beskæftigelse, miljø, arkitektur, erhverv og sociale- og sundhedsmæssige forhold. Et andet formål med og krav til kvarterløftindsatsen har som sagt været, at kvarterets borgere, lokale institutioner, foreninger, organisationer og erhvervsliv har deltaget i og været inddraget i kvarterløftet. På denne måde har kvarterløftindsatsen i høj grad været baseret på borgernes og andre lokale interessenters engagement.

Den nye måde at udføre bypolitik på har stillet en række krav til de implicerede parter - det vil sige kommunerne og borgerne. For kommunerne har det især handlet om at organisere og koordinere en helhedsorienteret indsats, som går på tværs af den traditionelle sektoropdeling og faggrænserne i de kommunale forvaltninger. Derudover har kommunerne også skulle inddrage borgerne i form af et offentlig-privat samarbejde og partnerskab omkring kvarterløftprojekterne. Både organiseringen af en helhedsorienteret indsats i kommunerne og organiseringen af samarbejdet med borgerne har skabt en lang række udfordringer for kommunerne og til tider har samarbejdet internt, mellem de kommunale fagforvaltninger og lokale interessenter, været præget af konflikter og interessemodsætninger (Engberg, Bayer & Tarnø, 2000).

For borgerne har den helhedsorienterede indsats også krævet omstilling i forhold til at kunne håndtere de udfordringer, der har været forbundet med at deltage i en helhedsorienteret indsats i deres eget boligområde, og ikke mindst vænne sig til at samarbejde med kommunerne. Inden kvarterløftprojekterne blev sat i gang i de udvalgte områder, var der allerede forskellige formelle og uformelle borgerorganiseringstyper: netværk, foreninger, organisationer m.m. Fra Byudvalgets side var en sådan lokal organisering en forudsætning for at kunne blive udvalgt som kvarterløftområde (Byudvalget,

<sup>6</sup> Det skal her bemærkes, at det har været et krav fra Statens sekretariat for kvarterløft, at de læreprocesser og erfaringer, der er opnået i forbindelse med borgerinddragelse og den kommunale organisering af kvarterløft, skal indgå i de enkelte forankringsstrategier.

1996). Ligesom det var en forudsætning at kvarterløftindsatsen skulle bygge videre på og inddrage disse i organiseringen og implementeringen af løftet. På trods af de allerede etablerede organiseringsformer i kvarterløftområderne, har organiseringen af det lokale samarbejde mellem borgerne om indsatsen alligevel krævet tid og kræfter og været præget af forskellige typer af konflikter og problemstillinger (Larsen, 2001).

Set i forhold til det arbejde og de ressourcer, som er blevet lagt i at udvikle funktionelle organisationsmodeller og de erfaringer der er indhøstet gennem dette arbejde, er det spørgsmålet, hvordan og hvorvidt disse erfaringer i fremtiden vil blive brugt og udnyttet? Dette spørgsmål skal ikke mindst ses i lyset af, at behovet for et helhedsorienteret sigte ikke forsvinder ved kvarterløftperiodens udløb, men stadig er en integreret del af de varige projekter, som er etableret i kvarterløftområderne.

Behovet for opfølgning er naturligt nok afhængig af de tilbageværende problemstillinger i kvarterløftområderne. Hvis der er mange uløste problemstillinger tilbage, vil der være behov for en tæt kommunal opfølgning på og støtte til den fremtidige indsats og fortsatte udvikling af områderne. En kommunal opfølgning er også nødvendig, hvis den lokale organisering (netværk, partnerskaber, organisationer) i områderne ikke kan betegnes som udbygget og stabil. Er problemstillingerne modsat mere eller mindre løst ved kvarterløftperiodens afslutning, er der måske mere behov for etablering af nogle mere løst funderede samarbejdsfora mellem område og kommune, hvor områdernes udvikling kan diskuteres og justeres, hvis det viser sig nødvendigt.

Man kan derimod diskutere, hvorvidt sikring af lærerprocesser er afhængig af lokale og specifikke forhold. Dette skal ses i forhold til, at uanset om de forskellige problemstillinger i kvarterløftområderne er løst, er der som sagt brugt mange ressourcer på at organisere samarbejdet internt i de kommunale forvaltninger og brugt ressourcer på samarbejdet mellem kommune og borgere. Set i et længere udviklingsperspektiv kan det virke som spild af ressourcer, at lade de opnåede kommunale lærerprocesser "gå i glemmebogen" i stedet for at udnytte og videreudvikle dem til brug i andre sociale udviklingsindsatser.

Som sagt er spørgsmålet om opfølgning og sikring af læreprocesser nogle af de faktorer som Young og Leonardsen (2000) fremhæver i forhold til exit-strategier, således peger de på følgende forhold:

- Løbende evaluering af indsatsen.
- Kommunal bevågenhed, for eksempel årlige møder, hvor kvarterets udvikling og resultater diskuteres.
- Udvikling og fastholdelse af de læreprocesser, som såvel den kommunale forvaltning som borgerne har været igennem, således af disse kan bruges til fremtidige byudviklingsprojekter.

## Analytisk blik

I det efterfølgende kapitel diskuteres tre udvalgte forankringsstrategiers bæredygtighedspotentiale i de tre områder. Til denne diskussion anvendes de kriterier, der ovenfor er angivet som vigtige for etablering af bæredygtige strategier. Det er :

- Lokalt ejerskab/lokalt partnerskab
- Styring og ansvar
- Økonomi og drift
- Opfølgning og læreprocesser.

Det er ikke en evaluering af, hvorvidt strategierne i fremtiden vil kunne sikre en langsigtet udvikling af kvartererne. Det er alene en vurdering af, om

strategierne giver mulighed og rammer for en udvikling af bæredygtige kvarterer.

Disse fire kriterier for en bæredygtig udvikling kan umiddelbart anskues som sideordnede faktorer. Men når de udvalgte forankringsstrategier i det efterfølgende skal diskuteres, er det nødvendigt at rangordne faktorerne. Som sagt anskues spørgsmålet om lokal institutionel kapacitet hos Dansk Flygtningehjælp og NORAD som en af de væsentligste faktorer for sikring af bæredygtighed efter den eksterne institution har trukket sig ud.

De lokale kvarterløftsekretariater har haft det daglige ansvar for styring og koordinering af kvarterløftindsatsen, hvilket har indbefattet sikring og opbygning af lokalt ejerskab og partnerskaber, koordinering og sikring af den økonomiske drift i kvarterløftperioden samt opfølgning på de igangsatte projekter. Når kvarterløftprojekterne eller kvarterløftindsatsen nu skal køres videre uden sekretariaterne, står projekterne tilbage uden denne koordinerende og styrende tovholderfunktion. *Det centrale bliver således at se på, hvordan og hvor ansvaret for den fremtidige styring og koordinering placeres således, at de andre faktorer sikres.* Det vil sige sikring af: det lokale ejerskab, partnerskaberne, den fremtidige drift af varige projekter samt sikring af opfølgning på målsætninger for indsats og projekter. Dermed bliver fokuspunktet for den efterfølgende diskussion af udvalgte forankringsstrategier at diskutere de valgte institutionelle modeller, som skal varetage styringen af den fremtidige indsats.

### **Kontekstens betydning**

Som det fremgår af denne gennemgang og diskussion af bæredygtighedsstrategier kan strategierne diskuteres såvel *generelt* som *specifikt*. Det vil sige at der ud fra de anvendte diskussioner af 'bæredygtighed' kan udledes nogle overordnede forhold, som er af generel betydning, når man taler om bæredygtighed for tidsbegrænsede projektindsatser. Disse overordnede forhold skal samtidig forholdes til de specifikke og lokale forhold, der er gældende for de enkelte projekter. Det vil sige hvor og hvordan kvarterløftprojekter placerer ansvaret for den fremtidige styring og koordinering, samt hvordan de enkelte kvarterløftprojekter søger at sikre de andre bæredygtighedsfaktorer (lokalt ejerskab/lokalt partnerskab, økonomi og drift og opfølgning og læreprocesser) er afhængig af de enkelte kvarterløftprojekters specifikke og lokale forhold.

Disse forhold skal først og fremmest ses i forhold til, hvilke typer af problemstillinger samt typer af lokale ressourcer, der kendetegner de enkelte kvarterløftområder. Hvis der er mange uløste og sammensatte typer af problemer tilbage efter kvarterløftindsatsens formelle udløb, vil der for eksempel være behov for at bibeholde en kommunal bevågenhed og sikring af den videre økonomi og drift af uafsluttede og nye projekter. Ligesom der vil være behov for at sikre en organisatorisk platform, som kan stå for den videre koordinering og styring af indsatsen. Formen på en sådan platform vil være afhængig af såvel tilbageværende problemstillinger som eksisterende lokale ressourcer som for eksempel typer af borgernetværk, typer af samarbejds- og partnerskabsrelationer samt ikke mindst antallet af aktive og deltagende borgere. Hvis et af hovedproblemerne i et kvarterløftområde efter endt projektperiode for eksempel er andelen af arbejdsløse beboere vil det være oplagt, at der etableres partnerskabe(r) med lokale erhvervsvirksomheder. I kvarterløftområder, hvor ansvaret for styring og koordinering af den videre indsats, og her implicit varetages af de tilbageværende problemstillinger, primært skal varetages på lokalt plan vil det være vigtigt, at der afsættes tid og ressourcer til at gøre den lokale organisering bæredygtig.

Er problemstillingerne i et kvarterløftområde løst eller godt på vej til at blive løst kan spørgsmålet om kommunal bevågenhed være mindre. Der vil stadig være behov for en driftsmæssig forankring af uafsluttede og/eller varige projekter, hvorimod behovet for sikring af nye projekter ikke vil være så presserende og måske kun omfatte mindre projekter. I sådanne typer af

kvarterløftprojekter kan organiseringen og koordineringen af mindre projekter varetages af lokale organisationsfora, lokale partnerskaber og borgergrupper.

Sidst men ikke mindst vil valgte af fremtidig organisationsmodeller i kvarterløftområderne være afhængig af de erfaringer, projekterne har gjort sig i forhold til samarbejdet mellem kommune og kvarter samt samarbejdet mellem borgere. Således vil såvel positive som negative erfaringer med samarbejdet kunne præge tilrettelæggelsen og organiseringen af de enkelte forankringsstrategier.

Samlet set spiller alle disse specifikke og lokale kontekstafhængige forhold ind, når valget af fremtidige styrings- og organisationsmodel diskuteres i forhold til de tre udvalgte eksempler på forankringsstrategier.



## Tre eksempler på forankringsstrategier

Som eksempler på forankringsstrategier i de syv kvarterløftområder er der som nævnt tidligere udvalgt tre forskellige typer af forankringsstrategier. Udvalgelsen er sket på baggrund af, hvor hovedvægten på videreførelsen af den fremtidige indsats i og udvikling af kvartererne er lagt. Det vil sige hvor og hvordan ansvaret for styringen og koordineringen af denne indsats tænkes forankret: i lokalt regi (lokale foreninger, netværk, partnerskaber og markedsrelaterede institutioner) og/eller kommunalt regi.

De tre strategier, som er udvalgt er Tøjhushaven i Randers, Sydvest Kvarteret i Kolding og Kongens Enghave i København. Gennemgangen af strategiernes indhold bygger dels på notater og redegørelser fra kvarterløftkommunerne, dels på interviews med medarbejdere/koordinatorer fra de lokale kvarterløftsekretariater samt med borgere.

### Tøjhushavekvarterets venner i Randers

Forankringsstrategien i Tøjhushaven tager udgangspunkt i et nyetableret borgerforum kaldet *Tøjhushavekvarterets venner*. Dette forum afløser det tidligere *Kvartellet*, der under kvarterløftet har fungeret som beboernes forhandlingsplatform med Randers Kommune om kvarterløftprojekter.

Etableringen af Tøjhushavekvarterets venner udspringer i første omgang af et ønske fra borgerne om at placere ansvaret for styring lokalt. Dette kan blandt andet ses i forhold til, at Randers Kommune i begyndelsen af kvarterløftperioden har været med til at "konsolidere og udvikle en selvstændig forhandlingsplatform for beboerne i kvarteret i form af kvartellet" (Engberg, Bayer og Tarnø, 2000, p.17). På denne måde har organiseringen af kvarterløftindsatsen på lokalt plan tidligt i projektfasen været organiseret med udgangspunkt i et veletableret beboerorgan, Kvartellet, som nu videreføres af Tøjhushavekvarterets venner. Samarbejdet mellem Kvartellet og Randers Kommune har tidligt haft karakter af en forhandlingsrelation mellem Kvartellet på den ene side og det lokale kvarterløftsekretariat på den anden side som repræsentant for Randers Kommune (ibid).

Ser man på de typer af problemstillinger, som har været udgangspunktet for kvarterløftet i Tøjhushaven, har disse primært om handlet om fysiske forhold så som byfornyelse og oversvømmelsessikring. Såvel den interviewede medarbejder i kvarterløftsekretariatet som de interviewede borgere betegner kvarteret som et ressourcestærkt kvarter med få sociale problemer. Medarbejderen beskriver borgerne som meget aktive og deltagende, hvilket har været kendetegnende for borgerens forhold til deres kvarteret også inden kvarterløftprojektet blev igangsat. De aktive borgere har således været vant til at afholde møder og organisere lokale projekter også inden kvarterløftperioden.

Samarbejdet mellem Randers Kommune og samarbejdet mellem borgerne internt har gennem kvarterløftperioden været præget af forskellige typer af konflikter (bl.a. Engberg, Bayer og Tarnø, 2000). Den interviewede medarbejder mener, at konflikterne mellem borgeren skal ses i sammenhæng med borgerens lange tradition for organisering af lokale projekter, blandt andet har området beboerorganisation førhen stået for forhandlinger med Randers Kommune og etablering af projekter. Med kvarterløftindsatsen blev der åbent op for at andre og nye borgere(organisationer) kunne få indflydelse på udviklingen af Tøjhushaven. Det er denne åbning, som ifølge medar-

bejderne og de interviewede borgere er en af de væsentligst årsager til konflikter mellem borgerne. En af konsekvenserne ved disse konflikter har ifølge borgerne selv været, at der har været en tendens til en relativ markant gruppering af "gamle aktivister", som til tider har gjort det svært for nye borgere, at deltage i og få indflydelse på de etableret borgergrupper.

### **Styring og ansvar**

Diskussionerne om dannelsen af Tøjhushavekvarterets venner tog sit udgangspunkt i det tidligere borgerforum Kvartellet, hvor *formål og målsætninger* for en ny organisation i løbet af 2000 og 2001 blev konkretiseret til egentlige vedtægter for den nye organisation. I vedtægterne for Tøjhushavekvarterets venner fremgår det blandt andet (Randers Kommune, 2002, p.9):

- Foreningen er for alle beboere, brugere, foreninger, erhvervsdrivende og institutioner i kvarterløftområdet (Tøjhushavekvarteret)
- Formålet med foreningen er at varetage Tøjhushavens interesser udadtil og igangsætte, støtte og koordinere social og kulturelle aktiviteter i kvarteret
- Foreningens bestyrelse varetager kontakten til Randers Kommune via dennes kontaktperson og er i øvrigt talerør og eneste officielle repræsentant for hele Tøjhushavekvarteret
- Foreningen nedsætter og støtter fornødne arbejdsgrupper; disse fungerer med ansvar over for bestyrelsen. Bestyrelsen kan således tage initiativ til, eller opfordre til at danne eller vække slumrende arbejdsgrupper i hele kvarteret
- Foreningen har ansvaret for kvarterets informationer, fx via kvartersbladet og pressemeddelelser og indkalder til generalforsamling
- Foreningen administrerer overførte midler fra kvarterløft-beboerpuljen eller andre midler, der tilfalder foreningen og kvarteret. Beløbet anvendes til informationsarbejde, herudover kan foreningen disponere over indtægter fra administration af "beboerparkering".

Som det fremgår, er ansvaret for styring og koordinering af den videre indsats i Tøjhushaven placeret hos Tøjhushavekvarterets venner.

Den kommunale støtte og opbakning til og samarbejde omkring den fremtidige indsats består for det første i ansættelse af en kommunal kontaktperson i en femårig periode, som skal varetage *"indslusningen af henvendelser fra kvarteret til resten af Randers Kommune samt at være en fast og kendt kontaktperson for kvarteret, sørge for henvisning til relevante afdelinger og/eller ansvarlige i Randers Kommune, transformere informationen til/fra kvarteret via fx indlæg på stormøder, pressemeddelelser, artikler i det kommende beboerblad"* (Randers Kommune, 2002, notat B, p.3). For det andet består den kommunale opbakning i, at den kommunale tovholderfunktion fortsætter for de projekter, som ved kvarterløftperiodens udløb endnu ikke er afsluttet. Det vil sige at de kommunale medarbejdere, som har fungeret som tovholdere for de forskellige projekter, stadig har ansvaret for at følge og koordinere projekter (og projektgrupper) i forhold til den kommunale forvaltning.

### **Lokalt ejerskab/lokalt partnerskab**

Som nævnt udspringer ønsket om etableringen af den nye organisation fra beboerne i Tøjhushaven. Diskussionerne blev påbegyndt i løbet af 2000 som et forsøg på at konkretisere og samle forslag til en forankringsstrategi. Der har ikke været afholdt egentlige borgermøder om forankring af kvarterløftprojektet, idet Kvartellet (den tidligere beboerorganisation) tidligt har meldt ud, at organisationen ville komme med et detaljeret udspil.

Ifølge en interviewet borger, skal baggrunden for nedsættelsen af nyt borgerforum ses i forholdt til et ønske om at tiltrække og inddrage flere og nye borgere. Borgeren fortæller, at der har været en tendens til, at arbejds-

grupperne har været lidt for lukkede, og vurderer at det har været svært for nye borgere af få indflydelse på de projekter, som arbejdsgrupperne over en længere tidsperiode har arbejdet med. Etableringen af en ny borgerorganisation skal også ses i forbindelse med at samarbejdet mellem borgerne internt og samarbejde mellem Randers Kommune og borgerne som sagt har været præget af konflikter. Randers Kommune har på denne baggrund været nødt til at inddrage eksterne eksperter i konfliktløsningsteknikker i forsøg på at *"gøre en fornyet indsats i beboerkredsen for at fremme en forståelse af samarbejdet og beslutninger i enighed"* (Randers Kommune, notat C, p.8). Med etableringen af den nye organisation håber de interviewede borgere at konflikterne vil formindskes, idet Tøjhushavekvarterets venner skal signalere, at man nu starter på en frisk, og at alle interesserede kan få indflydelse på den fremtidige udvikling i Tøjhushaven.

I notat fra Randers Kommune fremgår det, at Randers Kommune vurderer, at Tøjhushavekvarterets venner kan magte opgaven med at styre og koordinere den fremtidig indsats i Tøjhushaven. Således skrives der i notatet: *"TKV" (Tøjhushavekvarterets venner) er en ligeværdig afløser for Kvarterløfts demokratiske organer og Tøjhushavekvarterets venners vedtægter er udarbejdet af beboerkredsen med en støtte fra beboerkredsens egne rådgivere. Det er endvidere borgernes egen demokratiske afgørelse, hvorledes man ønsker at organisere sig efter kvarterløftperioden"* (Randers Kommune, 2002, notat B, p. 6). Randers Kommune mener, at de modstridende interesser og konflikter mellem borgerne også i fremtiden vil præge samarbejdet i den nye beboerorganisation, men vurderer samtidig at beboerne via den konsulentbistand, som de har modtaget, er i stand til at finde frem til en fælles forståelsesramme i relation til den fremtidige indsats i kvarteret.

## **Økonomi og drift**

I statusnotat fra Randers Kommune fremgår den generelle status for kvarterløftprojekterne, det vil sige projektbeskrivelser og projektstatus for enkeltprojekter med hensyn til tidsplan, økonomi og forankring af projekterne. Generelt er langt de fleste projekter enten afsluttet eller vil inden for en overskuelig fremtid blive afsluttet.

Af notatet fremgår det, hvilke projekter som er engangsprojekter eller projekter som 'hviler i sig selv', og som derfor ikke behøver en egentlig forankring, for eksempel etablering af 'oversvømmelsessikring'. Andre projekter kræver en driftsmæssig forankring, hvilket for eksempel gælder renovering af den lokale park og etablering af et nyt stisystem. Sådanne projekter forankres i Randers Kommunes driftsafdeling *"på lige linie med alle andre offentlige tilgængelige anlæg i Randers"* (Randers Kommune, Status 2001, 2002). Engangsprojekter så som fastelavnstest og loppemarked overtages af og forankres i Tøjhushavekvarterets venner.

Økonomien til opbygningen af Tøjhushavekvarterets venner samt igangsætning af nye og videreudvikling af gamle aktiviteter skal dels komme fra bevilligede midler fra Statens sekretariat for kvarterløft, som i en tidsbegrænset periode kan dække udgifter til blandt andet afholdelse af møder og udgivelse af beboerblad. Dels har Randers Kommune besluttet at stille de kontofaciliteter, som førhen er blevet benyttet af det lokale kvarterløftsekretariat, til rådighed for Tøjhushavekvarterets venner. Og ydermere er Randers Kommune også *"positiv overfor en medfinansiering i 2003 med et beløb op til 20.000 kr. fra Kvarterløftets kommunalt finansierede driftsmidler til en delvis dækning af Tøjhushavekvarterets venners omkostninger"* (Randers Kommune, notat B, 2002, p.6). Desuden kalkulerer Tøjhushavekvarterets venner også med indtægter fra etablering af brugerbetaling på kvarterets parkeringspladser. Sidst men ikke mindst har Tøjhushavekvarterets venner, ifølge Randers Kommune, tilkendegivet, at de selv vil afdække og undersøge muligheder for medfinansiering via private og offentlige fonde (Randers Kommune, notat B, 2002).

## Opfølgning og læring

Hvis man tager spørgsmål om opfølgning på den videre indsats i Tøjhus- haven først, så søges denne for det første tilgodeset ved at kontaktpersonord- ningen evalueres en gang årligt. For det andet har Randers Kommune udar- bejdet en oversigt over, hvornår og hvordan de uafsluttede projekter skal måles i forhold til opstillede succeskriterier og målsætninger (Randers Kom- mune, notat a, 2002). Der findes ingen egentlig beslutning om, hvorvidt Randers Kommune skal varetage en opfølgende funktion i forhold til Tøj- hushavekvarterets venners virke.

Med hensyn til læring har Randers Kommune også her udarbejdet nota- ter, både et notat, der beskriver borgerinddragelses-processen og et notat om den "*kommunale organisering og læring*". I begge notater er der opridset en række forhold, som sammenfatter Randers Kommunes erfaringer. For borgerinddragelsen gælder det blandt andet at (Randers Kommune, notat C, p. 13):

- Få engageret borgerne i en projektdeltagelse giver en ny ressource til de enkelte projekters udvikling. De engagerede borgere supplerer og udbyg- ger den kommunale vidensmængde.
- Der er en stærk deltagelse af borgere, som kan medvirke til en bevaring af de værdier, der er sat ind i de enkelte renoveringer og forbedringer, som eksempel kan fremhæves at borgerne medvirker aktivt i bekæmpel- se af hærværk og graffiti.
- Det kan ikke undgås, at der i et kvarter findes beboere og borgere, der ik- ke kan samarbejde eller udvikle opgaver i fællesskab. Sådanne situatio- ner kan virke bremsende og meget destruktiv for en opgaves gennemfø- relse (og øger tids- og ressourceforbrug). Sørg derfor for at have en orga- nisation, der kan håndtere disse konflikter – de vil altid komme.
- Mange borgere kender ikke på forhånd beslutningsprocessen i det kom- munale, politiske system. Det er derfor vigtigt for borgernes forståelse og indsigt, at forklare/ "udpensle" den kommunale arbejds- og beslutnings- model, der kan være meget forskellig fra en dynamisk virksomhedsmo- del.

Med hensyn til den kommunale organisering og læring fremhæves føl- gende forhold (Randers Kommune, notat D, p.3):

- Det har været positivt for samarbejdet, at der fra starten har været afsat midler til kvarterløftet i det kommunale budget, da konflikterne da i mindre grad kom til at handle om, hvorvidt der skulle findes midler i de enkelte forvaltninger (og dermed risikere, at der gik midler fra de "daglige" opga- ver).
- Samarbejdet mellem de forskellige forvaltninger har indimellem givet an- ledning til konflikter omkring ansvarsfordeling, finansiering med videre. For eksempel hvem, der havde ansvaret for de forskellige opgaver, ledel- sens prioritering af projektet, hvor stor indflydelse beboerne kunne få osv.
- For mange af de kommunale tovholdere har problemet været, at kvarter- løftsopgaverne kom ind oveni de daglige driftsopgaver – og hvis man i forvejen er presset tidsmæssigt, skaber det naturligvis frustration.

Af notat om den kommunale organisering og læring fremgår det, at der ik- ke er taget formelle beslutninger om, hvorvidt de kommunale erfaringer skal benyttes i fremtiden. Det forventes dog, at de indhøstede erfaringer i forhold til arbejdet med en helhedsorienteret indsatsform samt borgerinddragelse vil blive benyttet i et andet lignende projekt i Randers Kommune - Nordby pro- jektet. På nuværende tidspunkt er de tidligere kvarterløftmedarbejdere i Randers Kommune blevet benyttet som sparringspartnere i forbindelse med organiseringen af projektet. Den interviewede lokale kvarterløftmedarbejder i Randers Kommune mener, at de kommunale forvaltninger i løbet af de sid- ste år er blevet mere tværsektorielt orienteret. Det er en udvikling, som ikke alene kan henføres til de erfaringer, som forvaltningerne har indhøstet via

kvarterløftprojektet i Tøjhushaven. Medarbejderen mener således, at udviklingen mere skal ses som en generel 'trend' i Randers Kommune.

Ser man på, hvordan borgerne forholder sig til spørgsmålet om læring, det vil sige hvad de mener de dels har fået ud af at være engagerede i kvarterløftprojektet, dels hvad de mener om resultaterne af kvarterløftindsatsen, tegner der sig følgende billede. Tager man de positive erfaringer først handler det blandt andet om:

- at man har lært at stå sammen og opnå resultater på trods af konflikter,
- at stemningen i kvarteret har ændret sig fra at være negativ til at være positiv,
- at man har oplevet samarbejdet med Randers Kommune som lærerigt og godt, på trods af konflikter,
- at der er skabt et større fællesskab og flere relationer mellem borgerne.

De mere negative erfaringer omhandler især de føromtalt konflikter, der har eksisteret mellem borgerne internt. Men handler også om, at det især i starten har været svært for borgerne at gennemskue rammerne og mulighederne for indflydelse og kompetencefordeling mellem Randers Kommune og borgerne. Sidst men ikke mindst pegede borgerne på, at der er behov for flere aktive borgere, som i fremtiden vil være med til at sikre fortsættelsen af de aktiviteter, der er igangsat og udvikle nye.

### Arbejdsdelingsmodel

Når man ser på den organisationsmodel, der er valgt til videreførelse af indsatsen i Tøjhushaven kan man umiddelbart kalde modellen for en arbejdsdelingsmodel mellem Randers Kommune og borgerne i Tøjhushaven. Således er det borgerne i Tøjhushaven, via Tøjhushavekvarterets venner, som skal være drivkraften i videreførelsen af indsatsen. Randers Kommune har forpligtiget sig til at have ansvar for driften af og opfølgningen på endnu ikke afsluttede kvarterløftprojekter. Arbejdsdelingen består således i, at *ansvaret for styring og koordinering* af den fremtidige indsats ligger hos borgerne med mulighed for kommunal støtte, mens ansvaret for den gamle indsats ligger hos Randers Kommune.

Baggrunden for valget af denne model kan for det første ses i forhold til, hvordan samarbejdet mellem Randers Kommune og Tøjhushaven førhen har været organiseret. Der har således tidligt i kvarterløftperioden været etableret en forhandlet arbejdsdeling mellem kommune og borgerorganisationen Kvartellet om kvarterløftprojekter. Det er denne arbejdsdelingsmodel, som videreføres med etableringen af Tøjhushavens venner. Samtidig kan borgernes generelle engagement i kvarteret og tradition for at organisere lokale projekter, også inden kvarterløftprojektet blev igangsat, ses som en årsag til, at ansvaret for den videre udvikling af Tøjhushaven er placeret lokalt. For det andet skal valget af denne arbejdsdelingsmodel ses i forhold til tilbageværende problemstillinger i området. Som udgangspunkt kan man sige, at Tøjhushaven ikke har været kendetegnet ved store sociale problemstillinger. Derudover er de fleste igangsatte kvarterløftprojekter enten afsluttet eller godt på vej til at blive afsluttet. For de sidstnævnte har Randers Kommune udarbejdet plan over den nuværende og fremtidige driftsforankring. På denne baggrund kan man sige, at der ikke er store tilbageværende projekter og problemstillinger i Tøjhushaven, hvilket betyder at den fremtidige indsats, som Tøjhushaven venner i fremtiden skal varetage, overordnet set vil bestå i mindre projekter.

Den arbejdsdelingsmodel, der er valgt som forankringsstrategi i Tøjhushaven kan siges at være kendetegnet ved *lokalt ejerskab* og en høj grad af *motivation*. På nuværende tidspunkt kan man således sige, at følelsen af lokalt ejerskab i forhold til den nye beboerorganisation, samt motivationen til at fortsætte er tilstede. Dette skal ses i forhold til, at ønsket om at overtage den fremtidige styring og koordinering kommer fra borgerne selv. På sigt kan en ulempe ved denne arbejdsdelingsmodel være, at samarbejdet mellem bor-

gerne har været præget af forskellige typer af konflikter, som Randers Kommune har været med til at løse op for. Set i forhold til disse konflikter er det spørgsmålet, hvorvidt planerne om den kommunale *opbakning og opfølgning* på sigt er tilstrækkelige. Som det ser ud nu, er der intet fælles fora, hvor kommune og borgere kan mødes og gensidigt informere hinanden om problemer og i fællesskab finde løsninger.

## Ny styregruppe i Kolding

I Sydvest Kvarteret i Kolding Kommune har man valgt at etablere en ny styregruppe, som skal varetage styringen og koordineringen af den fremtidige indsats i kvarteret. Styregruppen bygger på et tæt samarbejde mellem kommune og borgere via partnerskaber. Ifølge den interviewede kvarterløft-koordinator skal etablering af styregruppen i første omgang ses i forhold til, at man fra den kommunale forvaltning mener, at der (stadig) er et behov for at samle og koordinere den fremtidige indsats. Dette behov skal blandt andet ses i relation til, at det lokale kvarterløftsekretariat førhen har fungeret som det koordinerende bindeled mellem de kommunale fagforvaltninger og borgergrupper omkring konkrete kvarterløftprojekter. Ligesom sekretariatet har sørget for at inddrage borgerne i projektformulering og projektopfølgning. Efter kvarterløftsekretariatets nedlæggelse ved kvarterløftperiodens udløb vil der ifølge koordinatoren stadig være behov for såvel en overordnet koordinering som støtte til borgergrupper (partnerskaber).

Nedsættelsen af styregruppen skal også ses i forhold til de tilbageværende problemstillinger i kvarteret. Kvarterløftprojektet i Sydvest Kvarteret indeholder både fysiske/tekniske og sociale projekter, hvilket blandt andet omfatter renovering og etablering af grønne områder, miljøtiltag samt projekter rettet mod nedbringelse af arbejdsløshed og misbrugsproblemer. Såvel den interviewede koordinator som de interviewede beboere giver udtryk for, at de fleste af problemstillingerne er på vej til at blive løst. De oplever, at der er sat en positiv udvikling i gang i kvarteret, som der er behov for at følge, koordinere og videreudvikle.

Med hensyn til problemstillinger er Sydvest Kvarteret ifølge den interviewede koordinator ikke kendetegnet ved store sociale problemer. De sociale problemer, som eksisterer, er primært rettet mod misbrugsproblemer, arbejdsløshed og kriminalitet, som især er koncentreret i kvarterets kommunale udlejningsejendomme. Ud over de her nævnte igangsatte projekter har et af formålene med kvarterløftprojektet i Sydvest Kvarteret også været, at styrke områdeidentiteten. Dette skal blandt andet ses i forhold til, at Sydvest Kvarteret består af blandede ejerformer: ældre villaer, nyere parcelhuse, kommunale udlejningsejendomme og større og mindre blokbyggerier, hvor der ikke førhen har været tradition for socialt og kulturelt samarbejde på tværs af ejerformer og beboere. Desuden havde området før kvarterløft heller ikke et navn, der indikerede at der var tale om et sammenhængende kvarter. Navnet 'Sydvest Kvarteret' er et resultat af en konkurrence afholdt blandt beboerne, hvor et områdenavn skulle findes. Ideen var at et sådant navn ville styrke beboerens tilknytningsforhold til kvarteret (<http://www.kvarterloeft.dk>), og ifølge såvel koordinatoren som de interviewede borgere er det lykkedes. I sammenhæng med målsætningen om en større tilknytning til kvarteret var der også en målsætning om at udbygge netværksrelationer mellem borgerne og generelt styrke borgerens deltagelse. De interviewede borgere oplever, at netværksrelationerne er styrket *internt* mellem de forskellige bebyggelser/ejerformer, hvorimod kontakten *mellem* bebyggelserne ikke (endnu) i samme grad er opnået.

Med hensyn til samarbejdet mellem borgere og kommune karakteriserer de interviewede borgere i dag dette som konstruktivt og generelt som godt. Dette har ikke været tilfældet for hele samarbejdsprocessen, således for-

tæller de interviewede borgere, at der i starten af kvarterløftperioden var en del utilfredshed med hensyn til kompetencefordelingen mellem kvarter og kommune. Utilfredsheden bundede ifølge borgerne i, at det var svært at gennemskue hvor meget kompetence og medbestemmelse, borgerne egentlig havde på deres kvarters udvikling. Dette problem blev delvist løst ved en større grad af information fra Kolding Kommune om dels hvilken grad af medbestemmelse borgeren kunne forvente, dels information om kommunens sagsbehandlingsprocedure i forhold til godkendelse og igangsætning af projekter.

Samarbejdet mellem borgerne om kvarterløftprojekter betegnes af de interviewede borgere som godt, men generelt efterlyser de interviewede borgere flere aktive og stabilt deltagende borgere til at videreføre de igangsatte projekter. I statusnotat udarbejdet af Kolding Kommune vurderes det, at der er ca. 40 borgere, som deltager aktivt i de forskellige kvarterløftprojekter, heraf er de fleste aktive i en etableret Kvarterhusforening (Kolding Kommune, 2001).

### **Styring og ansvar**

Det formelle ansvar for styring af den videre indsats i Sydvest Kvarteret er som sagt placeret i en nyetableret styregruppe, som skal koordinere den videre indsats via samarbejde og partnerskabsaftaler mellem Kolding Kommune og borgerne. Ifølge koordinatoren er forankringen af de enkelte projekter indtænkt allerede i projektformuleringsfasen, det vil sige meget tidligt i processen. Dog er den mere konkrete organisering samt fremtidige driftsmæssige forankring først blevet realiseret inden for det sidste år.

I statusnotat fra Kolding Kommune (2001) fremgår det, at formålet med og grundlaget for partnerskabsaftalerne blandt andet er (Kolding Kommune, 2001, p.19):

#### **Formål**

- Overtage de nuværende temagrupper opgaver og videreføre dem i en ny organisationsform.

#### **Grundlag**

- Der formuleres konkrete mål og målemetoder for opgaver omkring forskellige konkrete temaer.
- En gruppe borgere går sammen med en virksomhed, institution, forvaltningseenhed eller ligende om at løse en konkret opgave i Sydvest Kvarteret eller for Sydvest Kvarterets borgere.
- Nye partnerskaber kan etableres efter godkendelse i styregruppen. Indstilling om partnerskaber kan indsendes af enhver med tilknytning til Sydvest Kvarteret. Indstillingen sker i form af fremsendelse af forslag til kontrakt. Den permanente deltagerkreds skal fremgå af kontraktforslaget. Den permanente deltagerkreds skal sammensættes så bredt som muligt.

Også *formål og målsætninger* for den nye styregruppe er specificeret i statusnotat fra Kolding Kommune. Rent organisatorisk nedsættes styregruppen som et § 17 stk. 4 udvalg, der ifølge den kommunale styrelseslov er et udvalg, som kommunalbestyrelsen kan nedsætte til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for Kommunalbestyrelsen og/eller andre kommunale udvalg. Sammensætningen af styregruppen er bestemt til at bestå af medlemmer fra: Kolding Kommunes Byråd, Forvaltningsdirektionen samt et medlem fra hver temagruppe (partnerskab). Målsætning for Styregruppens arbejde er blandt andet at (Kolding Kommune, 2001, p.19):

- opsætte og prioritere de økonomiske, sociale og miljømæssige mål,
- sikre, at partnerskaberne arbejder inden for rammerne af den overordnede strategi,

- sikre, at der indsamles basisoplysninger, f.eks. statistikker og evalueringer,
- vurdere og kommentere alle enkeltprojekter og større beslutninger inden de sendes til politisk behandling,
- bidrage til afklaring af Koldings Kommunes behov for, eller ønsker om, direkte inddragelse af borgere/frivillige i Sydvest Kvarteret og hvilke kompetencer og ansvar, der kan uddelegeres,
- bistå ved opstarten af partnerskabsgrupper, herunder finansiering og indsamling af oplysninger og bistå med at definere partnerskabets mission og målsætning.

Ud over styregruppen har man i Kolding valgt at operere med et såkaldt 'Ideforum' hvis formål er, at *"skabe dialog og inspiration for partnerskaberne, foreninger, institutioner og kommunale forvaltninger, der arbejder i Sydvest Kvarteret"* (Kolding Kommune, 2001, p. 18). Dette tænkes gjort ved for eksempel at afholde fælles konferencer og møder efter behov. Desuden skal ideforum *"sikre informationsudveksling mellem kvarteret og kommunen og rejse spørgsmål af væsentlig interesse for kvarteret"* (ibid). Det forventes også at styregruppen udarbejder en "ny" kvarterplan, hvori forankringen af uafsluttede projekter og igangsætning af nye projekter følges og specificeres: *"Det forudsættes, at der fortsat udarbejdes en overordnet plan for kvarteret som integrerer partnerskabernes målsætninger med sektorplanlægningen i de enkelte forvaltninger"* (Kolding Kommune, 2001, p.28).

Hvis man ser på den kommunale opbakning til den videre indsats i Sydvest Kvarteret kan man for det første sige, at denne ligger i de administrative rammer for styregruppen samt sammensætningen af styregruppens medlemmer. Styregruppens er således nedsat som et formelt (kommunalt) udvalg (§ 17 stk. 4 udvalg), og gruppens medlemmer udgør – ud over repræsentanter fra partnerskaberne - af repræsentanter fra såvel det politiske som administrative niveau i Kolding Kommune. Derudover er en af målsætningerne for styregruppens virke, at gruppen skal bistå nye og etablerede partnerskaber i det videre arbejde (bl.a. finansiering og målsætningsformulering). For det andet kan den kommunale opbakning også ses i forhold til ansættelsen af en forankrings-konsulent i en toårig periode (2002 og 2003). Konsulentens primære opgave er *"at fungere som sparringspartner og supervisor i forhold til partnerskabernes etablering og funktion"* (Kolding Kommune, 2001, p.24), således at partnerskaberne bliver "selvkørende" *"i løbet af 2001 med hensyn til referater, mødeindkaldelser, mødeafvikling m.v."* (ibid). Desuden er konsulentens opgave også at opbygge og styrke samarbejdet mellem de kommunale forvaltninger og partnerskaber. Denne styrkelse skal blandt andet ske ved at synliggøre ansvars- og kompetencefordelingen mellem parterne samt *"implementere partnerskaber som en ny arbejdsform i de kommunale forvaltninger"* (ibid).

### **Lokalt ejerskab/lokalt partnerskab**

I Sydvest Kvarteret har man valgt at omdanne temagrupperne (borgergrupper organiseret omkring projektemaer) til partnerskaber. Som nævnt tidligere efterlyser de interviewede borgere flere aktivt deltagende borgere, og også Kolding Kommune er opmærksom på, at der er problemer med at fastholde et højt beboerengagement. Således skal dannelsen af partnerskaber ifølge Kolding Kommune ses i forhold til at *"med omdannelsen af temagrupper til partnerskaber med konkrete mål og opgaver er det håbet, at det bliver mere synligt for beboerne hvad omfanget af en opgave kan være, og at deltagelse i projektet ikke nødvendigvis behøver at være en ugentlig opgave"* (Kolding Kommune, 2001, p.13). Med etablering af partnerskaber søger man således at skabe en struktur, som er overkommelig for borgerne.

Diskussionerne omkring partnerskaberne og den fremtidige forankringsstrategi tog sin begyndelse med udsendelse af et spørgeskema til de daværende temagrupper, som blev bedt om at planlægge *"hvilke problemer/emner*



*partnerskabet vil arbejde med, hvem bør inddrages, hvordan det skal etableres og hvordan partnerskabet bør fungere*" (Kolding Kommune, 2000). Resultatet fra spørgeskemaundersøgelsen dannede udgangspunkt for diskussionerne af forankring på en efterfølgende borgerkonference, hvor det blev besluttet at nedsætte en såkaldt exit-gruppe bestående af borgere, politikere og kommunale embedsmænd. Dette udvalg har efterfølgende stået for de overordnede diskussioner om og målsætninger for såvel styregruppe som for partnerskaber. Som inspiration for gruppens arbejde blev der foretaget en studietur til lignende projekter i Skotland, og generelt har kvarterløftprojektets forankringsdiskussioner været inspireret af Young & Leonardsens (2000) paper om exit-strategier. Ligesom der har været anvendt konsulentbistand fra 'Scottish Homes' i forhold til tilrettelæggelsen og udarbejdelsen af Sydvest Kvarterets forankringsplan.

Som sagt overgår de temagrupper, som blev etableret i forbindelse med kvarterløftprojektet til partnerskaber. Det vil blandt andet sige, at de nuværende temagrupper indgår i en partnerskabsaftale med en relevant fagforvaltning afhængig af det konkrete projekt. De interviewede borgeres holdning til såvel styregruppe som indgåelsen af partnerskaber var lidt forskellige. En holdning var, at der med indgåelsen af partnerskaber med fagforvaltninger var en fare for, at forvaltningen overtog hele styringen af projektet, og at borgeren dermed vil miste noget af deres indflydelse. En anden holdning, var, at den nye styregruppe og indgåelsen af partnerskaber med fagforvaltningerne ville sikre den nødvendige støtte og hjælp til det videre arbejde. Det er indtrykket, at borgerne har oplevet processen omkring etablering af forankringsstrategien som god. Især de borgere, som har været med i den såkaldte "exit-gruppe" oplever, at borgernes ønsker er blevet tilgodeset i forankringsstrategien. En borger efterlyser dog samtidig en tidligere udmelding fra Kolding Kommune angående såvel den fremtidig kommunale støtte samt organisering af den videre indsats i kvarteret.

### **Drift og økonomi**

Også Kolding Kommunes statusnotat indeholder tidsplan og økonomi, opfyldelse af mål og succeskriterier, samt organisatorisk og driftsmæssig forankring i relation til de enkelte projekter. I notatet specificeres hvilke projekter, der forankres som en partnerskabsaftale mellem Kolding Kommune og forhenværende temagruppe. Der er afsat kommunale driftsmidler til samtlige uafsluttede og/eller varige projekter. Som eksempel kan blandt andet nævnes projektet omkring "Eksisterende grønne områder og legepladser", hvor Kolding Kommune er ansvarlig for den fremtidige vedligeholdelse, og der udarbejdes en partnerskabsaftale mellem kommunen og partnerskabet "Den grønne linie". Andre mindre projekter overgår helt til rene borgerpartnerskaber uden en kommunal deltagelse, for eksempel "Grundlovsarrangementet", som indgår partnerskab med forhenværende temagruppe "Kultur og fritid".

Kolding Kommune har afsat 200.000 kr. som startkapital for styregruppen. Bevillingen kan søges af partnerskaberne til dækning af udgifter vedrørende mindre aktiviteter og møder. Bevillingen administreres af Kolding Kommune (Kulturdirektøren). Desuden fremgår det af statusnotat at *"det forudsættes at personale og projekter finansieres inden for eksisterende budgetter eller via bevillinger til det enkelte projekt. Disse bevillinger kan komme fra Byrådet, men det forventes, at de i stor udstrækning skaffes via fonde og eksterne samarbejdspartnere"* (Kolding Kommune, 2001, p.20). Det er blandt andet styregruppen, som i fremtiden skal hjælpe partnerskaberne med at søge fondsbevillinger til projekter og aktiviteter<sup>7</sup>.

### **Opfølgning og læring**

Til sikring af opfølgningen på den fremtidige indsats i Sydvest Kvarteret samt erfaringsopsamling vedrørende den læring, såvel borgere som Kolding

<sup>7</sup> Kolding Kommune har afholdt kurser i "fundraising" for aktive borgere.

Kommune har været igennem, forventes der at blive gennemført *"Evaluering og perspektivering af Kolding Kommunes erfaringer med udviklingen af partnerskaber i Sydvest Kvarteret"* (Kolding Kommune, 2001, p.27).

Ud over ønsket om at gennemføre en evaluering kan man sige, at ansvaret for den daglige opfølgning på etablerede og nyetablerede partnerskaber ligger hos styregruppen, blandt andet ved at sikre, at partnerskaberne arbejder inden for rammerne af en overordnet og koordineret strategi. Opfølgningsperspektivet kan også ses i Ideforum, hvor målsætningen for forummet blandt andet er, at diskutere kvarterets udvikling.

Opfølgningen på partnerskabsudviklingen, og også sikring af især den læring den kommunale forvaltning har opnået, er desuden en af opgaverne for forankringskonsulenten. Baggrunden for at ansætte en konsulent er således – udover at støtte partnerskaberne – at konsulenten skal bistå med at (Kolding Kommune, 2001, p.24):

- synliggøre alle aktørernes opgaver og ansvar i partnerskaberne således at forventninger og kompetenceforhold fastslås,
- at implementere partnerskaber som en ny arbejdsform i de kommunale forvaltninger,
- at fastholde engagement og ansvar for opgaveløsning hos såvel de deltagende borgere som kommunale medarbejdere.

Disse opgaver mener Kolding Kommune er nødvendige set i forhold til, at *"de kommunale medarbejdere har været inddraget ad hoc i forbindelse med konkrete projekter, men de har generelt set ikke være en integreret del af det samlede projekt"* (Kolding Kommune, 2001, p.23). Og set i et forankringsperspektiv mener Kolding Kommune, at der stadig være behov for, at de kommunale medarbejdere fastholder et engagement i såvel gamle som nye projekter.

Udover forankringskonsulentens opgaver har de kommunale forvaltninger, som har været involveret i kvarterløftprojektet, fået til opgave at beskrive deres erfaringer med arbejdet. I statusnotat fra Kolding Kommune (2001) er de foreløbige erfaringer samt anbefalinger opsamlet. Disse er blandt andet:

- Beboerne troede fra starten, at der var større frihedsgrader i disponeringen af de tildelte midler. *Anbefaling:* Vigtigt helt fra begyndelsen med klare rammer for indflydelse.
- Vigtigt med bred opbakning og opmærksomhed omkring projektet fra såvel beboerne som forvaltningerne og byråd. Arbejdsmetoder i de enkelte kulturer kan utilsigtet få en bremsende effekt på processen og skabe usikkerhed og faldende engagement. *Anbefaling:* Vedligehold dialog med baglandet, fx i form af hyppige borgermøder, orientering til hele byrådet min. én gang årligt, inddragelse af forvaltningerne tidligt i projektet således at alle har det fornødne kendskab til projektet og projektets arbejdsmetoder. Uddannelse af de involverede i projektleddelse og projektdeltagelse kan anbefales.

Desuden fremhæves også erfaringer i forhold til formen på borgerinddragelse. Som sagt viser disse erfaringer, at det har været og er svært at fastholde beboerens deltagelse og engagement. I erfaringer angående borgerdeltagelse skrives der i Statusnotat fra Kolding Kommune, at ikke alle borgere har interesse og tid til at engagere sig i de overordnede forhandlinger og diskussioner om for eksempel organisationsstruktur og koordinering. Nogle borgere vil hellere deltage i praktiske afvikling af arrangementer. På denne baggrund mener Kolding Kommune som førnævnt, at en af de væsentligste opgaver i forbindelse med opbygning af de fremtidige partnerskabsrelationer er at *"opstille rammer og muligheder for at den enkelte borger kan vælge indsatsområde og omfang af engagement"* (Kolding Kommune, 2001, p.29).

## § 17, stk. 4 model

Den valgte organisationsmodel til videreførelse af indsatsen i Sydvest Kvarteret bygger umiddelbart på en *fælles opgavevaretagelse* og ansvarsfordeling mellem kommune og borgere. Således er *ansvaret for den overordnede styring og koordinering* placeret i en nyetableret styregruppe, som koordiner videreførelsen af indsatsen via etablering af partnerskaber og partnerskabsaftaler mellem borgergrupper samt mellem borgergrupper og kommune.

Valget af denne model skal blandt andet ses i forhold til, at de tilbageværende problemstillinger i kvarteret ikke så meget handler om uløste problemer, men mere handler om at sikre en videre koordineret indsats af de allerede opnåede resultater. Det handler især om at styrke borgerdeltagelsen og fastholde borgernes engagement via etablering og udvikling af partnerskaber mellem de tidligere temagrupper og mellem borgerne og Kolding Kommune. Det handler også om at styrke og videreudvikle det kommunale administrative og politiske engagement og læreprocesser, hvilket både styregruppens sammensætning samt nedsættelsen af styregruppen som et formelt kommunalt udvalg kan ses som et udtryk for. På denne måde kan man sige, at den valgte forankringsmodel kan ses som en udnyttelse og forankring af den læring, som de kommunale fagforvaltninger har været igennem i forhold til tværsektorielt samarbejde samt borgerinddragelse. Ydermere søges forankringen af læreprocesser samt udvikling af partnerskaber sikret via en kommunal ansat forankringskonsulent, som i en toårig periode dels skal hjælpe og vejlede partnerskaberne til at blive "selvbærende", dels skal medvirke til at implementere et tværsektorielt samarbejde som en ny arbejdsform i de kommunale forvaltninger. Sidst men ikke mindst kan den valgte model også ses som en måde at udbygge de etablerede netværksrelationer mellem borgerne således, at de ikke kun dækker relationer mellem borgere i de forskellige boligafdelinger, men også rækker ud over afdelingerne.

## Byudviklingsforum i Kongens Enghave

Omstændighederne omkring etablering af forankringsstrategier i Kongens Enghave (i Københavns Kommune) adskiller sig fra de to andre gennemgåede kvarterløftprojekter. For det første, er kvarterløftprojektet i Kongens Enghave forlænget med to år, det vil sige at kvarterløftindsatsen formelt set først slutter ved udgangen af 2003. Denne forlængelse skal ses i forhold til, at kvarterløftprojektet i Kongens Enghave indeholder mange større fysiske projekter (blandt andet renovering af bygninger og pladser samt trafikplanlægning med en lang tidshorison). For det andet, adskiller kvarterløftprojektet sig også i forhold til organisatoriske rammer, hvilket skal ses i forhold til, at Kongens Enghave indtil 2001 var en del af Københavns Kommunes bydelsforsøg. Bydelen Kongens Enghave har således indtil 2001 været administreret af et lokalt bydelsråd. Dette bydelsråd (og bydelsadministration) har spillet en central rolle for organiseringen af kvarterløftindsatsen i Kongens Enghave, og kvarterløftprojektet har fungeret som en integreret del af Bydelsrådets arbejds- og ansvarsfelt.

Ifølge den interviewede koordinator har bydelsrådet bevirket, at Kongens Enghave har fungeret som "en kommune i Københavns Kommune", hvor mange af beslutningerne om kvarterløftprojekter er blevet taget og organiseret lokalt. Denne form for lokal autonomi har ifølge koordinatoren bevirket, at kvarterløftprocessen i Kongens Enghave har haft en fleksibel og gennemsikkelig beslutningsstruktur, som har været gavnligt i forhold til borgerinddragelsen.

I slutningen af 2000 var udvidelsen af Københavns Kommunes bydelsforsøg til afstemning blandt Københavns Kommunes borgere, og resultatet blev et nej til udvidelse af forsøget. Det endte umiddelbart efter med en beslutning i borgerrepræsentationen om at stoppe forsøget med de fire forsøgsby-

dele. Nedlæggelsen af bydelsrådet i Kongens Enghave har konsekvenser for kvarterløftets videreførelse og forankring, og der arbejdes på nuværende tidspunkt med en større organisatorisk omorganisering. Denne omorganisering spiller sammen med forlængelsen af kvarterløftperioden naturligt nok en rolle i forhold til planlægningen og organiseringen af den fremtidige indsats i bydelen.

Omorganisering spiller også ind i forhold til de interviewede borgeres holdning til den fremtidige forankring og fortsættelse af indsatsen i deres bydel. Således udtrykte borgerne en vis skepsis i forhold til, hvorvidt samtlige projekter vil kunne sikres overlevelse uden bydelsrådet. Også det fremtidige samarbejde med Københavns Kommune var borgerne lidt usikre på. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med, at borgerne generelt ikke har mange erfaringer i forhold til samarbejde med Københavns Kommune, idet bydelsrådet har fungeret som den daglig samarbejdspartner.

I forhold til de tilbageværende problemstillinger i bydelen er der som sagt en del fysiske problemer tilbage. Ifølge koordinatorens opfattelse er bydelen, når man ser på de socio-økonomiske data, en socialt belastet bydel, blandt andet bor der en del psykisk syge. Samtidig understreger koordinatoren, at bydelen også er kendetegnet ved at have mange (menneskelige) ressourcer, som blandt andet kommer til udtryk ved mange aktivt deltagende borgere. Koordinatoren såvel som de interviewede borgere mener, at man på nuværende tidspunkt har opnået gode resultater via kvarterløftindsatsen, men at der stadig er en del forhold, som kræver en stadig og langsigtet indsats. Målsætningerne for kvarterløftprojektet i Kongens Enghave har været (og er stadig) centreret om blandt andet borgerinddragelse og udvikling af samarbejdsmodeller mellem borgere og kommune, øget beskræftigelse samt en lokal trafikplanlægning. Borgerne og koordinatoren mener, at borgerinddragelsen generelt har været høj, at man har formået at danne forskellige og tværgående typer af partnerskaber mellem borgergrupper og lokale organisationer og institutioner. Dette skal ifølge både koordinator og borgere ses i sammenhæng med den høje grad af lokal organisering, som er blevet styrket ved kvarterløftprocessens integration i bydelsrådet. Også ledigheden blandt bydelens borgere, mener koordinatoren, er faldende. I denne forbindelse er der blandt andet indgået et virksomhedssamarbejde mellem lokale virksomheder og et lokalt jobhus om at kvalificere bydelens ledige til virksomhedernes efterspørgselskrav. Med hensyn til en lokal trafikplan er der stadig lang vej, hvilket blandt andet skal ses i forhold til, at de trafikale problemstillinger ikke kan løses inden for bydelens rammer. Koordinatoren fremhæver her nødvendigheden af at ikke kun se de trafikale problemer som et problem for bydelen, men som et problem, der kun kan løses ved at se bydelens trafikale problemer i sammenhæng med en overordnet kommunal og regional trafikplanlægning.

### **Styring og ansvar**

I Kongens Enghave har man tidligt i kvarterløftprocessen diskuteret, hvordan man konkret skulle sikre forankringen af indsatsen. Indtil afstemningen om Bydelsrådene i Københavns Kommune var bydelens forankringsstrategi centreret om den lokale bydelsadministration, hvor der tidligt blev lagt vægt på at integrere kvarterløftprojekterne i administrationen således, at det lokale ejerskab, den fremtidige driftsmæssige forankring samt en langsigtet strategi for bydelen kunne sikres. Da man i 1999 erfarede, at bydelsforsøget måske ikke skulle fortsætte, begyndte man (borgere, det lokale kvarterløftsekretariat, lokale bydelspolitikere og embedsmænd i bydelsadministrationen) at diskutere to nye forankringsstrategier (Kongens Enghave, 2001). Fællestrækket for de to planer var: *"individuelle planer for hvert projekt, status for hvilke projekter, der skulle fortsætte, og hvilke der skulle droppes, sikring af finansiering og organisering af de projekter, der skulle fortsætte"* (Kongens Enghave, 2001, p.24). Organisatorisk tog de to strategier udgangspunkt i dels en strategi, hvor bydelsrådet og administrationen stadig bibeholdt det overord-

nede koordinerende ansvar, men hvor også andre partnere skulle indgå, blandt andet lokale erhvervsvirksomheder. Den anden strategi tog udgangspunkt i, at bydelsrådet ville blive nedlagt, og at der i stedet skulle etableres et Byudviklingsforum med en bred sammensætning af de vigtigste lokale og centrale (Københavns Kommune) aktører.

Da nedlæggelsen af bydelsrådene blev en realitet, lagde man kræfter i at udvikle et lokalt byudviklingsforum. Ønsket var, at forummet skulle være et (Kongens Enghave, 2001, p. 25):

- strategisk forum bestående af alle vigtige interessenter i lokalområdet,
- forum, som kan tage nye initiativer og kan afslutte eksisterende,
- forum, som kan følge udviklingen og måle succesen,
- forum, som kan revidere kvarterplanen.

Diskussionerne om forummet tog sit udgangspunkt i et scenarieværksted *"med deltagelse af borgere, politikere fra bydelsrådet og embedsmænd fra både lokal og centralforvaltningen. Resultaterne blev anvendt som diskussionsgrundlag på i alt 16 dialogmøder med en bred kreds af interessenter i lokalområdet og lokaladministrationen"* (Kongens Enghave, 2001, p.25).

Ifølge koordinatoren var det ønsket at etablere en ramme for det fremtidige samarbejde med Københavns Kommune, som blandt andet skulle omfatte udarbejdelse og indgåelse af samarbejdsaftaler mellem bydelen og Københavns Kommune omkring den fremtidige indsats i bydelen: *"aftalen skulle indeholde aftaler om handlingsplaner, succeskriterier, finansieringsplaner og tidsplaner"* (Kongens Enghave, 2001, p.25). Formålet med aftalen var ifølge koordinatoren også at bibeholde Københavns Kommunes bevilgning i forhold til bydelens udviklingsbehov, således at man havde mulighed for at sætte ind, hvis der i fremtiden opstod problemer.

Man ønskede også en aftale med Københavns Kommune om, at borgerne ville blive hørt i forhold til fysisk planlægning og omlægning af service i bydelen. Københavns Kommune har midlertidig anbefalet at *"spørgsmålene om kontrakt og høring bliver lagt i et særligt udvalg, som vil tage stilling til nærdemokratiske spørgsmål i hele kommunen"* (Kongens Enghave, 2001, p. 25). På nuværende tidspunkt er det således uklart, hvordan et mere formaliseret samarbejde mellem Kongens Enghave og Københavns Kommune i fremtiden skal organiseres og forankres.

Byudviklingsforummets sammensætning skal bestå af repræsentanter fra partnerskaberne, det vil sige borgere, lokale institutioner og kommunale repræsentanter. I de næste år skal den endelige organisering af og specifikke formål med Byudviklingsforummet, herunder samarbejdet med Københavns Kommune samt forankringsstrategi for forummet, udvikles.

I lighed med kvarterløftprojektet i Sydvest Kvarteret har kvarterløftprojektet i Kongens Enghave været inspireret og gjort brug af erfaringer fra Skotland (Scotties Homes). Raymond Young har således fungeret som konsulent og sparringspartner for det lokale kvarterløftsekretariat i forbindelse med blandt andet udviklingen og organisering af partnerskaber og forankringsstrategier. Således har blandt andet den lokale koordinator - Lykke Leonardsen – udarbejdet det notat om forankringsstrategier, som er brugt i denne rapport's indledende kapitel 1. Den partnerskabsmodel som kvarterløftprojektet i Kongens Enghave er bygget op omkring, har ifølge statusnotat for Kongens Enghave sigtet på: *"at sikre en koordinering og "et fælles fodslag" sammen med vores samarbejdspartnere – hvad enten det handler om lokal boligpolitik (som fx boligpartnerskabet) eller affaldssortering"* (Kongens Enghave, 2001, p. 23). Partnerskaberne består, lige som i Sydvest Kvarteret, af borgergrupper, lokale institutioner og bydelsadministration/centraladministration (Københavns Kommunes fagforvaltninger), der samarbejder omkring konkrete projekter. Som eksempel på sådanne partnerskaber kan nævnes Boligpartnerskabet, som består af de forskellige lokale boligorganisationer og kommunale afdelinger, som arbejder med boligspørgsmål i bydelen. Boligpartnerskabets formål har været og er stadig at *"opnå en fælles*

*holdning til fremtidens lokale boligpolitik – og fælles fremtidige handlingsplaner” (Kongens Enghave, 2001, p. 8). Et af resultaterne af partnerskabets arbejde har ifølge statusnotat, 2001, været udvikling af en fælles holdning mellem lokale (borgere) og centrale (Københavns Kommune) aktører til boligpolitikken i området.*

### **Lokalt ejerskab/lokalt partnerskab**

Som sagt udspringer ønsket om et Byudviklingsforum fra borgere, lokalpolitikere og andre lokale interessenter. Man ønskede at bibeholde og udvikle de allerede etablerede samarbejdsrelationer og partnerskaber mellem de forskellige lokale interessenter og aktører, blandt andet samarbejdet med de lokale virksomheder, lokale offentlige institutioner samt borgerorganisationer og borgergrupper.

På de førnævnte dialogmøder mellem borgere og embedsmænd blev organisering af borgerinddragelse i forummet diskuteret, og der blev valgt to modeller som blev præsenteret for Københavns Kommune: en partnerskabsmodel og en tillidsmandsmodel. Diskussionerne gik på, hvorvidt borgerinddragelsen i den fremtidige indsats skulle hvile på et repræsentativt nærdemokrati (tillidsmandsmodel) eller tage udgangspunkt i det etablerede samarbejde og samspil mellem de organisationer, der allerede eksisterede i bydelen som blandt andet boligorganisationer, skolebestyrelser, medborgerhusbestyrelser og bibliotek (partnerskabsmodel). De forhold, som blev diskuteret i forhold til de to modeller var blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt der var tilstrækkelige med frivillige kræfter i bydelen til at realisere tillidsmandsmodellen især set i forhold til, at arbejdet ville forpligtige i en længere årrække (Kongens Enghave, 2001). I partnerskabsmodellen kunne man udnytte kræfterne i de forskellige organisationer, som allerede var engagerede i kvarterløftprocessen. Samtidig var borgerinddragelsen garanteret gennem det brede, demokratiske fundament, som disse organisationer byggede på.

Enden på disse diskussioner blev, at kvarterløftprojektets daværende styregruppe pegede på tillidsmandsmodellen som nummer et og partnerskabsmodellen som nummer to. Styregruppens beslutning dannede herefter baggrund for instilling til Københavns Kommune, som pegede på partnerskabsmodellen som den fremtidig drivkraft for indsatsen i bydelen.

På trods af, den interviewede koordinator ikke er helt tilfreds med, at Københavns Kommune ikke har villet indgå samarbejdsaftaler, vurderer koordinatoren, at fundamentet for Byudviklingsforummet sikrer og tilgodeser borgerens engagement i deres bydel og deres medindflydelse. Denne holdning støttes af de interviewede beboere, som oplever, at det nye Byudviklingsforum allerede på nuværende tidspunkt har en legitim status som det styrende og koordinerende led efter kvarterløftperiodens afslutning. Borgerne mener således, at såvel Byudviklingsforummet som de etablerede partnerskaber vil leve videre og sikre medbestemmelse og indflydelse på bydelens udvikling.

### **Drift og økonomi**

Som sagt er årsagen til kvarterløftprojektets forlængelse med to år, at projektet indeholder en række fysiske projekter med en lang tidshorison. Det handler især om indsatsområderne ”Trafik” og ”Boliger og Borgere”, blandt andet trafikplaner for hele bydelen samt byfornyelse af boliger. I Statusnotat fra Kongens Enghave, 2001, fremgår status for de enkelte projekter vedrørende økonomi, tidsplaner og forankring. Generelt glæder det, at projekterne forventes at blive forankret i partnerskaber, som for eksempel i det før nævnte Boligpartnerskab, hvor den borgergruppe, som har arbejdet med projektet indgår i partnerskab med relevante samarbejdspartnere om videreførelse og driftsmæssig forankring af projektet. Disse samarbejdspartnere er som nævnt blandt andet lokale institutioner som folkeskoler, lokalcentret og bibliotek, renovationsfirmaet R98 og Københavns Kommune. Baggrund for denne driftsmæssige forankringsmodel skal ifølge statusnotat, 2001, ses i

forhold til, at samtidig med at forankringen af enkeltprojekterne afklares "*sikrer vi den langsigtede strategiske forankring gennem etablering af partnerskaber mellem kommune, lokalområde og andre interessenter*" (Kongens Enghave, 2001, p.26)

### **Opfølgning og læring**

Der er ikke endnu taget konkret stilling til, hvordan opfølgningen af kvarterløftindsatsen skal tilrettelægges, hvilke igen skal ses i forhold til forlængelsen af kvarterløftperioden. Dette spørgsmål om opfølgning ligger således implicit i udviklingen af Byudviklingsforummets videre arbejde med afklaring af organisering og samarbejde med partnerskaber. Ønsket var som sagt at indgå samarbejdsaftale med Københavns Kommune omkring handlings-, finansierings- og tidsplaner for den fremtidige indsats, men det er som sagt stadig uafklaret, hvordan og hvorvidt Københavns Kommune ønsker at indgå sådanne aftaler.

Med hensyn til spørgsmålet om læring, så er der i statusnotat, 2001, fra Kongens Enghave opridset erfaringer med borgerinddragelse og samarbejde med den kommunale forvaltning. I forhold til borgerinddragelsen nævnes følgende forhold:

#### **Idealer for borgerinddragelse**

Ideal: Jo mere borgerne inddrages i udviklingen og realiseringen af kvarterløftprojekterne, jo bedre. Dette ideal problematiseres således i statusnotatet: "*[...] der kan stilles spørgsmålstegn ved, om et sådan ideal overhovedet kan realiseres eller er relevant i kvarterløftregi. Set fra den enkelte borgers synsvinkel ville det medføre, at man skulle forpligtige sig til kvarterløftarbejde i et omfang, de færreste kan eller vil forpligtige sig til [...]. Den organisationsform og den forpligtigelse, der præger kvarterløftarbejdet, har i første række tiltrukket den type af borgere, for hvem det frivillige arbejde er en livsform*". (Kongens Enghave, 2001, p.17).

#### **Forskellige forventninger blandt borgerne**

Her opridses tre deltagelsesformer, og de forventninger, som borgerne på baggrund af deltagelse har til kvarterløftprojektet (Kongens Enghave, 2001, pp. 17-18):

- Organisationsfolk, som er vant til kompetence i for eksempel afdelingsbestyrelsesarbejde eller menighedsråd "*de vil typisk se deres egen rolle som dem, der formulerer projektidéen og efterfølgende præger realiseringen og drift af projektet i et klart beskrevet samspil med de professionelle i kvarterløft og forvaltning*".
- Græsrodder, som typisk foretrækker at arbejde "*inden for en flad struktur, hvor de både ser sig selv som dem, der formulerer projektidéen, men også selv varetager realiseringen af drift af projektet*".
- Interesse-borgere, "*der brænder for ideen, f.eks. en daghøjskole eller en busforening, og gerne vil hurtigt i gang; hvis ikke det er muligt at realisere ideen f.eks. på grund af manglende bevilling eller lange tidshorisonter, vil de typisk finde andre fora, hvor de kan realisere deres interesse sammen med meningsfæller*".

Erfaringer fra samarbejde mellem bydelen og de kommunale forvaltninger afspejler, at man i Kongens Enghave har samarbejdet med både en lokal bydelsadministration og en central kommunal forvaltning – Københavns Kommune. Bydelsforsøget i Københavns Kommune startede et halvt år før kvarterløftprojektet i Kongens Enghave, og det har været to store, nye projekter at forhold sig til. Ifølge Statusnotat har der været en del samarbejdsproblemer mellem bydelsadministrationen og de centrale forvaltninger i Københavns Kommune, som har haft en afsmittende effekt på kvarterløftprojektets samarbejde med Københavns Kommune. Nogle af de erfaringer, der peges på i statusnotatet er følgende (Kongens Enghave, 2001, p. 22):

- En klar ansvars- og rollefordeling. Man skal vide, hvem der skal gøre hvad både i forhold til projektudvikling og driftopgaver så som økonomi-opfølgning. Denne ansvarsfordeling skal være aftalt på forhånd evt. i en klar kontrakt.
- Projektstyring. Det er vigtigt, at man i samarbejdet får afklaret de forskellige faser i projektet – og opstiller retningslinier for, hvornår et projekt går fra den ene fase til den anden.
- Planer skal overholdes, og der skal være en god forklaring på ændrede planer, og man må åbent tage ansvar for disse ændringer.

Den generelle konklusion på erfaringer med samarbejdet med de forskellige lokale og centrale kommunale niveauer samt erfaringer med borgerinddragelser er, at det er en konstant læreproces, som kræver en kontinuerlig udvikling af metoder. Som der skrives i statusnotat, så er det svært at pege på én fast model for samarbejde med og mellem det kommunale og lokale niveau, men det er nødvendigt, at løsningerne tager udgangspunkt i det lokale område, de lokale samarbejdspartnere og det projekt, der samarbejdes om.

Ser man på de erfaringer, som de interviewede borgerne har indhøstet ved at være aktivt engagerede i kvarterløftprojektet, peges der blandt andet på følgende forhold:

- Forskellige grænser mellem beboerforeninger og beboergrupper er blevet brudt ned, man samarbejder i stedet for at konkurrere.
- Processen omkring organiseringen af og diskussionerne om forskellige projekter har været lige så vigtige, som de konkrete projekteresultater.
- Folk er 'vokset' ved at se, at deres ideer og arbejde har resulteret i konkrete tiltag.
- Kvarterløft har generelt set haft en stor betydning for det sociale liv i bydelen, man taler for eksempel mere sammen og har lært hinanden bedre at kende.
- Københavns Kommune har generelt virket fjern på grund af bydelsrådet.

### Udviklingsmodel

På mange måder kan man sige, at strategien for videreførelsen af indsatsen i Kongens Enghave ligner forankringsmodellen i Sydvest Kvarteret blandt andet i forhold til fokus på partnerskaber mellem kommune og lokalområde. Der er dog den væsentlige forskel, at forankringsmodellen i Sydvest Kvarteret er kommunalt politisk og administrativt forankret. Udviklingsmodellen i Kongens Enghave mangler (på nuværende tidspunkt) denne kommunale forankring. Til gengæld er udviklingsmodellen karakteriseret ved en høj grad af lokal forankring, hvilket til dels skal ses i forhold til den rolle, som bydelsrådets har spillet. Desuden er en af målsætningerne for kvarterløftprojektet i Kongens Enghave at udvikle nye modeller for samarbejdet mellem borgere og kommune, hvilket også kan ses afspejlet i etableringen af et byudviklingsforum.

Kvarterløftprojektet i bydelen har som sagt siden begyndelsen været en integreret del af bydelsrådet, og dermed har beslutninger om udviklingsstrategier for bydelen i høj grad hvilet på lokale beslutninger. Dette har bevirket, at de tidligt formulerede strategier for forankring også har været bundet op om bydelsrådet. Integrationen af kvarterløft og Bydelsråd har også bevirket, at tilrettelæggelsen og organiseringen af kvarterløftindsatsen har inddraget mange forskellige lokale partnere. Blandt andet offentlige og private institutioner som for eksempel det lokale socialcenter, bibliotek, skolebestyrelser, boligforeninger og lokale virksomheder. Disse partnerskaber skal ses i relation til de sammensatte sociale og fysiske problemstillinger, som har været udgangspunktet for kvarterløftindsatsen og er problemstillinger, som stadig præger bydelen, på trods af de allerede opnåede resultater. Set i forhold til de tilbageværende problemstillinger i bydelen vil der stadig være behov for at styrke og videreudvikle disse partnerskaber, og det er det



man søger at sikre i et bredt sammensat byudviklingsforum med deltagelse af relevante interessenter samt etablering af partnerskaber. Det er også i dette lys ønsket om at indgå bindende samarbejdsaftaler med Københavns Kommune om den fremtidige udvikling af bydelen skal ses. Samtidig skal ønsket om samarbejdsaftaler med Københavns Kommune også ses i forhold til de tilbageværende problemstillinger i bydelen. Der er således stadig en række problemer tilbage i bydelen, hvis løsning dels kræver et samarbejde med Københavns Kommune, dels kræver, at Københavns Kommune tænker den fremtidige udvikling i bydelen i forhold til hele byens udvikling.

# Litteratur

Byudvalget. (1996). *Kravspecifikation vedrørende kvarterløft-modelprojekter*. København.

Dansk Flygtningehjælp. (2000a). *Partnership with local partners (DRC policy)* [Tool book]. København. Internt dokument.

Dansk Flygtningehjælp. (2000b). *Sustainability and exit strategy* [Tool book]. København. Internt dokument.

Engberg, L. A., Bayer, S., & Tarnø, C. S. (2000). *Konsensusstyring i kvarterløft: Kommunens erfaringer med organiseringen af kvarterløft* (By og Byg Resultater 002). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Fløe Bækklund, R. (Uden år). *Forankringsstrategi for kvarterløft*. Arbejdsnotat. København: Statens Sekretariat for Kvarterløft. Lokaliseret 20020122 på: [www.kvarterloeft.dk/nyt/nyheder/forankring/forankring\\_baekklund.htm](http://www.kvarterloeft.dk/nyt/nyheder/forankring/forankring_baekklund.htm)

Fordham, G. (1995). *Made to last: Creating sustainable neighbourhood and estate regeneration*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Fordham, G. (2000). *The groundwork movement: Its role in neighbourhood renewal*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Girardet, H. (1993). *Verdens byer: En økologisk udfordring*. København: Mellemløst Samvirke.

Kolding Kommune. (2001). *Sydvest Kvarteret Kolding: Status 2001*. Kolding.

Kvarterløft Kongens Enghave. (2001). *Statusnotat 2001*. København.

Larsen, J. N. (2001). *Borgerdeltagelse i kvarterløft* (By og Byg Dokumentation 008). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Leonardsen, L., & Young, R. (Uden år). *Exit strategies*. København. Lokaliseret 20020411 på: [www.kvarterloeft.dk/nyt/nyheder/forankring/exit\\_article.rtf](http://www.kvarterloeft.dk/nyt/nyheder/forankring/exit_article.rtf)

Lübcke, P. (1995). *Bæredygtighed og velfærdsstat*. In P. Lübcke (red.), *Miljøet, markedet og velfærdsstaten* (pp. 364-389). København: Fremad.

Læssøe, J. (1995). *Borgerinddragelse: Mellem åbenhed og styring*. In P. Lübcke (red.), *Miljøet, markedet og velfærdsstaten* (pp. 334-363). København: Fremad.

NORAD. (2000). *Handbook in assessment of institutional sustainability*. Oslo. Lokaliseret 20020411 på: [www.norad.no/norsk/files/handbook%20in%20assessment%20of%20%20instititutional%20sustainability.doc](http://www.norad.no/norsk/files/handbook%20in%20assessment%20of%20%20instititutional%20sustainability.doc)

Randers Kommune. (2002a). *Borgerinddragelse med tilknytning til kvarterløftsaktiviteter i Randers Kommune: Notat C*. Randers. Internt dokument.

Randers Kommune. (2002b). *Forankring af aktiviteter i Tøjhushaven overordnet set: Notat B*. Randers. Internt dokument.

Randers Kommune. (2002c). *Kommunal "læring": Notat D*. Randers. Internt dokument.

Randers Kommune. (2002d). *Kvarterløftsprojekternes succeskriterier: Notat A*. Randers. Internt dokument.

Randers Kommune. (2002e). *Status 2001: Projektgennemgang for: Tøjhushaven i Randers*. Randers. Internt dokument.

Statens Sekretariat for Kvarterløft. (2002). *Kolding Sydvest kvarteret*. København. Lokaliseret 20020325 på:  
[www.kvarterloeft.dk/omraaderne/kolding/beskrivelse/main.htm](http://www.kvarterloeft.dk/omraaderne/kolding/beskrivelse/main.htm)

# Summary

## By og Byg Documentation 029

### Urban development programmes and institutional sustainability

Area-based urban development programmes such as *Kvarterløft* – apart from being spatially targeted and operating an integrated set of political and administrative instruments – are characterised by being limited in time. Moreover, it is a distinct feature of the Danish *Kvarterløft* projects that a considerable transfer of economic and other resources take place in the course of the project period. Consequently, the issue of continuation is naturally raised towards the end of the project period. In what way are activities expected to go on beyond the official termination of the project? Are the activities financially viable and institutionally sustainable? Has a strategy for phasing-out been prepared? Who holds the responsibility and takes over when project management and staff are no longer there? Is it likely that the social, institutional, and physical improvements that have been achieved will prevail in the future and that further deterioration in the neighbourhood has been prevented?

The first generation of in total seven Danish *Kvarterløft* projects was launched in 1996-97, some of which were officially closed after five years at the end of 2001. Others have been extended for another two years. Due to a request from the central Government's *Kvarterløft* office, the project leaders have been preparing a so-called *exit strategy* before official termination of the projects.

- This report takes its point of departure in existing evidence of how to ensure that a take-over from temporary (urban) development projects – be it by community-based or local government-based bodies – will continue to be well-functioning. It appears that the future sustainability of the changes and improvements that have been accomplished during a project primarily depends on the institutional capacity of the organizations that take over. This in turn relies on four factors:
  - governance mode and distribution of responsibility,
  - local ownership and local partnerships,
  - finance and day-to-day operation,
  - follow-up and learning.

An exit strategy that aims to ensure the institutional sustainability of the achieved progress – and the actual organizational implementation of it – has to take the above points into consideration. However, the specific design of such a strategy will vary depending on the circumstances of the single project and its setting.

Based on the study of exit strategies of the Danish *Kvarterløft* projects and interviews with planners and stakeholders, the analysis distinguishes between three different approaches to project termination. The first model is a *Division of Labour Model* in which future tasks are shared between community organizations on the one hand and local government on the other. The local community-based organizations take over responsibility for the future running of the completed projects. The responsibility of the local authorities at municipal level is confined to projects originally planned but yet not completed. The responsibility to plan and prepare possible new project rests with the community itself.

The *Partnership Model* builds on responsibility specified in detail and shared between community and local government. A steering committee constitutes a common forum for debate and monitoring. It consists of representatives of both community-based organizations and official representatives of the various departments of the local government administration. It is the declared intention to contribute to the further development of more partnerships that in the future can bridge between citizens of the community and both the politicians and the civil servants of the local government. Thus, it is envisaged that these partnerships will eventually attract more resources and new projects to the neighbourhood.

The *Network Model* consists of a number of locally based partnerships. Local ownership is a key word and partners could be local associations and community-based organizations, as well as local public institutions such as schools, kindergartens etc. Departments of the municipal administration can be represented in a partnership as well, typically in order to ensure the transfer of funding or other resources to the partnership. Still, however, the core principle of this exit strategy is the local basis in networks and organizations that have their origin and constituency in the neighbourhood. Generally speaking, the strengths and weaknesses of these three models relate to the role of the two main partners: the community-based organizations and the local government respectively. During the course of the *Kvarterløft* projects, most neighbourhoods have witnessed quite large numbers of citizens involved in planning, decision-making, and implementation. It is only natural to expect these numbers to fall in the period that follows after the official termination date. Expectations with respect to participation levels have to be realistic. An early signal from local authorities that the municipality intends to maintain its engagement could influence the willingness to keep up voluntary engagement positively. On the part of the local government the most important single factor is that the learning processes of the *Kvarterløft* period be used in future functioning. Most municipal organizations are still split into separate sectors. *Kvarterløft* on the other hand represents an integrated and multisectoral approach where inter-departmental collaboration is a prerequisite. In order to ensure the best possible contribution from the local government administration to the sustainability of the achievements of the *Kvarterløft* projects, inter-departmental and project oriented work mode is simply a necessity.

Kvarterløft er et offentligt initiativ, der har til formål at forbedre sociale, bygningsmæssige og andre forhold i en afgrænset bydel. Kvarterløft er per definition tidsbegrænset til fem eller syv år. Mens et kvarterløft står på, er der ofte en stor mængde og mangfoldighed af aktiviteter og projekter. Spørgsmålet er, hvad der skal ske, når et kvarterløft slutter. Skal alle aktiviteterne fortsætte - eller kun nogle af dem? Hvordan sikres det, at de forbedringer som er opnået undervejs, kan vare ved og bliver forankret i bydelens lokale miljø? Rapporten analyserer forskellige måder at lægge en strategi for forankring af kvarterløft.

1. udgave, 2002  
ISBN 87-563-1133-8  
ISSN 1600-8022