

Ph.d.-afhandling

# Demokrati og deltagelse

– et borgerperspektiv på kvarterløft



Statens Byggeforskningsinstitut  
DANISH BUILDING RESEARCH INSTITUTE



# Demokrati og deltagelse

– et borgerperspektiv på kvarterløft

Ph.d.-afhandling

Annika Agger

Titel	Demokrati og deltagelse
Undertitel	– et bogerperspektiv på kvarterløft
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2005
Forfatter	Annika Agger
Sprog	Dansk
Sidetæl	264
Litteratur- henvisninger	Side 257-264
English summary	Side 256
Emneord	Demokrati, borgerinddragelse, kvarterløft, netværksstyring
ISBN	87-563-1240-7
Pris	Kr. 375,00 inkl. 25 pct. moms
Omslag	Annika Agger
Tryk	Kolofon
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut Dr. Neergaardsvej 15, DK-2970 Hørsholm E-post <a href="mailto:sbi@sbi.dk">sbi@sbi.dk</a> <a href="http://www.sbi.dk">www.sbi.dk</a>

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft. Ph.d.-afhandling. Statens Byggeforskningsinstitut 2005.*

# Indhold

Indhold .....	3
Forord.....	5
Forfatterens forord .....	6
Resume .....	8
Analysetilgang .....	9
Resultater .....	9
Kapitel 1: Borgerdeltagelse, demokrati og planlægning - nye udfordringer .	11
1.1 Indledning .....	11
1.2 Afhandlingens centrale spørgsmål .....	17
1.3 Teoretiske overvejelser .....	17
1.4 Empiriske valg .....	19
1.5 Kapitelopbygning .....	20
Kapitel 2: Borgerdeltagelse i et planlægningsteoretisk perspektiv .....	22
2.1 Perspektiver på planlægning og borgerdeltagelse .....	22
2.2 Debatten om planlægning og netværksstyring .....	27
2.3 Kommunikativ og kollaborativ planlægning .....	31
2.4 Kritik af det kommunikative planlægningsparadigme .....	49
2.5 Dialog mellem et kommunikativt og magtorienteret planlægningsperspektiv .....	53
2.6 Analyse af borgerdeltagelse i netværksstyring .....	57
2.7 Opsamling .....	63
Kapitel 3: Borgerdeltagelse belyst i et demokratiteoretisk perspektiv .....	67
3.1 Perspektiver på demokrati og borgerdeltagelse .....	67
3.2. Debatten om demokrati og netværksstyring .....	79
3.3 Deliberativt demokrati .....	83
3.4 Kritik af deliberativt demokrati .....	87
3.5 Analyse af borgerdeltagelse i netværksstyring .....	90
3.6 Opsamling .....	98
Kapitel 4: Analyseramme for borgerdeltagelse i netværksstyring .....	100
4.1 Analysestrategi .....	100
4.2 Begrundelser for de teoretiske valg .....	102
4.3 Operationalisering: fra teori til empirisk analyse .....	104
4.4 Afhandlingens empiriske grundlag .....	114
4.5 Dataindsamling .....	115
4.5 Bearbejdning af data .....	118
Kapitel 5: Kvarterløft .....	121
5.1 Indledning .....	122
5.2 Kvarterløftets forhistorie .....	122
5.3 Processen .....	126
5.4 Evaluering af kvarterløftprocessen .....	131
5.5 Kvarterløft som udtryk for en ny planlægningsstrategi? .....	135
5.6 Opsamling .....	140
Kapitel 6: Karakteristik af de deltagende borgere i kvarterløft .....	141
6.1 Kvarterløft – en konversation blandt eliter? .....	141
6.2 Karakteristik af deltagende borgere i kvarterløft .....	141
6.3 Ressourcer til deltagelse .....	148
6.4 Selvpfattelser og fordomme om "de andre" .....	154
6.5 Begrundelser for engagement .....	156
6.6 Karakteristik af borgere, der ikke deltager. ....	161
6.7 Opsamling .....	165
Kapitel 7: Kvarterløftprocessen set i et borgerperspektiv .....	168
7.1 Indledning .....	168

7.2 Rettigheder .....	169
7.3 Ressourcer til deltagelse .....	174
7.4 Organiseringen af deltagelsen .....	183
7.5 Relationer mellem de deltagende aktører .....	193
7.6 Opsamling .....	209
Kapitel 8: Udbytte af deltagelsen .....	213
8.1 Indledning .....	213
8.2 Individuelt niveau .....	213
8.3 Relationelle niveau .....	222
8.4 Politiske og institutionelle niveau .....	230
8.5 Opsamling .....	231
Kapitel 9 Konklusion .....	232
9.1 Indledning – resume af teoretisk og empirisk udgangspunkt .....	232
9.2 Konklusion – svar på de centrale spørgsmål .....	233
9.3 Refleksioner over teori og empiri .....	240
9.4 Perspektivering .....	241
Bilag .....	244
Spørgeguide til telefoninterviews .....	244
Specifikke erfaringer med organisering af kvarterløft .....	246
English Summary .....	256
Litteraturliste .....	257

# Forord

Ph.d.-afhandlingen "*Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft*" er udarbejdet i regi af "Center for bypolitik, byudvikling og velfærd", der blev finansieret af "Det Samfundsfaglige forskningsråds" særlige bevilling til byforskningen under velfærdsforsknings-programmet i 1990'erne.

Annika Agger har været indskrevet på Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi på Roskilde Universitetscenter og haft sin daglige arbejdsplads på Statens Byggeforskningsinstitut. Seniorforsker Jacob Norvig Larsen fra Statens Byggeforskningsinstitut og professor Peter Bogason fra Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter har været vejledere på projektet.

Afhandlingen sætter teoretisk og empirisk fokus på begrebet 'borgerdeltagelse'. Analysen bygger på 49 borgeres oplevelser med at deltage i de statslige kvarterløftprojekter, der forløb over en periode på fem år i syv forskellige kommuner.

Afhandlingen blev forsvaret i februar 2005 og forfatteren fik tildelt ph.d.-graden af et bedømmelsesudvalg bestående af seniorforsker Signy Varbo, NIBR, lektor Lars Torpe, AUC og lektor Allan Dreyer Hansen fra RUC. SBI vil gerne takke de mange, der har ydet støtte i arbejdet med afhandlingen.

Statens Byggeforskningsinstitut  
Afdelingen for Boliger og Byfornyelse  
Oktober 2005

*Thorkild Ærø*  
Forskningschef

## Forfatterens forord

At skrive en ph.d. afhandling er som at begive sig ud på en lang dannelsesrejse. Man forandres undervejs, får nye indsigter, har perioder med frustration og begejstring. For mig har dette forløb været et begivenhedsrigt eventyr, hvor jeg har mødt mange kloge mennesker og været på nye kontinenter. Jeg vil rette min tak til de folk, der har støttet mig undervejs og uden hvem, jeg ikke var blevet færdig.

At gennemleve et ph.d. forløb kan sammenlignes med at gå i mesterlære. Jeg skylder i den forbindelse en stor tak til mine to vejledere professor Peter Bogason og seniorforsker Jacob Norvig Larsen. Udover kloge råd og gode snakke har de lært mig kunsten ud i forskningshåndværket. Tak også til seniorforskerne John Pløger og Karina Sehested samt lektor Eva Sørensen, der fagligt har været mig til stor inspiration, hvilket også fremgår af afhandlingen. Det har været et privilegium at sidde på Afdelingen for Byer og Boliger på Statens Byggeforskningsinstitut (SBI). Ikke nok med at der var et tværfagligt spændende forskningsmiljø omkring byens problemstillinger, var der også dygtige, uundværlige og hjælpsomme bibliotekarer. Jeg sender derfor en hjertelig tak til de mange søde kollegaer på SBI, der var med til at gøre ph.d. - odysseen til en særlig rar rejse. En speciel tak går til mine ph.d.-kolleger Birgitte Mazanti og Marianne Krog Jensen, der gjorde mit forløb så meget mere fornøjeligt. Ligeledes tak til de borgere, der fortalte mig deres historier, håb og forventninger til deres deltagelse i kvarterløftprojekterne.

Et ophold på School of Urban Studies på Portland State University i staten Oregon i USA, gav mig anledning til at studere spændende eksempler med borgerdeltagelse i praksis, samt de allernyeste planlægningsteorier. En varm tak går i den forbindelse til professor Conni Ozowa og mine ph.d. kolleger Heike Meyer og John Westerman. Til slut tak til Mette Pihler for korrektur, Lotte Kjær for daglig opbakning og endelig til min familie, Mads, Malthe og Kalinka, der bravt har båret over med mig undervejs, som h.h.v. fraværende, stresset og begejstret. Jeg vil slutte af med at fortælle om en særlig begivenhed, der på forunderlig og tragisk vis gjorde det meget klart for mig, hvorfor jeg forsker i processer med demokrati og borgerdeltagelse. Denne begivenhed var bombningen af World Trade Center. Det følgende afsnit blev skrevet dagen derpå, 12 september 2001:

*Dagen i dag markere en ny overgang, en ny tid. En ting står klart for mig, og det er at "demokrati" og sammeneksistens på fælles arealer kræver, at vi respekterer hinandens forskelligheder. At det ikke bliver til "dem og os". At det er vigtigt at starte i det små. I dagligdags handlingerne i vores hverdagsliv. Og derfor er det vigtigt, at rammerne for dialog, både mellem borgerne og offentligheden, men også os borgere i mellem kan fungere på måder, hvor vi ikke føler os overhørte eller oversete, og hvor vi bevarer anstændigheden og respekten for hinanden. Derfor ønsker jeg med min ph.d. -afhandling at gengive borgernes oplevelse af de institutionelle set up som kvarterløft har været og er. Således at vi kan fortsætte de læreprocesser og den dialog, der handler om at leve sammen på fredelig vis med sine naboer og medmennesker. Dette er en redegørelse for, hvorfor jeg forsker. For at gøre en forskel her i verden og for at bidrage til læreprocesser i sammeneksistens og respekt for hinanden!*

Der er nu gået nogle år, men min intention er den samme, som da jeg skrev ovenstående afsnit.

Annika Agger, København, 12 marts 2004, dagen for Madrid bombningerne viste det sig senere på dagen.





# Resume

Afhandlingen '*Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft*' er en analyse af borgernes oplevelser med at deltage i et offentligt planlægningsforløb. Afhandlingen sætter teoretisk og empirisk fokus på begrebet 'borgerdeltagelse'. Det gør den ved at præsentere nyere planlægningsteoriens syn på borgernes rolle i planlægningen, eksemplificeret ved kommunikativ og kollaborativ planlægningsteori. Heraf fremgår det, at borgerdeltagelse er et meget diffust begreb, der sjældent diskuterer, hvorledes lokale initiativer med vægt på borgernes direkte deltagelse går i spænd med eksisterende repræsentative strukturer. Afhandlingen relaterer derfor begrebet om borgerdeltagelse til forskellige opfattelser af demokrati og præsenterer deliberativt demokrati, som et af de nyere diskussioner i forhold til at etablere demokratiske og inklusive beslutningsprocesser.

Afhandlingen tager afsæt i den udvikling, der er sket inden for de sidste 10 - 15 år, hvor ønsket om at involvere borgernes deltagelse i den offentlige planlægning i stigende grad er kommet på den politiske dagsorden. Borgere har i langt højere grad end tidligere mulighed for at få indflydelse på forhold i deres hverdagsliv ved eksempelvis at deltage i diverse brugerbestyrelser, råd og frivillige organisationer. Begrundelserne for at involvere borgere er forskellige og varierer fra ønsker om at forbedre det lokale demokrati, til forventninger om at mobilisere af borgernes lokale viden og interesser kan medvirke til at kvalificere og effektivisere beslutningsprocesserne.

Inden for forskningen relateres det øgede politiske fokus på borgernes rolle i planlægningen med et skift i de offentlige styreformer - væk fra den hierarkiske og bureaukratiske styreform i retningen af en mere netværkspræget styreform. Stadigt flere beslutninger i samfundet bliver truffet i en række formelle og uformelle organiseringer i form af partnerskaber og netværk med private og offentlige aktører. Konsekvenserne af denne udvikling er der delte meninger om. De positive fortolkninger anser netværksstyring som en mere demokratisk, involverende og inkluderende proces, der mobiliserer en række nye aktører i løsningen af kollektive opgaver. Det forventes, at deltagelsen medvirker til, at der udvikles tillid og konsensus om mål og midler aktørerne imellem. De negative fortolkninger hævder, at det kan blive mere udemokratisk, fordi beslutningskompetence uddelegeres fra folkevalgte politikere til berørte borgere. De frygter, at det bliver de ressourcestærke borgere, der benytter sig af mulighederne for at deltage, og at det dermed kan risikere at blive lukkede elitenetværk.

Afhandlingens empiriske undersøgelsesfelt omhandler de statslige kvarterløftprojekter, der er karakteriseret ved, at de aktivt forsøger at involvere borgere tidligt i planlægningsforløbet. Disse kan betegnes som danske eksempler med inspiration fra kollaborativ planlægningsteori, hvor man forsøger at skabe institutionelle rammer for inklusive demokratiske dialoger blandt borgere. Derudover lægger indsatsen op til, at der etableres netværk og partnerskaber imellem de lokale aktører og kommunen.

Afhandlingens tre overordnede spørgsmål er:

- 1 *Hvilken betydning har planlægningsprocessens organisering og tidsmæssige omfang for borgernes oplevelser med at deltage?*

- 2 *Hvad karakteriserer de aktivt deltagende borgere i processer med netværksstyring?*
- 3 *Hvilke resultater medfører deltagelsen for borgerne og lokalsamfundet?*

Netværksstyring kan betegnes som en ny udviklingstendens for den offentlige styring, som vi endnu ikke helt kender konsekvenserne af. Et af formålene med afhandlingen er at indsamle erfaringer og læreprocesser med at involvere borgere i offentlig planlægning.

## Analysetilgang

Borgernes deltagelse analyseres ud fra en *dynamisk tværfaglig* analysestrategi med bidrag af begreber inden for både planlægnings- og demokratiteori. Inspireret af nyere politologiske studier med lokal politisk deltagelse, benyttes begrebet om *empowerment* til at analysere, hvorvidt borgerne oplever, om de har haft mulighed for at få indflydelse på kvarterløftprocessen. Empowerment bliver i den forbindelse i to dimensioner. Den ene dimension er mægtiggørelsen, der betoner at borgerne rent faktisk har formelle rettigheder og ressourcer til at gøre deres indflydelse gældende. Den anden dimension er myndiggørelsen, der lægger vægt på borgernes personlige ressourcer og systemtillid, der har indflydelse på, om borgerne benytter sig af mulighederne for at deltage. Inspireret af nyere planlægningsteoretiske studier af borgere og lokale aktørers deltagelse i processer med netværk benyttes begrebet institutionel kapacitet. Med dette begreb sættes der fokus på de institutionelle kapaciteter, som processer med netværksstyring giver anledning til. Begrebet institutionel kapacitet dækker over kvaliteten af de institutionelle kapitaler (politiske, intellektuelle og sociale), der er til stede i et givent område.

Både begrebet om empowerment og institutionel kapacitet er dynamiske, hvilket vil sige, at de forholder sig til en proces og ikke en tilstand. Dette har også været udgangspunktet i måden, der er indsamlet data på. Afhandlingens empiriske undersøgelsesfelt tager udgangspunkt i en kvalitativ analyse af 49 borgere fra de syv forskellige kvarterløftområder. Borgerne er blevet interviewet over et tidsforløb fra 1998 - 2001, heraf er 17 interviewet to til flere gange.

## Resultater

Afhandlingen viser, at de aktive borgere i kvarterløft er karakteriseret ved, at de har fået opbygget eller besidder ressourcer til deltagelse i form af *viden*, (erfaringer med deltagelse, politisk know-how eller faglig viden), *relationelle ressourcer* (adgang til netværk) og *tidsmæssige ressourcer*. De aktive borgere i kvarterløftet kan beskrives som *ekspertaktivister* og *hverdagsmagere*. Ekspertaktivisterne, der udgør den største andel, er karakteriseret ved et mangeårigt engagement i deres lokale område enten gennem foreningsarbejde eller lokalpolitisk arbejde. Hverdagsmagerne har ikke samme erfaring med at deltage og motiverer deres deltagelse ud fra en personlig interesse. En tredje kategori af aktive i kvarterløft er repræsentanter fra de lokale institutioner og foreninger i kvarterløft.

Afhandlingen viser, at kvarterløftet kommer, igennem dets organisering, til at favorisere borgere med ressourcer til deltagelse. Der sker et massivt frafald af borgere midtvejs i processen, men de borgere der fastholder deres deltagelse får opbygget sociale relationer og demokratiske kompetencer. Afhandlingen viser også, at kvarterløftet har medvirket til, at den institutionelle ka-

pacitet bliver forbedret, ved at der etableres en række nye netværk imellem offentlige og private aktører i og uden for kvarteret. På denne vis kan kvarterløftet beskrives som en effektiv udnyttelse af offentlige ressourcer, ved at det mobiliserer en række netværk, der koordinerer deres indsats i området. Kvarterløftindsatsen har medvirket til, at der er blevet opbygget en kvartersidentitet, hvilket for mange har skabt et større tilhørsforhold til kvarteret og ejerskab over for projekterne.

Vurderer man kvarterløftet ud fra et demokratisk perspektiv, kan kvarterløft vurderes forskelligt afhængigt af hvilket demokratiideal, der lægges til grund. Ud fra et aggregativt demokratiideal er kvarterløft en succes, idet det har involveret en række nye aktører i processen. Såfremt der har været konsensus blandt de lokale aktører, det i langt de fleste tilfælde blevet vedtaget politisk af byrådene. Ud fra et integrativt demokratiideal er kvarterløft problematisk ved, at det er så relativt få borgere (ud af det samlede antal beboere), der deltager. Herved er det meget få borgere, der opnår den demokratiske dannelse og får opbygget netværk, som deltagelsen viser sig at medføre.

Afhandlingens analyser har derudover vist en række andre interessante resultater. I det følgende remses de kort op, og interesserede læsere må søge uddybning i de enkelte kapitler: Sociale relationer medvirker til at fastholde borgernes deltagelse. De borgere der fastholder deres deltagelse, forklarer det med, at de sociale relationer til andre borgere har stor betydning for deres fortsatte deltagelse. Et andet forhold var, at uklare retningslinjer for borgernes indbyrdes samarbejde kan give anledning til store konflikter og magtkampe mellem ressourcestærke aktører. Dette kan risikere at forsinke processerne, hvorved der ikke skabes synlige projekter, der kunne medvirke til at involvere et større udsnit af befolkningen. Det er vigtigt, at borgerne får ressource- og processtøtte i form af faglig viden, hvilket medvirker til at kvalificere borgernes dialoger. Borgerne har efterspurgt viden om retningslinjer for håndtering af konflikter og politiske udmeldinger omkring, hvor meget beslutningskompetence politikere ville uddelegere.

# Kapitel 1: Borgerdeltagelse, demokrati og planlægning - nye udfordringer

## 1.1 Indledning

Denne afhandling handler om borgernes oplevelser med at deltage i offentlig planlægning eksemplificeret ved kvarterløftprojekterne<sup>1</sup>. Min interesse for dette område bundes i flere års arbejde med at analysere dialog mellem borgere og "det offentlige" (Agger & Hoffmann, 1998), (Agger, Andersen, Engberg, & Larsen, 2000). Jeg har igennem mange interviews med byrådspolitikere og forvaltere i forskellige kommuner stødt på oprigtige ønsker om at involvere borgere i de lokale beslutningsprocesser, men samtidig stor frustration over, at det var så svært at få folk til at deltage. Når jeg interviewede borgere i de samme områder, gav mange udtryk for, at de gerne ville deltage, men at det var svært at få indflydelse (Agger, Kristensen, & Roikjer, 1995).

Disse erfaringer satte gang i en masse tanker. Når både borgere, politikere og forvaltere udtrykker ønsker om at indgå i dialog og samarbejde, hvor er det så, det går galt? Hvorfor er det så få borgere, der deltager i eksempelvis kommunale høringer? Skyldes det bevidste fravalg p.g.a. mangel på tid? Tilfredshed med beslutningerne? Eller drejer det sig om måden, møderne organiseres på og manglende villighed hos politikerne til at uddelegere beslutningskompetance? Kræver det særlige ressourcer at kunne deltage i demokratiske processer, som mange marginaliserede borgere ikke har? Disse spørgsmål er blot nogle eksempler blandt mange, der ansporede mig til at gå i gang med denne ph.d afhandling, hvis omdrejningspunkter er *borgerdeltagelse, demokrati og planlægning*.

Indenfor de sidste 10 - 20 år har der været en voksende politisk opmærksomhed på betydningen af borgernes deltagelse i offentlige beslutningsprocesser. Både i udlandet såvel som i Danmark har der siden begyndelsen af 1980'erne været igangsat en række forskellige initiativer, der mere systematisk har givet borgerne større mulighed for at få indflydelse end før hen, eksempelvis igennem bruger- og skolebestyrelser, ældre- og lokalråd, Agenda 21 projekter m.m (Bogason, 2001; 2003). Derudover er der sket en opblomstring i en række nye formelle og uformelle samarbejds- og organiseringsformer i form af partnerskaber og netværk mellem offentlige og private aktører, der kendetegnes ved, at de involverer deltagerne i direkte dialog med beslutningstagerne.

Intentionen om at involvere borgerne i de forskellige indsatser begrundes forskelligt. En type begrundelser er et ønske om at fremme nærdemokratiet, således at berørte borgere får størst mulighed indflydelse på beslutninger, der påvirker deres hverdag (Murray & Greer, 2002; Stoker & King, 1996). Andre hævder, at borger- og brugerinddragelse ikke længere blot er et spørgsmål om at gøre beslutninger mere demokratisk legitime, men at det er

---

<sup>1</sup> Kvarterløftprojekterne blev igangsat af Regeringens Byudvalg i 1997. Kvarterløftindsatsen lægger vægt på at mobilisere og inddrage lokale aktører i udpegnings- og løsnings- og afprøvelsen af problemer i kvarteret, (se afsnit 1.4).

et voksende styringsimperativ i den offentlige sektor for at sikre velfærdsstatens overlevelse. Heri indgår, at borgerne påtager sig et større medansvar i samfundets fælles interesser og overtager en række offentlige opgaver, der ellers ikke vil have mulighed for at blive løst (Bang & Hoff, 2002).

Skal man sammenfatte de forskellige begrundelser for at inddrage borgerne i planlægningsprocessen, tager de ofte udgangspunkt i et af de følgende tre motiver (Klijn & Koppenjan, 2000):

- At skabe *opbakning*. Borgerdeltagelse kan ses som et forsøg på at skabe opbakning omkring en beslutning og til at imødegå potentielle kritikere ved at inddrage disse i policyprocessen.
- At forbedre *kvaliteten*. Ved at inddrage borgere i planlægningen mobiliseres deres lokalkendskab, erfaringer og præferencer, der kan være med til at forbedre kvaliteten af lokale beslutningsprocesser.
- At forbedre *lokal demokratiet*. Borgernes deltagelse kan betragtes som et forsøg på at bygge bro mellem borgere, forbrugere, lokale interessegrupper og lokalpolitikere. En række initiativer med borgerdeltagelse ses som en måde at imødegå kritik af det lokale repræsentative demokrati.

### **Fra hierarkisk styring til netværksstyring**

At der kommer et større politisk fokus på borgerne og deres inddragelse i offentlige beslutningsprocesser kan ifølge forskningslitteraturen belyses ud fra et større skift i de offentlige styreformer. Denne udvikling betegnes i den engelske litteratur som et gradvist skift fra *government* til *governance* (Rhodes, 1997), der på dansk kan oversættes med en bevægelse væk fra *den hierarkiske og bureaukratiske styreform* imod *netværksstyrelsen*. Dette henviser til et skift fra en relativt entydig hierarkisk styreform baseret på repræsentativt demokrati og klare opdelinger mellem stat og civilsamfund, til en mere uklar styreform der er baseret på både repræsentation og aktivisme (Bogason, 2001).

Governance, der i det følgende beskrives som netværksstyring, betegner en ny styreform og logik for den kollektive handling i samfundet, der har medført forandringer i de politiske handlemåder mellem offentlige og private aktører i retningen af en mere fragmenteret og multicentret styreform. Ordet "netværksstyring" henviser til, at styringen i samfundet i stigende grad foregår i selvorganiserende netværk på tværs af det offentlige og private. Deltagerne i netværkene rummer ofte repræsentanter fra både offentlige institutioner, erhvervslivet, foreninger og andre frivillige, der involveres i kollektiv handling, ud fra en antagelse om at ingen af parterne har fuld information eller ressourcer til at løse samfundets problemer alene (Healey 1999 a, b).

Netværksstyring relateres til det postmoderne samfund, der er karakteriseret ved en række samfundsmæssige forandringsprocesser som globalisering, økonomisk restrukturering og udbredelsen af informationsteknologi, hvilket har medført en større kompleksitet og fragmentering i samfundet, og i måden hvorpå der træffes beslutninger (Innes og Booher, 2000b). I den følgende figur vises nogle af de kendetegn, der forbindes med henholdsvis den hierarkiske styreform og netværksstyrelsen.

Figur 1.1. Oversigt over styreformer

	Government: hierarkisk styre	Governance: netværksstyring
<b>Centrale aktør</b>	En central offentlig beslutningstager	Offentlige, private og frivillige aktører træffer beslutninger sammen, mange beslutningscentre
<b>Centralt niveau</b>	Staten	Lokalt
<b>Relation til staten</b>	Afhængig	Relativ uafhængig
<b>Relation med andre aktører</b>	Uafhængig	Gensidig afhængighed i netværk
<b>Styringsprincip</b>	Hierarki og autoritet- det offentlige styrer gennem love, regler og ordre	Forhandling og dialog- styring gennem opbygning af forståelse og konsensus om problemer og løsninger
<b>Relationer</b>	Klar fordeling af ansvar, roller og opgaver, internt i det offentlige og overfor det private	Uklar ansvars - og rollefordeling mellem offentlige og private aktører

Kilde: (Sehested, 2002) på baggrund af (Rhodes, 1997).

I venstre side af oversigten beskrives den hierarkiske styreform, som er den mange forbinder med "det offentlige". Den hierarkiske styreform kommer på planlægningsområdet til udtryk i form af den rationelle planlægningsform. Borgernes rolle er i dette perspektiv primært at udvælge politiske repræsentanter, der anses for at udgøre de legitime beslutningstagere. Forvalterne forventes at være de neutrale eksperter, der omsætter politikernes mål til praksis. Den hierarkiske styreform bliver på mange måder udfordret af netværksstyringen, idet den har svært ved at håndtere den kompleksitet og de fragmenterede beslutningsniveauer, som netværksstyring fører med sig, eftersom det ikke er muligt for nogen central instans at opnå et totalt overblik.

Borgerne har ifølge forskningslitteraturen fået adgang til et langt mere varieret udbud af indflydelseskanaler, idet der er opstået en række nye organiseringsformer og netværk på tværs af de offentlige og private sektorer, der medvirker i løsningen af kollektive opgaver. Men hvilke netværk er der tale om? Og hvem er det, der deltager?

### Lukkede og åbne netværk?

Der findes indenfor litteraturen om governance forskellige definitioner på netværk (Stoker, 1998), men et fællestræk i beskrivelserne er, at netværk opstår fordi aktører finder sammen omkring en fælles interesse eller policy problemstilling (Bogason, 2001). Relationerne imellem netværksaktørerne er baseret på *gensidighed*, hvor de involverede er afhængige af hinanden for at løse kollektive problemer (Rhodes, 1997). Ved at samle deres ressourcer kan disse netværk opnå en synergieffekt og levere løsninger, der i højere grad end de mere hierarkiske styreformer er fleksible og forskellige, og dermed bedre i stand til at håndtere den differentierede og dynamiske udvikling som netværksstyring rejser (Heffen, Kickert, & Thomassen, 2000). Relationerne i netværkene antages at bygge på *ligeværdighed*, idet netværksaktørerne anerkender, at de andre har andre ressourcer at bidrage med. Deltagelsen i netværkene forventes at medvirke til, at aktørerne udvikler tillid, respekt og fælles forståelser af problemer og løsninger i selve processen (Innes & Booher, 1999 b; Innes & Booher, 1999 a)

Der er i forskningslitteraturen enighed om, at det er svært at lave en typologi over forskellige netværk, da de forandrer sig løbende og er tilpasset den

kontekst, de indgår i. Rhodes (1997) identificerer to idealtypiske yderpunkter af de forskellige netværksformer.

Figur 1.2. Oversigt over netværk

Lukket og stabilt policy netværk	Åbent og ustabil policy netværk
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Få deltagere og bevidst udelukkelse af andre</li> <li>— Hyppig kontakt og forbindelse mellem deltagerne</li> <li>— Vedholdende værdier, deltagere og politiske resultater</li> <li>— Høj grad af konsensus</li> <li>— Ressourcer hos alle, så man må bytte og forhandle balance mellem deltagerne for opnåelse af positiv magtsum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mange forskellige deltagere og åbenhed for nye deltagere</li> <li>— Ustabil kontakt og forbindelse mellem parterne</li> <li>— Ikke altid konsensus</li> <li>— Forskellige adgangsforbindelser til netværket, eksempelvis viden eller penge</li> <li>— Ulige magtbalancer p.g.a. forskellige ressourcer</li> </ul>

Kilde: Sehested (2002, p. 57-59) på baggrund af (Rhodes, 1997, p.43-49)

Imellem disse to idealtypiske netværk findes en række konkrete netværk, der kan antage forskellige former og variere efter, om de er: *formelle, uformelle, selv-organiserede, regulerede, stabile, ustabile, åbne* eller *lukkede*. I praksis kan disse forskellige parametre kombineres i en række forskellige netværk, der kan variere fra helt uformelle projekt- og styringsnetværk, til mere formaliserede partnerskaber, bestyrelser og selskaber.

Sehested (2003) finder, at de lukkede elitære netværk typisk optræder i forbindelse med "high politics", eksempelvis økonomisk-, erhvervs- og international politik. Netværket kan fremstå som en enig gruppe, der kan virke ekskluderende på sine omgivelser, ved at det har udviklet fælles forståelser og værdier. Disse netværk er ofte udviklet indenfor en længere tidshorisont, idet det tager tid at opbygge sådan en relation. Et dansk eksempel på et lukket beslutningsnetværk i den sammenhæng er etableringen af Ørestaden (Gaardmand, 1993), der af Andersen (2003) betegnes som neoeelitistisk korporatisme med lukkede beslutningsnetværk.

De åbne mere plurale netværksformer har været benyttet i forbindelse med det, der kan kaldes "low-politics", der omhandler projekter i lokalsamfundene. Her har man fra det offentlige side søgt at involvere et bredt udsnit af beboerne i netværk i form af partnerskaber om at løfte tunge velfærdsopgaver og modvirke social eksklusion. Formålet med disse netværk er løsningen af en politisk opgave, og folk involveres mere løst og kommer og går afhængigt af, hvad der er på dagsorden. Det er ikke givet, at der udvikles fælles forståelse af alle de ting, der foregår i netværket, og der er derfor heller ikke altid enighed om, hvad der skal foregå. Eksempler på dette er de statslige kvarterløftprojekter, der omtales nærmere i de følgende afsnit 1.4.

### Netværksstyring i Danmark?

Der er i forskningen ikke helt enighed om, hvor udbredt netværksstyring er. I dansk sammenhæng forbindes udbredelsen af netværksstyring og mere systematisk inddragelse af nye aktører i beslutningsprocesserne med reformer i den offentlige forvaltning. Flere beslutninger er uddelegeret til EU, og der har været en decentralisering til både det lokale styre og til offentlige organisationer (Bogason 2001). Derudover har man i 80'erne forsøgt at introducere markedsmekanismer og virksomhedsstyring i den offentlige sektor kaldet "New Public Management" (NPM)), der har betydet en større grad af udlicitering af offentlige opgaver (Bang & Hoff, 2002).



På baggrund af (Scharpf, 1997) betegner Sehested (2003) udviklingen af governance i Danmark, som *netværksstyring i skyggen af hierarkiet*. Hierarkiet henviser til, at den offentlige sektor spiller en større rolle i Danmark end i andre europæiske lande. Derfor har man ikke den samme grad af selvregulering og selvstyring i netværkene, som beskrives i governancelitteraturen. Hierarkiet udgøres af de regler og love, der udstedes af EU, staten og kommunerne. Derudover udgør det *repræsentative* demokrati den øverste hierarkiske autoritet, og på denne vis bliver netværksstyring i dansk sammenhæng et supplement til det repræsentative demokrati.

Sammenfattende kan man konstatere, at netværksstyring i Danmark kommer til udtryk i form af, at flere nye aktører fra såvel marked og civilsamfundet er blevet involveret i den offentlige styring, hvilket bl.a. sker igennem partnerskaber mellem offentlige og private aktører om løsningen af samfundsmæssige opgaver. Resultatet er, at beslutninger i dag træffes i et komplekst sammenspil på en række forskellige beslutningsniveauer (internationale, nationale, regionale og lokale), (Sørensen, 2003). Det vil sige, at man får både et mere fragmenteret vertikalt beslutningsniveau, men også horisontalt, idet virksomheder, foreninger, organisationer og borgere spiller en stadig mere integreret rolle i offentlige beslutningsprocesser. Hvis og såfremt der er tale om, at en større del af den offentlige styring i Danmark foregår i processer med netværk, er det relevant at rejse spørgsmålet, hvilke konsekvenser det har for borgerne og demokratiet?

### **Konsekvenser af netværksstyring?**

Indenfor forskningslitteraturen er der forskellige udlægninger af konsekvenserne af netværksstyring. En af de mest umiddelbare følgevirkninger af processer med netværksstyring er, at der bliver længere og længere mellem den repræsentative demokrati model, og den måde der i praksis træffes beslutninger på (Sørensen 2003). I et samfund hvor beslutningsvejene bliver mere usynlige, fordi flere af styringsrelationerne foregår på kryds og tværs mellem offentlige og private aktører, bliver det nemmere at påvirke processerne udenfor de formelle kanaler. Derfor får adgang til uformelle og formelle netværk stor betydning for at kunne opnå viden om indhold og timing af processerne. Netværksstyring rejser en række udfordringer til det repræsentative demokratis styreform ved at :

- Beslutninger træffes i stigende grad uden om de formelle repræsentationskanaler
- Beslutninger træffes på mange forskellige niveauer, uden en koordinering imellem dem
- Ansvarsfordelingen og roller mellem politikere, administration og private aktører bliver mere uklar

Sehested (2003) skelner mellem første og anden generations studier af netværksstyring. Første generationsstudierne fokuserer på de positive aspekter af netværksstyring, der bliver anset som en involverende og inkluderende proces, der involverer en række nye aktører i beslutningsprocesserne. Det antages, at der udvikles tillid, fælles forståelser og konsensus om mål og midler aktørerne i mellem. Netværksstyringen hævdes at være en mere effektiv måde at løse kollektive problemer på, fordi der opstår en synergieffekt ved, at man samler ressourcer fra offentlige og private aktører (Healey, Magalhaes, & Madanipour, 1999 c; Innes & Booher, 2000 b).

Anden generationsstudierne af netværksstyring er mere kritiske og stiller spørgsmålstejn ved nogle af de præmisser og idealbetingelser. som net-

værksstyring bygger på. De tror ikke, at netværksstyringens idealer med tillid, konsensus og ligeværd, holder stik i praksis (Flyvbjerg, 1998; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998). De argumenterer således for, at magten altid vil være ulige fordelt, og at konflikter ikke nødvendigvis løses gennem processer med vægt på konsensus (Pløger, 2001). Derudover påviser de mange af de problemer, der er beskrevet tidligere, hvor koordination og integration af beslutninger på tværs af de mange formelle og uformelle styringsenheder og netværk, er et af dem. De stiller spørgsmål ved den demokratiske legitimitet i relation til netværksstyring, hvor flere beslutningsprocesser udlægges i fora, hvis deltagende aktører ikke er demokratisk valgte, men indgår ligeværdigt med de folkevalgte politikere i styringen af den offentlige politik (Stoker, 1998).

Kritikken påpeger, at der er en fare for, at det udelukkende bliver ressourcestærke elitenetværk, der vælger at benytte sig af mulighederne for at deltage. Erfaringerne fra empiriske studier med borgerdeltagelse og etablering af netværk viser, at det primært er de veluddannede middelklasse aktører, der har ressourcer og tid til at deltage (Hillier, 2000, p.40), og som evner at formulere netop deres værdier som fælles værdier, hvilket kan være medvirkende til yderligere at undergrave svagere gruppers muligheder for at komme til orde og få indflydelse (Atkinson, 1999, p.7).

Erfaringer fra praksis viser, at man trækker tilbage til hierarkiet (*government strikes back!*), når der opstår for store konflikter og styringsproblemer i netværkene. Det sker ved, at politikerne eller administratorerne sætter deres formelle autoritet igennem (Sehested 2003). Det skyldes bl.a., at der er et behov for, at "nogen" bliver nødt til at skære igennem, når netværksstyringen ikke fungerer i praksis. Man har i forskningslitteraturen diskuteret alternative måder at løse problemerne i netværksstyringen. Disse alternativer diskuteres under overskrifterne *metagovernance* og *netværksguvernører* (Sørensen 2003). Udgangspunktet er, at man søger at etablere en fælles retning i styringen uden at underminere netværkenes selvstyring.

Metagovernance adskiller sig fra den hierarkiske styring ved, at den er mere rettet imod metoder og processer end indhold. Der har i forskningslitteraturen været enighed om, at det er de repræsentative institutioner, der må spille rollen som *metaguvernører*, da de har den demokratiske legitimitet. Der bliver i den forbindelse i stigende grad fokuseret på det offentlige rolle som facilitator, mediator og processtyrer i netværksstyringen. I praksis har det ofte været forvalterne frem for de lokale politikere, der har indgået i disse roller (Bang & Hoff, 2002; Engberg, Bayer, & Tarnø, 2000).

Sørensen (2003) opstiller 4 forskellige måder, hvorpå der kan udøves metagovernance *i* og *af* netværkene. For det første kan det gøres ved at *deltage* direkte i netværkene, og dermed påvirke hvad der sker. For det andet ved at påvirke netværkenes *udformning* og støtte deres virke igennem *strategisk netværksopbygning* - og *understøttelse*. For det tredje ved at *skabe institutionelle strukturer* og *rammer* for netværksstyringen. Og for det fjerde ved at medvirke til at *konstruere mening* og *identitet* i form af fælles forståelser og skæbnefællesskaber.

Det er specielt den tredje meta-styringsform, der er interessant for denne afhandlings problemfelt, da den beskæftiger sig med, hvorledes det offentlige som meta-guvernør kan skabe rammer for netværksprocesser. Dette fører tilbage til min indledende interesse, der handler om dialogen mellem borgere og "det offentlige". Hvordan kan det offentlige etablere gode rammer for denne dialog? Netværksstyring betegner en ny udviklingstendens, hvor borgerne får flere muligheder for at deltage i den kollektive styring i form af både uformelle og formelle organiseringer, som eksempelvis partnerskaber,

deltagelse i styre - og projektgrupper, bestyrelser og selskaber. Men hvordan hænger fremkomsten af disse mange forskellige indflydelsesveje sammen med mine indledende spørgsmål, hvor forvaltere og politikerne i mange tilfælde oplever at borgerne ikke ønsker eller gider at deltage, og borgerne omvendt finder at politikerne og forvaltningerne ikke vil afgive beslutningskompetence?

Jeg har ønsket at analysere, hvad der sker når borgerne deltager i processer med netværksstyring. Da jeg påbegyndte min ph.d. afhandling, var der ikke mange afsluttede empiriske danske undersøgelser af borgernes deltagelse i processer med netværksstyring<sup>2</sup>. Nogle af de spørgsmål jeg har ønsket at belyse er, hvorvidt det er de positive eller negative forventninger om netværksstyring, der bliver opfyldt? Formår processer med netværksstyring at række ud over de lokale magteliter på en given lokalitet? Vil borgernes deltagelse i processer med netværksstyring medføre en større repræsentativitet af befolkningen end ved traditionelle borgerhøringer? Eller vil ulighed i ressourcer til deltagelse i form af tid, kontakter og viden afspejle sig i ulighed i deltagelse? Er netværksstyring en mere effektiv måde at forvalte den offentlige styring på?

## 1.2 Afhandlingens centrale spørgsmål

På baggrund af ovenstående korte præsentation af netværksstyring kan afhandlingens fokus formuleres som *borgerdeltagelse i processer med netværksstyring*. De centrale spørgsmål formuleres på følgende vis:

- ***Hvad karakteriserer de aktivt deltagende borgere i processer med netværksstyring?***
- ***Hvilken betydning har planlægningens organisering og tidsmæssige omfang for borgernes oplevelser med at deltage?***
- ***Hvilke resultater medfører borgernes deltagelse i processer med netværksstyring for borgerne og lokalsamfundet?***

For at besvare disse spørgsmål har det været nødvendigt dels at opbygge en teoretisk ramme til at analysere *borgerdeltagelse i processer med netværksstyring*, og dels at finde en proces med netværksstyring, hvor de teoretiske antagelser kunne undersøges på et empiriske grundlag.

## 1.3 Teoretiske overvejelser

Omdrejningspunktet for min litteratursøgning var teoretiske og empiriske perspektiver på *borgerdeltagelse* i processer, der var præget i større eller mindre grad af netværksstyring. Der var to forhold, der overraskede mig i den forbindelse. Det ene var, at meget få artikler forholdt sig til de demokratiske konsekvenser af processer med borgerdeltagelse, der bl.a. handler om, *hvor meget beslutningskompetence der uddelegeres fra valgte politikere til ikke valgte aktører?* Det andet var manglen på empiriske eksempler, der belyste borgerdeltagelse i konkrete netværksprocesser. Flere forskere efter-

---

<sup>2</sup> Der er siden kommet en række publikationer, der beskriver deltagelse i processer med netværksstyring (Andersen, Torpe, & Andersen, 2000; Bang, 2000; Sørensen & Torfing, 2000b; Christensen, 2000; Andersen et al., 2003).

spørger studier af konsekvenserne af netværksstyring (Innes 1999 b), således at vi kan få en større viden omkring potentialer og udfordringer ved disse nye samfundsmæssige tendenser (Healey, 1998).

Udfordringen for mig var at finde begreber, der kunne analysere konsekvenserne af borgerdeltagelse i processer med netværksstyring over tid for den enkelte såvel som for lokalsamfundet.

I min litteratursøgning kunne jeg konstatere at man inden for en lang række forskellige fagområder (politologi, sociologi, forvaltning, social videnskab og fysisk planlægning) på forskellig vis beskæftiger sig med kollektive styringsprocesser og borgernes rolle heri, samt at de alle forholdt sig til netværksstyring som et nyt fænomen. Indenfor de enkelte fagområder var der dog uenighed om, hvorledes man afgrænser eller definerer borgerdeltagelse, samt hvilke analyseredskaber der er velegnede til at indfange konsekvenser netværksstyring har. Ifølge Hajer & Wagenaar (2003) er der inden for samfundsforskningen opstået en række nye analytiske kategorier for den samfundsmæssige styring hvor ord som: *governance, networks, institutional capacity, trust, deliberation, interdependence* dominerer debatten og har afløst betegnelser som *government, power, the state, authority, sovereignty*.

Indenfor den *politologiske* forskning har diskussionen om netværksstyring været rettet imod policy - og styringsproblemer på forskellige politikfelter (Rhodes, 1997), (Koiman 2000), (Stoker 1998), (Kickert 1993). Den politologiske tilgang er orienteret omkring, hvorledes politisk praksis kan styres gennem koordinering af ressourcer og præferencer i politiske institutioner (Bang, Hansen, & Hoff, 2000), (Sørensen & Torfing, 2000b). Inden for den *sociologiske* forskning har diskussionerne om netværksstyring specielt været rettet imod, hvilke konsekvenser implementeringen af netværksstyring har haft på lokalt plan. Her har man været fokuseret på begreber som empowerment, inklusion og eksklusion i relation til de sociale netværk (Friedmann, 1987), (Andersen & Nordgaard, 2002). Endelig har man inden for forskningen af *forvaltning* og *planlægning* set på, hvorledes processer med netværksstyring medvirker til at opbygge lokalområdernes institutionelle kapacitet<sup>3</sup> (Healey et al., 1999 c; Innes & Booher, 2003). De forskellige faglige tilgange har hver deres styrker og svagheder, derfor har jeg valgt at benytte forskellige faglige tilgange, der kan supplere hinanden.

En af svaghederne ved de sociologiske og politologiske tilgange er, at de opretholder en distinktion mellem de sociale og politiske sfærer, hvilket for mig at se betyder, at de dermed ikke opfanger dynamikken i kollektive handlinger i det lokale miljø, der netop ligger i *sammenspillet* mellem de sociale og politiske institutioner. Jeg er i den forbindelse enig med Hulgård (2003), der fremfører, at det er nytteløst at adskille de sociale deltagelsesformer fra de politiske deltagelsesformer, idet sociale netværk har stor indflydelse på de politiske institutioners udvikling.

Jeg har derfor valgt at anlægge en tværfaglig tilgang i studiet af *borgerdeltagelse i netværksstyring*, således at jeg både indfanger de *sociale* og *politiske* dimensioner af borgernes deltagelse i lokale processer med netværksstyring. Afhandlingen bygger derfor på teorier fra forskellige fagområder. Det ene fagområde er **planlægningssteori**, fordi man her beskæftiger sig med hvilke institutionelle rammer, der opstilles for borgernes deltagelse. Men denne tilgang forholder sig ikke til de demokratiske perspektiver af forskellige deltagelsesformer. Det andet fagområde er derfor **demokratiteori**, fordi der her ses på de normative begrundelser for borgernes deltagelse. Begge

---

<sup>3</sup> Den institutionelle kapacitet kan defineres som tilstedeværelsen af og kvaliteten af de netværks relationer, der er tilstede i et givent lokalområde.

teoriretninger forholder sig til de udfordringer, der rejses i forbindelse med netværksstyring. Inden for planlægningsteoriene er det den hierarkiske og rationelle planlægningsform, der udfordres af kollaborative og andre planlægningsidealer, der lægger vægt på borgernes aktive inddragelse i den kollektive styring. Inden for demokratiteoriene bliver det repræsentative demokrati udfordret af mere deliberative demokratimodeller, der lægger vægt på at skabe institutionelle rammer for demokratiske dialoger.

De to teoriretninger indeholder begge henholdsvis positive og negative fortolkninger af netværksstyring. Teoriene bidrager således med modsatte perspektiver på de samme fænomener, hvilket vil blive konfronteret med det empiriske materiale. Formålet er at få udfoldet så mange nuancer som muligt på *borgernes deltagelse i netværksstyring*.

## 1.4 Empiriske valg

Kravet til mit empiriske valg var, at det skulle være et eksempel på en proces, der var præget af netværksstyring, og som havde fokus på borgernes aktive involvering. I den forbindelse var valget let og faldt på *kvarterløftprojekterne*. I dansk sammenhæng er kvarterløftprojekterne med vægt på konsensus og borgerdeltagelse eksempel på en af de planlægningsindsatser, der rummer flest af de ideale betingelser, som netværksstyring bygger på ved at lægge vægt på at inddrage og ansvarliggøre berørte borgere og lokale aktører (Hansen & Sehested, 1999), (Andersen & Nordgaard, 2002).

Kvarterløft blev igangsat som et forsøg i årene 1997-2001 i syv kvarterer rundt i landet<sup>4</sup>, efter inspiration fra andre europæiske byprojekter som *Big City programme* i Holland og *City Challenge* i England. Kvarterløft forløb over en periode på 5 år og indikerede en ny måde at udføre byfornyelse på, idet strategien byggede på en helhedsorienteret tilgang, hvor der udover den rent fysiske bygningsforbedring også skulle sættes ind overfor de sociale og sundhedsmæssige forhold såvel som kulturelle, miljø og - erhvervsmæssige forhold .

Kvarterløft byggede på en antagelse om, at der var uudnyttede potentialer, der kunne komme i spil ved at inddrage borgerne i løsningen af en fælles opgave (Bang & Hoff, 2002). Borgernes deltagelse var omdrejningspunktet for strategien, og de blev inddraget på et tidligt stadie af planlægningsforløbet. Strategien kan betegnes som en top-down initieret bottom-up proces (Munk, 1999). Kvarterløftprojekterne benyttes i denne afhandling som eksempler på netværksrelationer imellem lokale og offentlige aktører, der på flere niveauer indgår i partnerskaber og andre samarbejdsrelationer. Hensigten er at indsamle erfaringer - gode såvel som dårlige - med at inddrage borgere i offentlige planlægningsprocesser.

Afhandlingens empiriske materiale bygger således på en kvalitativ analyse af 49 borgeres oplevelser med at deltage i kvarterløft. Borgerne er blevet interviewet i begyndelsen og ca. to et halvt år henne i kvarterløftprocessen<sup>5</sup>. Derudover omfatter afhandlingens empiriske materiale dokumenter og analyser vedrørende kvarterløft.

<sup>4</sup> Kvarterløftområder var: Holmbladsgade kvarteret på Amager, Sydvest Kvarteret i Kolding, Avedøre Stationsby, Kgs. Enghave, Tøjhushaven i Randers, Ålborg Øst.

<sup>5</sup> Forfatteren har foretaget interviews med 17 af de 49 borgere, resten af interviewene er foretaget i forbindelse med Statens Byggeforskningsinstitut's evaluering af kvarterløftprojekterne. Se kapitel 4 for en nærmere uddybning.

## 1.5 Kapitelopbygning

### INTRODUKTION

#### **Kapitel 1: Borgerdeltagelse, demokrati og planlægning - nye udfordringer**

Kapitlet introducerer afhandlingens problemfelt. Her beskrives netværksstyring som en ny tendens i de offentlige styreformere. Kapitlet præsenterer divergerende opfattelser af de demokratiske konsekvenser ved denne udvikling, og formulerer på den baggrund afhandlingens hovedspørgsmål. Kapitlet runder af med de teoretiske overvejelser i relation til disse.

### TEORETISK OPTIK

#### **Kapitel 2: Borgerdeltagelse i et planlægningsteoretisk perspektiv**

Kapitlet belyser, hvorledes begrebet om borgerdeltagelse kan diskuteres i forhold til en række forskellige dimensioner. Derefter præsenteres, hvorledes netværksstyring har haft betydning for diskussionerne indenfor planlægningsteoriene. Kommunikativ og kollaborativ planlægning beskrives som bud på nye planlægningsidealer, der forholder sig til netværksstyring. De filosofiske rødder fra såvel pragmatismen repræsenteret ved John Dewey som diskursetikken fra Jürgen Habermas præsenteres. Kapitlet slutter med en gennemgang af begrebet om *institutionel kapacitet*, som en måde at analysere borgerdeltagelse i processer med netværksstyring.

#### **Kapitel 3 : Borgerdeltagelse i et demokratiteoretisk perspektiv**

I dette kapitel belyses, hvorledes borgernes rolle i offentlige beslutningsprocesser, kan opfattes helt forskelligt, alt efter hvilket demokratiperspektiv der lægges til grund. Deltagelse og demokrati ses i relation til en h.h.v. *aggregativ* og *integrativ* dimension samt forholdes til forskellige deltagelsesdemokrati idealer. Kapitlet slutter af med at introducere begrebet *empowerment*, som en måde at måle deltagelse i netværksstyring på.

### INTRODUKTION TIL ANALYSESRAMME OG EMPIRI

#### **Kapitel 4: Analyseramme for borgerdeltagelse i netværksstyring**

På baggrund af de teoretiske kapitler og de centrale hypoteser og begreber, der er udledt heraf, indkredser kapitlet afhandlingens overordnede analysestrategi. Herudover redegøres der for, hvilke metodemæssige valg der er foretaget i projektet, og hvilke empiriske data afhandlingen hviler på.

#### **Kapitel 5: Kvarterløft**

Kapitlet præsenterer afhandlingens empiriske cases. Her beskrives baggrunden for kvarterløftstrategien, de forskellige planlægningsfaser, samt en uddybning af forskellige centrale perspektiver i strategien. Derudover præsenteres andre forskeres analyser af kvarterløft.

### EMPIRISKE KAPITLER:

#### **Kapitel 6: Karakteristik af de deltagende borgere i kvarterløft**

Kapitel diskuterer med udgangspunkt i afhandlingens kvalitative interviewundersøgelse, hvad der karakteriserer de aktivt deltagende i kvarterløft.

Derudover belyses, hvilke forhold der motiverer de interviewede aktører, dette forholdes til en diskussion om særinteresser.

### **Kapitel 7: Kvarterløftprocessen set i et borgerperspektiv**

Dette kapitel er det mest omfattende af de empiriske kapitler og belyser, hvorledes de interviewede borgere oplever de institutionelle rammer og ressourcer, som kvarterløftprocessen forløber indenfor. Derudover belyses relationen mellem borgerne og til henholdsvis planlæggerne og politikerne ud fra et konsensus/konflikt perspektiv.

### **Kapitel 8: Udbytte af deltagelsen**

Kapitlet beskriver forskellige måder at "måle" udbyttet af deltagelsen i netværksstyring for den enkelte og for lokal samfundet. Dette gøres bl.a. ved at se på, om den enkelte er blevet myndiggjort, og om den institutionel kapacitet i lokalsamfundet er blevet forbedret.

## **DEL IV: SAMLET KONKLUSION**

### **Kapitel 9: Samlet konklusion**

Kapitlet ridser afhandlingens centrale problemstillinger op og besvarer disse i forhold til analyserne i afhandlingens tre empiriske kapitler. Derudover præsenteres refleksioner over den anvendte teori og det empiriske materiale. Endelig sluttes der af med en perspektivering.

# Kapitel 2: Borgerdeltagelse i et planlægningsteoretisk perspektiv

## 2.1 Perspektiver på planlægning og borgerdeltagelse

Gennemgår man den teoretiske litteratur omkring borgerdeltagelse, fremgår det, at der findes en række forskellige benævnelser for processer, hvor borgerne søges inddraget. *Borgerdeltagelse*, *borgerinvolvering*, *borgerinddragelse* og *borgerindflydelse* er nogle af de hyppigst anvendte udtryk, der dækker over mere eller mindre det samme, men hvor det synes uklart, hvordan begreberne relateres og bruges i praksis<sup>6</sup>. I det følgende bruges termen *borgerdeltagelse* som udgangspunkt for den videre diskussion af borgernes rolle i planlægningslitteraturen.

En del af denne forvirring hænger sammen med, at borgerdeltagelse sjældent bliver diskuteret i relation til, hvilke forståelser af demokrati, der ligger bag de forskellige tilgange (Day 1997). Et af de forhold, der sjældent diskuteres i forbindelse med borgerdeltagelse, er hvorledes lokale initiativer med vægt på borgernes direkte deltagelse går i spænd med de eksisterende repræsentative demokratiske strukturer (Campbell, 2000). Som nævnt i kapitel 1 drejer det sig bl.a. om, hvor meget kompetence politikere, der er valgt ind på baggrund af et valgprogram, skal uddelegere til direkte berørte lokale borgere eller interesseorganisationer, der hverken er valgt eller har et eksplicit valgprogram (Burns, Hambleton, & Hoggett, 1994, p.181). Diskussionen om *hvor meget* borgerdeltagelse, og hvorledes beslutninger *legitimeres*, falder meget forskelligt ud, alt efter hvilket demokrati- og planlægningsideal det vurderes ud fra (Innes og Booher 2000b).

Borgerdeltagelse og demokrati er i dagens samfund efterhånden blevet plussord, som alle betegner sig som tilhænger af (Held, 1987). Men mange fejlslagne forløb med borgerdeltagelse kan ifølge Fagence (1977) relateres til forskellige opfattelser af demokrati. Han uddyber det således:

*The pursuit of citizen participation in planning is too frequently undertaken in considerable ignorance of the political philosophy of democracy. It is apparent from case studies that most planning agencies engage in practices of citizen participation as if they were simply additional planning techniques to be woven into the planning process. Little thought, if any, is given to the considerable complexities of democracy, its theory and practice, and the issues of representation. Many of the traumas generated with participation practices may be traced to naive conceptions of democracy.*  
(Fagence, 1977, p.9)

Day (1997) betegner "borgerdeltagelse" som planlægningens "akilleshæl", eftersom planlægningen skal fungere som en rationel bureaukratisk organiseret aktivitet med vægt på teknisk ekspertise og upartiskhed, samtidig med at den skal være et led i et demokratisk, socialt og politisk system. Dilemmaet synes at være, at planlægningen i dag ikke accepteres uden en vis form for borgerdeltagelse, men på den anden side heller ikke kan lade sig

---

<sup>6</sup> I den engelsksprogede litteratur benyttes termerne: *citizen participation*, *public involvement*, *public participation*, *participatory planning*, *interactive decisionmaking m.m.*



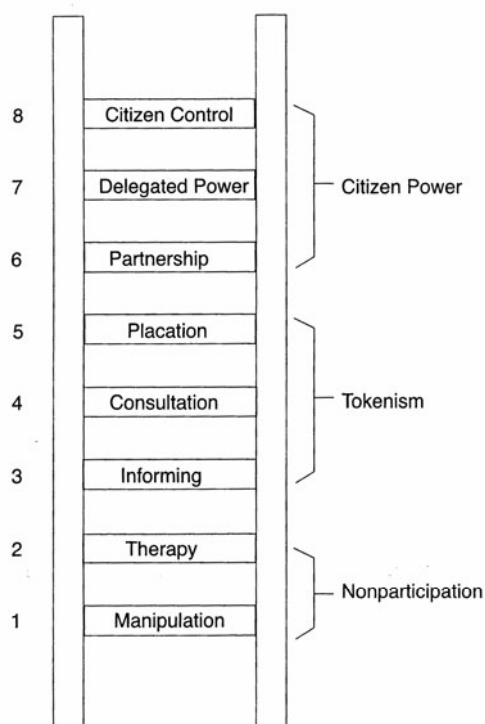
dominere af participatoriske processer. Diskussionen af borgernes bidrag til planlægningen må ifølge Day ske i relation til en mere fundamental debat, der handler om, hvorvidt man går ind for et repræsentativt eller et direkte demokrati.

Denne mangel på diskussion af rationale for borgerdeltagelsen kan bl.a. tillægges begrebets uklarhed, men diskussionen er vigtig og har betydning for, hvorledes indsatsen kan evalueres (Thomas, 1996). Det kan være hensigtsmæssigt at udfolde begrebet om borgerdeltagelse i forhold til forskellige dimensioner, idet mange konflikter opstår ved, at aktører i en proces har forskellige forventninger til og forståelser af borgerdeltagelsens funktion og indhold i en given proces. I det følgende udfoldes begrebet om borgerdeltagelse i relation til: *deltagelsesniveauer*, *deltagelsesformer*, *deltagelsesidealer* for endelig at komme frem til den definition af begrebet borgerdeltagelse, som afhandlingen tager afsæt i.

### Deltagelsesniveauer

En måde at nuancere begrebet om borgerdeltagelse er at se på *niveauer* og *indflydelsesgrader*. Shelly Arnstein (1969) har med sin "*Ladder of citizen participation*" forsøgt at udfolde begrebet om borgerdeltagelse ved at anvende en metafor med en stige med 8 forskellige trin. Disse trin beskriver forskellige niveauer for deltagelse og indflydelsesgrader, som deltagelsen kan foregå indenfor. De nederste trin i stigen henviser til processer, hvor borgerne blot bliver informeret eller hørt. De mellemste trin beskriver situationer, hvor deltagelsen er "symbolsk", og hvor borgerne høres "proforma", d.v.s. at borgerne bliver hørt, men deres synspunkter bliver ikke decideret inddraget i beslutningsprocessen. De øverste trin illustrerer situationer, hvor borgerne har fuld kontrol over planlægningsprocesserne. Modellen dækker kun over deltagelse i offentlig politik og tager således ikke højde for forskellen mellem formelle beslutningsprocesser og den indflydelse, der kan opnås igennem deltagelse i netværk og uformelle forhandlinger.

Figur 2.1 Arnsteins deltagelsesstige



Kilde: Arnstein (1969)

Af Arnsteins model fremgår det, at jo mere magt der uddeles til borgerne desto bedre, hvilket bygger på en direkte demokratiforståelse fremfor en repræsentativ (Day, 1997, p.423). Modellen kan kritiseres for at bygge på en forsimplet opfattelse af magt som en entydig størrelse, der skal tages fra "autoriteterne" og videreformidles til borgerne. Hermed overses den magt, der ligger i de institutionelle rammer og praksisser (Rocha, 1997). Modellen er forholdsvis gammel, men har været meget benyttet indenfor den teoretiske litteratur om borgerdeltagelse. Ved at betone deltagelse i formelle sammenhænge kan modellen ikke rumme de mange netværksprægede beslutningsprocesser, der er kendetegnet ved samfundsstyringen i dag (Maiker, 2001).

På trods af kritikernes påpegning af risiko for forsimplinger er metaforen med stigen relevant, fordi den illustrerer de mange niveauer deltagelse kan foregå på. Diskussionen af de forskellige former eller grader af deltagelse kan lede frem til overvejelser om, hvorfor en form for deltagelse prioriteres fremfor en anden. Det bliver derved lettere at se de underliggende politiske, demokratiske værdier bag ved disse valg (Thomas, 1996, p.172).

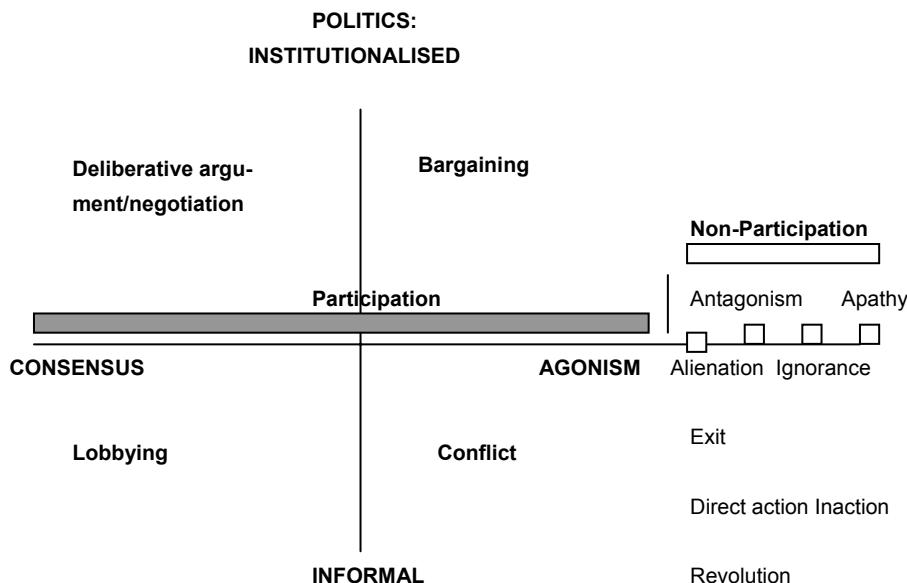
Arnsteins tilgang til borgerdeltagelse går igen i række af den nyere planlægningslitteratur, hvor partcipatoriske (direkte) deltagelsesformer anses som et nødvendigt supplement til det repræsentative demokrati og den rationelle planlægningsform (Burns et al., 1994; Klijn & Koppenjan, 2000). Borgerdeltagelse handler i disse tilgange om mere end blot af afgive sin stemme ved valg. De bygger på en tiltro til, at borgerne opøver demokratiske færdigheder, ejerskabs- og ansvarsfølelse samt en større forståelse for de andre parter ved at deltage (Cambell 2000).

### **Deltagelsesformer**

En stor del af litteraturen om borgerdeltagelse beskriver borgernes deltagelse i formelle planlægningssammenhænge, men forholder sig sjældent til de *uformelle* sammenhænge, som borgerdeltagelse i netværksstyring i stadig stigende grad foregår i (Hillier, 2002 a). En anden måde at udfolde begrebet om borgerdeltagelse kan derfor være at skelne mellem: *formelle/uformelle sammenhænge* (Hillier, 2002 b).

Formelle sammenhænge henviser til deltagelsesformer, som eksempelvis stemmeafgivelse og høringsret, der foregår inden for forskellige institutionelle beslutningskanaler. Uformelle former for deltagelse er eksempelvis: lobby arbejde, at demonstrere, breve til politikerne, brug af medierne og deltagelse i netværk (Day, 1997). Deltagelse kan således ske i form af forsøg på at påvirke beslutninger indefra institutionerne og planlægningssystemet og dermed henholde sig til de formelle regler og strukturer. Eller udefra ved brug af forskellige aktiviteter, hvor man via medierne søger at skabe en større opmærksomhed på visse emner og dermed påvirke politikere, der er opmærksomme på deres vælgere (Hillier 2002 b).

Figur 2.2: Deltagelse i planlægningsprocesser.



Kilde (Hillier, 2002b, p.127)

I ovenstående figur viser Hillier forskellige måder, som deltagelse kan foregå på i planlægning. Den vertikale akse viser, hvorvidt deltagelsen foregår i formelle eller uformelle sammenhænge. Den horisontale akse viser, hvorvidt der er konsensus mellem parterne eller forskellige interesser og værdier. Såfremt deltagelsen foregår i formelle sammenhænge, kan man i tilfælde af interessemodsigelser forhandle og købslå sig frem til en løsning. Hvis interessemodsigelserne er for store, kan det betyde, at man trækker sig, at det resulterer i en afmagtsfølelse, eller omvendt at man i uformelle sammenhænge deltager i direkte handlinger. Er der konsensus mellem parterne, kan de i uformelle sammenhænge igangsætte lobby virksomhed for at fremme deres interesser.

Modellen er illustrativ på en god måde ved, at den viser de forskellige deltagelsesformer, der kan benyttes afhængigt af, om der er konsensus eller interessemodsigelser borgerne imellem. Offentlige projekter som eksempelvis kvarterløft foregår i modellens øverste højre og venstre hjørne. I praksis vil der nok i mange tilfælde være både formelle og uformelle deltagelsesformer i gang blandt de involverede lokale aktører i forbindelse med offentligt initierede projekter.

### Deltagelsesidealer

Det kan være frugtbart at belyse borgerdeltagelse i relation til de forskellige idealer for planlægning og demokrati, der ligger bag en given indsats. Inden for den planlægningsteoretiske litteratur er der meget forskellige syn på planlægningens samfundsmæssige rolle, samt hvilken rolle borgerne skal have i planlægningsprocessen (Fainstein & Campbell, 1996). Disse forskellige syn kan relateres til forskellige normative perspektiver på demokrati (Campbell & Marshall 2000).

På baggrund af flere års teoretiske og empiriske studier har Innes og Booher (2000a) identificeret 4 idealtypiske planlægningsmodeller, som borgerne bliver inddraget på baggrund af. Hver tilgang har en institutionel karakter, der rummer en given praksis med standardiserede normer og relationer mellem de forskellige aktører. De forskellige tilgange beskrives som den: *rationelle, kommunitaristiske, forbrugerorienterede og deliberative tilgang*.

I den *rationelle* forståelse af planlægning igangsættes processer med borgerdeltagelse ud fra hensynet til borgernes principielle og demokratiske ret til at udtrykke sig. Myndighedernes rolle er at sikre den enkeltes rettigheder. Den *kommunitaristiske* tilgang vægter hensynet til kollektive interesser, og myndighedernes rolle er at facilitere deltagelse for et størst muligt antal af individer. I den *forbrugerorienterede tilgang* lægges der vægt på forbrugernes ret til at udtrykke deres individuelle præferencer ud fra antagelse om, at den kollektive vilje mest effektivt sætter sig igennem ved at aggregere forbrugernes ønsker til markedet. Myndighedernes rolle er at sikre mulighederne herfor. Borgerdeltagelse ud fra en *deliberativ* tilgang bygger på, at deltagelsen bidrager med større forståelse for andre aktørers interesser. Myndighedernes rolle er at opstille institutionelle rammer, der fremmer åben dialog og nye former for viden.

I den *rationelle* tilgang kan borgerdeltagelsen godt være passiv, eftersom borgerne har uddelegeret deres kompetence til valgte politikere, der varetager vælgernes interesser. Derimod lægger den *deliberative* og *kommunitaristiske* tilgang stor vægt på borgernes aktive deltagelse, da denne spiller en stor rolle for at udvikle borgernes forståelse for andre aktører og personlige handlekompetencer. Innes og Booher (2000 a ) betegner den deliberative tilgang for et nyt paradigme indenfor borgerdeltagelsen. Denne tilgang går igen i en række af de nyere planlægningsteorier, der lægger vægt på at udvikle demokratiske handlekompetencer, som borgerne kan anvende i en lang række andre sammenhænge (Innes og Booher 2000 a, p.25), (Healey 1997), (Hillier 2002).

I en stor del af litteraturen om borgerdeltagelse er de demokratiske værdier ikke ekspliciteret. Men som det fremgår af ovenstående, kan der være meget forskellige syn på borgerens rolle i planlægningen. I praksis vil de forskellige tilgange ofte støde sammen og give anledning til forskellige forventninger og i værste tilfælde konflikter.

### **Borgerdeltagelse - en afgrænsning**

Afhandlingen tager udgangspunkt i en meget overordnet definition af borgerdeltagelse, der lægger vægt på, at processer med borgerdeltagelse kan beskrives som distribuering af magt og indflydelse mellem det offentlige og resten af samfundet. Med inspiration fra Huw Thomas (1996) kan borgerdeltagelse beskrives således:

*Public participation – is a particular kind of relationship between the state (its bureaucrats and its elected politicians) and the rest of society, and this distribution of power and influence. Put somewhat crudely, public participation can be about giving most people some greater say over planning (implicitly thereby), reducing the power of whomever had a greater say previously (Thomas, 1996, p.169).*

Borgerdeltagelse handler om, at et større eller mindre antal aktører får mere eller mindre indflydelse på planlægningen. Borgerdeltagelse kan svinge fra reel indflydelse til blot at udgøre en form for legitimering af givne magtforhold. Borgerdeltagelse må derfor diskuteres i relation til en bredere forståelse af magtforhold i og udenfor planlægningen.

## Planlægning - en afgrænsning

Planlægning er et meget bredt begreb, der bruges indenfor en lang række fagfelter (Fainstein, 2000). Inden for hver af disse vil der således være meget forskellige opfattelser af, hvilken rolle staten skal have i relation til markedsøkonomien samt fysiske og sociale forandringsprocesser.

Overordnet kan planlægning beskrives som en aktivitet, der indeholder et element af at ville intervenere, forme eller forandre forhold, og derfor vil legitimitet være et centralt spørgsmål i planlægningsteoriene (Fainstein & Campbell, 1996 p. 6). Enhver planlægningsindsats vil næsten altid rumme aktører med divergerende og ofte modsatrettede interesser. Det er derfor interessant at se, hvordan de forskellige planlægningsteorier søger at "forene" aktørernes forskellige interesser, og hvordan de kommer frem til et grundlag for videre handling (Healey, 1997, p.43). Denne afhandling tager afsæt i to forståelser af planlægning:

- *Som en menneskelig aktivitet med byen som dens genstandsområde og fænomen* (Egen oversættelse. Fainstein & Campbell, 1996, p.4).
- *Som en indsats der søger at koble videnskabelig viden til handlinger i den offentlige sfære* (Egen oversættelse. (Friedmann, 1987, p.11).

Disse to syn på planlægning er meget overordnede og afgrænses i afhandlingen ved at se på "borgerens rolle i planlægningsprocessen". Det er forståelsen af det offentlige rolle i at etablere institutionelle rammer for borgernes deltagelse i kollektive beslutningsprocesser, der er afhandlingens hovedperspektiv.

## 2.2 Debatten om planlægning og netværksstyring

Udviklingen i retningen af netværksstyring har inden for forskningslitteraturen om planlægning givet anledning til en række diskussioner om de herskende planlægningsidealers egnethed til at takle de nye samfundsmæssige vilkår (Healey 1997), samt om hvilke planlægningsidealers, der er mere velegnede i relation til netværksstyring. Det mest udbredte planlægningsideal i den vestlige verden siden efterkrigstiden beskrives med forskellige ord i forskningslitteraturen som: *rationel* -, *hierarkisk* -, *bureaukratisk* -, *instrumentel* -, eller *modernistisk* planlægning. I det følgende benyttes *rationel planlægning* som udgangspunkt for den videre diskussion.

Rationel planlægning bygger på en opfattelse af planlægningen som en fornuftsbetonet, neutral og videnskabelig aktivitet, der indgår i en hierarkisk styreform, hvor der er en klar adskillelse mellem det offentlige og private. Planlægning anses som en progressiv aktivitet, der sikrer de offentlige interesser, og som er et led i statens moderniseringsprojekter (Sandercock, 1998, p.62). Politikerne forventes at fastlægge de overordnede rammer på baggrund af uvildige og faglige input fra embedsmændene (Sehested, 2002, p.4). Borgerne betragtes i dette perspektiv som rationelle individer, der handler ud fra at sikre egen målopfyldelse mest mulig, og deres rolle er afgrænset til kommentering og feedback på allerede formulerede mål og strategier (Healey, 1996 c, p.250) .

Netværksstyreformens påvirker den rationelle planlægningsform på en lang række områder ved, at beslutninger træffes og udvikles i en række fragmen-

terede fora, der ikke er hierarkisk ordnet eller tager hensyn til helheden (Andersen 2002). Beslutningerne er ikke længere under direkte demokratisk kontrol, men noget der forhandles aktørerne imellem (Burns, 2000). Når offentlige og private aktører indgår i tæt samarbejde, hvor mål og midler samtidig udvikles i processen, opløses distinktionen mellem offentlige og private anliggender, og mellem politik og administration, der er en forudsætning for det repræsentative demokrati og den rationelle planlægning (Sehested, 2002, p.6).

Udviklingen i retningen af netværksstyring har betydet, at der er mange flere konfliktende interesser involveret i beslutningsprocesserne. Dette har skabt en øget opmærksomhed på behovet for mediering mellem de forskellige interesser. Planlægning er derfor i de sidste par år i højere grad blevet en kommunikativ og forhandlende proces mellem mange forskellige typer aktører (Hillier, 1998). De rationelle planlægningsidealer er siden midten af 1980'erne i stigende grad udfordret og suppleret af planlægningsidealer, der tillægger borgerne mere og mere indflydelse (Larsson & Elander, 2001). I planlægningslitteraturen er der dukket en række forskellige betegnelser op for processer, der lægger særlig vægt på at inddrage borgerne i offentlige beslutningsprocesser. Eksempler på det er: *bottom-up* -, *participatorisk* -, *konsensus* -, *kollaborativ* - og *empowerment* planlægning.

Både i forskningssammenhæng som i praksis har der været en voksende kritik af det rationelle planlægningsideal (Allmendinger, 2001). Kritikken handler bl.a. om, at de "gamle styringsinstrumenter" med hierarki og kontrol fra oven er mere og mere uforenelige med en stadigt mere politiseret og individualiseret livsverden, hvor flere ønsker medindflydelse over deres egen hverdag, i institutionerne, på arbejdspladsen, i lokalområdet og hjemmet. De "gamle" styringsinstrumenter aktiverer ikke i samme grad de potentialer, der ligger i, at borgerne tager ansvar for systemets liv og virke. Borgerne ønsker i mange tilfælde ikke at blive reduceret til "brugere", "vælgere" eller "kunder", som der lægges op til eksempelvis i New Public Management. Folk optræder ikke ens over en kam, men som refleksive individer på mange forskellige niveauer (Bang & Hoff, 2002, p.4).

Et andet kritikpunkt har været værdigrundlaget i det rationelle planlægningsideal, der overser planlægningens politiske rolle, ved at betone planlægningen som en saglig videnskabelig praksis (Healey, 1997). Kritikerne hævder, at den rationelle planlægnings tilgang ikke kan eller har formået at forholde sig til de nye samfundsmæssige betingelser, og at den i en lang række tilfælde ikke har formået at tackle roden til de planlægningsproblemer, den har ønsket at løse. Dette har i flere tilfælde ledt til fiaskoer eller direkte forværrede forhold (Fainstein & Campbell, 1996; Forester, 1985; Friedmann, 1987; Healey, 1997; Sandercock, 1998). Eksempler på dette er de "gennemplanlagte" funktionsopdelte byer, der skulle give lys og luft, men som også har resulteret i kedelige om monotone byområder med et stort trafikforbrug (Allmendinger, 2001).

### **Den "sproglige vending" i planlægningsteorierne**

Et andet forhold, der har haft betydning for at der i stigende grad blev stillet spørgsmålstejn ved den rationelle planlægnings værdigrundlag, bliver beskrevet som "den sproglige vending" i samfundsvidenskaberne. Udgangspunktet var et opgør med den "positivistiske" tilgang i videnskaben, og en øget opmærksomhed på sprogets betydning i relation til at forme vores forståelse af verden. Sproget ses ikke blot som medvirkende til at "afspejle og gengive" begivenheder i verden, men også som medvirkende til at forme vores opfattelser og påvirke vores handlinger (Pløger, 1996, p.11). Dette fokus

var inspireret af "*den lingvistiske vending*" i bl.a. fransk sprogteori i 1960'erne, men som siden hen spredte sig til social og samfundsvidenskaberne og endelig til planlægningsdebatten i slutningen af 1980'erne.

Ovenstående udvikling beskrives i planlægningslitteraturen som "*The argumentative turn*" i planlægningsteorierne (Healey, 1996 c). Fra at betragte planlægningen som en neutral og objektiv praksis kom der et øget fokus på planlægningens kommunikative praksis igennem brug af skriftligt, mundtligt og visuelt materiale. Planlægning bliver i dette perspektiv anset som en sproglig praksis med kommunikation mellem mange forskellige aktører, hvilket bidrager med en større opmærksomhed på planlæggerens<sup>7</sup> og forskerens rolle i udvælgelse og bearbejdning af data og problemer (Healey, 1996 c; Innes, 1995). I antologien "*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*" (1993) af Forester og Fischer argumenterer en række planlægningsteoretikere for at analysere planlægning som sproglige argumentationsprocesser i praksis. Forskningen bør i dette perspektiv belyse hvilken retorik og sproglig praksis, der anvendes af planlæggere og politikere inden for en given institutionel sammenhæng. Betydningen af dette perspektiv for forskningen af planlægningen kan sammenfattes i følgende punkter:

#### DEN SPROGLIGE VENDING

- Alle former for viden er socialt konstrueret
- Kommunikation og viden kan antage mange forskellige former, eksempelvis rationelle analyser, billeder, ord, lyd
- Individene lærer om deres interesser og former deres viden igennem sociale relationer
- Magtrelationer har potentialet for at undertrykke og dominere ikke kun igennem distribution af materielle ressourcer, men også igennem de antagelser og praksisser vi tager for givet
- Planlæggerne repræsenterer en institutionel og faglig tankemåde, der påvirker deres dialog med offentligheden

Kilde: (Healey, 1997, p.29)

Den *sproglige vending* i planlægningsteorierne bidrager med en opmærksomhed på, at den rationelle planlægnings fokus på videnskabelig og neutral viden er konstrueret på baggrund af selektioner af forskellige data, og rummer dermed en normativ dimension (Fischer & Forester, 1993, p.2). Diskussioner af de normative begrundelser for valg af data og formulering af indsatsområder for planlægningen er vigtige, eftersom de medvirker til at skabe politisk opmærksomhed på visse emner og sætter rammerne for hvilke muligheder, der er åbne at gå videre med. Det har således også indflydelse på de værdier, der kollektivt kommer til udtryk, omkring hvordan "vi" skal leve (Hillier, 1998, p.209).

I den internationale planlægningsteoretiske debat har denne fokus på planlægningens sproglige artikuleringer været fortolket meget forskelligt (Pløger, 1996, p.10), (Alexander, 2001). En række forskere ser, med inspiration fra den tyske videnskabsteoretiker og moralfilosof Jürgen Habermas, kommunikation som et middel til at udvikle og forbedre demokratiske processer. En anden gruppe forskere, der er inspireret af den franske sociolog Michel Foucault, ser derimod kommunikation, som en måde hvorpå der udøves diskursiv magt.

<sup>7</sup> Jeg benytter her betegnelsen "planlægger", da det er direkte oversat fra "planner", der benyttes i planlægningslitteraturen. Men i de empiriske kapitler benytter jeg ordet "forvalter", der er bredere dækkende end "planlægger", som jeg associerer mest til fysiske planlæggere.

## Planlægning som kommunikativ praksis eller magtudøvelse?

De ovenstående syn på kommunikation bidrager med markant forskellige bud på planlægningens samfundsmæssige rolle, og hvilken betydning planlægningsteori har for praksis. Sandercock (1998) illustrerer dette tema ved at citere en sort amerikansk forkæmper for borgerrettighederne, der på metaforisk vis beskriver de forskellige opfattelser af planlægningsteori således:

*Theory is necessary to figure out what's REALLY going on. People always want to be a savior for the community. It's like they see a baby coming down the river and want to jump in and save it. We need to stop being so reactive to the situations that confront us. Saving babies is FINE for them (other organizers/organizations red.) but WE want to know who's throwing the goddam babies in the water in the first place. Michael Zinzun i (Sandercock, 1998 p.85)*

Metaforen om at "redde babyerne" er illustrativ i beskrivelsen af, hvordan store dele af den planlægningsteoretiske debat i de sidste ti år har været delt i mellem de, der arbejder "inden for systemet" (det repræsentative) og de, der synes man skal arbejde "udefra". De førstnævnte søger at gøre en "forskkel" indefra, ved at etablere demokratiske og inklusive processer, ved at gå nye veje og udfordre den etablerede måde at gøre tingene på. De mere radikale planlægningsteoretikere mener, at det er nødvendigt at gå ind udefra og ændre de undertrykkende strukturer.

De førstnævnte er repræsenteret ved planlæggere, der tager udgangspunkt i Habermas politiske tænkning og forholder sig til planlægning ved at introducere teknikker for forhandling, mediering, samarbejde og opbygning af konsensus. De betegnes som *neomodernister*, fordi de tager udgangspunkt i antagelser om menneskets universelle bestræbelser efter at finde frem til fælles værdier ud fra en kommunikativ rationel fornuft (Allmendinger, 2001). I planlægningslitteraturen betegnes denne planlægningstilgang som det "*kommunikative planlægningsparadigme*" og er repræsenteret ved bl.a. Healey (1997), Forrester (1999), Susskind (1999), Innes (1995) og Hoch (1996).

Den anden tilgang ser planlægning som en del af det politiske system og dermed medvirkende til at udøve magt og social kontrol som led i opretholdelse af eksisterende magteliter. Forskere tager her udgangspunkt i Foucaults tænkning og betegnes som *postmodernister*, og deres bidrag benævnes i det følgende samlet under betegnelsen *magtorienteret planlægningsperspektiv*. De er repræsenteret ved bl.a. Friedmann (1987), Richardson (1996), Flyvbjerg (1996, 1998), Allmendinger (2001), Young (1996) og Yiftachel (2000) (Allen, 1996).

Denne modstilling mellem *neo - og postmodernister* i den planlægningsteoretiske debat betegnes af flere som en genoplivning af en gammel filosofisk konfrontation mellem Habermas, der tror på universelle normer, og Foucault der afviser disse, men henleder opmærksomheden på allestedsnærværende magtforhold (Allmendinger, 2001; Ashenden & Owen, 1999; Flyvbjerg, 1998; Pløger, 2001; Sandercock, 1998). Allmendinger beskriver det således:

*As Flyvbjerg has hinted, in current theoretical circles the difference between the neo-modern and the postmodern approaches basically comes down to whether you follow a Habermasian concern with Kantian universalism or whether you feel a focus on difference a la Foucault et al. is more appropriate (Allmendinger, 2001 p.8).*

Habermas og Foucault bliver i flere sammenhænge i den planlægningsteoretiske debat fremstillet som uforenelige modstandere (Allmendinger & Jones, 2002; Ashenden & Owen, 1999; Burchell, Gordon, & Miller, 1991; Flyvbjerg, 1998). Men Habermas og Foucault har mange fællestræk, eftersom



de begge oprindeligt skrev ud fra et kritisk teoriperspektiv og var optagede af, hvorledes den instrumentelle rationalitets udbredelse kunne imødegås (Fischler, 2000), (Hoch, 1996, p.39). Begge tilgange ser en sammenhæng mellem planlægningens normative, politiske og institutionelle grundlag og den konkrete planlægningspraksis (Pløger, 1996, p.10). Ligeledes skrev de begge om den strategiske brug af sproget, der som diskursiv praksis influerede på folks tænkemåder. Men de forstod noget forskelligt, når de omtalte diskursive praksisser og planlægningens rolle (Hillier, 2003).

Ud fra et Foucault-inspireret synspunkt er ethvert planlægningsinitiativ bygget op omkring et sæt af værdier og interesser. Selvom der skulle være indbygget præmisser om retfærdige og demokratiske procedurer, er det ikke givet, at de bliver overholdt i praksis. Dette viste Flyvbjerg (1998) bl.a. på baggrund af sine empiriske studier i Ålborg. Her fremgik det, at den traditionelle planlægning med dens vægt på høringsret og demokratiske procedurer var uegnet til at realisere planer. Planlægning bliver ud fra en Habermas - inspireret vinkel, en måde hvorpå man kan fremme demokratiske processer, såfremt det opfylder et givent sæt af kriterier. Således kan man sige, at den Habermasianske tilgang forsøger at opretholde et positivt syn for planlægningen. I det følgende vil det være det Habermasianske perspektiv på planlægningen der vægtes, eftersom dette ligger til grund for de kommunikative planlægningsteorier, der har inspireret processer med vægt på aktiv borgerdeltagelse, som eksempelvis Kvarterløft. Den magtorienterede planlægningsforståelse inddrages som en kritik og respons på det kommunikative perspektiv.

## 2.3 Kommunikativ og kollaborativ planlægning

*Communicative Planning* (Forester, 1989), *Planning through debate*, *Collaborative planning* (Healey, 1997), *Pragmatic planning* (Hoch, 1984), *Planning as bricolage* (Innes & Booher, 1999 a) er nogle af de betegnelser, der igennem de sidste par år er blevet en del af det ”kommunikative planlægningsparadigme” (Innes, 1995; Sandercock, 1998). I det følgende benyttes ”kommunikativ planlægning”, som en samlebetegnelse for de forskellige normative tilgange der filosofisk tager afsæt i Habermas teorier om kommunikativ handling.

*Kommunikativ planlægning* har igennem 1990’erne været en af de mest omdiskuterede teorier i den planlægningsteoretiske debat (Allmendinger, 2001; Fainstein, 2000; Healey, 1996 c; Innes, 1995; Mandelbaum, Mazza, & Burchell, 1996; Yiftachel & Huxley, 2000). Kommunikativ planlægning kom frem i begyndelsen af 1990’erne, hvilket kan hænge sammen med, at der i denne periode var et større fokus på det lokales betydning i løsning af sociale og miljømæssige problemer, samt at planlæggerne havde et behov for en mere sammenhængende teori efter en periode med deregulering i 1980’erne (Allmendinger, 2001).

Forskellene mellem forfatterne der skriver inden for det kommunikative og kollaborative perspektiv er, at de vægter forskellige sider af de kommunikative aspekter i planlægningen. Eksempelvis er Forester (1999 a;b;c) optaget af, hvorledes sproget bruges i praksis, og hans forskning tager udgangspunkt i tekstnære analyser af dialoger med lokale aktører. Innes (1998,1999, 2000) belyser, hvorledes empiriske planlægningsprocesser med vægt på konsensus producerer nye viden. Hoch (1996) og Hillier (1998,2002) tager en lidt anden drejning, ved at de mere eksplicit forholder sig til ulige magtre-

lationer, og fokuserer på interessemodsætninger i planlægningsprocessen. Healey (1996, 1998, 1999) fokuserer på at opstille et institutionelt design for inklusive planlægningsprocesser, der fremmer mulighederne for dialog på en måde, så det ikke bliver de stærke eliter der sætter dagsordenen.

Tilgangene er altså lidt forskellige, men et fælles udgangspunkt for dem er, at de betragter styringsrelationerne i samfundet som værende blevet mere netværksprægede, og at den rationelle planlægning har svært ved at håndtere disse nye styreformer. Flere aktører involveres i planlægningen i netværksrelationer, og derfor bliver et af de centrale temaer at demokratisere kommunikation mellem disse (Hillier, 2002 b). Dette gøres ved bl.a. at opstille kriterier for, hvorledes en åben dialog skal foregå, for dermed at fjerne de barrierer, der kan virke forstyrrende ind på denne (Sandercock 1998, p.96). Richardson (1996) identificerer følgende fællestræk hos de kommunikative planlægningsteoretikere. Næmlig at de:

- tager udgangspunkt i et ideal om et pluralistisk politisk system
- omdefinerer rationalitet udfra et kommunikativt perspektiv
- forsøger at formulere en ny samlet planlægningsteori
- har et pro-modernistisk udgangspunkt
- tillægger planlæggeren en central position
- kritiserer den rationelle planlægningsform.

Kommunikativ planlægning har primært været teoretisk diskussion, men tankerne har inspireret en række planlægningsprocesser i praksis (Innes, 1996). Inspirationen kommer blandt andet til udtryk i form af *konsensusorienterede* planlægningsprocesser, hvor der opstilles kriterier for gruppedialoger, der bringer en række repræsentanter fra forskellige interesser sammen omkring løsningen af et fælles problem. I disse forløb bliver der ofte foretaget en række initiativer i form af: faglig formidling til de deltagende og omhyggeligt planlagte procedurer, der skal sikre, at alle berørte parter har mulighed for at blive hørt, og at deres indvendinger bliver taget seriøst. Processerne er bundet op på en præmis om, at alle de involverede får lige information, og at alle bliver informeret om de andres interesser (Susskind, McKernan, & Thomas-Larmer, 1999).

De kommunikative planlægningsteoretikere arbejder udfra en ide om, at planlægning kan, hvis den følger visse procedurer og krav, være med til at fremme demokratiske dialoger. Planlægning handler i dette perspektiv om at udvælge og diskutere forskellige værdimæssige og etiske valg. Flere af de kommunikative planlægningsteoretikere lægger vægt på at indsamle eksempler fra planlægningens praksis. Specielt Forester efterlyser eksempler for praksis, hvor det er lykkedes at indfri opstillede mål udfra demokratiske processer, og hvor forløbet har været vellykket for de involverede parter. Sådanne analyser kan give inspiration om hvorledes:

*How to do better, pragmatically and critically in the world of power (Forester, 1999 c, p.4). Let us stop rediscovering that power corrupts and let's start figuring out what to do about the corruption! (Forester, 1999 b, p.9)*

Udgangspunktet er, at planlæggerne har brug for inspiration til forskellige måder at planlægge på, og at man kan lære meget ved at høre om andre eksempler fra praksis, ved at se på hvorledes andre har taklet forskellige problemer og dilemmaer.

### **Filosofisk baggrund for kommunikativ planlægning**

De kommunikative planlægningsteoretikere er primært inspireret af to filosofiske tilgange. Den ene er Jürgen Habermas og hans normative teori om

*kommunikativ handling og diskursetikken*. Den anden er *pragmatismen* inspireret af John Dewey og Richard Rorty. De to tilgange stammer fra forskellige filosofiske traditioner, men der er mange sammenfald, når de bliver anvendt som en guide til handling for planlæggerne. I de følgende to underafsnit forklares nogle af de centrale kernebegreber i de to filosofiske tilgange, da de er vigtige i forståelsen af hele perspektivet i kommunikativ og kollaborativ planlægning.

### **Habermasinspirationen - Samtalen og fornuften som planlægnings- paradigme<sup>8</sup>**

Habermas har udviklet en meta teori, der handler om at fremstille "fornuftens" konstitutionsbetingelser indenfor kommunikation og videnskab. Hans teorier bygger på en antagelse om, at mennesker kan drage rationelle fornuftsbeslutninger i fællesskab, og at disse beslutninger kan gøres til genstand for en rationel og diskursiv argumenterende afprøvning. De kommunikative planlægningsteoretikere søger at revitalisere "fornuften" som overordnet styringsprincip i samfundet. De kommunikative planlægningsteoretikere er meget selektive i deres brug af Habermas, og de benytter tre dimensioner af Habermas omfattende teoretiske arbejde (Pløger, 2002). Den første dimension er Habermas tro på *fornuftens herredømme*. Den anden vigtige dimension er *sprogfilosofien*, og den tredje er hans teori om *diskursetik* og *konsensus*.

#### *Rationelle beslutninger - tillid til fornuften*

Habermas har en grundlæggende tro på, at det er muligt at træffe "rationelle beslutninger". Et af Habermas hovedargumenter er, at den frigørelse menneskene fik ved oplysningstiden<sup>9</sup>, hvor videnskabelige forklaringsmønstre afløste religiøse og mytiske, ikke må opgives. Oplysningstidens tro på fornuften og videnskaben som et middel til at danne rationelle løsninger, udgør nogle af de progressive sider, som Habermas søger at bevare. Det gør han ved at fjerne begrebet om *rationel erkendelse* fra den snævre instrumentelle rationalisme, som det har været tillagt af liberale økonomer, og forsøge at omdanne det til en ressource for demokratisk debat (Healey, 1997, p.49). Habermas (1981) udvider begrebet om rationel erkendelse ved at skelne mellem fire forskellige former for erkendelse og måder at træffe fornuftsbeslutninger på:

- *instrumentel teknisk* erkendelse (forbinder mål til midler, og bevis til konklusioner)
- *moralsk* erkendelse (udfra værdier og etik)
- *følelsesmæssig æstetisk* erkendelse (følelsesmæssig erfaring)
- *kommunikativ* erkendelse (udfra dialog i sociale relationer)

Disse fire vidensformer udgør forskellige tænkemåder, indenfor hvilke der bliver konstrueret "mening" og forståelseshorisonter, og de repræsenterer bestemte forestillinger af virkeligheden (Pløger, 1996, p.13). Indenfor hver vidensform konstrueres der forskellige grader af fakta og måder at argumentere på. Sproget spiller en central rolle i forståelsen af kommunikativ rationalitet i kraft af dets evne til at koordinere handlinger. Kommunikativ rationalitet tager afstand fra det individuelle udgangspunkt, der er i den instrumentelle

<sup>8</sup> Titlen til dette afsnit har jeg lånt fra et afsnit i John Pløger's notat "Kommunikativ planlægning, mellem kommunikation og retorik", NIBR 1998:106, p.11.

<sup>9</sup> Oplysningstiden foregik fra ca. 1600 tallet og frem til slutningen af det 1700 århundrede. Oplysningstiden var karakteriseret af en tid med opblomstring i kapitalismen, og en udvikling i videnskaberne (Healey 1997). Tidens tænkning var præget af en forestilling om, at fornuft og videnskab kunne fremme rationelle tankemåder og frigøre mennesket fra myter, religion og overtro. Oplysningens tidsånd beskrives som det "*moderne*", og kan karakteriseres ved begreberne: empirisme, videnskab, universalisme, individualisering, frihed, tolerance og sekularisering (Pløger, 2002), (Allmendinger, 2001).

erkendelsesform, og baserer sig på intersubjektive relationer, der medvirker til at danne fælles forståelser. Udgangspunktet er, at mennesker søger fornuft og forståelse sammen ud fra samtale, og kan komme frem til konsensus, såfremt de rette omstændigheder er tilstede.

Habermas skelner mellem *livsverden* og *systemverden*, som en måde at differentiere mellem de erkendelsesformer der dannes i h.h.v samfundet og det sociale liv. Livsverdens perspektivet dækker over det forråd af betydningsmønstre, der ligger til grund for den kommunikative handling, og kan beskrives som verden set fra deltagerperspektivet, omfattende kulturen, den sociale verden og personligheden (Habermas, 1981).

Den instrumentelle rationalitet er den dominerende i systemverden, og defineres som fornuften hos den individuelle aktør, der betragter verden som genstand for teknisk manipulation, hvor det mest effektive middel tages i brug for at opnå et givent mål (Andersen, 1998, p.361). Habermas finder, at den instrumentelle rationalitet er med til i stigende grad at "kolonialisere livsverden" (Hoch, 1996). Det har primært været den instrumentelle erkendelse, der har domineret i dagens samfund, og som har fortrængt de andre erkendelsesformer. Dette har ifølge Habermas været med til, at forringe den offentlige debat og separere offentlig politik fra folks hverdagsliv. Netop dette standpunkt anvender de kommunikativt inspirerede planlæggere til at hævde, at moralske og æstetiske argumenter bør have lige så store vægt som de tekniske og videnskabelige i offentlige debatter.

#### *Sprogfilosofien: fornuften i sproget og herredømmefri samtalsituation*

Habermas er inspireret af sprogfilosofien, hvilket er en relativt detaljeret og kompliceret del af hans teori (Eriksen & Weigård, 2002, kapitel 3). I denne sammenhæng skal det blot bemærkes, at Habermas mener, at mulighederne for at opnå "fornuftsbeslutninger" er tilstede i sproget, såfremt betingelserne for tvangsfri viljedannelse er tilstede.

Habermas er optaget af, hvordan man skaber en procedure for en kommunikation, der fremmer rationelle udvekslinger af argumenter, hvor det bedste argument altid vil vinde. Han formulerer derfor en normativ teori: *idealet om den herredømmefri dialog*, for samtaleprocesser mellem individer, hvor der hverken er tvang eller "forstyrrelser" i form af magtstrategier og selvinteresser. Heri indgår et sæt procedureregler, der handler om, at enhver berørt må kunne deltage i diskussionen, problematisere en påstand samt frit kunne udtale sine interesser, ønsker og behov, og endelig må ingen hindres i udøvelsen af disse rettigheder. De involverede forventes at bøje sig for de bedste argumenter (*force of the better argument*).

Grundlaget er, at deltagerne indgår i en dialog, hvor de er åbne for at høre om andres interesser og bekymringer. Dette fordrer, at deltagerne anerkender, at der er forskellige interesser og krav blandt de involverede. Målet er at finde frem til fælles mål og prioriteter. Alle de deltagende kan stille opklarende spørgsmål til hinandens argumenter. Habermas teori om "*idealet om herredømmefri dialog*" bliver ofte misforstået, idet mange opfatter det som en model for en konkret praksis. Det er derimod en ideal norm, der kan bruges til at teste udsagns gyldighed (Habermas 1981, p.372). Habermas opstiller fire gyldighedskrav for kommunikationen, der er nødvendige for overhovedet at gå i dialog baseret på principper om: *sandhed, rigtighed, forståelighed og oprigtighed*. Disse gyldighedskrav mener Habermas, at vi implicit fremsætter hver gang, vi taler til nogen. Gyldighedskravene knytter an til den måde, vi skaber mening i sproglige påstande, og er ligesom altid forudsat, og derfor er det sjældent noget vi taler om eller stiller spørgsmålstejn ved. Det at ytre noget er for Habermas identisk med, at vi fremsætter gyldighedskrav. Er dis-

se gyldighedskrav opfyldt, mener han, at det er muligt via dialog at komme frem til en rationel beslutning ud fra kommunikativ fornuft.

Viden er i dette perspektiv noget der konstrueres socialt, og skal den siges at være rationel, er det et spørgsmål om, hvad der kan testes i dialoger ud fra gyldighedskravene. Derfor er der ikke nogen vidensform, der har prioritet, men kun det som deltagerne i en debat i fællesskab kan komme frem til (Healey, 1997, p.53). Netop på det sidste punkt møder Habermas stor kritik, idet det så kan betyde, at hvis vi i fællesskab ved en demokratisk inklusiv procedure beslutter os for at udelukke nydanskere i en virksomhed, ville det være ok. For at imødegå dette er det, at Habermas formulerer sit begreb om diskursetikken. Heri indgår, at alle der er berørt af en given beslutning, skal have muligheder for at komme til orde.

#### *Diskursetikken og potentialet for konsensus*

Med sit begreb om *diskursetik* formulerer Habermas en etik for, hvorledes dialog, der også rummer argumenter fra livsverden, kan komme til udfoldelse i en offentlig dialog, og hvor gyldigheden af normer kan testes rationelt (Habermas, 1996a). Diskursetikken er en teori om moral, der hævder at moralske normer kan efterprøves rationelt i en saglig dialog. Ordet diskurs betyder samtale, men i Habermas udlægning ligger der den bibetydning, at samtalen bygger på logiske slutninger eller forklaringer af ord. Habermas-eksperten Anders Bodum beskriver her det centrale ved diskursetikken:

*Diskursetikkens dristige og centrale tese er, at både kognitive og normative udsagn kan testes i dialog, og at denne test kan føre til dannelse af gyldighed i form af rationel konsensus (Bodum 2001, p. 19).*

Habermas diskursetik er en procedure for, hvordan man igennem en dialog kan teste om normative påstande er rationelle. Spørgsmål om moral og diskussioner af hvorledes vi bør handle, kan ifølge Habermas ikke afgøres ved valg eller på baggrund af flertalsafgørelser (Glebe-Møller, 1996). Derfor mener han, at det er vigtigt med en dialog, der er åben overfor forskellige typer af viden og erkendelsesformer.

Udbyttet af disse dialoger kan være *konsensus* og *kompromiser*, men disse er kun legitime, såfremt de repræsenterer et forløb, hvor det "bedste argument" har været det styrende. Habermas arbejder med tre former for konsensus: *rationel konsensus*, *konsensus* og *kompromis*.

*Rationel konsensus* er et teoretisk begreb, der ikke må forveksles med dagligdags betydning, der henviser til "at vi bliver enige". Rationel konsensus bygger på enighed både angående en påstand, dens begrundelse og dens gyldighedsbetingelser. *Konsensus* bygger på det samme, men her er man ikke enige om påstandenes gyldighedsbetingelser. *Kompromis* bygger på enighed om en påstand, men ikke dens begrundelse. Der er således forskellige grader af enighed, afhængigt af hvor rationelt robust den opnåede konsensus er.

Habermas bliver ofte udlagt som værende fortalere for konsensus. Men det er vigtigt at understrege, at Habermas intet sted hævder at "konsensus er godt" (Forester, 2000; 2001, p.53), eller at al dialog fører til konsensusdannelse. Det han gør er at opstille visse betingelser, der skal være opfyldt for at der kan tales om genuin konsensusdannelse. Det som hævdes i diskursetikken er, at rationel konsensus som mulighed kan opnås. Hvilket ifølge Habermas-eksperten Anders Bodum (2001) er det tætteste, vi kan komme på en universel gyldighed fra Habermas side. Habermas teori om kommunikativ handling og diskursetik bidrager med følgende syn på planlægning (Healey 1992, p.154-155):

#### KOMMUNIKATIVT PERSPEKTIV PÅ PLANLÆGNING

- planlægningen er en interaktiv og fortolkende proces
- planlægningen foregår mellem en række forskellige aktører
- baserer sig på respektfulde diskussioner
- fokuserer på planlægningsområder, hvor der er offentlig dialog og hvor problemer, strategier og taktikker identificeres, diskuteres og konflikter medieres.
- udvikler refleksiv kapacitet, der sætter deltagerne i stand til at evaluere egen praksis

#### Pragmatisme: læring igennem praktisk erfaring

Pragmatismen er en anden filosofiske tilgang, der har inspireret specielt de amerikanske kommunikative planlægningsteoretikere. Pragmatisme er en filosofisk retning, der stammer fra begyndelsen af 1900 tallet og blev grundlagt af den amerikanske filosof Charles Sanders Peirce (Allmendinger, 2001). I planlægningskredse har det primært været John Dewey og Richard Rortys arbejde, der har ligget til grund for den pragmatiske inspiration i planlægningsteorien.

Udgangspunktet i den pragmatiske filosofi er, at begreber og udsagns mening kun kan forstås ud fra den kollektive handlingssammenhæng, hvori de indgår (Mortensen, 2000). Derfor modsætter den pragmatiske tilgang sig *a priori* ontologi og teorier om verden. Sandhed defineres som det, der giver mening og virker i praksis i den givne situation. Filosofisk bygger pragmatismen på en afvisning af, at der kan skelnes mellem en *realitet* og vores *erfaring/oplevelse* af den, altså hvorvidt verden eksisterer udenfor vores erkendelse af den. Det pragmatiske perspektiv argumenterer for, at vi ændrer vores opfattelser af verden, ud fra hvad der giver mening for os i givne situationer, og fordi det hjælper os i vores handlinger. Viden er i det pragmatiske perspektiv ikke en abstrakt størrelse, men relateret til praksis og erfaring (Allmendinger, 2001 p.139).

#### *Fokus på dialog, erfaringer og læring*

Udtrykket "*Learning by doing*", der stammer fra John Dewey, henviser til erfaringens centrale rolle i den måde, vi genererer viden på. Erfaringen er i det pragmatiske perspektiv omdrejningspunktet i den måde, vi lærer på, og i hvad vi ser som problemer og løsninger. Vi oplever verden ud fra vores kulturelt indlejrede forståelser. Handling sker i kraft af vores intuition, eller ud fra hvad der giver mening for os, hvilket vi ikke altid kan redegøre for.

Åbne og refleksive dialoger og samtaler anses som nødvendige for at udfordre givne og etablerede opfattelser og moralværdier. Dewey og Rorty forskede i det liberale demokratis muligheder for at etablere sådanne fora. Dewey mente, at det liberale demokrati og den videnskabelig metode var den bedste måde at fremme refleksive individers muligheder for at deltage fuldt ud i samfundet.

De tidlige pragmatikere som Dewey mente, at en afgørende forudsætning for liberale demokratier var de dialoger, der foregik mellem praktisk baserede fællesskaber (familier, lokalsamfund, foreninger), der var baseret på tillid, gensidighed og ansvar (Festenstein, 1997). En vigtig pointe i pragmatismen er, at det er i fællesskaber og sociale kontekster, at individet bliver til en person på baggrund af kulturelt indlejrede erfaringer og traditioner (Pløger, 2002, p.36).

Deliberation (drøftelser) spiller således en central rolle i det pragmatiske perspektiv fordi, at det er her, diskussionen af konkrete alternativer kommer på banen, og det er i dialogen, at processen med at finde frem til "givne løsninger og sandheder" frembringes. Allmendinger beskriver på baggrund af Rortys tanker følgende om begrebet "sandhed":

*There can be no recourse to an outside "truth" with which to resolve differences. The only way around such difference is through discourse. For "truth" is whatever we come to agree on at any time. (Allmendinger 2001, p.140)*

"Sandhed" defineres, som det der giver mening i en given kontekst, når en hypotese løser et konkret problem. Fremfor at udvikle abstrakte teorier om verden og forsøge at omsætte dem til praksis, vil en pragmatisk tilgang til planlægningen i højere grad belyse og sammenligne den relative effektivitet af forskellige former for kommunikation og handleformer, folk benytter for at identificere og fortolke deres mål (Pløger, 2002, p.36)

Pragmatismens sandhedsbegreb kritiseres for at være relativistisk, eftersom der ikke er nogen privilegeret position, der kan kritiseres ud fra (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002). Men kritikken søges modsvaret med, at viden og ytringer altid må være åbne over for revision og kritiske undersøgelser (Festenstein, 1997), og viden må vurderes ud fra dens anvendelighed i praksis (Hoch 1984).

#### *Neo -pragmatisme*

Siden midten af 1980'erne er der flere forskere, der har videreudviklet det pragmatiske perspektiv i relation til planlægning (Festenstein, 1997; Hoch, 1984, 1996, Forester 1998a, 1999). De mener, at den oprindelige pragmatisme overser ulige magtforhold og den rolle, som staten og stærke politiske interesser spiller i forhold til planlægningens praksis.

Dewey var opmærksom på, at der principielt var forskellige kriterier, der måtte være opfyldt for at folk kunne deltage i dialoger på lige fod, som eksempelvis omfordeling af velfærd. Men i praksis accepterede han ulighed i velfærd, men arbejdede for *lighed i muligheder*. Dermed kan hans tilgang siges at acceptere de givne magtforhold fremfor at være magtblind. Den neo-pragmatiske tilgang i planlægningen forsøger at overkomme disse kritikpunkter, ved bl.a. at anerkende følgende problematikker: magt, ulige ressourcer specielt m.h.t. viden.

Det neopragmatiske perspektiv i planlægningen har bevirket en interesse for konkrete planlægningsforløb. Formålet er at "afdække" kompetente og demokratiske planlægningseksempler og at rekonstruere de personlige og institutionelle erfaringer, som planlæggerne fik (Fischler, 2000). I modsætning til det kommunikative perspektiv anerkender neo-pragmatismen, at individerne kan have egeninteresser og handle ud fra en instrumentel tilgang.

Hoch (1984, 1996) er en af de planlægningsteoretikere, der har videreudviklet det pragmatiske perspektiv, ved bl.a. at inddrage Foucaults magtperspektiver i sit arbejde. Han mener, at et pragmatisk perspektiv på planlægningen bidrager med en større opmærksomhed på, hvorledes magtrelationer spiller ind i konkrete planlægnings situationer.

*A pragmatic orientation provides important insights for the reconstruction of a type of planning that can resist the encroachment of coercive power relations while contribute to the practical formation of powerful democratic communities (Hoch, 1996, p.31).*

Planlæggere arbejder i et politisk miljø, er underlagt tidspres og krav om hurtige beslutningsgange og skal hele tiden foretage etiske og moralske valg. Ved at fortælle og tale om de prioriteringer og handlinger vi foretager i vores dagligdag, mener de neopragmatiske planlæggere, at vi opbygger

gensidige historier sammen, der medvirker til at skabe fælles forståelser og læringsprocesser. Disse historier hjælper os til at forstå, hvad der netop var på spil i en given sag og hvilke midler eller begrænsninger, der gjorde at udbyttet blev som det blev. Ved at læse om de begrundelser og antagelser, der ligger bag forskellige planlægningsforløb, kan andre planlæggere genkende problemstillinger og finde inspiration til deres egen praksis (Hoch, 1984, p.32).

Forester (1999) benytter også en pragmatisk vinkel som både et metodisk og filosofisk udgangspunkt i sit arbejde. Han kalder sin tilgang *kritisk pragmatisk*, hvor det *kritiske* henviser til en interesse for etiske spørgsmål, og et kritisk blik på kvaliteten af resultaterne af planlægningsprocesser og hvem det favoriserer (Forester, 1999 c, p.2), og det *pragmatiske* henviser til virkelige planlægnings- og forandringsprocesser. Forester kalder sit arbejde for "*Practical Storytelling*", og en stor del af hans forskning består af konkrete dialoger fra planlægningsprocesser, der bliver nedskrevet ordret, og som han efterfølgende fortolker.

Forester (1998a, p. 224) mener, at planlæggernes fortællinger fungerer som et "*vindue*" ind i planlægningsverdenen. Disse kik igennem vinduerne kan lære os noget om hvilke muligheder, der er for deliberative og demokratiske praksisser i den virkelige verden. Fortællingerne bidrager med en praksisorienteret fortolkning af, hvordan magt og rationalitet udøves. Fortællingerne garanterer ikke for nogen form for succes, hvis de læses ud fra en afsøgning af "*best practices*", men hvis de læses ud fra et kritisk og pragmatisk judgment af planlægning, kan de lære os en masse. Temaerne i historierne kan handle om, hvordan der er blevet etableret offentlige dialoger, der enten har virket inspirerende og fremmet læring og stærkere demokratiske praksisser, eller desillusion og apati. Derfor handler det om både succesfulde og mindre succesfulde praksisser, men hvor pointen er, at fortællingerne lægger op til refleksion og læreprocesser.

De neopragmatiske planlæggere mener, at fortællinger spiller en oversat rolle i både planlægningsteoriene og praksis. Sandercock (2003) argumenter i sin artikel "*Out of the Closet: The importance of Stories and Storytelling in Planning Practice*", at historiefortælling kan være et værdifuldt redskab i at udvide cirklen for demokratiske dialoger. Meget af det planlæggere gør i praksis, kan beskrives som fortællinger. Forester argumenterer for, at planlæggere skal lytte til hinandens historier, på samme vis som man lytter til venners historier (Forester, 1998 a, p.520). Disse er karakteriseret ved, at de handler om folk i situationer, der er vedkommende eller sammenlignelige for os, hvilket gør det let for os at sætte os i samme sted. Venner giver ofte en feedback, men på en tillidsfuld måde, og de reducerer ikke komplekse betragtninger til et teknisk sprog, men de får os ofte til at tænke over vores handlinger. Perspektivet kan sammenfattes således (Pløger,2002, p.38), (Allmendinger (2001) :

#### NEOPRAGMATISK PERSPEKTIV PÅ PLANLÆGNING

- Planlægning er en aktivitet, der tjener forskellige mål over tid
- Planlægning tjener praktiske formål, derfor fokus på handling fremfor abstrakt tænkning
- Planlægningens praksis belyses ud fra, at se på effektiviteten af den tale og de handlinger folk benytter for at identificere og fortolke deres mål, fremfor at udvikle abstrakte teorier om verden
- Kommunikation er til for at skaffe viden til handling
- Særlig hensyntagen til dialog om etiske emner, da der ikke er givne objektive kriterier, disse kan vurderes ud fra, derfor vægt på valgmuligheder og begrundelser herfor.



## Kollaborativ planlægning

Kollaborativ planlægning er et af de mest konkrete og helstøbte bud på en planlægningspraksis med afsæt i kommunikativ planlægningsteori. Betegnelsen *kollaborativ planlægning* er formuleret af den engelske planlægnings-teoretikers Patsy Healey, hvis arbejde afsnittet primært henviser til (Healey, 1992; 1996 a; b; c; 1997; 1998; 1999 b.; 2000; Healey & Hillier, 1995; Healey et al., 1999 c; Healey, Magalhaes, Madanipour, & Pendlebury, 1999 a,c; 2003). Derudover er det specielt amerikanerne Innes og Booher, der ligeledes har skrevet en række centrale artikler om kollaborativ planlægning og har evalueret en række empiriske projekter med konsensusorienterede planlægningsprocesser (Innes, 1995;1996, 1998 Innes & Booher, 1999 a;1999 b; 2000 a; 2000 b, 2003).

Kommunikativ og kollaborativ planlægning søger på forskellig vis at takle det samme problem. De to tilgange tager begge udgangspunkt i, at planlægningssystemet i mange situationer ikke formår at skabe demokratiske processer, der tager højde for befolkningens forskellige præmisser for at deltage (Pløger 2002, p.39). Det er demokratiseringen af disse forhold, som kommunikativ planlægningsteori søger at forbedre igennem *formen* for dialogen, og som kollaborativ planlægning søger at forbedre igennem et andet *institutionelt* design, der fremmer inklusive og konsensusøgende praksiser.

Ordet "*collaborative planning*" er ikke helt enkelt at oversætte til dansk. Den direkte oversættelse er "samarbejds planlægning", og ordet *kollaboration* henviser til, at der er et "medejerskab" mellem de involverede aktører. Healey (1997) definerer i forordet af sin bog *kollaborativ planlægning* til at handle om:

*[Collaborative planning ] is about why urban regions are important to social, economic and environmental policy and how political communities may organize to improve the quality of their places (Healey, 1997, p.xii).*

Denne definition rummer i højere grad en praktisk end en teoretisk betoning, idet den understreger *hvordan* politiske enheder kan *organisere* sig, for at forbedre kvaliteten af deres nærmiljøer. Med ordet "*collaborative*" lægger Healey vægt på, at planlægningsprocessen skal være en ligeværdig dialog, der skal søge at tage højde for ulige magtforhold. Det handler i ligeså høj grad om at skabe dialog omkring forskellige meningshorisonter og værdier, som det at skabe konkrete projekter. Ved at folk mødes i dialog antager hun, at de får større forståelse for andre aktørers meninger, hvorved det bliver lettere at skabe fælles visioner og handlingsstrategier. Teorien om kollaborativ planlægning rummer både et *normativt standpunkt* samt et bud på en *fremadrettet planlægningspraksis*, samt en *analysetilgang* (Harris, 2002).

## Kollaborativ planlægning og netværksstyring

Både Innes og Booher samt Healey ser en sammenhæng mellem mange af de nye organiseringsformer i netværksstyring, og de tanker som kollaborativ planlægning bygger på. Healey (1996 b) finder at netværksstyring byder på nye udfordringer for planlægningen, og at den kan opfattes *positivt* og *negativt*. Udviklingen i retning af netværksstyring giver en større åbenhed overfor forskellige livsstile og opblomstring af nye organiseringer og arbejdsformer mellem offentlige og private aktører. Eksempler på sådanne nye organiseringer er partnerskaber mellem offentlige og private, opkomst af semi-offentlige selskaber, ngo'er og andre organiseringsformer, der er karakteriseret ved, at de involverer et mix af offentlige og private repræsentanter (Healey, 1998). Dette foregår både inden og udenfor offentligt fora, og adskiller sig fra

de traditionelle måder at involvere lokale aktører på ved, at de involverer deltagerne i direkte dialog sammen og med beslutningstagerne (Innes 2000 a). Mange af disse nye organiseringsformer benytter sig af forskellige og mere eksperimenterende former for borgerdeltagelse, end de traditionelle metoder med borgermøder, annoncering i aviser m.m. Healey mener, at de traditionelle planlægningsystemer alt for ofte kommer til at virke som en barriere for de nye samarbejds- og organiseringsformer. Hun mener, at der er behov for en institutionel kontekst, der både kan bevare og fremme de fordele, der er ved disse nye samarbejdsformer (Healey 1998, p.2).

De *negative* perspektiver omkring netværksstyring er ifølge Healey, at det "offentlige rum" (*public space*) har mistet sin betydning. Beslutningsvejene er dermed blevet mindre transparente for borgerne, hvilket kan betyde, at flere ikke kan overskue at deltage, og derfor bliver mere optaget af deres egne nære interesser. Denne tendens kan i det lange løb være med til at underminere de fælles værdier. Udfordringen ligger for Healey i, at skabe procedurer og institutioner der kan rejse de mange fælles bekymringer, der er over miljøet og indretningen af vores byer, og som kan frembringe løsninger på tværs af menneskers grundlæggende forskellige interesser, normer og værdier.

Healey, Innes og Booher argumenterer for, at kollaborativ planlægning er specielt velegnet i processer med netværksstyring, eftersom der her er mange interesser, der ikke selvstændigt vil være i stand til at nå deres mål. De ser en sammenhæng mellem kollaborativ planlægning og mange af de tanker, der indgår i litteraturen om netværks management i offentlig sektor. Innes (2000 a, p.29) henviser til (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997), og nævner følgende karakteristika om netværkerne, som hun også mener i mange tilfælde gælder for kollaborative organiseringer:

- At de er selvorganiserende
- Inter-organisatoriske strukturer
- Parterne er uafhængige, men kan ikke opfylde mål alene
- Tillid og gensidighed mellem parterne
- Ingen hierarki eller central autoritet

Innes finder, at disse organiseringsformer er mere inklusive end traditionelle organiseringsformer, og at de fremmer aktørernes empowerment, da de er i stand til at respondere hurtigt og ofte bidrager med kreative ideer på forskellige udfordringer. Innes forholder sig i denne sammenhæng ikke til meget af netværkslitteraturen, der er opmærksom på, at netværk kan være af både meget åben såvel som lukket og mere ekskluderende karakter.

### **Normativt udgangspunkt for kollaborativ planlægning**

Healey finder det problematisk, at dagsordenen ofte er forudbestemt i offentlige debatter og planlægningsprocesser, hvorved borgernes deltagelse bliver en legitimering af givne beslutninger. På denne vis mener hun, at den offentlige sfære risikerer at blive et sted, hvor stærke interesser og aktører kan bevare deres legitimitet uden at respondere på individuelle kritiske røster.

I sin seneste bog "*Collaborative planning – shaping places in fragmented societies*" (Healey, 1997) uddyber hun dette tema ved at lancere sin teori om kollaborativ planlægning. Healey formulerer sin teori om kollaborativ planlægning ud fra et mål om at skabe institutionelle rammer, der kan fremme kollektive refleksioner. Hun ønsker dermed at medvirke til, at informationsniveauet i den offentlige debat bliver højnet, og at dialogen mellem borgere, politikere og planlæggere forbedres. De forskellige intentioner i kollaborativ planlægning kan udkrystalliseres i tre overordnede formål.

### *1. Fremme forskellige former for viden i de offentlige debatter*

I anerkendelse af at verden er blevet mere globaliseret, kompleks og fragmenteret søger kollaborativ planlægning at fremme *pluralistiske* planlægningsprocesser, der er inklusive for denne forskellighed af viden (Pløger, 1996, p.12). En måde at fremme pluralistiske og inklusive processer på er, at sikre at mange interesser får mulighed for at blive informeret omkring en problemstilling, fremkomme med deres synspunkter og medvirke til at udvikle nye alternativer. Healey ønsker at fremme en form for dialog, hvor man ikke blot bliver hørt, men også forstået.

### *2. Fremme beslutninger med vægt på konsensus*

Et andet formål for kollaborativ planlægning består i at fremme beslutninger baseret på samarbejde og konsensus. Innes (2000 b) giver udtryk for, at *alle må vinde* i en beslutningsproces, hvis ikke *taber* alle. Beslutninger skal altså være baseret på en vis form for win-win relation. Beslutninger anses på denne vis at bliver bedre og mere robuste, eftersom det antages, at de involverede deltagere opnår en større forståelse af hinandens interesser. Konflikter forventes at komme frem i lyset, hvorved meningene og interessemodsætningerne dermed bliver luftet (Larsson & Elander, 2001). Planlægningsprocesser med vægt på konsensus forventes dog ikke at udelukke strategisk handling imellem aktørerne. Så der er mere tale om et ideal end et mål i sig selv.

### *3. Fremme opbygning af institutionel kapacitet og institutionel kapital*

Planlægning og håndtering af offentlige steder med mange forskellige kulturer handler for Healey ikke blot om at skabe konsensus, men også om opbyggelse af lokal *institutionel kapital og kapacitet*. Institutionel kapital dækker over social - politisk og intellektuel kapital. Healey (1999) definerer institutionel kapacitet, som kvaliteten af de førnævnte kapitaler og relationelle netværk, der er på et givent sted. Hillier (2002, p.113) betegner det som summen af de kollektive evner, aktører i relationer/alliancer/netværk har i en given kontekst .

## Kriterier for en kollaborativ proces

De ideale krav til en kollaborativ proces er på baggrund af inspiration fra Habermas diskursetik som følger:

### KRITERIER FOR EN KOLLABORATIV PROCES

- Alle, der er berørte af en beslutning eller har interesse i sagen, må være involverede eller skal have muligheden for at deltage
- Planlægnings processen drives af mål, der er delt af de deltagende i processen
- Processen er selvorganiseret og følger reglerne for civil diskussion
- Får folk til at blive i processerne fordi de er interesserede i at lære
- Dialogen skal være autentisk, forstået som at folk må tale ærligt og på en forståelig måde til hinanden som legitime repræsentanter for aktør-interesser
- Der må være både diversitet og gensidighed mellem aktørerne
- Alle i diskussionen må have lige ret til information og til at blive hørt
- Beslutninger fremkommer kun på baggrund af konsensus opnået af det store flertal af deltagere, og først efter at der har været foretaget en grundig indsats for at opfylde alle deltagernes interesser

Kilde: (Innes 1998, p.60), (Innes 2000 s, p.19) og (Healey 1997,p.294-310).

Kollaborative organiseringer kan dække over forskellige former for dialoger, der baserer sig på direkte deltagelse, og hvor de involverede søger at finde frem til en form for konsensus (Innes 2000 b). Kollaboration i praksis betyder, at folk ikke blot samarbejder med deres allierede, men i visse tilfælde også deres konkurrenter såvel som fjender. Kollaborative dialoger er kun velegnede under særlige betingelser. Ofte er det nødvendigt først at afklare forskellige konfliktspørgsmål, inden en kollaborativ dialog kan igangsættes (Susskind et al., 1999).

## Borgerdeltagelse i kollaborativ planlægning

Borgerdeltagelse spiller en central rolle i kommunikativ - og kollaborativ planlægningsteori, eftersom deltagelsen forventes at medvirke til, at der dannes nye forståelser og gensidig respekt mellem de involverede aktører (Hillier, 1998). Borgerdeltagelse bidrager også med læring om at agere i lokalmiljøet og i forhold til det offentlige system (Innes & Booher, 1999 b). Borgernes deltagelse drejer sig i dette perspektiv ikke blot om at komme med input til en given planlægningsproces, men er også et led i at uddanne borgerne til demokratiske samfundsborgere. Derfor bliver lokale planlægningsprocesser ikke en øvelse i kun at skabe konsensus mellem forskellige aktører, men også et led i en proces, der medvirker til at opbygge civilsamfundet.

Healey og de kommunikative planlægningsteoretikere tror i bund og grund på at, aktører kan "gøre en forskel" i kraft af deltagelse i lokale planlægningsprocesser. Healey mener, at deltagelse i mikro - processer kan have strukturelle konsekvenser (Healey, 2000). Healey arbejder ud fra et *nyinstitutionalistisk socialkonstruktivistisk* perspektiv, der bygger på to teoretiske inspirationskilder, hvoraf den ene er Anthony Giddens strukturteori (1979) og den anden er Habermas diskursetik (1981,1996). Begge forskere har et positivt syn på individets handlemuligheder (*agency*) i skyggen af strukturelle begrænsninger.

Den *nyinstitutionelle* tilgang tager udgangspunkt i Giddens, der hævder, at de institutionelle rammer og strukturelle forhold i samfundet er "formet" af aktører, der omvendt er med til at sætte rammerne for aktørernes handlinger (Healey, 1997 p.47). Healey beskriver dette således:

*The approach adopted here acknowledges that such powerful forces exist. But instead of treating them as external forces, the institutional approach recognizes, following Giddens, that they are present in, and actively constituted through, the social relations of daily life. It emphasizes that the powerful forces which structure our lives are actively made by us as we acknowledge them in our doing, seeing and knowing, in our systems of meaning. It also acknowledges that we are reflective beings (Healey 1997, p.56).*

Giddens strukturationsteori bygger videre på en social konstruktivistisk præmis om, at det er i sociale sammenhænge, at vi får nye forståelser og danner vores meninger, og at den måde vi tænker om ting, har betydning for måden, vi handler på. Healey bevarer dermed et positivt syn på menneskers handlemuligheder for at forandre strukturelle forhold, igennem den måde vi tænker om disse. Hun uddyber det meget klart i følgende citat:

*How we act in structured situations not only "makes a difference": our actions constitute (instantiate) the structural forces. We make structural forces and are shaped as we are shaped by them. So we 'have power' and, if sufficiently aware of the structuring constraints bearing in on us, can work to make changes by changing the rules, changing the flow of resources, and most significantly, by changing the way we think about things. Conscious reflexivity on our assumptions and modes of thinking, on our cultural referents, thus carries transformative power. The micro-practices of everyday life are thus key sites for the mobilization of transformative forces (Healey 1997,p.49).*

Det enkelte individ indgår i en masse net og valgsituationer, hvor det hele tiden kunne handle anderledes. Magten er derfor også hele tiden noget, der konstitueres og indgår i, hvad Healey benævner som " *the finnigran of daily life* ". Dette perspektiv står uhyre centralt i både den kollaborative såvel som den kommunikative planlægningsteori.

Når Healey henleder opmærksomheden på "*the institutional setting*", som planlægningen foregår indenfor, anvender hun en meget bred tolkning af institutionsbegrebet. Hun definerer institutioner som:

*An institution, therefore, is not understood as an organization as such, but as an established way of addressing certain social issues, for example, in the relationships through which what we understand as family are produces and reproduced, or, on a more micro-scale, the ways in which people go about community organizing activities (Healey, 1999 b,p.113).*

Institutionsbegrebet betragtes som regulerede praksisser, eller måder vi handler på, som vi ikke tænker videre over. Institutionerne bygger på handlemåder, der igen bygger på viden, der er formet igennem sociale relationer. Institutioner kan dermed både begrænse og fremme aktørernes muligheder for at bearbejde deres roller og positioner til identiteter og fællesskaber. Institutioner kan altså opfattes som regulariserede praksisser, hvor disse *har* strukturer, der ikke bare regulerer men også konstrueres af individuel og kollektiv adfærd og handlen (Giddens 1979).

### **Udbytte af kollaborative processer**

Udbyttet af at deltage i kommunikative og kollaborative dialoger formuleres forskelligt af de kommunikative og kollaborative planlægningsteoretikere. Forester (1999) hævder, at deltagelse medvirker til *social læring*, Innes (2000 a og b) at deltagelse fører til *mere robuste og innovative løsninger med større ejerskab*. Healey (1997) finder, at deltagelse medvirker til at opbygge *institutionel kapital og kapacitet*.

Forskernes teorier tilgange lapper mere eller mindre over hinanden og kan sammenfattes i følgende overskrifter om, hvad borgerdeltagelsen forventes at bidrage med:

- *Nye forståelser og færre fordomme overfor andre deltagende aktører*
- *Fremme beslutninger med vægt på konsensus*
- *Ny viden, potentiale for ændrede praksisser og ændrede strukturer*
- *Opbygning af lokal områders institutionelle kapital og kapacitet*

De kommunikative forskere anskuer dialog og processer, hvor deltagerne mødes ansigt til ansigt som værende af stor betydning for at opbygge demokratiske og inklusive planlægningsprocesser. De har en grundlæggende hypotese fra bl.a. Habermas om, at mennesker kan komme frem til rationelle beslutninger igennem dialoger. De hævder, at den kollaborative planlægning i langt højere grad bidrager med mere succesfulde og effektive løsninger end den rationelle planlægningsform.

På baggrund af en lang række empiriske undersøgelser kan resultatet af kollaborative planlægningsprocesser beskrives under følgende overskrifter: *gensidighed, nye relationer, læring og kreativitet* (Innes & Booher, 2003), (Innes & Connick, 2003). Denne type data bliver ofte overset i traditionelle evalueringer, der i højere grad fokuserer på om, der er skabt enighed og formelle aftaler.

- *Gensidighed*

Innes & Booher (2000 b, p.170) mener, at aktørerne knyttes sammen via *gensidighed*, forstået som at alle kan se fordelene ved og et fælles udbytte af at deltage med andre aktører, der ofte har konfliktende interesser. Præmissen for aktører når de deltager i netværk er, at ikke alle aktører er lige magtfulde, men de har alle lige ret til at ytre deres interesser i processen. En anden præmis er, at de hver især skal være i besiddelse af noget de kan tilbyde andre, og som andre ønsker. Eksempelvis kan nogle aktører have ressourcer, andre lokal opbakning og legitimitet, en kan have førstehåndsviden, og endelig igen kan nogle magtfulde aktører være dem, som et givent problem har den største effekt på. Gensidigheden betyder altså, at hver aktør vinder, ved at der skabes nye muligheder fordi, at alle aktørerne deler det de tilsammen kan give. Hillier (2002a, p.121) definerer gensidighed som evnen til at sætte sig i andres sted, hvilket hun mener, er et af de vigtigste principper i demokratiets funktionsmåde i. Hillier stiller sig tvivlende til om gensidighed kan opstå i situationer, hvor aktørerne er forskansede, og hvor der er mistillid og mistro.

- *Relationer*

Et andet af de vigtige udbytter ved kollaborative dialoger er, at der dannes nye relationer og opbygges social kapital mellem de deltagende aktører, der måske ellers ikke ville have nogen kontakt. Begrebet om social kapital benyttes til at dække over kvaliteten af de netværk, der opbygges eller personlige netværk som man har, der anvendes i relation til deltagelsen. På baggrund af deres empiriske materiale fandt Booher og Innes frem til at flere af de deltagende, der deltog over længere tidsperioder, udviklede fælles forståelser og tiltider venskaber. De blev i højere grad istand til at udvikle empati og respekt for hinandens forskellige udgangspunkter og en forståelse for andres valg og prioriteringer. Disse relationer forandrede ikke de forskellige aktørers interesser, men der skete en forskel i hvorledes parterne udtrykte deres ønsker, hvilket befordrede en mere respektfuld dialog parterne imellem (Innes & Booher, 2003, p.43). Dette medvirkede til, at der var et større incitament for at finde frem til løsninger, der var gensidig tilfredsstillende for alle parter.

- *Læring*

Læring er den tredje kategori som Innes og Booher fandt frem til var et vigtigt udbytte af kollaborative dialoger. Læringen forgik indenfor forskellige områder, der dels handler om viden om at begå sig i de planlægningsmæssige rammer og lokale politik. Samt læring i forhold til en forståelse af de andre deltagende aktørers forhold og interesser. Derudover fandt der en læringsproces sted omkring mere faktuelle forhold, der indgik i planlægningsprojekterne. Denne læring begrebsliggøres ofte med opbygning af politisk og intellektuel kapital.

- *Kreative løsninger*

I mange af de kollaborative og konsensusorienterede dialoger blev der benyttet flere forskellige teknikker for at fremme ideer og visioner. Brainstorming, fremtidsværksteder, historiefortællinger var nogle af de forskellige måder, der viste sig velegnede til at fremme en række kreative ideer til at løse forskellige problemer.

Innes og Booher viser i følgende oversigt forskellige måder at begrebsætte og indfange forskellige former for udbytte af borgernes deltagelse i lokale processer med vægt på konsensus.

Figur 2.3. Forskellige former for udbytte ved at deltage i kollaborative processer.

Primært udbytte	Sekundært udbytte	Tertiært udbytte
Social kapital: tillid og opbygning af nye relationer/ netværk	Nye partnerskaber	Nye samarbejdsrelationer
Intellektuel kapital: Gensidig forståelse, fælles problem-identifikationer, enighed om data	Koordinering og fælles handling	Mere fællesudvikling, færre konflikter
Politisk kapital: evne til at arbejde sammen mod fælles definerede mål.	Fælles læring der trænger ind i lokal samfundet	Nye institutioner
Høj kvalitets aftaler	Implementering af aftaler	Nye normer
Innovative strategier	Ændring i handlemåder og opfattelser	Nye diskurser

Skema oversat fra Innes og Booher (1999, p.419)

Indenfor forskningslitteraturen har der været anvendt forskellige begreber til at måle, hvad deltagelse i lokalsamfunds anliggender fører med sig. Der har således været en ekspanderende litteratur, der fokuserer på betydningen af *tillid*, *socialt netværk* og *social kapital*. Denne tager afstand fra de mere *rational choice* inspirerede teorier ved at lægge vægt på, at mennesker ikke blot er rationelle individer, der konkurrerer med hinanden for at forbedre deres velstand. Men at de tværtimod er afhængige af, og værdsætter sociale relationer med andre, med hvem de er forbundet med gensidig tillid (Healey et al., 1999 c).

## Social kapital

Begrebet om social kapital er som noget relativt nyt begyndt at blive anvendt i flere af de nyere planlægnings teorier, idet det ses som et vigtigt element i at gøre aktørerne i stand til at handle kollektivt og i at udvikle demokratiske færdigheder. Social kapital udlægges på mange forskellige måder indenfor forskellige faglige retninger, men et fællestræk er en øget opmærksomhed på, hvordan livet bliver mere produktivt igennem deltagelsen i sociale netværk.

Indenfor den teoretiske litteratur omkring social kapital kan der identificeres to overordnede og meget forskellige holdninger til begrebet (Hulgård & Bisballe, 2003). Den ene tager afsæt i et *kommunitaristisk* perspektiv, der lægger vægt på begrebets lokale kvaliteter. Den anden bygger på et *institutionelt* perspektiv, der fokuserer på relationerne mellem samfundets mikro- og makro institutioner. Disse to afsæt giver forskellige forståelser af social kapital som enten:

- Et fænomen der produceres i lokale ansigt - til ansigts relationer
- Et udtryk for institutionelle konfigurationer og kapaciteter i relationer

Social kapital som et mikro fænomen har specielt været forbundet med Robert Putnam (1993; 1995; 2000), der ser en sammenhæng mellem deltagelse i lokalsamfundet med den overordnede demokratiske styringskapacitet i samfundet. Han definerer social kapital som statiske ressourcer, der er til stede:

*In the form of norms of reciprocity and networks of civic engagement. (It) refers to features of social organization such as trust, norms and networks, that can improve the efficiency of society in facilitating co-ordinated actions (Putnam, 1993, p.167)*

Tillid og fælles normer gør det nemmere for deltagere at handle mere effektivt og koordinerende, når de forfølger fælles mål. Civilsamfundet har en stor betydning i Putnams forståelse af, hvad der er medskaber til et aktivt demokrati. I Putnams bog *Bowling alone – the Collapse and Revival of American Community* (2000) beskriver han, via et omfattende empirisk materiale, hvorledes frivillige, kulturelle, religiøse og politiske fællesskaber har betydning for dannelse af social kapital. Putnams tilgang kan beskrives som, at det er "individet i fællesskabet", der er samfundets kit og ikke individet i sig selv (Hulgård, 2001, p.2). Putnams tese er, at et aktivt og velintegreret civilsamfund har afgørende betydning for effektiv og demokratisk styring på makro niveau. På samme måde som Putnam anser Healey menneskers sociale handlinger i lokale kontekster som værende af betydning for den overordnede politiske og demokratiske styring. Begrebet om social kapital har meget tilfælles med Habermas forståelse af "kommunikativ handling", idet de begge bygger på betydningen af: tillid, gensidighed, anerkendelse af fælles udgangspunkt/visioner, og respekt for andres meninger samt refleksion inden beslutningstagning (Hillier 2000).

Begrebet om social kapital kritiseres af flere af de planlægnings teoretiske forskere for at være for upræcist (Healey, 1998), (Innes 1999). Kritikken er rettet i mod at en stor del af den litteratur, der beskæftiger sig med social kapital begrebet, anser social kapital som en *statisk* ressource, der kommer til udtryk på særlige måder, der enten kan fremme eller forbedre et lokal områdes udvikling (Putnam 1993). Healey (1998) skelner mellem et *statisk* og *dynamisk* perspektiv på social kapital. Hun mener ikke, at den statiske tilgang indfanger den sammenhæng, der er mellem viden og normers betydning for identitet og fortolkninger. Denne viden kan være ekspliciteret eller fremtræde som tavs viden, og bliver hele tiden udfordret og udviklet interaktivt mellem aktørerne. Healey anlægger derfor et *dynamisk* og *institutionelt* perspektiv på social kapital.



### Fra social kapital til institutionel kapital

Innes og Booher (1999, 2000 a og b) har benyttet begrebet om social kapital som analyseredskab i relation til empiriske studier af konsensusorienterede planlægningsprocesser i Californien. Her fandt de frem til, at det vigtigste udbytte af borgerdeltagelsen i disse planlægningsprocesser ikke var formelle aftaler, men opbygning af tre former for kapital:

- *Intellektuel kapital (viden )*
- *Social kapital (tillid opbygget igennem ansigt til ansigts relationer)*
- *Politisk kapital (evne til at handle kollektivt)*

For at imødegå den diffuse og upræcise term som social kapital dækker over, og for at bringe civilsamfundet mere i fokus i økonomiske og samfundsfaglige analyser, benytter de fællesbetegnelsen *institutionel kapital* til at dække over de tre forskellige former for kapital (Innes og Booher, 1999). Begrebet om social kapital bliver således tilføjet to andre dimensioner, således at den indfanger både den viden og de netværksrelationer, der opbygges ved at deltage i lokale processer. Derudover anlægges der et *dynamisk* perspektiv, der anser social kapital ikke blot som et statisk "forråd", der nu engang er der eller ikke er der, men som noget der udvikles i løbet af en proces.

## Opsummering af centrale begreber i et kommunikativt perspektiv

Centrale begreber	Kommunikativt perspektiv
Borgerne	Med udgangspunkt i Habermas kommunikative rationalitet antages det, at mennesker har evnen til at skabe <i>rationelle</i> beslutninger sammen. Individene antages at udvikle deres antagelser om verden og identitet igennem social interaktioner. Dette står i modsætning til <i>rational choice</i> tilgangen, hvor individet antages at handle ud fra at sikre egne interesser.
Planlæggerne	Planlæggerne forventes at spille en vigtig rolle i at skabe inklusive og demokratiske processer. Planlæggerne sætter med deres fagsprog og tilgang rammer og regler for planlægningsprocesserne og bestemmer hvilken videnskabelig viden, der skal inddrages (Forester, 1999). De har derfor en stor indflydelse på grundlaget for debatten og kan indirekte fremme eller hæmme deltagelsen fra forskellige typer borgere.
Magt	De kommunikative planlægningsteoretikere beskæftiger sig primært med den magt, der udøves via kommunikation gennem skriftlige tekster, talen, retorikken og sproget. Magten kan antage positive og negative former (Healey, 1997). Magten forbindes ikke til den enkelte, men må analyseres i forhold til, hvordan den udøves i relationer. Magten ligger også i at definere, det der tæller som viden og facts.
Vidensgrundlag for planlægning	Den viden, der ofte benyttes i planlægningen og den offentlige debat, er domineret af tekniske og strategiske rationaler, der ofte ikke står til diskussion under henvisning til, at den bygger på videnskabelige facts. Dette kritiseres i det kommunikative perspektiv, eftersom planlægningen anses som en interaktiv og politisk aktivitet, der benytter sig af symbolsk sprog for at frembringe enkle og forståelige budskaber. Den viden, der fremstår som faktuel, er udvalgt på baggrund af forskellige kriterier og bør ligeledes åbne op for diskussion. I det kommunikative perspektiv ønsker man at fremme andre former for viden, eksempelvis den livsverdensbaserede hverdagsviden (erfaringer, intuition, kulturelle referencerammer), hvori der også indgår moralske og æstetiske argumenter (Innes 1998).
Demokrati opfattelse	Kommunikativ planlægning bygger på antagelser om, at offentlige dialoger kan medvirke til at fremme større forståelse i mellem de deltagende samt virke fremmende for den enkeltes handlekompetencer. Dette udgangspunkt reflekterer nogle af de nyeste strømninger indenfor demokrati teorierne, der benævnes som <i>deliberativ</i> og <i>diskursiv demokrati</i> (Dryzek 2000). Deliberativ demokrati søger at modvirke nogle af de kritikpunkter, der har været af den repræsentative demokratimodel, (eksempelvis at et fast flertal nedstemmer et mindretal uden at høre dettes indvendinger). Det gør den bl.a. ved at indbygge procedurer for dialog. For yderligere uddybning se kapitel 3.
Konsensus	Flere af de kommunikative planlægningsteoretikere arbejder ud fra ideen om, at konsensus er muligt og ønskeligt givet at visse betingelser er opfyldt. Konsensusprocesser forventes ikke at kunne forandre strukturelle uligheder eller magtforhold (Innes 1996, Hoch 1996). Der er tale om forskellige grader af konsensus, der kan således skelnes mellem <i>rationel konsensus</i> , <i>konsensus</i> og <i>kompromis</i> .
Borgerdeltagelse	Borgernes aktive deltagelse i planlægningsprocesserne tillægges stor betydning i den kommunikative planlægningsforståelse. Deltagelse i offentlige beslutningsprocesser har betydning for at få andre vidensformer ind i den offentlige dialog. Borgerdeltagelse bidrager med viden og læring om de andre aktørers interesser, mulighederne for at handle og letter dermed også muligheden for at etablere varige løsninger (Healey, 1998).
Udbytte af borgerdeltagelse	Borgerdeltagelsen drejer sig ikke blot at indsamle interesser, men også om at opbygge <i>lokal institutionel kapital</i> . Dette består af opbygning af <i>intellektuel-, social - og politisk kapital</i> .

## 2.4 Kritik af det kommunikative planlægningsparadigme

Kommunikativ planlægningsteori har givet anledning til en lang række kritikpunkter fra en blandet gruppe af fagfolk, hvis arbejde bliver inspireret af Foucault (Allen, 1996; Almendinger & Jones, 2002; Dean, 1999; Flyvbjerg, 1996; 1998; 2000; Richardson, 1996; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998; Yiftachel, 1998; 2001; Yiftachel & Huxley, 2000). De forholder by- og planlægningsproblematikker til forhold om magt og styringslogikker i det moderne samfund.

De er specielt inspireret af Foucault analyser om de styringsrationaliteter, der er på spil i det moderne samfund, hvor han med begrebet "*governmentality*" udvider perspektivet til at se på, hvordan folk "styrer" sig selv, andre individer og samfundet som helhed (Dean, 1999), (Rabinow, 1984), (Richardson, 1996), (Cruikshank, 1999). Udfra denne betragtningsmåde kan kommunikativ planlægning betragtes som en ny teori om styring (government). De magtorienterede teoretikere kritiserer den kommunikative planlægningsteori for at betragte planlægning som en progressiv aktivitet, der skal medvirke til at forbedre folks liv. De viser med deres analyser, hvordan store dele af by- og regionalplanlægningen er et vigtigt element i det institutionelle set up, der regulerer og formidler kapital og folks daglige liv. Planlægningen bliver derved et led i at opretholde det moderne samfund og kan fungere som et instrument i den rumlige fordeling, der opretholder magtfulde gruppers interesser, ved at hjælpe med at producere og reproducere ulige sociale relationer (Yiftachel, 1998, p.397). Deres kritikpunkter falder indenfor følgende overskrifter, der gennemgås i de følgende afsnit:

- fokus på planlægningens "mørke side" (*dark side*)
- kritik af det teoretiske udgangspunkt i kommunikativ planlægning
- kritik af kriterierne for planlægningsprocessen

### Fokus på planlægningens "mørke side"

Fælles for de Foucault inspirerede planlægningsteoretikere er, at de mener at planlægningen skal ses i et bredere perspektiv, koblet til spørgsmål om magt og som en del af den moderne stat. Planlægningen er udfra kritikernes betragtning tæt forbundet med den moderne nationalstat og kan derfor have både en progressiv såvel som en regressiv karakter, deraf henvisningen om "*the dark side of planning*". Ifølge Yiftachel overses planlægnings undertrykkende og kontrollerende karakter i størstedelen af den planlægningsteoretiske forskning. Om planlægningens tætte forhold til staten skriver han:

*Planning is sanctioned, empowered, and implemented by the state, and because the state is a social construction that, in part, imposes controls that reflect elite interests, the very emergence of institutional planning is closely linked to serving those interests (Yiftachel, 1998, p.399).*

Planlægning udgør i de magtorienterede planlægningsteoretikers forståelse en form for styring, der rummer interesser, magtspil, vidensopfattelser og politik. Når kommunikative planlægningsteoretikere fokuserer på de kommunikative elementer i en given planlægningsproces, mener kritikerne, at de overser den måde magt og styring udøves på (Richardson, 1996, p.288). Analyser af planlægningen må udvides til at forstå de mentale rum (*diskurser*) planlægningen foregår indenfor, eftersom det influerer på, hvad der betragtes som gyldig viden, og hvilke aktører der kan deltage. Pløger forklarer det således:

*A planning system regulates who can (discursively and by other resources), about what (planning issues, as well as power politics) and over whom (hierarchy of decision). Planning systems are ways to arrange the order of power through procedures and hierarchies, and therefore they are tools to govern and structure possible fields of others (Pløger, 2001, p.6)*

Alle former for planlægning, selv de mest åbne og demokratiske kollaborative processer, rummer et styringselement, der søger at forme og regulere subjekter ud fra nogle mere eller mindre ekspliciterede normer og værdisæt (Cruikshank, 1999). Derfor kan processer med borgerdeltagelse med vægt på *empowerment* og *bottom up* tilgange ansues som styringsprocesser med forskellige implicite antagelser om deltagere, roller og proces.

Bent Flyvbjerg argumenterer for, at flere forskere bør forske i, hvad han kalder planlægningens "*dirty work*". Han fortrækker analyser af *realrationalitet*, der fokuserer på, hvorledes magten udøves i praksis, fremfor analyser af hvorledes praksis afviger ud fra en normativ målestok om, hvorledes det *burde* være. Han uddyber de kommunikative planlægningsteoretikers tilgang således:

*Normative rationality may provide an ideal to strive for, but it is a poor guide to the strategies and tactics needed for moving toward the ideal. This in my analysis, is the quandary (dilemma) of normative idealist, including the majority of planning theorists: they know where they would like to go but not how to get there (Flyvbjerg, 1996 p.384)*

Kritikken er rettet mod, at der er et gab mellem teori og praksis i kommunikativ og kollaborativ planlægningsteori. Forfatterne indenfor den magtorienterede planlægning mener, at det er mere hensigtsmæssigt at forske i konflikterne og problemerne og at se den "rationalitet", der lægges for dagen som et led i en given magtstruktur i modsætning til analyser relateret til et luftigt ideal om moderne demokrati og planlægning (Flyvbjerg 1996). Analyser af magtens udøvelse bidrager med en større forståelse af, hvorledes denne *praktiseres og opleves*, og hvilke viden/magt dynamikker der kommer til udtryk. De kritiserer de kommunikative planlægningsteoretikere for at overse forhold som magt, strategi, manipulation og taktik, som er en del af planlægningens virkelighed.

Deres hensigt er at vise, at fænomener og praksisser er historisk betingede, og dermed bidrage med en større forståelse for hvorledes praksisser er opstået, og at vise at de kunne have været anderledes (Dean, 1999). Det kan bl.a. gøres ved at vise, hvordan institutioner, der udgiver sig for at være neutrale og demokratiske, kan være meget nepotistiske og ekskluderende for visse grupper (Flyvbjerg, 1998 p.202).

### **Kritik af det teoretiske udgangspunkt i kommunikativ planlægning**

En række af de magtorienterede planlægningsteoretikere betegner kommunikativ planlægning som en optik på planlægningen mere end en teori i sig selv (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002). Denne optik bygger på et *direkte demokrati perspektiv*, hvor det kun er de deltagende, der udvikler en kommunikativ rationalitet. Men de kommunikative planlægningsteoretikere forholder sig ikke til, "*hvem*" der deltager eller til hvilke dilemmaer, der kan være ved "direkte demokrati". Tewdwr-Jones & Allmendinger (1998) finder det ironisk, at en teori der søger at være inklusiv og transparent i den grad kommer til at påtvinge en antagelse om direkte demokrati som værende "godt" og det repræsentative demokrati som værende "mindre godt".

### Kritik af den kommunikative rationalitet

Den kommunikative rationalitet har en central betydning for de kommunikative og kollaborative planlægningsteorier. Det er netop denne form for erkendelse, der søges fremmet i den offentlige debat, der anses at være domineret af instrumentel rationalitet og strategisk handling. Men flere kritikere stiller spørgsmålstejn ved hvorvidt instrumentel rationalitet og strategiske handling er ensidig dårligt? Målet for kommunikativ planlægningsteori er en proces med utvungen og umanipuleret dialog. Men de kommunikative planlægningsteoretikere forklarer ifølge kritikerne ikke præcist, hvordan deres teori omsættes til praksis? Kritikerne finder det for idealistisk og utopisk at tro, at aktører ikke vil agere strategisk. De mener, at aktørerne indgår i dialoger udfra nogle forskellige interesser, som de ønsker at forfølge. Hvorfor skulle de ellers overhoved indgå i dialogen?

Kommunikativ rationalitet tager afstand fra det individuelle perspektiv som udgangspunktet for samfundsværdierne, og stræber efter konsensus på baggrund af en fair og inkluderende planlægningsproces. Men i et samfund med øget kompleksitet og forskelligheder, er det spørgsmålet, om det overhoved er muligt og ønskeligt at finde frem til konsensus og fælles værdier? Der er en risiko for, at det bliver nogle meget udvandede kompromiser, der bliver resultatet af konsensus processer.

### Antagelse om aktørerne

Den kommunikative planlægning bygger på et ideal om, at aktørerne vil optræde "moralisk". Men kritikerne finder, at dette er et optimistisk synspunkt, der ligger meget langt fra den virkelige verden. De savner forklaringer på, hvorfor aktørerne skulle tilsidesætte egne principper og synspunkter i en åben dialog i konkurrence med andre meninger. Aktørerne forventes at erstatte "*hvad der er bedst for mig?*" med et "*hvad er bedst for os?*". Hermed distancerer Habermas sig fra livsverden og de interesser, aktørerne har på baggrund heraf, og forventer at folk optræder med respekt, gensidig forståelse og evne til at sætte sig i andres sted.

Kommunikativ teori formår ikke at vise, hvilket fordele der skulle være ved overhovedet at argumentere. Fokus på konsensus vil blot favorisere stærke aktører, og dem der er i majoritet? Kritikerne savner endvidere forklaring på, hvilken sikring der sker af mindretallets synspunkter? (Flyvbjerg, 1998) kalder Habermas normative ideal om kommunikativ handling for en "*leap of faith*", der ikke er empirisk funderet. Han mener, at det er farligt at basere en teori på "det gode i mennesket", for det gør det svært empirisk at se på det "onde" i mennesket (Flyvbjerg, 2000).

### Magtbegrebet

Det er specielt magtbegrebet i den kommunikative planlægningsteori, der er genstand for kritik og debat. Kritikerne hævder, at de kommunikative planlægningsteoretikere fokuserer på den magt, der kommer til udtryk igennem den mundtlige og skriftlige brug af sproget. Dermed overser de den strukturelle magt, der ligger i rutiner og sociale praksisser (Richardson, 1996). Kommunikativ planlægningsteori argumenterer for, at eksisterende magtstrukturer skal afløses af mere inklusive praksisser baseret på åben dialog, og ser processer baseret på kommunikativ rationalitet som et alternativ til eksisterende magtrelationer. Men denne antagelse betvivles af kritikerne.

*"By simply changing the framework of governance, it is argued that a more open discursive style of governance can develop"* (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998)

Kritikken er, at kommunikativ planlægningsteori overser den individuelle opfattelse og motivation for at deltage ved kun at fokusere på det institutionelle

aspekt. De magtorienterede planlæggere mener, at der bør forskes i hvordan magten udøves i praksis for dermed at vise hvordan praksisser og institutioner der fremstår som neutrale, er resultater af historiske processer og valg. Dean (1999) betegner målet for denne typer studier ved:

*An analysis of government removes the 'naturalness' and 'taken-for-granted' character of how things are done. In so doing it renders practices of government problematic and shows that things might be different from the way they are. (Dean, 1999.p.38)*

Ved at analysere hvordan forskellige praksis og institutioner er konstrueret og er et resultat af forskellige valg, strategier, reguleringer og selvreguleringer, vises hvordan de hænger sammen med den historiske tid og de normer og værdier, der var gældende her. Derved kan man reflektere over, at det kunne have været anderledes.

### **Praktisk udgangspunkt**

Konsensus er et ideal i kommunikativ planlægningsteori, men også et mål som enhver planlægningsproces skal bestræbe sig på at opnå. Men ifølge kritikerne kommer den kommunikative planlægningsteori ikke ind på, hvad der sker når kommunikationen bryder sammen. Hvilke aktører har ansvaret for at få processen til at køre videre, når nu planlæggeren skal være på lige fod med andre aktører?

En anden diskussion drejer sig om, hvorvidt konsensus overhoved er ønskeligt og muligt i en verden fuld af forskellighed og kompleksitet? Tewdwr-Joes og Almindinger (2001) ser en fare i at konsensus i visse situationer kan komme til at lukke munden på folk, snarere end at tale for dem. De mener, at konsensus er umuligt, idet der altid vil være vindere og tabere. De tror ikke, at det er realistisk for alle individer at opgive deres politiske positioner og handle neutralt i en stræben for konsensus.

### **Inklusion af alle berørte aktører**

Inspireret af Habermas diskursetik bygger kommunikativ - og kollaborativ planlægning på, at "alle relevante aktører" skal høres og inddrages i planlægningsprocesserne. Men det fremgår ikke klart, hvordan dette skal gøres i praksis. Hvem udpeger, hvem der er relevante aktører? Hvis planlæggeren ikke skal have "ekspertrolle" eller forrang, hvem igangsætter i såfald processen? Hvilke af aktørerne skal og vil i givet fald facilitere processen ?

Kommunikativ planlægningsteori forholder sig ikke til, hvordan aktørerne skal inddrages. En stor del af den kommunikative litteratur beskæftiger sig med kriterier for processen og udbyttet af deltagelsen. Men der er ikke skrevet meget om, hvorledes kollaborative planlægningsprocesser igangsættes. Det forudsættes, at de berørte aktører gider at komme, men forfatterne forholder sig ikke til, at mange borgere i dag fravælger deltagelse af forskellige årsager, hvor tidsfaktoren er en af de vigtigste bevæggrunde.

### **Planlæggerens rolle**

Et af udgangspunkterne for den kommunikative planlægningsteori har været et opgør mod planlæggerne som "eksperterne", hvis faglige mening var retfærdiggjort af deres professionelle udgangspunkt. Men kritikerne mener, at det angiver et uklart forhold i relation til, hvorledes faglig viden skal indgå som information for beslutningsprocesserne. Hvis borgernes mening skal vurderes på fuldt ud lige betingelser som eksperternes, hvad er så meningen med af at have en professionel planlæggerstand og forvaltning?

## 2.5 Dialog mellem et kommunikativt og magtorienteret planlægningsperspektiv

En række forskere har indenfor de sidste par år søgt at bygge bro mellem Habermas og Foucault og fremhæver, at tilgangene i højere grad komplementerer hinanden (Alexander, 2001; Fischler, 2000; Hillier, 2002 a). Deres argumentation kan sammenfattes i følgende punkter:

- *Habermas* tilgang bygger på et højt abstraktionsniveau, hvor hans diskursetik tilbyder en normativ "målestok", der kan forholdes i praksis. Men normerne er ideale og svære at påføre i konkrete situationer.
- *Foucault* tilgangen bygger på meget konkrete analyser af magtrelationer i partikulære mikroprocesser. Fokus er på, hvordan magtrelationer - (også de skjulte) kommer til udtryk. Men denne tilgang har ingen begreber for kollektiv handling og tilbyder ingen veje frem for videre handling. Det partikulære udgangspunkt kan betyde, at der ikke er så stor udsagnskraft.

Forskellen mellem Habermas og Foucault kan beskrives som, at Habermas fokuserer på "*hvordan det bør være*" og Foucault på "*hvordan det er*". Hvor Habermas fokuserer på udsagn og dialog, er Foucault mere interesseret i hvilke intellektuelle konstruktioner, der former og er formet af diskursive praksiser i en given historisk kontekst (Fischler, 2000 p.359).

Foucault viser, at mange af de institutioner og handlemønstre, der ikke stilles spørgsmålstejn ved, er sociale konstruktioner, kontingente og historisk betingede. Hermed opnås en større forståelse for, hvorledes forskellige praksisser er opstået og en forståelse af, at de kunne have været anderledes. Alexander forklarer her, hvorfor han mener, at de to tilgange komplementerer hinanden:

*In short, Habermasian communicative practice is a paradigm that offers a strong base in prescriptive ethics, a powerful model for normative analysis of decision situations. Its high level of abstraction, however, makes it less useful when it comes to understanding the realities of specific contexts, or for turning perspective conclusions into practical solutions. Foucauldian planning theory is strong just where communicative planning is weak: in realistic analysis of particular contexts. But lacking any normative foundation, Foucauldian analysis too cannot propose any concrete actions. (Alexander, 2001, p.314)*

Habermas skriver om "*theory in planning*", eftersom hans teorier bidrager med redskaber til at analysere planlægningsprocesser. Foucault kommer mere ind på "*theory of planning*", ved at han med sit perspektiv sætter denne ind i en større historisk kontekst. Eller de to perspektiver kan formuleres ved at Foucault kan anvendes til konkrete analyser "hands on" hvad der sker, hvor Habermas bidrager med et normativt udgangspunkt at kritisere det ud fra.

### Gensidighed - "*The missing link*"

Alexander (2001) benytter begrebet om "*interdependence*", som en måde at knytte Habermas og Foucault sammen. Interdependens kan oversættes som "gensidig afhængighed" i mellem aktører. Pointen er, at ingen aktører kan handle alene, men er altid afhængig af andre. Den kommunikative tilgang lægger vægt på, at mennesker sammen finder fælles mål og forståelse, men kan tendere til at overse, at aktørerne har egennyttige og specifikke motiver for at deltage. Den Foucault-inspirerede tilgang antager derimod, at aktører-

ne kan have egennyttige og strategiske interesser. Alexander bygger sit argument op på følgende vis:

- Sociale relationer og handling foregår i *interaktion* med andre mennesker.
- *Konflikter* opstår ofte i relation til andre pga. forskellige opfattelser af værdier mellem individer eller grupper. Når der er konflikter, vil man i højere grad indgå i en strategisk fremfor kommunikativ kommunikation for at få opfyldt sine ønsker og mål.
- *Gensidig afhængighed* opstår, når private eller særinteresser ikke kan opnås uden at skulle indgå i samarbejde med andre. Interaktioner mellem aktører kan være baseret på: et uformelt samarbejde i gensidig tillid, eller det kan blive medieret af forskellige institutionelle eller sociale rammer. Samfundsmæssige relationer er opbygget på basis af gensidighed mellem forskellige individer og grupper.
- *Gensidighed* mellem grupper og individer lægger op til to forskellige slags mål for partikulære særinteresser, der motiverer strategisk handling.
  - Fælles mål, der baserer sig på fælles værdier og normer
  - Gensidige mål, der baserer sig på, at enkeltes særinteressers mål kommer til at gælde for en gruppe som helhed.
- *Interaktion i samfundet* er en blanding af både strategisk og kommunikativ handling. Her er begge typer rationalitet vigtige, fordi private aktører med særinteresser må både handle strategisk for at få deres interesser varetaget, og samtidig kommunikativt for at få de andre aktører med på projektet. Interaktion binder på pragmatisk vis rationalet for kommunikativ handling med strategisk handling.

Alexander mener, at argumentet om *gensidig afhængighed* bygger bro mellem Habermas idealistiske synspunkt og Foucaults realistiske. Pointen er, at folk bliver nød til at handle *både* kommunikativt og strategisk for at komme igennem med sine interesser og mål (Alexander, 2001, p.317). Hverken den "realistiske" Foucauldianer eller den Habermasianske "idealist" kan ignorere eksistens af instrumentel og funktionel gensidighed. Begrebet om gensidighed er ikke betinget af en godartet human aktør, men kan forlige sig med den rationelle model hvor aktøren har egne særinteresser. Det forudsætter, at hans særinteresser konverteres til fælles mål, i en proces der kræver kommunikativ handling for at blive realiseret. Den strukturelle side af sådan et projekt kunne være konstitutionskrivning eller andre institutionelle initiativer.

Alexander hævder, at der er brug for forskellige former for rationalitet og handleformer i forskellige situationer og dele af et e.v.t. planlægningsforløb. Alexander henviser til Flyvbjergs case study fra Ålborg. Her kunne planlæggerne have prioriteret at handle strategisk fremfor at komme med tekniske og videnskabelige substantielle argumenter. De kunne have mobiliseret alliancer mellem forskellige og svagere aktører i mod de stærkere aktører (handelsstandsforeningen). For at skabe en fælles problemopfattelse kunne de i visse situationer tilstræbe at handle ud fra en kommunikativ rationalitet, og i andre sammenhænge ud fra en strategisk.

Alexander (2001) betegner diskussionen mellem de magtorienterede og de kommunikative planlægningsteoretikere som paradoksal, ved at den lægger op til to helt forskellige handlemåder for planlæggerne.



I sin artikel "*The Planner Prince*" stiller han spørgsmålet, om planlæggeren skal:

- inspireret af Habermas bestræbe sig på at praktisere kollaborativ planlægning med sandfærdig og ærlig kommunikation, for at udvikle en plan der repræsenterer konsensus for alle berørte parter

eller

- inspireret af Foucault bestræbe sig på at indgå i magtspillene omkring planlægning og praktisere Machiavellisk politik

For at løse dette dilemma mener han, at det er hensigtsmæssigt at bruge de forskellige handlemåder i forskellige situationer og faser af et planlægningsforløb. I visse faser er det nødvendigt for planlæggerne at facilitere kollektive beslutningsprocesser, hvor man forsøger at leve op til kriterierne om en kollaborativ proces, i andre faser må planlæggerne handle strategisk for at holde en beslutningsproces i gang.

Denne tilgang lægger op til en mere politiserende rolle for planlæggerne, hvilket kolliderer med mange af de demokratiske normer, som den offentlige forvaltning bygger på. Denne problematik er der ikke mange, der berører i den kommunikative planlægningslitteratur.

### **Fra konsensus til *kon - sensus***

Hillier (2002a, p.116) forsøger ligeledes at integrere en Habermasiansk tilgang med en Foucaulsk. Hillier er optaget af, hvorledes interesseforskelle i planlægningsprocesser kan rummes i en konstruktiv dialog. Hun hævder, at der altid vil være forskellige interesser til stede i en planlægningsproces. Hun stiller spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt og ønskeligt at opnå dyb konsensus mellem forskellige parter? Hun frygter, at bestræbelserne for at komme frem til konsensus kan betyde, at det bliver nogle meget udvandede og overordnede kompromiser der kommer igennem.

Hillier omdefinerer begrebet om konsensus til *kon - sensus*. Hun kritiserer Habermas for at bygge sin teori om herredømmefri samtale op omkring universelle principper. Hun mener, at begrebet om konsensus må udvides til at inkludere en forståelse af, at mennesker kan tænke forskelligt og have forskellige værdier. Habermas spænder ben for sin egen teori, når han forsøger at etablere et universelt grundlag for præmisserne for aktørernes deltagelse. Derved kommer han til at behandle forskellige mennesker efter samme standard, hvilket ifølge Hillier skaber iboende uretfærdighed.

Hillier henviser til Mouffe (1992), der understreger, at beslutninger altid rummer en undertrykkelse af nogle synspunkter fremfor andre. Konstruktionen af et "vi", betyder at der også er nogen uden for dette "vi", der afgrænser sig fra nogle andre. Hillier opdeler ordet konsensus i *kon*, der betyder "med" og *sensus* der betyder "betydning/opfattelse". Begrebet lægger i denne udlægning vægt på, at der er en respekt for andre opfattelser og et forsøg på at forstå dem. *Kon- sensus* betoner, at der er forskellige anskuelser, meninger og værdier, hvilket ofte har haft en begrænset plads og legitimitet i almene planlægningsprocesser. Hillier mener, at det er vigtigt at man anerkender forskellighed.

Men med begrebet om *kon- sensus* kan folk leve med forskellige planlægningsbeslutninger, uden nødvendigvis at være helt enige, og konflikter bliver som udgangspunkt antaget for at være en iboende del af processen.

Hillier beskæftiger sig med hvorledes de marginaliserede grupper i samfundet, kan få deres synspunkter inddraget i planlægnings - og beslutningsprocesserne. Hun fremfører, at hvis det er muligt at forstå, hvilke forhold der leder frem til uenigheder og konflikter, vil det i højere grad være muligt at guide deltagerne igennem dialoger med meget forskellige værdier, til fordel for de grupper der traditionelt er marginaliserede. Hun udpeger tre variable, der har indflydelse på, om en proces vil være præget af konsensus eller interesseforskelle, hvad hun benævner som agonismer:

- *folks værdier,*
- *deres opfattelse af de andre aktører*
- *deres forventninger til udbyttet af processen*

På baggrund af Forester (1999 b) skelner Hillier mellem folks *kerne*værdier og folks *sekundære værdier*. Kerneværdierne beskrives som ontologiske og fundamentalt normative. De sekundære værdier er mere politiske og ifølge Hillier, dem som folk i højere grad er villige til at forhandle om. Hun mener, at der er en større chance for at opnå konsensus, blandt folk der deler samme kerne- og sekundære værdier. I situationer hvor dette ikke er tilfældet, vil der være en større risiko for, at dialogen fører til forhandling/købslagning i de formelle processer eller til mere taktiske og strategiske handlinger udenfor de formelle sammenhænge (Jvf. figur 2.2). Hillier skelner mellem *kompromis* og *konsensus*. Kompromis kan opnås igennem købslagning og forhandlinger, hvor konsensus kun kan nås igennem argumenter og deliberation.

Hillier argumenter for en større synlighed af og legitimering af konflikter og interesseforskelle i planlægningsprocesserne. På baggrund af teorierne om deliberativt demokrati nævner hun forskellige eksempler på, hvad der kan gøres i de tilfælde, hvor parter ikke kan opnå enighed. Købslagning (*bargaining*), kan på trods af, at den baserer sig på egeninteresser og konflikt fremfor gensidighed og konsensus, være den næstbedste fremgangsmåde til at komme frem til en løsning, såfremt det accepteres af de involverede og foregår indenfor institutionaliserede rammer.

### **Striden - som præmis i borgerdeltagelse**

Et af de spørgsmål der stilles gang på gang til den kommunikative planlægning er, *hvordan man overvinder konflikter og interesse modsætninger?* Hvis de involverede parter grundlæggende har forskellige værdier, hvorledes er det da muligt at opnå tillid og gensidighed mellem parterne?

Pløger (2003) argumenterer i sin artikel "*Strife - urban planning and agonism*" for, at konflikter er en præmis i al planlægning, og at det kan være produktivt at synliggøre og legitimere konflikterne. En række af den nyere planlægningslitteratur fokuserer på institutionelle designs og modeller for beslutningstagning fremfor på stridigheder og magtspil i planlægningsprocessen. Flere forfattere har beskæftiget sig med interessekonflikter i planlægning, men Pløger hævder, at spørgsmålet om *konflikter* og *stridigheder* ikke er blevet behandlet som selvstændig diskussion i planlægningslitteraturen.

### **Konflikter som antagonismer versus agonismer**

Pløger søger at formulere et vokabularium i forhold til konflikter. Han skelner i den forbindelse mellem *antagonismer* og *agonismer*.

- *Antagonismer* er konflikter mellem uforenelige perspektiver og interesser, der forventes kun at kunne løses v.h.a. legale eller politiske beslutningsprocedurer.
- *Agonismer* er uenigheder, hvor deltagerne anses som kombattanter fremfor fjender, her løses uenigheder ikke ved indgriben i form af legale mekanismer for konfliktløsning, men i form af tidskrævende kommunikative processer.
- *Strid* er det ekspressive udtryk for agonisme og essentiel i forhold til mundtlige og skriftlige sammenhænge og derfor også i relation til "meningsdannelsesprocesser, betydningsdannelse og diskurser".

Striden er ifølge Pløger en iboende del af alle demokratiprocesser. Hvis konflikter bliver betragtet som agonismer, betoner det en respekt for *forskelligheder* mellem medspillere/ligeværdige aktører. Processer med borgerdeltagelse kan i dette perspektiv anses som omdrejningspunktet for interessemodståetninger og *stridigheder*, hvor meninger på legitim vis diskuteres mellem forskellige parter. Uenigheder og konflikter bliver i planlægningen oftest håndteret som antagonismer, der bliver løst v.h.a. inddragelse af formelle beslutningsprocedurer.

Med inspiration fra den franske forsker Chantalle Mouffe argumenterer Pløger for, at konflikter bør anses som uenigheder mellem kombattanter i debatten ikke som uenigheder mellem uforsonlige fjender. Fordelen vil være at konflikterne kan håndteres mere åbent og kommunikativt. Agonismer er ifølge Mouffe en del af demokratiets virkemåde og et led i det sociale liv.

#### **Striden som en produktiv faktor**

Mange by - og planlægningsstudier fokuserer på institutionelle designs, politiske beslutningsmodeller fremfor på stridigheder og magtspil. Dette kommer bl.a. til udtryk i form af uenighederne mellem kommunikative og de magtinspirede planlægningsteoretikere. Pløger kritiserer de kommunikative planlægningsstudier for at overse "*the governmentalities framing urban governance initiatives and experiments*", og hvorledes de kommer til udtryk i form af institutionaliserede "tagen for givenheder" (*common senses*).

I den kommunikative planlægning fokuseres der på de konflikter, der er tilknyttet planlægningsprocessen eksempelvis mistillid mellem parter. Derudover fokuseres der på konfliktløsninger som kompromiser og konsensusopbygning. Dette viser ifølge Pløger, at konflikter ikke bliver betragtet som agonismer men som antagonismer, der skal løses via formelle procedurer. Pløger argumenterer for en ny tilgang til konflikter, ved at gøre stridigheder produktive. Det vil sige at betragte konflikter som *agonismer* uden med det samme at ty til beslutningsprocedure med stemmeafgivning, spørgsmål om repræsentativitet eller krav om konsensus. Han mener, at stridigheder kan gøres produktive ved at stille krav om: *åbenhed i planlægningen, at gøre beslutningerne midlertidige (de kan tages op til revision), at respektere forskellighed og at have åbne processer uden mål.*

## **2.6 Analyse af borgerdeltagelse i netværksstyring**

I dette afsnit skal vi se nærmere på, hvilke analytiske redskaber den kommunikative og kollaborative planlægning bidrager med i analysen af netværksstyring. Healey har i samarbejde med Magalhaes, Madanipour og Pendelbury (1999a) forsøgt at udvikle en analyseramme til at måle betyd-

ningen af de nye styringsformer, som netværksstyring fører med sig. De ønsker at belyse, om processer med netværksstyring "gør en forskel", om de opbygger eller nedbryder netværk og lokal viden i et område.

### **Institutionel kapacitet**

*Kapacitetsopbygning* og *institutionel kapacitetsopbygning* er ikke nye begreber i forskningslitteraturen. De har været benyttet til at beskrive nødvendigheden af at opbygge individuel handlekompetence og offentlige institutioner, der kunne fremme disse evner.

Healey et al (1999a) introducerer begreberne i planlægningsteorien til at beskrive og betone den politiske betydning af menneskers handlinger i lokale kontekster. Det nye er, at der fokuseres på de net af relationer, der er involveret i netværksstyring, og som involverer både offentlige institutioner samt aktører fra den private sektor, frivillige foreninger og andre i kollektiv handling. *Institutionel kapacitet* benyttes til at beskrive kvaliteten af de institutionelle ressourcer (kapitaler), der er tilstede i et byområde, og som gør særlige netværksrelationer mulige. Det institutionelle perspektiv har vundet genklang i nyere by - og planlægningsforskning og er bl. a. inspireret af regional økonomiske teorier (Amin & Thrift, 1994), hvor man har søgt at se på, hvilken rolle lokale regioner spiller i forhold til at reducere områdernes sårbarhed overfor eksterne økonomiske pres. På baggrund af tidligere empiriske studier fandt Amin og Trift (1994) frem til, at følgende forhold har betydning for et områdes institutionelle kapacitet:

- En mangfoldighed af civile organisationer og foreninger
- Stor interaktion mellem disse
- Koalition på tværs af individuelle interesser
- En følelse af fælles mål

Disse fire forhold fremmer "*institutionel thickness*" mellem private og offentlige aktører og deres evne til at mobilisere mod udefrakommende økonomiske forandringsprocesser (Healey et al., 1999 a, p.119). Kritikere mener, at denne tilgang overser risikoen for, at disse processer kan blive domineret af lokale eliter. Der er dog ikke tvivl om, at nogle forhold synes at fremme økonomisk vækst, medens andre er mere effektive med hensyn til at fremme den sociale sammenhængskraft i et område.

Analysen af processer med netværksstyring belyser, hvorledes et områdes *institutionelle* kvaliteter bliver produceret eller forandret. For at indfange disse faktorer benytter Healey et al (1999a) begrebet om *institutionel kapital* til at isolere de forskellige institutionelle ressourcer (kapitaler), der er udviklet eller gjort tilgængelige i specifikke processer med netværksstyring.

### **Institutionelle kapitaler**

Healey et al. operationaliserer Innes og Boohers (1999) begreb om *institutionel kapital*, således at konsekvenserne af netværksstyring et givent sted belyses ud fra:

- Opbygningen af *videns*-ressourcer (som udtryk for *intellektuel kapital*)
- De *relationelle* ressourcer (som udtryk for *social kapital*)
- *Mobiliserings*-kapaciteten (som udtryk for *politisk kapital*)

Ved at anlægge en *dynamisk* vinkel ønsker de at belyse, hvorledes netværksstyring fremmer: nye videns-ressourcer, relationelle ressourcer og mobiliserings evnerne, samt hvor længe disse ressourcer kan opretholdes. De anlægger dermed et *institutionelt* og *dynamisk* syn på analysen af netværksstyring, der går udover de formelle organisationer.

### Viden

På samme vis som "social kapital" i visse dele af planlægningslitteraturen bliver beskrevet som et ensartet objekt eller ressource, lige sådan er det med begrebet "viden". I den kommunikative planlægningslitteratur anlægges man et interaktivt perspektiv på viden og betragter det, som noget der opbygges igennem sociale relationer. Det, der "tæller" som gyldig viden, er mere noget der produceres i et sammenspil, end noget der eksisterer objektivt (Innes, 1998).

Indenfor forskningslitteraturen findes der mange forskellige skoler, der anlægges et socialt konstruktivt perspektiv på viden, og som betoner, at der findes flere forskellige vidensformer. I afsnit 2.3 beskrev vi på baggrund af Habermas arbejde, hvorledes viden kan opdeles i: videnskabelig, teknisk, praktisk, intuitiv, følelsesmæssig og moralsk viden. Derudover kan viden inddeles i, om den eksisterer som: formel/tavs, aktiv/passiv, bevidst/ubevidst viden. Eksempelvis foretager vi en række handlinger ubevidst i form af vaner og rutiner. Kobler man et magtperspektiv til viden, ligger der et magtpotentiale i at udforme de begreber og tankemåder, vi efterhånden tager for givet. En måde at udfolde vidensbegrebet i forhold til processer med borgerdeltagelse er at skelne mellem følgende forskellige former for viden (Healey et al., 1999 c):

- *information*, facts om hvad der skal ske
- *kendskab til at indgå i spillet*, kendskab til hvordan man agerer
- *fortolkning*, evne til at forstå moralske og analytiske fortolkningsevner der henvises til

I det kommunikative planlægningsperspektiv er en af målsætningerne, at planlægningsprocesserne skal være langt mere åbne for de mange forskellige vidensformer der eksisterer, og ikke blot vægte den videnskabelige og tekniske, som er den dominerende vidensform indenfor den rationelle planlægning. Healey et al (1999c) opstiller følgende kriterier for vurderingen af de vidensformer, der indgår i en given planlægningsproces.

#### KRITERIER TIL AT KARAKTERISERE VIDENSRESSOURCER

**Type viden:** hvilken viden kommer til udtryk ved formelle begivenheder? videnskabelig/analytisk, teknisk, praktisk, følelsesmæssig, moralsk viden?

**Referencerammer:** hvilke underliggende antagelser former meninger og fortolkninger, begrundelser og værdier

**Integration:** i hvilken grad integreres de forskellige former for viden med de referencerammer, der gives

**Åbenhed og læring:** hvilken evne er der til at være åben overfor nye ideer

#### SUCCESSFULDE PROCESSER MED AT OPBYGGE VIDENSKAPACITET ER KARAKTERISERET

VED:

- At der er adgang til forskellige former for viden
- Bevidst refleksion og udvikling i de givne antagelser
- Fordeling af viden i blandt de involverede
- Der udvikles kontinuerligt viden og er åbenhed for nye ideer

### Relationelle ressourcer

Opbygning af og deltagelse i sociale relationer har betydning for tillid, der er et central element af social kapital. Det er igennem deltagelse i sociale relationer, at vi opbygger vores identitet og forståelser af verden. Ifølge Healey (1998) indgår aktører i en række forskellige netværk og sociale relationer. Disse netværk har mange forskellige former, hvor nogle er synlige, nogle hierarkiske og andre igen benyttes til at opnå adgang til forskellige ressourcer. Det er derfor interessant at belyse, hvilken betydning processer med netværksstyring har i forhold til de lokale netværk og i opbygningen af nye. Det er tætheden af disse netværk, der afgør hvor åbne de er for andre. Hun har 4 kriterier for kvaliteterne ved relationelle ressourcer i en planlægningsproces.

#### KRITERIER TIL AT MÅLE NETVÆRKSRESSOURCER

**Typen aktører:** hvem er nøglepersoner eller aktive i partnerskabet? Hvordan relaterer de sig til potentielle aktører i planlægningsprocessen? Hvilke netværk er vigtige for dem?

**Morfologi:** netværkenes arkitektur og forbindelser mellem dem. Dannes der nye netværk? Hvad er netværkenes rumlige og tidsmæssige rækkevidde?

**Netværksintegration:** i hvilken grad integrerer netværkerne sig i en given lokalitet med hinanden?

**Magtrelationer:** magten er tilstede i alle relationer, men fokus er på, hvilke aktører har mulighed for at sætte sig igennem fremfor andre?

#### SUCCESSFULDE PROCESSER MED AT OPBYGGE NETVÆRKS KAPACITET ER KARAKTERISERET VED:

- At der er mange relationer blandt et bredt udsnit af lokale aktører
- At der er mange af netværkene der overlapper, således at personer går igen flere steder
- At der er kontakt til ressource-allokerende instanser
- At netværkene er åbne og bygger på tillid

### Mobiliseringskapacitet

Vidensressourcer og relationelle ressourcer i et lokalområde skaber et reservoir for dialogbaserede styringsprocesser. Men ressourcerne skal være mobiliserbare - eller sættes i spil, for at deres potentiale kan komme i brug.

En del af planlægningslitteraturen er optaget, af hvordan man skaber positive forandringsprocesser. Dette fremgår bl.a. i litteraturen om *sociale bevægelser* og *lokalsamfunds mobilisering*, som lægger forskellig vægt på et henholdsvis *strukturelt* eller *handlingsorienteret* perspektiv (Healey et al., 1999 a, p.131). Den strukturelt orienterede litteratur belyser, hvorledes institutioner kan henholdsvis fremme eller hæmme opbygningen af lokale netværk og rammer for dialog. I den litteratur der lægger vægt på handling, fokuseres der på teknikker til at fremme læring og kreativitet samt evne til at handle kollektivt (Susskind et al., 1999).

Healey opstiller følgende 4 kriterier til at identificere kvaliteten af mobiliseringsindsatserne, og i hvilken grad de medvirker til at opbygge fremtidige mobilisering:

#### KRITERIER TIL AT MÅLE MOBILISERINGSKAPACITETEN

**Mulighedsstruktur:** hvilke opfattelser af ønskværdighed, muligheder og begrænsninger for institutionel forandring er der blandt de forskellige aktører? Hvilke emner bliver udvalgt til at mobilisere omkring? I hvilken grad er disse opfattelser fælles og udbredte? Eller er de divergerende og diffuse?

**Arenaer:** hvilke institutionelle rammer er der for mobiliseringen? Hvilke institutionelle rum bliver udviklet af aktørerne? Hvordan opfatter aktørerne deres muligheder for at komme til dem? Er der enighed om disse arenaer og de veje der er til at nå dem?

**Teknikker:** hvilke mobiliseringsteknikker bliver anvendt? - hvordan søger man at opbygge partnerskaber og hvordan tackles konflikter? I hvilken grad er der enighed om disse?

**Forandringsagenter:** hvem er kritiske overfor mobiliseringseffekten?

#### SUCCEFULDE PROCESSER MED MOBILISERING ER KARAKTERISERET VED:

- At de er lokaliseret i sammenhænge, hvor der er strukturelle (institutionelle) muligheder for forandring
- At de har en evne til at identificere de arenaer, hvor der er ressourcer i tilknytning til den regulatoriske magt
- At der anvendes et bredt udsnit af mobiliserings teknikker
- At der er adgang til vigtige nøglepersoner

### Brobyggende og afgrænsende social kapital

Begrebet institutionel kapacitet og kapital rummer ikke en nuancering af, hvilke relationelle netværk der dannes. Et af kritikpunkterne af kollaborativ planlægningsteori er, at den ikke forholder sig til *hvem*, der deltager, om der eksempelvis er tale om lokale elitenetværk?

I den forbindelse kan Putnams begreber om *brobyggende* og *afgrænsende social kapital* benyttes som et middel til at differentiere mellem hvilke typer netværk, som processer med netværksstyring giver anledning til. Vi har tidligere i dette kapitel nævnt *Robert Putnam*, der forbinder deltagelse i lokalsamfundets aktiviteter med den demokratiske styringskapacitet i samfundet. Putnam (1993) måler deltagelse i ansigts- til ansigtsrelationer ( mikro niveau) ud fra kriterier om folks medlemskab af foreninger eller deltagelse i andre af lokalsamfundets aktiviteter. Civilsamfundet har således en stor betydning i Putnams forståelse af, hvad der er medskaber af et aktivt demokrati.

Putnam (2000) har på baggrund af en række kritikpunkter præciseret sin formulering af social kapital i sin seneste bog. Kritikken var rettet mod Putnams udlægning af social kapital, som et rent lokalt nærmest kommunitaristisk mikro perspektiv, hvorved det ikke sættes ind i en større policy sammenhæng. Putnam kommer derved til at løsrive begrebet om social kapital fra politiske og økonomiske forhold og til at overse en række nye deltagelsesformer og sociale bevægelser, der benytter offentligheden til at påvirke de demokratiske institutioner. Dermed overser han den offentlige sfære som en væsentlig mediator mellem borgerne og det repræsentative demokrati, samt staten og det offentliges mulighed for at producere social kapital (Hulgård 2003, p.10)<sup>10</sup>. Et af de andre kritikpunkter drejer sig om, at Putnams

<sup>10</sup> Der er en række andre centrale kritikpunkter af Putnams tilgang til social kapital. Eksempelvis kritiseres Putnam for at have en idealforestilling om en bestemt form for civilt engagement, som forudsætning for at skabe social kapital, der beror på ansigt til ansigt relationer og frivilligt engagement i foreninger

kommunitaristiske tilgang til social kapital betragter de forskellige sammenhænge, i hvilke social kapital skabes, som homogene enheder. Og at disse er inklusive og arbejder for at fremme dets medlemmers interesser. Hermed overses de institutionelle sammenhænges forskelligheder, og hvorledes netværk også kan virke ekskluderende og lukkede.

### **Brobyggende og afgrænsende social kapital**

På baggrund af en stor del af denne kritik har Putnam videreudviklet begrebet om social kapital, således at det forsøger at identificere, hvorledes netværkene kan virke både *inkluderende* og *ekskluderende*. Derudover bygger han et relationelt perspektiv på social kapital begrebet, der herved forbinder aktører på forskellige institutionelle niveauer og graden af interne og eksterne relationer inden for og imellem forskellige sociale netværk (Hulgård 2003, p.13). Putnam nuancerer således begrebet social kapital ved at skelne mellem to former for social kapital: *afgrænsende (bonding)* og *brobyggende (bridging)*. Han definerer dem således:

*Of all the dimensions along which forms of social capital vary, perhaps the most important is the distinction between bridging (or inclusive) and bonding (or exclusive). Some forms of social capital are, by choice or necessary, inward looking and tend to reinforce exclusive identities and homogeneous groups. Examples of bonding social capital include ethnic fraternal organizations, church-based women's reading groups, and fashionable country clubs. Other networks are outward looking and encompass people across diverse social cleavages. Examples of bridging social capital include the civil rights movement, many youth service groups, and ecumenical religious organizations (Putnam 2000, p.22)*

Medens afgrænsende social kapital skabes mellem personer, der ligner eller identificerer sig med hinanden, opstår brobyggende social kapital i sociale netværk, hvor personerne er forskellige fra hinanden (Putnam 2000, p.22-24). Afgrænsende social kapital betegner de normer, og den tillid og gensidighed, der skabes internt mellem aktørerne i et netværk. Sådanne netværk udvikler sig ved at danne stærke bånd (*strong ties*) indadtil. Brobyggende kapital henviser derimod til dem, vi i forvejen har færre relationer til (*weak ties*).

Hulgård (2003) fremfører, at den brobyggende form for social kapital har stor betydning, idet den skaber gensidig tillid i mellem mere perifere netværk og relationer. Dette kan dermed virke befordrende for at skabe kollektive handlinger på tværs af afgrænsede institutionelle netværk. Styrkelsen af den brobyggende form for social kapital er betydningsfuld for aktørernes handlingspotentiale i relation til det omgivende samfund. Putnam (2000, p.23) hævder, at de to former for social kapital har forskellige formål. Den afgrænsende sociale kapital forbinder aktørerne til de primære netværk og de interne ressourcer de rummer og har betydning for, hvad han benævner som: "*getting by*". Denne form for social kapital kan være nødvendig for lokale aktører for at kunne reagere på omgivelserne. Brobyggende social kapital derimod forbinder aktørerne med de nødvendige ressourcer til at påvirke omgivelserne og har betydning for, hvad han kalder: "*getting ahead*".

Begreberne om *afgrænsende (bonding)* og *brobyggende (bridging)* social kapital giver nogle nuancer af social kapital-begrebet, der ikke er udfoldet i

---

(Cohen, 1997). Derudover kritiseres Putnam for hans ensidige fokusering på civilsamfundets evne til at danne og transformere fælles normer fra mikro til makro niveau. Meso-niveauet og koblingen af de mikro-sociologiske processer i netværksdannelsen til samfundets politiske institutioner står svagt i Putnams analyser.



tilgangen fra kommunikativ planlægning. Det er ganske centralt, om planlægningsprocesser fører til dannelsen af netværk, der består af aktører, der opbygger stærke relationer og gruppeloyalitet, men som derfor også kan komme til at virke ekskluderende for andre. Eller om de fører til dannelsen af netværk, der er brobyggende på tværs af forskellige socialt og kulturelt forskellige aktører, der virker inkluderende for andre. På baggrund af Putnams begreber om brobyggende og afgrænsende social kapital formulerer Hulgård (2003, p.16) et lokalområdets muligheder for at handle som værende afhængigt af:

- 1 *Afgrænsende social kapital eller stærke netværksrelationer mellem områdets beboere, grupperinger og institutioner - eller områdets institutionelle kapacitet*
- 2 *Brobyggende social kapital eller svage relationer til eksterne aktører, og dermed adgang til eksterne ressourcer og politiske processer*

Ud fra dette perspektiv afhænger lokale aktørers muligheder for at handle i sociale og politiske processer, hvor åbne eller lukkede de sociale strukturer og netværk er i et givent lokal område. Det er således et spørgsmål om optik, hvorvidt man betragter netværkene som *brobyggende* eller *afgrænsede*. Set udefra kan et lokal område opbygge afgrænset social kapital, men denne kan også være brobyggende på det horisontale niveau, idet den kan skabe ny alliancer med lokale aktører i et område.

Denne tilgang er ifølge flere forskere (Hulgård 2003), (Andersen 2003) frugtbar i analysen af, hvorledes netværksstyring påvirker opbygningen af lokalområdets sociale kapital, der belyses ud fra, om der sker en brobygning eller afgrænsning af sociale relationer, og hvorvidt disse medvirker til at koble eller afgrænse de politiske og sociale institutioner i pågældende område.

## 2.7 Opsamling

Formålet med dette kapitel var at udfolde begrebet om borgerdeltagelse og se nærmere på, hvorledes det bliver beskrevet i den nyere planlægningsteori. Kapitlet skal bidrage med redskaber til, hvorledes borgerdeltagelse i processer med netværksstyring kan analyseres.

### **Borgerdeltagelse - et uklart begreb**

Vi kan på baggrund af gennemgangen af den teoretiske litteratur om borgerdeltagelse konkludere, at begrebet borgerdeltagelse benyttes i mange sammenhænge uden en nærmere redegørelse for de demokratiske normative værdier, der ligger til grund. Borgerdeltagelse er et positivt ladet ord, som mange planlæggere og politikere erklærer sig som fortalere for. Men det viser sig i praksis, at en række processer med vægt på borgerdeltagelse mislykkes, bl.a. fordi man ikke har afklaret forventninger til, *hvem* man ønsker at inddrage, og *hvor* meget beslutningskompetence repræsentativt valgte politikere skal uddelegere til direkte berørte borgere.

Det er derfor hensigtsmæssigt at præcisere begrebet borgerdeltagelse i forhold til: *de begrundelser* (deltagelsesidealer) der ligger bag ønsket om at inddrage borgerne, *hvornår* og *hvor meget* i processen man vil involvere

borgerne (deltagelsesniveauer), og endelig på *hvilke måder* (deltagelsesformer) man ønsker at involvere borgerne på.

### **Institutionel kapital og kapacitet - som analyseredeskab**

Jeg har fundet det kommunikative perspektiv velegnet til at analysere borgernes deltagelse i netværksstyring af flere grunde. For det første begreb sætter det nogle af de usynlige resultater, som deltagelse kan føre med sig, men som ikke indfanges i traditionelle analyser og evalueringer af borgerdeltagelse. Det gør den ved at anlægge en *dynamisk* vinkel på deltagelse, idet den ser på deltagelse over tid, og på hvad der *opbygges af institutionel kapital*. For det andet forbinder den kommunikative tilgang den sociale sfære med den politiske sfære. Forståelsen af dynamikken i kollektive handlinger i det lokale, (herunder både social og politisk praksis) ligger i *samspillet* mellem sociale og politiske institutioner. Der fokuseres således ikke kun på de formelle politiske institutioner som værende ansvarlige i at skabe politiske strategier, men belyser hvorledes skabelsen af politiske netværk både konstitueres af og konstituerer udformningen af de sociale relationer i den lokale kontekst<sup>11</sup>. For det tredje henleder den kommunikative synsvinkel opmærksomheden på de institutionelle rammer for deltagelsen, og på de forhold, der henholdsvis faciliterer og hindrer samarbejde, læreprocesser og opbygning af lokal konsensus.

Det kommunikative perspektiv rummer både en *normativ* standard for planlægningsprocessen (kriterier for en kollaborativ proces og diskursetikken), en analysetilgang (fokus på kommunikationen i processen) og hypoteser om både aktørerne og udbyttet af sådanne processer. I relation til afhandlingens problemfelt har jeg valgt at benytte den del af det kommunikative og kollaborative perspektiv, der handler om udbyttet af at deltage i kollektive sammenhænge. Vi kan derfor på baggrund af dette perspektiv formulere følgende teoretiske spørgsmål til afhandlingens problemstilling:

- *Opbygger de involverede borgere i kvarterløftprocessen institutionel kapital i form af nye relationer og læreprocesser? Forbedrer kvarterløft dermed den institutionelle kapacitet i de områder de foregår i?*

Den kommunikative teori rummer visse mangler, der gør det nødvendigt at supplere med andre teoretiske perspektiver. Teorien tager udgangspunkt i de relationer, der opbygges på et lokalsamfundsmæssigt niveau, og mangler derfor perspektiver for *det individuelle* niveau. Derudover er en af svaghederne ved det kommunikative perspektiv, at det ved at fokusere på planlægningsprocessen ikke ser på de samfundsmæssige dynamikker, som denne indgår i. Dermed kommer den til at underestimere, hvilken indflydelse diskursive strukturer har for den måde, vi tænker og handler på. Det har derfor været nødvendigt at inddrage teori, der forholder sig til konflikter og den diskursive magt, der ligger i institutionerne og den måde processer med borgerdeltagelse praktiseres på.

---

<sup>11</sup> Healey har ikke en skarp distinktion mellem sociale og politiske fællesskaber, men en relationel tilgang, hvor det er den specifikke kontekst der afgør om det er social eller politiske fællesskaber.

## Fokus på konflikter og stridigheder

Jeg præsenterede de *magtorienterede planlægningsteorier* som en kritik af den kommunikative teori. De magtorienterede planlægningsteorier fokuser på hvordan magt udøves i praksis, og medvirker til at sætte dagsorden og de usagte normer for, hvorledes eksempelvis borgernes deltagelse i planlægningen forventes at være. Processer med borgerdeltagelse kan i dette perspektiv anskues som styringsprocesser, der foregår efter et institutionaliseret sæt af regler og procedurer for beslutningstagning og samarbejde. En vigtig præmis i det repræsentative demokrati og i offentlige planlægningsprocesser er borgernes *lige rettigheder* til at deltage og søge indflydelse. Men disse lige rettigheder må forstås relativt i praksis, eftersom processerne med borgerdeltagelse foregår efter et sæt af procedureregler, hvor de færreste af borgerne har viden eller tid til at indgå i et politiseret og kompliceret administrativt system.

De planlægningsforfattere, der skriver inden for det magtorienterede planlægningsperspektiv, betragter processer med borgerdeltagelse som en form for "*government through community*". Heri ligger en betragtning af, at man fra det offentliges side uddelegerer ansvar over lokale projekter, men ikke nødvendigvis uddelegerer økonomisk eller politisk beslutningskompetence. Således bliver det en form for styring inden for meget begrænsede rammer. Relateres dette til Arnsteins deltagelsstige som blev beskrevet i indledningen af kapitlet, svarer det til de mellemste trin, hvor der uddelegeres "symbolsk" magt.

Jeg finder det magtorienterede perspektiv interessant, fordi det henleder opmærksomheden på de rammer, som deltagelsen foregår indenfor, og hvilke normer og praksisser der bliver taget for givet i forhold til borgernes deltagelse i lokale beslutningsprocesser. Analytisk lægger denne tilgang op til et case studie, der kortlægger og analyserer de tekster og dialoger, der artikuleres omkring konkrete problemstillinger. Dette ligger derfor uden for afhandlingens empiriske tilgang, der ser på deltagelse i 7 forskellige kvarterløftområder.

Den måde, jeg inddrager perspektivet på, er efter inspiration af bl.a. Pløger (2003), der henleder opmærksomheden på *strid*, som jeg vælger at oversætte som *konflikter*. Ved at belyse, hvorledes konflikter bliver håndteret i praksis, får jeg et indblik i, hvilke konflikter der opstår i processer med borgerdeltagelse, og hvad der sker, når dialogen "forstyrres" af magtspil og forskellige interesser. Ud fra dette perspektiv kan vi stille følgende spørgsmål til afhandlingens problemstillinger:

- *Hvordan udvikler relationerne mellem de berørte aktører i kvarterløftene sig? Hvilke konflikter opstår der imellem disse, og hvorledes bliver de håndteret?*

Det magtorienterede perspektiv bidrager i afhandlingen med en opmærksomhed på de institutionelle og formelle rammer omkring borgerdeltagelsen. Disse kan mere eller ubevidst opmuntre deltagelse for visse grupper i samfundet og afskrække og endda forhindre deltagelse fra andre grupper.

Et andet forhold, som hverken den kommunikative eller magtorienterede planlægningsteori kommer ind på, er karakteren af de relationer og netværk, som deltagelsen forventes at føre med sig. En af de centrale diskussioner i en stor del af litteraturen omkring netværksstyring er, hvorvidt de netværk der opbygges foregår i lukkede cirkler og dermed kommer til at have en ekskluderende effekt, eller om de er åbne og inklusive.

### **Differentiering mellem brobyggende og afgrænsede netværk**

For at kunne skelne mellem om netværk er åbne eller lukkede præsenterede jeg Putnams differentiering mellem *brobyggende* eller *afgrænset social kapital*. På baggrund af dette kan følgende spørgsmål stilles til afhandlingens problemstilling:

- *Hvilke former for netværk dannes der i forbindelse med kvarterløft, opleves de af de involverede borgere som værende åbne eller lukkede, og kan de betegnes som brobyggende eller afgrænsende?*
- *Hvilke former for social kapital fremmes i kvarterløftene? Er det primært den afgrænsende sociale kapital mellem aktører, der kender hinanden? Eller er det brobyggende mellem mere perifere aktører?*

# Kapitel 3: Borgerdeltagelse belyst i et demokratiteoretisk perspektiv

## 3.1 Perspektiver på demokrati og borgerdeltagelse

Borgerens rolle i den samfundsmæssige styring vurderes meget forskelligt alt efter, hvilket syn på demokrati det vurderes ud fra. Begrebet *demokrati* er ligesom begrebet *borgerdeltagelse* ganske komplekst med mange forskellige fortolkninger. I demokratilitteraturen er der mange benævnelser for forskellige modeller for demokrati. Således støder man på betegnelser som: *nærdemokrati*, *lokaldemokrati*, *konsensusdemokrati*, *deliberativt demokrati* og *repræsentativt demokrati* (Pedersen et al., 1994). Demokrati bliver i alle tilgangene forbundet med noget positivt, og som noget både politikere, planlæggere og borgere giver udtryk for, at vi skal have mere af. Men de forskellige betegnelser på demokrati rummer meget forskellige syn på, hvilken rolle *borgerdeltagelsen* spiller i forhold til kollektive beslutningsprocesser. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at belyse processer med borgerdeltagelse i relation til, hvilke forståelser af demokrati der ligger til grund for den måde, borgerne inddrages på, og hvordan individuelle præferencer vægtes i forhold til kollektive. Disse forskellige udgangspunkter vil betone forskellige teknikker eller former, hvorpå borgerdeltagelsen skal foregå.

Diskussionen af borgernes rolle i offentlige beslutningsprocesser kan spores helt tilbage til det græske demokrati. Her anførte bl.a. Aristoteles en diskussion af, hvorvidt oplyste eliter skulle herske på bekostning af de uoplyste "masser". Der har igennem de sidste mange hundrede år været en række forskellige fortolkninger af demokrati. Hvor de negative fortolkninger udlagde demokrati som et styre med kaotisk pøbelvælde, er demokrati i dag et plussord, og stort set alle kalder sig demokrater (Held 1987, p.87).

Dahl (1999) mener, at demokratiet har udviklet sig i to faser og nu er på vej over i en tredje og ny fase. I den første fase blev det *direkte demokrati* skabt i bystaterne i det græske demokrati. Beslutningerne blev her truffet på baggrund af et relativt lille antal involverede. Kvinder, slaver, børn, unge og mindrebedemidlede var således udeladt. I den anden fase blev nationalstaterne dannet sammen med det repræsentative demokrati. Her blev politiske rettigheder udbredt til næsten alle, og tanken om et politisk fællesskab blev knyttet til en nationalstat (Pedersen et al., 1994, p.12). Den tredje fase som demokratiet bevæger sig ind i, kan relateres til de forhold der i kapitel 1 er blevet skrevet under netværksstyring.

Opfattelsen af demokratiets rolle i samfundet har igennem tiden været tillagt forskellige normative idealer og er indgået i forskellige institutionelle sammenhænge og praksisser. I forståelsen af borgernes rolle og hvordan individuelle strategier kan omsættes til kollektiv handling, tegner der sig i både den danske og internationale litteratur om demokrati to overordnede og substantielt forskellige blik på demokratiet (Sørensen 1999, p.285). Det ene ser *staten* som demokratiets kerneinstitution, og den anden ser det *civile samfund* som demokratiets kerneinstitution.

Forskerne March og Olsen (1989, kapitel 7) hævder, at der både empirisk såvel som teoretisk er belæg for, at stort set alle demokratiteorier kan indplaceres i to kategorier, alt efter om de vægter det *aggregative* eller *integrative* aspekt i demokratiet højest. Det aggregative aspekt kan ligestilles med den statscentrede position og det integrative aspekt med den civilsamfundscentrede position. Disse to betegnelser er analytiske samlebetegnelser for en række teoretiske positioner, der rummer forskellige forestillinger og betoning af borgerens rolle (Sørensen & Torfing, 2000b, p.138-144). Det aggregative perspektiv udgøres af en række utilitaristiske, elitedemokratiske og procedurale teorier, der knytter an til den repræsentative demokratimodel. Tilsvarende er det integrative perspektiv et miks af deltagelsesdemokratiske, deliberative og kommunitaristiske teorier.

Disse forskellige aspekter er igennem historien blevet flettet sammen i konkrete politiske institutioner, der således kan rumme dele af begge demokratisyn. I det følgende benyttes h.h.v *aggregativt perspektiv* til at dække over de demokratiteorier, der vægter de liberalistiske, konkurrence- og repræsentative demokrati modeller og *integrativt perspektiv* som samlebetegnelse for mere partcipatoriske pluralistiske modeller for demokrati. I det følgende beskrives de to perspektiver nærmere og relateres til: synet på *borgerne*, *borgerdeltagelsens rolle*, den *politiske proces* og synet på, hvad der er *effektiv* styring og planlægning. Hensigten er at vise, hvorledes der kan være meget forskellige syn på de samme fænomener, og deraf få en forståelse for hvorfor der ofte kan opstå konflikter og forskellige forventninger til borgernes deltagelse i demokratiske processer.

### **Demokrati ud fra et aggregativt perspektiv**

Det aggregative perspektiv knytter an til liberale teorier om demokrati, der udsprang fra oplysningsrevolutionerne i USA og Frankrig i slutningen af 1700 - tallet (Bogason,1999). Individene blev her tildelt rettigheder, der beskyttede dem imod statslig indgriben samt ytringsfrihed til at kommentere statens styring. Mange af tankerne stammer tilbage fra Hobbes (1651)<sup>12</sup> og Locke (1690)<sup>13</sup>, der argumenterede for, at mennesker har rettigheder og friheder, der eksisterer forud for staten og den politiske orden. De skrev i en tid, hvor enevælden var den herskende styreform, og hvor det "liberale udgangspunkt" blev anset som et værn imod tyranni (Held, 1987). Den politiske orden bliver i den liberale model betragtet som en kontrakt mellem frie og lige individer indgået på frivilligt grundlag for at beskytte deres respektive interesser (Eriksen & Weigård, 1999, p.154).

Disse forestillinger går igen i mange af de moderne forståelser af politik og demokrati. Anskuelsen om politik som konkurrence og sammenspil mellem forskellige aktører med lige rettigheder er grundlaget i de liberale demokrati-teorier. De liberale demokrati-modeller er blevet underbygget af moderne teorier om "*Rational Choice*", der tager udgangspunkt i en opfattelse af mennesket som en "rationel aktør" med forudgivne interesser, der strategisk søger at forfølge egne partikulære mål (Sørensen & Torfing, 2000b. p.287). Det bygger således på et statisk menneskesyn forstået således, at mennesker antages at have faste præferencer, der bedst kan sikres ved stemmeafgivelse. Målsætningen for de aggregative demokratimodeller er at etablere institutionelle former, der kan omsætte de forskellige partikulære interesser til en samlet politik. Dette kan ske ved enten majorisering eller kompromiser og efterfølgende afstemninger.

<sup>12</sup> Hobbes, Thomas (1651/1968): *Leviathan*, (Edt.) C.B. Macpherson, Harmondsworth: Penguin.

<sup>13</sup> Locke, John (1690/1960): *Two Treaties on Government*, London, Cambridge University Press.

Det aggregative perspektiv på demokrati bygger på forestillingen om det nationale parlamentariske demokrati og udviklingen af partier og interesseorganisationer. Det politiske lederskab opfattes som værende mæglere mellem forskellige konkurrerende politiske interesser, hvor de politiske ledere er underlagt den kurs, som flertallet af de aktive politiske aktører udstikker. De valgte repræsentanter varetager borgernes interesser, og diskussioner føres primært repræsentanter imellem frem for med borgerne. Borgerne kontrollerer repræsentanterne ved, at de stemmer dem ind eller ud ved kontinuerlige valg. Dette karakteriserer den repræsentative demokratimodel, som den kommer til udtryk i mange vestlige demokratier.

Politiske partier og interesseorganisationer er opmærksomme på borgernes interesser og befrier den enkelte for at skulle involvere sig i alle mulige områder. Politiske beslutningers legitimitet beror på befolkningens opbakning, men deltagelsen kan godt være passiv. Udgangspunktet er, at alle har haft mulighed for at udtrykke deres præferencer. Demokrati ses som en procedure til at aggregere en pluralitet af forskellige præferencer og interesser. Disse forholdes til hinanden, og der opstilles alternativer, der derefter kan stemmes om, således at der kan findes en afgørelse. I modsætning til det integrative perspektiv forudsættes det ikke, at der kan findes frem til enighed, normer eller interesser, såvel som "*et fælles gode*" eller "*en almen vilje*".

I de aggregative teorier om demokratisk styring er der en række *initial-*betingelser, der skal være tilstede, for at der kan tales om demokrati (Sørensen & Torfing, 2000b, p.141). Disse initialbetingelser er principper om *politisk lighed*, *ytringsfrihed* og *individuel frihed*. Politisk lighed betyder, at alle skal have lige muligheder for at få indflydelse på kollektive beslutninger og have ret til at tale, tænke og organisere sig frit. Frihedsbegrebet er her negativt defineret forstået som, at det er "frihed fra" statens indgriben eller kollektivets tvang, derfor indgår der også krav om mindretalsbeskyttelse og hyppige valg.

Effektiv styring og planlægning handler i dette perspektiv om at anvende de samfundsmæssige ressourcer så godt som muligt. Dette gøres ved, at der identificeres problemstillinger, som e.v.t. borgere eller interessegrupper gør opmærksom på, og disse prioriteres af de valgte ledere, hvorpå embedsmænd udarbejder forskellige løsningsstrategier, der vurderes ud fra bl.a. cost benefit analyser. Ambitionen er, at optimere målsætningerne og minimere udgifterne. *Rational planlægning*, der blev omtalt i kapitel 2 bygger bl.a. på dette grundlag.

### **Demokrati ud fra et integrativt perspektiv**

Det integrative perspektiv stammer fra en republikansk opfattelse af demokrati, der har afsæt helt tilbage fra det græske demokrati. Et af hovedelementerne er, at de der bliver berørt af politiske forslag, skal have ret til at blive hørt og mulighed for at deltage i beslutningsprocesserne.

Derudover tages der afsæt i Rousseaus forestillinger om "*den almene vilje*", der hviler på en forestilling om, at det er muligt via saglig argumentation, at finde frem til aktørernes fælles ønsker. I modsætning til den liberalistiske tilgang betragtes samfundet ikke som sammensat af individuelle interesser, men af "statsborgere", som aktivt engagerer sig i kollektive handlinger, ud fra hvad de opfatter som det "fælles bedste" (Eriksen & Weigård, 1999, p.158).

Det integrative perspektiv på demokrati kommer til udtryk i mange deltagelses demokratiske modeller, herunder i de republikanske og kommunitaristiske demokratiteorier, hvor vægt lægges på de demokratiske fællesska-

ber i lokalsamfundet. Medens moderne liberalisme giver forrang til rettigheder, bygger det integrative perspektiv på en ide om "det retfærdige" og "fælles bedste". Rettigheder bliver betragtet som politiske, og det er borgernes refleksioner og beslutninger, der bestemmer hvilke rettigheder, der skal gælde.

Begrebet om frihed er tæt knyttet til og afhængigt af politisk deltagelse og defineres positivt forstået som "frihed til" at udnytte kollektivets ressourcer til at realisere personlig vækst og udfoldelse, under hensyntagen til fællesskabet. I dette perspektiv er det ikke nok at have lige muligheder for at deltage, hvis ikke ressourcerne er til stede, for at man kan udnytte disse muligheder. Derfor indgår positiv særbehandling og social omfordeling som vigtige komponenter i denne tilgang. Demokrati bliver et mål i sig selv, idet det er med til at mobilisere og gøre befolkningen ansvarlig.

Der anlægges et dynamisk blik på borgernes interesser og præferencer, der forventes at kunne ændres igennem dialog og påvirkning fra den sociale og politiske kontekst. Borgernes deltagelse i kollektive beslutningsprocesser har en central betydning i det integrative perspektiv, ved at de anses som frie og lige individer hvis deltagelse anses som nødvendig i relation til at skabe et forpligtende demokratisk fællesskab. Deltagelsen skal være aktiv idet en passiv accept ikke bidrager til befolkningens læring som demokratiske borgere eller fremmer dens demokratiske engagement. Handlingsrationalet er universalisme, forstået som at de enkelte individer finder frem til det fælles bedste, der gælder for alle individer.

Målsætningen i de integrative modeller for demokrati er at komme udover individernes egen interessesfære og igennem udviklingen af demokratiske procedurer at skabe en arena baseret på fornuft og konsensusorienteret dialog (Sørensen & Torfing, 2000b). I et integrativt styringsperspektiv anses en politisk proces som demokratisk i den udstrækning, at alle berørte parter har haft mulighed for at blive inddraget. Udbyttet af deltagelsen forventes at være øget tillid, tilhørsforhold, solidaritet og gensidig respekt og forståelse (March og Olsen, 1989, p.126-127). Udpegning af problemer sker "nedefra" efter dialog imellem de berørte parter. De forskellige problemstillinger afvejes i forhold til at finde frem til "det fælles bedste". Dialog og overvejelse udgør vigtige elementer i processen med at opnå konsensus. Politik og demokrati bliver ikke et spørgsmål om at mediere men snarere at udligne konflikter igennem rationel debat. Effektiv styring i et integrativt perspektiv handler om, at problemer defineres i forhold til fællesskabets bedste. Tradition, værdier og fælles forestillinger spiller en vigtig rolle i forbindelse med udpegning af løsningen. Målet er, at fremme de løsninger der er kollektivets bedste.

#### **Effektiv og demokratisk styring ud fra et h.h.v. aggregativt og integrativt perspektiv**

Ifølge Sørensen og Torfing (2000) bygger enhver planlægningsindsats på en ambition om at skulle fungere dels *demokratisk* dels *effektivt*. Men de to perspektiver på demokrati bidrager både med meget forskellige optikker på, hvad der er effektivt og demokratisk, samt hvilke rolle de tillægger borgerne i planlægningsprocessen. Dette fremgår af følgende oversigt.



Figur 3.1 Aggregativt og integrativt perspektiv på effektiv og demokratisk styring

	AGGREGATIVT PERSPEKTIV	INTEGRATIVT PERSPEKTIV
<b>EFFEKTIV STYRING</b>	<p>1. PROBLEMDIDENTIFIKATION Fra oven ud fra styringshensyn</p> <p>2. PROBLEMLØSNING cost benefit analyse af alternative forslag</p> <p>3. IMPLEMENTERING klare mål og midler, samt sanktions og incitamentstruktur</p>	<p>1. PROBLEMDIDENTIFIKATION Fra neden ud fra forestillinger om fællesskabets behov</p> <p>2. PROBLEMLØSNING overensstemmelse med tradition, værdier</p> <p>3 IMPLEMENTERING fælles forståelse, alle aktører er taget i ed og mobiliseres som ressourcer</p>
<b>DEMOKRATISK STYRING</b>	<p>1. INITIALBETINGELSER formel lighed negativ frihed</p> <p>2.DELTAGELSE nødvendig for at skabe legitimitet passiv da deltagelse drejer sig om accept af politisk lederskab</p> <p>3. DEN POLITISKE PROCES artikulation af præferencer respekt for flertalsafgørelser ansvarlighed og kontrol</p> <p>4. DEN POLITISKE BESLUTNING flertalsbeslutning der er resultatet af rationel interessemediering</p>	<p>1. INITIALBETINGELSER reel lighed positiv frihed</p> <p>2.DELTAGELSE nødvendig for at skabe et forpligtende demokratisk fællesskab aktiv fordi målet med deltagelse er empowerment</p> <p>3. DEN POLITISKE PROCES inddragelse af berørte parter dialog ud fra tradition ordholdenhed og tillid</p> <p>4. DEN POLITISKE BESLUTNING konsensus der er resultatet af integration gennem fornuftstyret debat</p>

Kilde: (Sørensen & Torfing, 2000b, p.139)

Af tabellen fremgår det, at det er to helt forskellige bud på hvad effektiv og demokratisk styring er ud fra de to forskellige perspektiver. Som tidligere nævnt, bliver ord som demokrati og borgerdeltagelse ofte benyttet uden en nærmere redegørelse for hvilke demokratiske normer, der ligger til grund for indsatsen.

Tager man afsæt i et aggregativt perspektiv på demokrati, kan man argumentere for, at deltagelsen kan være passiv, idet valgte repræsentanter forventes at varetage de enkeltes interesser. Men tager man udgangspunkt i integrativt demokratiforståelse, er det derimod problematisk, hvis der kun er få der deltager, eftersom deltagelsen er en vigtig del i at udvikle fælles forståelser og demokratiske færdigheder. Det kan derfor ikke undre, at der kan opstå forskellige forventninger til borgerdeltagelsesforløb, når disse forskellige tilgange til demokrati kommer i spil med hinanden.

## Forskellige opfattelser af borgernes rolle i planlægningen

En stor del af demokratilitteraturen omkring borgerdeltagelse tager afsæt i en implicit antagelse at borgernes deltagelse i planlægningen gør denne mere demokratisk og sikrer konsensus. Borgernes deltagelse i planlægningsprocesser forventes at medvirke til:

- *ny viden og læreprocesser*
- *opbygning af demokratiske kompetencer*
- *at koordinere af handling og følelse af fælles mål*
- *større forståelse for de andre deltagendes interesser*
- *at fremme ejerskab overfor projekterne, og dermed mere effektive løsninger*
- *at fremme mere demokratiske beslutninger*

Disse forskellige forhold minder meget om de, der blev beskrevet i kapitel 2 om udbyttet af kollaborative processer. Vægten er lagt på, at *den demokratiske dialog* har stor betydning for de involverede aktører, der forventes at forandre deres holdninger og syn på hinanden. Tilgangen fordrer stor tillid til menneskers oprigtige vilje til at søge forståelse og at bøje sig for "de gode argumenter". Deltagelsen har i disse perspektiver en egen værdi, idet den bidrager til at opbygge borgernes *demokratiske kompetencer*. Beslutningerne forventes at blive mere effektive, da uenigheder og forskellige holdninger forventes at komme frem inden beslutningstagning. Således hører borgerne på alles interesser, og beslutninger træffes på baggrund af dialog og ud fra hensynet for "det fælles bedste". Dette perspektiv har smittet af i mange samtidige planlægningspraksisser, der bestræber sig på at være åbne og inklusive, og som i stigende grad forsøger at inddrage borgerne tidligt i planlægningsprocesserne. Dette ses i et øget brug af partnerskaber og netværksrelationer mellem borgerne og det offentlige.

Samtidig med at der etableres flere institutionelle deltagelseskanaler, hvor borgerne kan komme til orde, er der en anden del af demokratilitteraturen der forholder sig mere skeptiske overfor planlægningsprojekter med øget borgerinvolvering. De mener, at sådanne processer altid vil:

- *favoriserer de mest ressourcestærke aktører med tid, netværk og økonomi til at deltage*
- *borgerne mangler tid og viden til at kunne træffe beslutninger om komplicerede forhold*
- *folk deltager først, når deres interesser trues*

Involvering af forvaltere og fageksperter kan medvirke til, at beslutningsprocessen ikke bliver domineret af særinteresser. Kritikerne mener ikke nødvendigvis, at processer baseret på stor borgerdeltagelse reflekterer det lokale flertals ønsker (de aggregative interesser), da det er relativt få der vælger at benytte sig af mulighederne for at deltage, og derfor er der risiko for en skævvridning af processen til fordel for de involverede aktørers interesser.

Day (1997) betegner borgerdeltagelse som en luksus i moderne samfund, da det kræver færdigheder, ressourcer i form af penge og tid, hvilket er noget som mange borgere ikke har. Den tid borgerne investerer i processen, er ikke lig med den tid de professionelle har, og det er derfor svært for borgerne at få mulighed for at komme med ligeså dybtgående viden om et givent forslag. Processer baseret på direkte deltagelse har svært ved at imødegå, at magtfulde grupperinger kommer til at dominere den politiske proces. Hvilket i værste fald kan medvirke til lavt selvværd, mistillid og fremmedgørelse blandt de involverede aktører, forhold som det netop var meningen at imødegå. Visse beslutninger kræver en baggrundsindsigt, som borgerne ikke al-

tid har. Borgerne skal derfor kvalificeres til at komme med meningsfulde bidrag til beslutningsprocessen

Et andet tema, der tages op i forbindelse med borgernes deltagelse i planlægningen, er en antagelse om, at folk har en tendens til først at involvere sig, når deres interesser trues. Det er nemmere at mobilisere borgernes opbakning til at være imod et forslag end at komme med løsningsforslag til en problemstilling. Disse argumenter benyttes i flere af de nyere diskussioner omkring demokrati og borgerdeltagelse. Begrebet om borgerdeltagelse, er som det fremgår af det ovenstående, ganske komplekst og kan vurderes meget forskelligt, alt efter hvilket ideal om demokrati der lægges til grund.

På baggrund af de to forskellige syn på borgerdeltagelse kan vi med inspiration fra Burns (2000, p.17) stille spørgsmålet:

- *Bidraget involvering af borgere, der deltager på baggrund af deres direkte og materielle interesser i et emne, med et mere meningsfuldt udgangspunkt for deltagelse, end i de traditionelle repræsentative former? Eller kan lokale repræsentativt valgte politikere argumentere for en form for ret eller større legitimitet overfor disse mere direkte former for demokrati?*

Disse spørgsmål relateres til teoretiske diskussioner af, hvorledes styringen af samfundet skal foregå, om det er igennem de formelle repræsentative demokratiske institutioner og valghandlinger eller igennem netværksstyring baseret på processer med direkte deltagelse.

### **Deltagelsesidealer**

Vi beskrev i kapitel 2 "den sproglige vending" indenfor den samfundsmæssige forskningslitteratur, der gav en øget opmærksomhed på betydningen af menneskers identitet og forestillinger, for den måde de handler på. Disse tanker har ifølge Sørensen (2003) også spillet ind på demokratiteorien, hvor man er begyndt at interessere sig for, hvorledes befolkningens politiske identitet påvirker dens demokratiske deltagelse. En af de forskere, der har forsøgt at belyse betydningen af de forestillinger, man har om demokrati for den måde man deltager i sociale processer på er Lotte Jensen (1999). I sin ph.d. afhandling: "*Demokratiforestillinger i den almennyttige boligsektor*", analyserer hun, hvilke demokratiidealer beboere i almennyttige boligforeninger deltager ud fra.

Med inspiration fra bl.a. March og Olsens beskrivelser af *aggregative* og *integrative* demokrati-perspektiver udleder hun tre teoretiske demokratiidealer: *bestyrelses-*, *deltagelses-* og *supermarkedsdemokrati*, der bygger på forskellige forestillinger om fællesskab, lederskab, borgerroller og indflydelsesmekanismer, og som illustrerer tre forskellige måder, som folk deltager i lokale processer på (Jensen, 1999). Disse forestillinger om demokrati er idealtyper, hvilket henviser til, at de ikke findes i en ren form, men kan tænkes at optræde i forskellige blandingsformer.

Figur 3.2. Oversigt over forskellige demokratiidealer

	Bestyrelsesdemokrati	Deltagelsesdemokrati	Supermarkedsdemokrati
Fælleskabsforestilling	Smal	Bred	Ingen
Politisk lederskab	Delegation	Mandat	Intet
Præferencer	Eksogene	Endogene	Eksogene
Borgerroller	Vælger	Deltager	Forbruger
Indflydelsesmekanisme	Stemmeafgivning	Deltagelse	Efterspørgsel

Kilde: (Jensen, Kirkegaard, & Pedersen, 1999, p.23)

*Bestyrelsesdemokratiet* bygger på en aggregativ demokratiforestilling, der ser demokratiet som en styremekanisme, der sammenlægger de forskellige stemmeberettigede borgeres præferencer. Her er stemmeafgivning og repræsentation af baglandet betydningsfuldt. Borgerne forventes at have givne præferencer, der kommer til udtryk i form af afstemninger. Borgernes indflydelse kommer til udtryk igennem valg af politiske ledere. Lederskabet betragtes som en delegeret kompetence til at udforme en politik på fællesskabets vegne.

*Deltagelsesdemokratiet* bygger på en integrativ demokratiforestilling, der ser borgernes deltagelse i (politiske) aktiviteter som en måde at bearbejde og integrere politiske modsætninger, og at deltagelsen kan medvirke til, at der opbygges en fælles præference, som flest mulige bakker op om. Præferencerne udvikles inden for fællesskabet, hvor de modelleres i lyset af de andres synspunkter. Indflydelse opnås igennem deltagelse og udvikling af fælles forståelser.

*Supermarkedsdemokratiet* bygger på en forestilling om demokratiet som et forbrugsgode. Den politiske indflydelse på fællesanliggender betragtes som et tilbud for deltageren på linje med andre servicetilbud. Her er der ingen fælleskabsforestilling, men borgerne involveres i de enkeltsager, der har deres interesser. Indflydelse udøves ved, at borgerne efterspørger særlige ydelser, og borgeren anses mere som en forbruger end en deltager.

Disse tre demokrati idealer illustrerer forskellige tilgange til, hvordan borgere deltager i lokale processer. Forholder vi disse demokratiidealer til de deltagelsesidealer i planlægningsteoriene, der blev beskrevet i afsnit 2.1 i kapitel 2, kan der ses en sammenhæng mellem idealerne for h.h.v. rationelle planlægning og bestyrelsesdemokratiet, samt det forbrugerorienterede tilgang i planlægningsteoriene og det supermarkedsdemokratiske demokratiideal. Endelig er der en sammenhæng mellem deliberative planlægningsideal og elementer af det deltagelsesdemokratiske ideal. Jensen (1999) påpeger på baggrund af sit empiriske arbejde, at disse idealer ofte eksisterer og trives ved siden af hinanden. Ideal kan ofte komme i konflikt med hinanden og give anledninger til forskellige forventninger til roller og til planlægningsprocessen. Derfor kan det være at være illustrativt at være opmærksom på disse i konkrete processer med borgerdeltagelse.

### Deltagelsesprofiler

Af forrige afsnit fremgår det, at folk kan deltage i planlægningsprocesser ud fra meget forskellige idealer om demokrati. Forskerne Bang og Hoff (2002) har på baggrund af empiriske studier i kvarterløftene i Kgs. Enghave og Holmbladsgade karakteriseret forskellige deltagelsesprofiler og deres deltagelses grad.

Figur 3.3 Deltagelsesprofiler i kvarterløft

**Ekspertaktivister** deltager med professionel stilling og projektidentitet. For mange er det at være aktiv blevet en hel livsstil.

**Hverdagsmagere**<sup>14</sup> disse karakteriseres ved, at de løbende holder sig orienteret om projekterne, og deltager når de har tid og lyst.

**Almindeligt interesserede**, disse beskrives som relativt engagerede tilskuere, der føler sig lidt fristede til at deltage.

**Ikke deltagende**, er folk der ikke kunne tænke sig at deltage, men som ikke er helt uinteresserede i kvarterløftets tilstedeværelse i bydelen.

Kilde: (Bang & Hoff, 2002, p.87 -88)

Forholder man disse deltagelsesprofiler med Lotte Jensens deltagelsesidealer, kan der ses en sammenhæng mellem idealet om bestyrelsesdemokrati og ekspertaktivisterne. Disse er kendetegnet ved aktører, der ofte igennem længere tid har erfaring med at deltage i diverse foreninger og netværk. Typiske eksempler herpå er beboerdemokrater eller folk, der er aktive i lokal politik eller foreningsaktiviteter. Fælles for dem er, at det er en integreret del af deres livsstil at være aktive. Denne type aktører kan i negativ udlægning kaldes *Tordenskjolds soldater* og i en mere positiv version for *ildsjæle*.

Det deltagelsesdemokratiske ideal kan kombineret med det supermarkedsdemokratiske relateres til hverdagsmageren. Det kendetegnende ved disse er, at de ikke repræsenterer et bagland, men handler ud fra en specifik interesse. Det er forskelligt, om de har organisatoriske erfaringer eller faglige forudsætninger for deltagelsen.

Norvig Larsen (2001) præciserer borgernes roller i kvarterløft ud fra Jensens idealforestillinger om demokrati i følgende oversigt.

Figur 3.4. Oversigt over sammenhængen mellem demokratiidealer og aktivitetsniveau

	<b>Bestyrelses-Demokrati</b>	<b>Deltagelses-Demokrati</b>	<b>Supermarkeds-Demokrati</b>
<b>Højt aktivitets og indflydelsesniveau</b>	Repræsentant for et organiseret netværk, ofte med politiserende rolle	Generelt lokalpolitisk interesseret deltager, men uden bagland og organisatorisk erfaring	Aktivist ofte med faglige ressourcer og tid
<b>Lavt aktivitets og indflydelsesniveau</b>	Traditionel interessevaretagelse	Specifikt interesseret deltager, men uden forudsætninger	Deltager med ønske om en specifik forbedring.

Som det kan ses er der noget overlap mellem de forskellige deltagelsesprofiler og de i skemaet anførte roller. Hensigten er at udfolde og understrege, at borgere deltager med meget forskellige beveggrunde og forestillinger om hvad der er demokratisk og legitimt. Dette forhold vil blive uddybet i de empiriske kapitler.

<sup>14</sup> Begrebet om hverdagsmageren beskriver en ny form for deltagelse, der er kendetegnet ved, at folk deltager i afgrænsede perioder i beslutninger, der er tæt på deres hverdag. Hverdagsmageren er blevet udviklet på baggrund af empiriske studier på Nørrebro foretaget af Henrik Bang og Eva Sørensen, (Bang & Sørensen, 1997).

## Den danske demokratidebat

Både i den internationale og i den danske og nordiske demokratidebat har man kunne identificere et aggregativt og integrativt syn på demokrati. Disse to meget forskellige opfattelser af demokrati var i Danmark genstand for en større debat i årene efter 2. verdenskrig, hvor man frygtede for en gentagelse af totalitære regimer og krig. Den *statscentrede* (aggregative) tilgang blev repræsenteret ved juristen Alf Ross, medens højskoleforstanderen Hal Koch stod som repræsentant for den *civilsamfundscentrede* (integrative) tilgang (Koch & Ross, 1949).

Selv om debatten, der blev benævnt med metaforen "*Sværdet eller Ordet*", fandt sted for over 50 år siden, er den i dag aktuel, fordi den rummer nogle centrale demokratiske diskussioner, i forhold til hvilken rolle borgerne skal have i styringen af samfundet. Debatten illustrerer de typiske argumenter for og imod borgerdeltagelse, der går igen i en stor del af den nyere forskningslitteratur, der beskæftiger sig med demokrati og planlægning. Debatten introducerer derudover nogle af de grundlæggende demokratibegreber, der må gentænkes og reformuleres i forhold til de ændrede samfundsmæssige vilkår, netværksstyring fører med sig.

### Hal Koch - demokratiet som en livsform

På linje med en række af de demokratiteorier, der lægger vægt på borgernes aktive deltagelse i demokratiet, ser Koch demokratiets kerneinstitution som værende det civile samfund. Demokrati er i hans betragtning en *livsform*, der bygger på gensidig tillid, respekt og ansvarlighed mellem samfundsmedlemmerne (Sørensen 2003). Han argumenterer for, at demokratiske beslutninger træffes igennem konsensusudvikling, der opnås gennem en åben og fornuftbaseret dialog, der søger at finde frem til "*det fælles bedste*" for de involverede parter.

En sådan politisk kultur opstår ikke af sig selv, men skabes igennem uddannelse, opdragelse og deltagelse i civilsamfundets mange institutioner, herunder familien, arbejdspladsen og uddannelsesstederne. En af de vigtigste veje til demokrati er ifølge Koch, at det civile samfunds institutioner er indrettet på en sådan måde, at det giver rum for samtale, kollektiv ansvarlighed og beslutningstagning samt individuel selvudvikling (Sørensen 2003, p.3). Deltagelse i demokratiske processer er med til at give borgerne demokratiske færdigheder, og processen bliver i sig selv et mål (Koch, 1991). Dette perspektiv rummer mange af de elementer, der blev præsenteret under det integrative perspektiv. I sin bog med titlen "*Hvad er demokrati*" definerer han demokrati på følgende vis:

*"(Demokrati er)....en tankegang, en livsform, som man først tilegner sig derved, at man lever den igennem i det allersnærværeste private liv, i forhold til familie og naboer, derefter i forholdet udadtil i større kredse...."*

*Demokratiet kan aldrig sikres – netop fordi det ikke er et system, der skal gennemføres, men en livsform, der skal tilegnes. Det drejer sig om et sindelag, der skal bibringes hvert nyt slægtled" (Koch 1991, p. 13)*

Demokrati kan i Koch's forståelse ikke reduceres til et sæt institutionaliserede regler eller sættes på formel. Han understreger vigtigheden af et stærkt civilsamfund som ballast for at holde stærke magter i ave. Dialog og det folkelige ord er for ham tæt forbundet til demokratiets væsen, og den eneste måde hvorpå konflikter kan løses. Han uddyber det således:

*"I det store hele findes der kun to veje til at finde denne løsning [på konflikter og uenigheder red.]:"*

1) man kan slås sig til rette, hvilket vil sige at det bliver den stærkeste vilje som råder; således går det til i junglen.....

2) man kan tale sig til rette, hvilket vil sige, at man gennem en samtale mellem de stridende parter søger at få sagen alsidigt belyst, og at de samtalende parter virkelig bestræber sig for – det må ikke glemmes – gennem samtalen at nå til en rigtigere og rimeligere forståelse af konfliktens problem.

Dette er demokrati. Det er samtalen (dialogen) og den gensidige forståelse og respekt, som er demokratiets væsen. Hvor dette glipper, vil man uværgeligt falde tilbage til magtkampen. Således forstået er demokratiet noget langt mere end en bestemt samfundsmæssig styreform" (Koch 1991, p.16).

Koch har en stærk tro på menneskets evne til via samtale at opnå konsensus og harmoni. Han kritiserer det repræsentative demokrati som styreform, med dets vægt på afstemninger og mener, at det i visse situationer har været med til at bringe demokratiet i vanry. Han fremkommer med et eksempel på et sogneråd, der består af et fast flertal på 7 overfor en mindretalsgruppe på 4. Han beskriver en beslutningsproces, hvor flertallet kort fremlægger deres forslag, da de i forvejen er enige. Herefter fremkommer oppositionen med lange velbegrundede indlæg imod flertallets forslag. Flertalsgruppen hører knapt nok efter, da de ved hvad beslutningsprocessen vil ende med, og mødet afsluttes med en afstemning, der som forventet ender 7 for og 4 imod.

Forløbet er demokratisk, idet ordet har været frit, og der er foretaget en afstemning, hvor flertallet har vundet. Men for Koch er forløbet udemokratisk, eftersom beslutningen blev afgjort ved et slagsmål, hvor det er stemmerne man slås med (Koch 1991, p.23). Afstemningerne hører til den demokratiske arbejdsform, men uden en ordentlig debat, mener han, at det viser sig udemokratisk. Han uddyber det ved:

*"Det udemokratiske er den ufrugtbare debat, hvor ingen har øret og sindet åbent for modpartens indvendinger. Hvis afgørelsen er truffet på forhånd, og modpartens synspunkter aldrig bliver en et problem, så er forhandlingen virkelig blevet til tom ordskvalder og "parlamentarisk kævl", som demokratiets strenge kritikere plejer at udtrykke sig" (Koch, p.24).*

Metaforen med "Sværdet og Ordet" henviser til, at det er via dialog og opbygning af fælles forståelser, at der skal træffes beslutninger. "Sværdet" (afstemninger) kan bruges til at finde ud af, hvem der er den stærkeste, men ikke hvem der har ret. Koch hævder, at dialogen mellem flere synspunkter fører til beslutninger af højere kvalitet, end beslutninger truffet på baggrund af afstemninger.

#### **Alf Ross - demokratiet som en styreform**

Medens Koch opfatter demokratiet som en samfundsmæssig livsform, hvor magten fortrænges til fordel for fornuften, opfatter Ross demokratiet som en styreform, der på baggrund af en demokratisk valgt ledelse på legitim vis udøver magt overfor mennesker (Sørensen og Dreyer Hansen 1999, p.14). Ross fremfører, at demokratiets formål er, at afbalancere magten i samfundet mellem de mange forskellige interesser. Dette gøres ved at opbygge demokratiske institutioner, procedurer og love, der medvirker til at sikre en ligelig fordeling af den politiske magt i samfundet.

Den demokratiske styreform fordeler befolkningens politiske indflydelsesmuligheder ud fra et ønske om at sikre den *politiske lighed* og den *individuelle frihed* i samfundet. For Ross er midlet til at sikre den politiske lighed det repræsentative demokrati, hvor hver person tildeles én stemme og gennem afholdelse af almene valg og beslutninger truffet på baggrund af majorisering (Sørensen 2003, p.2). Den individuelle frihed bliver beskrevet som ne-

gativ frihed og sikres igennem en klar afgrænsning og begrænsning af det politiske råderum over for den enkelte. Ross beskriver demokratiets kerne på følgende måde i sin bog *"Hvorfor demokrati"*:

*"Den folkelige indflydelse og kontrol, der er kernen i demokratiet, forudsætter en teknik til konstatering af, hvad der er "folkets vilje". Da alle naturligvis sjældent eller aldrig er enige, må dette i praksis betyde, at man bøjer sig for flertallets opfattelse konstateret ved valg og afstemninger. Flertalsprincippet giver i praksis den størst mulige tilnærmelse til hver enkelt's fri selvbestemmelse og er det eneste alternativ overfor herredømme baseret på rå vold eller enkeltmandens absolutte autoritet" (Ross, 1949, p.200)*

Ross er fortaler for det repræsentative demokrati ud fra et argument om, at demokrati ikke kan reduceres til dialog, da beslutninger må træffes, uanset om man kommer til enighed eller ej. Ross modstiller her den rå vilkårlige voldsudøvelse med den legitime demokratiske magtudøvelse. Magtudøvelsen har i kraft af flertalsprincippet fået en form, der undgår rum for vilkårlig magtudøvelse og indgriben i den enkeltes frie selvbestemmelse (Sørensen & Hansen, 1999, p.16). Det bliver for Ross ikke et spørgsmål om "Sværdet eller ordet", men om legitim magt overfor vilkårlig magt.

Ross mener, at der altid vil være interesse modsætninger mennesker i mellem. Demokratiet med dets procedurer er en måde at håndtere dette på. Offentlig fri meningsudveksling kan føre til gensidig tilnærmelse mellem forskellige interesseparter, udligning af synspunkter og formulering af fælles mål. Men Ross har en mindre tiltro end Koch til, hvorvidt offentlig meningsudveksling i praksis fører til konsensus. Ross ser demokratiet som regulering af magtkampe og dets mål at kvalificere de individuelle holdninger samt at styrke legitimiteten omkring flertalsbeslutninger specielt i relation til mindretallene (Sørensen & Hansen, 1999, p.18).

Ross argumenterer imod demokratimodeller, der baserer sig på borgernes direkte deltagelse. Dette begrundes han ud fra, at befolkningernes størrelse og den stigende kompleksitet i samfundet gør det umuligt for folk at involvere sig i de mange forskellige problemer, der vedrører deres liv. Han stiller spørgsmålstegn ved folkevillens absolutte og rationelle rigtighed set i lyset af, hvor let det via massemedier og propaganda er at spille på folkets følelser. Det kan nemt blive til folkeforførelse, hvor flertallet kan forledes af særinteresser på bekostning af rimelige hensyn til mindretallet. Han beskriver fordelene ved det repræsentative demokrati således:

*"Det repræsentative demokratis ideologi hviler på en mere nøgtern vurdering af folkets evner og vilje. Den umiddelbare folkeafgørelse er upålidelig, ikke blot fordi folket ofte på grund af uvidenhed, ustadighed og kortsynethed vil fejle i bedømmelsen af, hvad der tjener dets vel, men også fordi flertallet ofte vil lade sig bestemme af uheldsvangre særinteresser på bekostning af et rimeligt hensyn til mindretallet." (Ross 1949, p.220)*

Ross refererer til John Stuart Mill, (1859), en engelsk demokratiteoretiker der var fortaler for det repræsentative demokrati. Mill så med ængstelse på folkestyret, idet han frygtede, at det kunne udvikle sig til flertalstyranni. Mill argumenterer for, at folkets demokratiske funktion er, at vælge repræsentanter til at regere. Ross bygger videre på dette ved at argumentere for, at der bør lægges vægt på de politiske repræsentanters personlighed og lederskaber. Hans pointe er, at der i samfundet er en gruppe af særligt egnede og politisk kvalificerede personer, og at demokratiet ikke må afskære disse fra at udfolde sig (Ross 1949, p. 221). Folkets opgave bliver i dette perspektiv ikke at regere eller at lovgive, men at styre de ledende og kontrollerende myndigheder.



De repræsentative organer betegnes som værende udtryk for en elite, der bedre og sandere end folket selv er i stand til at se de behov, der rører sig i folket" (Ibid., p.222). Han argumenterer her for en balance mellem folkelig indflydelse og kontrol versus elitestyre, som det repræsentative demokratis periodiske valg giver muligheder for (Dreyer Hansen og Sørensen 1999, p.20).

### 3.2. Debatten om demokrati og netværksstyring

Demokratiforskerne Eva Sørensen (2003) og Allan Dreyer Hansen (1999) mener, at de traditionelle demokratiteorier, som her blev repræsenteret ved Ross - og Koch debatten, fastlægger nogle kernebegreber, som den aktuelle debat om demokrati må referere til. Men set i lyset af, at mange samfundsmæssige forhold har ændret sig siden debatten forløb, er det nødvendigt at revidere disse kernebegreber.

Inden for demokrati litteraturen har der i de sidste 10-20 år været en øget diskussion og kritik af det repræsentative demokratis manglende evne til at involvere og fastholde borgerne. Flere forskere og politikere argumenterer i disse år for at "demokratiet er i krise" (Pedersen et al., 1994). Mange mennesker fravælger deltagelse, hvilket ikke blot er de såkaldte "ressourcesvage", men i lige så høj grad "ressourcestærke". Spørgsmålet er, om grunden til ikke at deltage er: manglende viden om hvor og hvordan man kan deltage, bevidst fravalg og prioritering af andre forhold, eller måden hvorpå man søger at inddrage borgerne.

Der har i både planlægnings - såvel som demokratilitteraturen været en øget kritik af den måde, som man traditionelt har inddraget borgerne på, og der har været øget opmærksomhed omkring behovet for at supplere det repræsentative demokrati med beslutningsmåder, der baserer sig på mere partipatoriske og direkte deltagelsesmodeller (Stoker & King, 1996). Netværksstyring har bidraget med mange flere indflydelseskanaler for borgerne, hvoraf en del findes i uformelle sammenhænge og uden for de valgte politiske repræsentanters autoritet. Disse udviklingstendenser og ændringer i det politiske system har betydet, at der er blevet længere mellem den repræsentative demokratimodel, og den måde der i praksis træffes beslutninger på. Dette fører videre til diskussionen af, hvorledes de demokratiske konsekvenser af netværksstyring kan belyses? I de foregående afsnit blev der præsenteret to substantielt forskellige optikker på demokrati. Konsekvenserne af netværksstyring giver derfor forskellige vurderinger i et h.h.v. *aggregativt* og *integrativt* perspektiv.

Netværksstyring har ud fra et *integrativt* perspektiv nogle positive sider, idet befolkningen forventes at spille en mere aktiv rolle i samfundsstyringen, fordi det lægger op til, at beslutningerne skal træffes i dialog med de berørte parter. Ud fra en Koch'sk betragtning bidrager netværksstyring med nogle fordele, idet en bredere inddragelse af befolkningen vil medvirke til at styrke deres demokratiske identiteter. Men netværksstyring har også nogle negative sider ud fra et *integrativt* perspektiv, idet civilsamfundets institutioner tvinges til at deltage i spillet om magt og ressourcer, der er en uløselig del af det politiske system. Dette gør det svært at opretholde det civile samfund som en magtfri sfære, hvor det bedste argument forventes at vinde (Sørensen 2003, p.3). Derudover medfører netværksstyring en øget spredning i forskellige deltagelsesfora og dermed en større fragmentering af beslutningsprocesserne.

Netværksstyring udgør ud fra et *aggregativt* demokratiperspektiv på flere måder en trussel. Netværksstyring har bidraget med mange muligheder og veje, hvorpå borgerne kan søge indflydelse, som eksempelvis brugerbestyrelser, eller retten til frit at vælge mellem forskellige servicetilbud (skoler, hospitaler m.m.). I en repræsentativ orden er den basale lighed sikret igennem udbredelsen af stemmeretten til alle borgere, i netværk er adgangsbetingelserne ikke formelt ligeligt fordelt, hvilket udfordrer tanken om politisk lighed mellem borgerne. Samtidig betyder det øgede sammenspil mellem private og offentlige parter, at den klare grænsedeling mellem det politiske system og samfundet, der skulle sikre den individuelle frihed, bliver mere uklar (Sørensen 2003, p.3).

### Problemer med traditionel demokratiteori

Sørensen (2003, p.4) argumenterer for, at der er en række problemer ved at tage udgangspunkt i traditionelle demokratiteorier (repræsenteret ved bl.a. Koch og Ross), når netværksstyringens konsekvenser for demokratiet skal afklares. Problemerne ved de traditionelle demokratiteorier er, at de ikke kan besvare, hvorledes man kan tænke demokrati i niveaudelte beslutningsstrukturer, eller hvordan demokrati kan indrettes i gråzonen mellem stat og civilsamfundet. Sørensen (2003) mener, at en tidssvarende demokratiteori må kunne besvare spørgsmål som:

- Hvordan sikres demokratiet i og på tværs af det repræsentative systems mange beslutningsniveauer?
- Hvordan kan netværk, der fremmer dialog, kollektiv ansvarlighed og fælles beslutningstagning, kombineres med begrebet om politisk lighed?
- Hvordan sikres individuel frihed, dialog og fælles beslutningstagning i civilsamfundet, samtidig med at det offentlige gør frivillige organisationer, private virksomheder og selvbestaltede ildsjæle ansvarlige for løsningen af offentlige opgaver?

For at besvare disse spørgsmål er det nødvendigt at nytænke nogle af de demokratiske kernebegreber, som den traditionelle demokratitænkning har introduceret. Sørensen (2003) argumenterer for, at der må gøres op med en række opfattelser som: Forestillingen om *et folk*, at der er en *klar grænsedragning* mellem det politiske system og samfundet, *civilsamfundet som en magtfri sfære*, opretholdelse af *repræsentations- og flertalsprincippet*. Både Koch og Ross tager udgangspunkt i en forestilling om, at demokrati handler om at organisere relationerne mellem en klart afgrænset gruppe. I lyset af en stigende internationalisering og tiltagende lagdeling i det politiske system, med f.eks. brugerbestyrelser mm, bliver det vanskeligt at henvise til "folket" som en given størrelse. Hvilket "folk" er det, der skal træffe beslutningerne? I dag handler det i højere grad om i hver enkelt given planlægningsituation, at afgrænse hvilke grupper og berørte skal inddrages på hvilke niveauer.

Netværkernes uformelle konstituering underminerer håndhævelsen af repræsentations- og flertalsprincippet. Derudover er den indflydelse, der opnås via en mand en stemme, betydeligt mindre, end hvad der kan opnås via uformelle indflydelseskanaler. Netværksstyringen har medført en mere uklar opdeling mellem private og offentlige aktører. Ross' forestillinger om den retslige regulering af demokratiet forholder sig kun til, hvordan det parlamentariske demokrati indrettes, hvilket ikke indfanger forholdene i netværksstyring, hvor mange beslutninger træffes udenfor den formelle parlamentariske styringskæde i uformelt sammensatte netværk (Sørensen og Dreyer 1999, p. 31).

Derudover er det svært at sikre den politiske lighed mellem borgerne i form af deres valg af politikere, idet politikere i dag blot er en ud af mange legitime parter, der har indflydelse på beslutningsprocesserne. Ligeledes er det svært at opretholde en afgrænset sfære, hvor individet ikke er underlagt flertalsbeslutninger, idet netværksstyringen trænger ind på stort set alle områder af livet. Koch's forestillinger om at etablere magtfri dialog i civilsamfundets mange institutioner bliver stadig mere problematisk at opretholde, da disse bliver en stadig mere integreret del i det politiske system.

### **Principper for demokratisk netværksstyring**

Netværksstyring har medvirket til nogle nye veje, hvorpå der træffes beslutninger. Derfor er det ikke hensigtsmæssigt at vurdere de demokratiske konsekvenser af denne udvikling ud fra traditionel demokrati teori, der er bygget op omkring en folkelig enhed i betydningen staten eller civilsamfundet. Sørensen (2003, p.13) argumenterer for, at man må tage afsæt i *individet*, da fraværet af en folkelig enhed gør individet til eneste faste holdepunkt i udviklingen af demokratiske beslutningsprocesser. Dette afsæt giver det liberale (aggregative) demokratis grundværdier om *lighed, frihed* og *fællesskab* en helt nye betydning, der sammenfattes i begrebet om *politisk handlekraft*. Hun definerer det således:

*Demokrati kommer til at handle om at udvikle den enkeltes politiske handlekraft på en sådan måde, at det bidrager til at sikre, at alle individer har optimale muligheder for at forme deres liv, som de selv ønsker det. (Sørensen, 2003, p. 13)*

Der er tre forhold som har betydning for den enkeltes politiske handlekraft: For det første omfanget og karakteren af de kanaler der giver adgang til indflydelse, for det andet omfanget af den enkeltes personlige og politiske ressourcer, og for det tredje karakteren af den enkeltes politiske identitet.

### **Adgang til indflydelseskanaler**

I det aggregative demokrati opnås der *politisk lighed* og *individuel frihed*, ved at alle borgere har lige adgang til den samme indflydelseskanal, igennem almene valg. Men i netværkssamfundet er indflydelsen ikke tilknyttet en bestemt institutionel enhed. Derfor må grænsedragningen omkring *hvem* det er, der skal have indflydelse forbindes til *at sikre en ligelig fordeling mellem dem, der anses for at være berørt af en given beslutning* (Sørensen, 2003, p.14). I den klassiske demokrati tænkning forudsætter frihed fraværet af kollektivitet. Men Sørensen argumenterer for, at den individuelle handlefrihed kan sikres ved, at der træffes beslutninger, der giver *rum for individualitet*. Hun eksemplificerer det med kvarterløftprojekterne, hvor det ville handle om, at give enkeltpersoner og mindre grupper gode muligheder for at afprøve alternative ideer, og at projektet afpasses ønsker og behov i kvarteret (Ibid. p.15).

### **Personlige ressourcer**

Borgernes politiske handlekraft hænger ikke blot sammen med adgang til indflydelseskanaler, men også med de personlige politiske ressourcer borgerne har. I det integrative og Koch'ske perspektiv deltager borgerne i politiske fællesskaber, hvor målet er at skabe konsensus på baggrund af dialoger i et magtfrit civilsamfund. I netværksstyringen er den politiske kamp om magten og pengene ifølge Sørensen rykket langt ind i civilsamfundet, hvilket har betydet, at en række individuelle ressourcer er afgørende for, med hvilken succes den enkelte deltager i demokratiske beslutningsprocesser.

Politiske ressourcer til at deltage er: *politisk selvtillid, tillid til systemet og politisk knowhow*. Disse tre ressourcer hænger meget sammen med borgernes tidligere erfaringer med deltagelse. Vil man styrke demokratiet i netværksstyringen, handler det altså ikke blot om skabe flere formelle indflydelseskanaler men også om at indrette beslutningsprocesserne således, at *så mange som muligt får lyst til at deltage, og at de der deltager får nogle positive erfaringer hermed* (Sørensen, 2003, p.16). Det vil øge deres politiske selvtillid og følelse af, at det nytter at deltage, og dermed udvikle deres demokratiske kompetencer. Overføres dette perspektiv til kvarterløftprojekterne handler det ifølge Sørensen om at gøre noget *målrettet for at inddrage de beboere, der ikke i udgangspunktet har den selvtillid, den system tillid og den knowhow, der skal til, for at de ikke bare formelt men også reelt kan vælge at deltage i beslutningsprocesserne*. (Ibid.17). Synspunktet er ikke nødvendigvis, at alle skal deltage. Men deltagelsen skal være et reelt tilbud og platform for selvudvikling, for alle dem der gerne vil, men ikke umiddelbart kan.

### **Politisk identitet**

Vores forestillinger om, hvad der er meningsfuld og forventet adfærd i et demokratisk samfund, er foranderlige og påvirkes af den måde, det politiske system udvikler sig på. En erkendelse af politiske identiteters betydning for befolkningens deltagelse og disses foranderlighed er vigtig i forhold til at udvikle demokratiske strategier. Igen kommer Sørensen (2003) med et eksempel fra kvarterløftprojekterne. Hun mener, at det kan være særligt nødvendigt at gøre noget for at påvirke befolkningens politiske og demokratiske selvopfattelse, hvis målet er at den enkelte skal have mulighed for at "gøre en forskel". I relation til kvarterløft ville det betyde, at der blandt de berørte aktører skulle udvikle sig en forestilling om kvarteret som en demokratisk enhed, som det er både naturligt, meningsfuldt og nødvendigt, at man forholder sig aktivt til. Hvis ikke kvarteret opfattes som en form for skæbnefællesskab, eller at de beslutninger der foregår her som et demokratisk anliggende, vil det ifølge Sørensen være vanskeligt at få borgerne til at gøre brug af de indflydelseskanaler og personlige ressourcer, de måtte have til rådighed.

### **Politisk handlekraft**

Politisk handlekraft hænger sammen med de demokratiske værdier om *politisk lighed, individuel frihed og fællesskabsfølelse*. Disse begreber relaterer Sørensen til netværksstyringens andre samfundsmæssige betingelser og gentænker på ny. Den politiske lighed sikres ved, at alle de der i en given sammenhæng opfattes som berørte, får mulighed for at udøve politisk handlekraft. Den individuelle frihed sikres ved at skabe rum for valgfrihed og alternativer og at tilstræbe en så individuel tilpasning af den kollektive opgaveløsning som muligt. Fællesskabsfølelsen må tilvejebringes ved at skabe politiske identifikationspunkter, der fremmer skabelsen af kollektive identiteter.

Figur 3.5: Principper for demokratisk netværksstyring

1	<i>Gør så meget som muligt for at inddrage og ansvarliggøre befolkningen</i> Dette bidrager til at øge befolkningens politiske ressourcer og påvirke deres politiske identitet	
2	<i>Gør noget for at sikre den politiske lighed i netværkene</i> kerne må sammensættes og tildeles kompetence ud fra principper om berøthed	Netvær-
3	<i>Gør noget for at sikre den politiske lighed mellem netværkene</i> Opstille demokratiske principper for fordeling af magt og indflydelse, således at svagere netværk eksempelvis tildeles flere ressourcer i form af politisk og administrativ bistand.	
4	<i>Giv rum for individualitet i netværkene</i> ninger overlades i så høj grad som muligt til den enkelte, såfremt det ikke får konsekvenser for andre, for at fremme individuelle valg og alternative løsninger.	Beslut-
5	<i>Tilpas netværkene til målgruppen</i> værk med ressourcestærke deltagere er det fordelingen af indflydelsesressourcer der må overvejes, hvor det i netværk med ressourcesvage deltagere drejer sig om at gøre deltagelsen attraktiv for dem der deltager.	I net-

Kilde: Skrevet på baggrund af Sørensen (2003 p. 21)

I det næste afsnit belyser vi noget af den nye demokratilitteratur, der forsøger at forholde sig til en del af den kritik, der har været til det *aggregative* og *integrative* perspektiv på demokrati, såvel som til de nye samfundsmæssige udfordringer, der er ved netværksstyring.

### 3.3 Deliberativt demokrati

Deliberativt demokrati er op igennem 1990'erne blevet fremført som den mest relevante for de vestlige demokratiske samfund (Bogason, 2000, p.14), (Eriksen & Weigård, 2002) og i flere sammenhænge beskrevet som den mest velegnede i relation til netværksstyring (Innes & Booher, 2000 a). Deliberation – betyder i ordets forstand "forhandling" og deliberativt demokrati handler om de gensidige overvejelser, der opstår, når der skal skabes fælles forståelse for kollektive beslutninger. Grundlaget er, at politisk magt kun kan legitimeres i forhold til borgernes interesser, derfor skal alle borgerne have ret til at blive hørt i en offentlig proces. En central pointe i den deliberative forståelse af demokrati er, at flertalsafgørelser ikke kan stå alene, men at gensidig kommunikation går forud for enhver afgørelse (Bordum, 2001)

På sin vis minder den deliberative demokratimodel om elementer i det integrative demokratiperspektiv, ved netop at betone betydningen af gensidige overvejelser og dialog, der kan være med til at ændre de involverede aktørers opfattelser. Men det deliberative perspektiv tager afstand fra, at der nødvendigvis skulle være en "almen vilje" i blandt de involverede aktører. Et fælles afsæt for handling må skabes via deliberation (dialog). Det deliberative perspektiv sætter fokus på *processen* for denne dialog og opstiller kriterier for, hvordan denne skal foregå, for at beslutningerne kan kaldes legitime.

Baggrunden for at deliberativt demokrati kommer frem i begyndelsen af 1990'erne er ifølge Eriksen og Weigård (1999) inspiration fra genopdagelsen af pragmatismen. *Neopragmatismen*, der ligeledes ligger til grund for *kollaborativ planlægning*, omtalt i kapitel 2, tager afsæt i John Dewey's teoretiske arbejde. Udgangspunktet er, at erkendelse og læring sker igennem at deltage i konkrete praksisser i kollektive sammenhænge. Det deliberative

udgangspunkt tager dermed afstand fra at beskue aktørerne, som individuelle rationelt handlende, der søger at optimere deres egne interesser. Denne tilgang kommer i særdeleshed til udtryk i *rational choice* teorierne, der er præget af mange af de repræsentative demokratiidealer. Deliberativt demokrati er relevant for afhandlingens problemstilling, idet mange af de nye kommunikative og kollaborative planlægningsinitiativer, herunder kvarterløft, bygger videre på de værdier og normer, der indeholdes i teorien om deliberativt demokrati (Innes & Booher, 1999 a).

### **Deliberative demokratimodeller**

Der eksisterer flere forskellige retninger inden for teorierne om deliberativt demokrati. Deres fælles udgangspunkt er en afstandstagen overfor aggregative demokratimodeller og fokus på at etablere fora for offentlig dialog og meningsudveksling. Dryzek (2000) definerer det fælles udgangspunkt således:

*One defining feature of deliberative democracy is that individuals participating in democratic processes are amenable to changing their minds and their preferences as a result of the reflection induced by deliberation (Dryzek, 2000, p.31)*

Mennesker er modtagelige for at forandre deres standpunkt efter deltagelse i dialog og refleksion over en given beslutningsproces. Men de forskellige retninger varierer i deres vægtning af, hvilke institutioner der skal være med til at danne disse "arenaer" for dialog, og om hvorvidt disse arenaer skal indskrives i nationalstaternes konstitutioner. Dryzek identificerer to overordnede forskellige retninger, som de deliberative demokratimodeller kan grupperes indenfor:

- *Liberalt konstitutionelt deliberativt demokrati (Lkdb)* er en retning, der specielt kom frem efter Berlinmurens fald, hvor der har været opmærksomhed omkring at skrive de nye Øst Europæiske staters forfatninger. Grundlaget var, at se på hvorledes mulighederne for offentlig dialog kunne foregå inden for de repræsentative og legale rammer, som det repræsentative demokrati har dannet.
- *Diskursivt demokrati* baseret på den tyske moralfilosof Jürgen Habermas teorier om kommunikativ handling og diskursetik. Da det er denne, der har fungeret som inspiration for teorierne om "kommunikativ og kollaborativ planlægning", vil den blive beskrevet nøjere.

I den første retning er der en større betoning fra det liberale demokrati, hvor der lægges vægt på at skrive landes konstitutioner, således at der er mulighed for at etablere institutioner, der giver plads for deliberation. Eksempler på dette er eksempelvis debatpaneler med højesteretsdommere i USA eller eksempelvis den amerikanske kongres. Kritikkerne af denne tilgang vil hævde, at de konstitutionelle rammer blot er en iblandt mange andre dynamikker (eksempelvis økonomi og materielle ressourcer), der betinger deliberation. Den anden tilgang lægger større vægt på det integrative perspektiv og tager afsæt i kritisk teori, der beskæftiger sig med, hvorledes individer i et samfund kan frigøre sig fra undertrykkende kræfter. Dryzek forklarer, at forskellen på de to er, at diskursivt demokrati ønsker at gå videre og mere kritisk til værks end den form for "status quo", som det liberale deliberative demokrati, synes at havde affundet sig med inden for det repræsentative demokratis rammer (Dryzek, 2000, p.20).

De to betegnelser *diskursivt* og *deliberativt* demokrati bliver i litteraturen ofte beskrevet som det samme, uden en nærmere specificering af hvilken form for deliberativt demokrati, der henvises til. Men ifølge Dryzek (2000) er der

en forskel ved, at fokusere på det diskursive lægges der vægt på, at en diskursiv proces er en social proces. En deliberativ proces, kan derimod godt foregå hos den enkelte, der reflekterer over en sag, men hvor der ikke foregår nogen kommunikation.

### Diskursivt demokrati

Diskursivt demokrati henviser i denne sammenhæng til en demokrati model, der er udviklet af Jürgen Habermas. Habermas ønsker at videreudvikle nogle af de forhold, der kan kritiseres i den *liberalistiske* (aggregative) og *republikanske* (integrative) *demokratimodel*. De republikanske inspirerede teorier kritiserer han for at overse aktørernes strategiske udgangspunkter, idet han tvivler på, at det er muligt at genfinde en "*fælles vilje*" blandt involverede aktører. Netop den "almene vilje" er et af grundelementerne i det integrative perspektiv og i mange af de nyere kommunitaristiske inspirerede demokratimodeller. Habermas begrundet sin kritik med, at det i en tid præget af globalisering og øget fragmentering er svært at genfinde fælles visioner i så pluralistiske og kulturelt differentierede samfund.

De mere liberale demokratimodeller kritiserer han for at lægge for stor vægt på formelle procedurer oftest i form af afstemninger, der samler de forskellige interesser. Han mener ikke, at retfærdige procedurer i sig selv kan sikre retfærdigt udfald eller benyttes til at legitimere beslutninger. Det er kun igennem samtale og forhandling, der fokuserer på indhold, at beslutninger kan retfærdiggøres (Habermas, 1996b).

Habermas søger at udvikle en "blandingsmodel" mellem de integrative og de aggregative demokratimodeller, der tager udgangspunkt i hans teori om kommunikativ handling<sup>15</sup>. Udgangspunktet er, at det repræsentative demokrati med vægt på flertalsafgørelser, ikke kan stå alene. Begrundelsen herfor er, at der altid skal forhandles om, hvad der er til afstemning, og hvilke uenigheder der er mellem parterne. Der fordres derved udstrakt kommunikation mellem beslutningsdeltagerne. Offentlig debat og kritik menes at forbedre informationsgrundlaget, højne refleksionsniveauet og øge ansvarligheden hos beslutningsdeltagerne.

Habermas opgiver tanken om en "almen vilje", men mener at enighed må skabes via argumentation, hvor diskursen (samtalen) ikke kun handler om det substantielle indhold, men også om karakteren af processen for dialogen. Han ser dog nødvendigheden af et repræsentativt organ, der kan træffe beslutninger på en effektiv måde, eftersom samfundet i dag er så komplekst, at borgerne umuligt har tid eller lyst til at deltage i alle de beslutninger, der vedrører deres hverdag. Kernen i hans udlægning af deliberativt demokrati er, at der forhandles om hvilke rammer og beslutningsprocedurer, der skal anvendes for at komme frem til fælles afgørelser (herfra det integrative element). Samtidig skal de individuelle rettigheder være sikret, (herfra det aggregative element), hvis borgerne skal benytte deres deltagelsesrettigheder. Demokratisk legitimitet afhænger af, hvorvidt politisk magt kan begrundes og retfærdiggøres i relation til borgernes interesser. Med udgangspunkt i hans formulering af en diskursetik, opstiller han en procedure for en proces, hvorunder der er krav, der skal være opfyldte, for at en beslutning kan siges at være rationel. Disse krav handler bl.a. om:

---

<sup>15</sup> Kommunikativ handling kan beskrives som en forståelsesorienteret handling, ud fra konsensus om definitioner af situationer, der hviler på fælles anerkendelse af gyldighed af opfattelser af omverden, sociale normer og enkeltpersoners identiteter (Andersen, 1998, p.381). Se også kapitel 2 afsnit 2.3

Figur 3.6 Kriterier for diskursivt demokrati

#### KRITERIER FOR DISKURSIVT DEMOKRATI

- at alle, der er berørte af en beslutning, skal have mulighed for at blive hørt,
- alle skal have lov til frit at udtrykke sine holdninger, problematisere et emne og introducere nye emner
- processen må være fri for dominans og strategisk handlende aktører

Kilde: skrevet på baggrund af (Eriksen & Weigård, 2002, p.305)

I kapitel 2 blev diskursetikken beskrevet i afsnittet om teoretisk og filosofisk fundering af kommunikativ planlægning. Hovedformålet i "diskursivt-deliberativt" demokrati er at styrke en fri og åben ræsonnerende offentlighed, således at meninger kan kanaliseres ind i det politiske beslutningssystem og derved kan være med til både at forny og legitimere en demokratisk kritik (Dryzek, 2000, p. 3). Habermas er optaget af at fremme offentlige arenaer for dialog, der kan fungere som alternative og kritiske "modoffentligheder" til staten. Han eksemplificerer det med de kaffeklubber og diskussionsaloner, der var i starten af det 19. århundrede i bl.a. Tyskland, hvor der foregik en livlig offentlig debat. Af mere nutidige eksempler kan nævnes græsrodsorganisationer, fredsbevægelser og lignende. Habermas har inspireret flere demokratiteoretikere bl.a. Benhabib (1996), Boham (1996) og Dryzek (2000). De kritiserer dog Habermas for kun at se de progressive bevægelser i samfundet som steder for dialog, der kan fungere som en alternativ offentlighed som modvægt til staten. De mener, at han overser og ignorerer nogle af de mere fundamentalistiske og nynazistiske tendenser i samfundet.

Denne problematik er bl.a. betinget af et uklart begreb om civilsamfundet som opposition til staten. Dryzek rejser spørgsmålet om, i hvilket regi det er den offentlige dialog og debat skal foregå? Skal det være igennem statens institutioner eller i formelle og uformelle organiseringer i civilsamfundet? Habermas, (1996a) er optaget af denne problematik, og i hans sidste bog "*Between facts and norms*" forholder han sig til dette tema. Hans distance fra liberale teoretikere formindskes, og han har indenfor de sidste par år lagt mere og mere vægt på de liberale institutioners betydning for dialog i den offentlige sfære som opponent til staten. Habermas er også mere opmærksom på, at i moderne pluralistiske samfund foregår en stor del af kommunikationen skriftligt og ikke mellem mennesker, der mødes ansigt til ansigt. Dette forhold gør det sværere at producere legitime og autentiske beslutninger, eftersom man ikke kan opstille de samme procedurekrav til den form for kommunikation, som til kommunikationen mellem mennesker, der mødes ansigt til ansigt. Dette har fået Habermas til i de senere år at argumentere for, at det er igennem de liberale institutioner, som eksempelvis valg og konstitutioner, at kommunikativ rationalitet kan transformeres ind til administrative og politiske områder.

#### Demokrati igennem eliter eller plurale interesser?

Et af de kritikpunkter, der ofte rejses mod deliberative demokratiprocedurer, er at de forudsætter *lighed* mellem diskussionsdeltagerne. Er dette ikke tilfældet, er der en risiko for, at den frie diskussion favoriserer de ressourcerstærke og veluddannede aktører. Dette forhold har medført, at mange har opfattet deliberativt demokrati som et normativt ideal, snarere end et praktisk gennemførligt system.



Deliberativ beslutningstagning kan foregå mellem flere forskellige niveauer af aktører: *eliter*, *subeliter* og *bred deltagelse*. Alt efter hvilke demokratiideal der tages udgangspunkt i, kan der diskuteres for og imod i hvilke fora deliberativt demokrati skal foregå. Inden for de sidste par år har der været en større opmærksomhed omkring de formelle planlægningsinstitutioners rolle i at sikre, at dialog ikke kun blev for de ressourcestærke aktører (Thomas, 1996). Stærke aktører i lokalsamfundet evner i højere grad at formulere netop deres værdier som fælles værdier, hvilket kan være medvirkende til yderligere at mindske svagere gruppers muligheder for at komme til orde og få indflydelse (Atkinson, 1999).

Et mere positivt syn på betydningen af lokale (ressourcestærke) elitors rolle i planlægningen og lokalsamfundet kommer fra demokratiforskeren Etzioni-Halevy. Hun ser konkurrencen mellem forskellige eliter som et løft for demokratiet (Etzioni-Halevy, 1999). Det, at der er mange forskellige eliter, der kæmper om at være med til at sætte dagsorden, mener hun er med til at øge kvaliteten af den offentlige og politiske debat samt skabe kvalificeret modstand, således at der ikke er én elite, der monopoliserer den politiske agenda.

Etzioni-Halevy understreger også betydningen af en mangfoldighed af mere eller mindre autonome subeliter, der kan være i opposition til mere veletablerede eliter eller udgøre nogle kompetente organisationer eller netværk. Denne konkurrence mellem forskellige politiske eliter er i Etzioni-Halevys forståelse vigtig i et demokratisk samfund, ved at de er i stand til at formulere politiske strategier, identiteter og fællesskabsforestillinger. Men hun ser et problem i, hvis nogle eliter bliver selvstændiggjorte eller laver alliancer med andre eliter på sådan en måde, at de unddrager sig offentlighed eller monopoliserer den politiske dagsorden (Sørensen, 2002).

### 3.4 Kritik af deliberativt demokrati

Dryzek, (2000) har i sin bog "*Deliberative democracy and beyond – liberals, critics, contestations*", givet en omfattende beskrivelse af de forskellige tilgange til deliberativt demokrati. Kritikken af det deliberative udgangspunkt kommer fra to overordnede tilgange. Den ene er *rational choice* inspireret, og den anden er Foucault inspireret og kommer fra det, han kalder *difference* demokraterne. Kritikken medtages i det følgende, da den rummer nogle centrale problemstillinger, der går igen i planlægningskapitlet.

#### **Kritikken fra Rational choice**

Rational choice er en af de mest udbredte teorier indenfor politisk tænkning, der tager udgangspunkt i en opfattelse af politik som strategiske interaktioner, og mennesket som en individuel rationelt handlende, der agerer ud fra ønsket om at optimere egne interesser. Rational choice bygger på et aggregativt perspektiv på demokrati. Sociale relationer har i modsætning til det deliberative udgangspunkt ingen vægtning i denne teori. Rational choice kritiserer deliberativt demokrati ud fra mange af de samme argumenter, som det integrative demokratiperspektiv blev kritiseret ud fra. Kritikerne mener, at deliberativt demokrati nemt kan blive et "snakke demokrati" med rum for retorik og manipulation og vil have svært ved at få truffet beslutninger. I deres forståelse vil der i politik altid være nogle, der handler strategisk, og derfor er det ikke givet, at der kan findes frem til en enstemmig konsensus. Kollektive

beslutninger kan ikke træffes blot ved snak, idet man ikke kan komme uden om en form for aggregering af interesser.

Sat lidt på spidsen formulerer kritikerne det ved, at de deliberative teoretikere ikke kan ønske sig væk fra det "vulgære" perspektiv, at deliberativt demokrati ofte ender med, at der skal stemmes. De mener, at stemmeafgivelser er den primære måde at træffe demokratiske beslutninger på, og at i visse situationer vil for meget dialog og snak blot forøge ustabilitet og modsigelser.

De deliberative teoretikers krav til en effektiv offentlig meningsudveksling, om lige adgang til at tale, og at ingen må sætte sig på dagsordenen, kan ifølge kritikerne producere meningsløse og kaotiske udfald af kollektive beslutninger. Det vil sige, at grupper der tidligere blev udelukket, eksempelvis nynazister, skal kunne deltage. Det rummer et af kerneproblemstillingerne i demokratidiskussionerne, om hvordan man på demokratisk vis beskytter demokratiet.

De deliberative teoretikers svar på ovenstående problematik er, at via dialog bliver man i det mindste opmærksom på, hvilke synspunkter der er fremme, og hører de forskellige argumenter for dem. Dryzek (2000) eksemplificerer det med et lokalsamfund, der skal tage stilling til at bygge på et offentlig areal. Der er tre forslag: et fængsel, shoppingcenter eller park. Grundlaget for valget er vægtning af tre forskellige dimensioner: sikkerhed, materiel tilgængelighed eller miljø. Pointen med en deliberativ proces er ifølge Dryzek, at borgerne får opmærksomhed omkring de forskellige dimensioner af deres kollektive valg, der så kan danne grundlag for endelig beslutning. Deliberative processer behøver ifølge Dryzek ikke at ende i "snakke demokrati", idet de kan foregå inden for nogle institutionelle strukturer, der kan sikre kontinuitet og effektivitet. Gutteman og Thompson (1996) foreslår, at en måde at styre dialog på kan være, i forvejen at præcisere, hvilke områder der skal diskuteres, og at de deltagende følger nogle grundprincipper for dialog og samtale baseret på gensidighed og krav om offentlighed.

### **Kritik fra Difference- demokraterne**

Hvor kritikken fra rational choice handlede om frygt for meget snak og ustyrlige grupper, mener "*Difference demokraterne*", at dialogen kan blive for ensartet (Sanders, 1997; Young, 1996, Mouffe 1991). Denne betegnelse henviser til deres fokus på at acceptere forskelle, som et grundlæggende udgangspunkt for demokratiet. Kritikken fra denne gruppe kan relateres til de planlægningsteoretikere, der med udgangspunkt i Foucault, kritiserer kommunikativ planlægning, se kapitel 2 afsnit 2.4. Difference-demokraterne er mistænksomme overfor de universelle gyldigheds- og procedurekrav, som Habermas opstiller for *processen* på baggrund af diskursetikken. Dette har fået flere af dem til at gå imod deliberativt demokrati. De indskriver sig i en postmodernistisk kritik, hvor de som Foucault er mistroisk overfor dominerende diskurser, der er med til at konstituere subjekterne og til at underlægge dem forskellige magtmekanismer.

Chantal Mouffe (1991) henviser i sin bog "*Radical democracy*" bl.a. til Foucault, for at beskrive hvordan diskurserne, også forstået som sociale praksisser, er med til at præge den måde, folk tænker og handler på. Mouffe er fortaler for et "*radical and plural democracy*", der baserer sig på en variation af forskellige bevægelser og netværk, der agerer i opposition til den dominerende orden. En sådan forståelse medfører i følge Mouffe en større åbenhed for forskelligheder og kulturel diversitet. Difference -demokraterne betragter "demokrati" som blot endnu en disciplinerende diskurs eller form for styring, der underlægger sig subjekterne. Dryzek beskriver det ved:

*Concerning the way western political systems have come to be ordered, Foucault himself stressed the idea of a governmentality which constitutes subjects in ways that make them amenable to government control, such control comes not through overt coercion or compulsion of any sort, simply through the basic assumptions about politics that people come to share which make them compliant subjects to political regimes. In this light, the contemporary hegemony of the discourse of democracy just reflects the latest phase of governmentality (Dryzek, 2000, p.63).*

Demokrati er set i dette lys en disciplinerende kraft, der er med til at konstruere individuelle identiteter, og de tanker og opfattelser disse har af sig selv og deres handlemåder. Individene har et indtryk af, at de har frie valg og muligheder for at udøve kontrol, men de bliver samtidig "konstitueret" til at handle inden for nogle givne rammer og måder.

Difference-demokraterne som eksempelvis Sanders (1997, p.348) og Young (1996) mener, at fokus på dialog og konsensus har en social skæv betydning, idet det ofte repræsenterer og favoriserer en given kommunikationsform, der er kendetegnet ved fraværet af følelser med vægt på at være logisk og rationel. Problemet er, at nogle borgere er bedre end andre til at fremsætte deres argumenter inden for denne form for sprogbrug (Dryzek, 2000, p.64), og der kan derved foregå en intern eksklusion, der ofte overses i evalueringer. Sanders skriver ud fra en feministisk tilgang, og hun eksemplificerer den oversete eksklusion med, at det ofte er mandlige værdier, der er de fremherskende. Sanders og Young argumenterer for, at der er behov for andre kommunikationsformer i planlægningsprocesserne. Eksempler på dette er: raps, vittigheder, historiefortællinger, tegninger, humor, ros og andre sproglige virkemidler. De mener, at Habermas ville have rensset sådanne ting væk fra offentlig dialog, ud fra frygten for, at det var for populistisk og kunne virke folkeforførende. Men Young argumenterer for, at retorik kan benyttes og få opmærksomhed på marginaliserede emner. Det er mange af de samme ideer, der går igen i de magtorienterede planlægningsstilgange, der er beskrevet i kapitel 2 (Sandercock 1998).

Deliberativt demokratis svar på tiltale er her en påstand om, at det er muligt at kommunikere på tværs af kulturelle forskelle. Der forefindes forskellige kommunikationsmetoder, der må afpasses de givne forhold og underlægges følgende krav: enhver kommunikationsform, der indebærer tvang og som ikke kan forbinde det partikulære til det generelle bør ekskluderes. Dryzek mener, at der ligeså vel kan fremtræde tvang og partikulære synspunkter i flere af de alternative kommunikationsformer. Spørgsmålet om "forskell" inden for deliberativt demokrati, kan klares ved at tillade en række forskellige former for kommunikation, samtidig med at man er opmærksom på pluraliteten i forskellige subjektive opfattelser.

Mange deliberative demokrater har længe funderet på spørgsmålet om konsensus, som er et vigtigt udgangspunkt for deliberativt demokrati. De erkender, at det kan være svært at opnå fuld konsensus, og at aktører kan have forskellige opfattelser af, hvorfor de går ind på en beslutning. Dette sætter forståelsen af den "fælles vilje", som mange kommunitaristiske demokratiteorier arbejder med i et andet lys, ved at betone at der kan være mange forskellige grunde til, at aktører er enige i en beslutning, og at det ikke nødvendigvis er, fordi de har en "fælles" forståelse af årsagerne til problemet (Bohman, 1996).

Diskursivt og deliberativt demokrati er grundlaget for kollaborativ og kommunikativ planlægning. Udgangspunktet er, at vi ikke har fastlagte synspunkter, men kan ændre syn på en sag, ved at lytte til argumenter for og imod. Ved at deltage i denne dialog antages det, at vi får en større forståelse for vores

medaktørers synspunkter, samt at vi opøver bedre kompetencer til at begå os i det politiske system. Kritikken af deliberativt demokrati minder om kritikken af kommunikativ og kollaborativ planlægning. Nemlig at det favoriserer de aktører, der har politiske ressourcer, og som evner at begå sig i det politiske spil. Rational choice teoriens løsning er, at vi skal have nogle legitime procedurer til at håndtere magtkampe, hvor difference-demokraterne opfordrer til at benytte flere forskellige kommunikationsformer, og til at være opmærksomme på de usagte normer og regler, der kan virke ekskluderende. I det følgende afsnit præsenterer vi, hvorledes de forskellige syn på demokrati kan omsættes til konkrete analyseredskaber af borgerdeltagelse i processer med netværksstyring.

### 3.5 Analyse af borgerdeltagelse i netværksstyring

Borgerdeltagelse bliver i den politologiske litteratur traditionelt målt ud fra et begreb om *efficacy*<sup>16</sup>. Begrebet opdeles i en *intern* og *ekstern* dimension, hvor den interne handler om følelsen af politisk selvtillid, handler den eksterne efficacy om, hvorvidt man oplever responsivitet i relation til det politiske system (Bang et al., 2000). *Efficacy* er primært rettet mod aktørernes individuelle følelse af selvtillid og systemtillid og rummer dermed ikke mere kollektive former for politiske erfaringer og kompetencer (Torning og Sørensen 2000b). Derudover er den primært rettet imod de formelle institutioner, hvilket betyder, at den ikke rummer nogle af de centrale problematikker, netværksstyring rejser omkring inklusion og eksklusion i formelle og uformelle netværk (Andersen, Torpe, & Andersen, 2000 a, p.25). Der har derfor været et behov for at finde et mere velegnet begreb til at måle deltagelse i netværksprægede processer.

I både den sociologiske såvel som politologiske litteratur har man inden for de sidste par år på anvendt begrebet *empowerment*, som en metode til at analysere effekten af borgernes deltagelse i lokale processer. Som beskrevet i kapitel 1 har den politologiske tilgang har primært været tilknyttet et institutionelt perspektiv, der fokuserer på institutionernes rolle i at medvirke til at skabe politisk empowerment og handlekraft. Den sociologiske empowerment forskning har været orienteret omkring sociale processer og skabelse af social kapital mellem aktører.

#### Empowerment

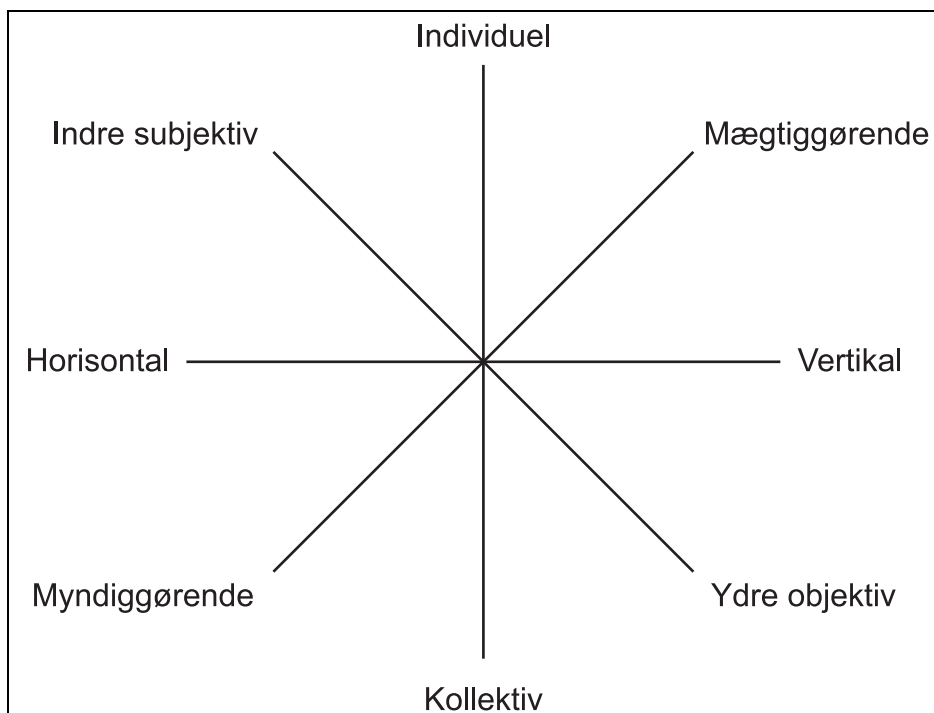
*Empowerment* bliver i meget af den danske litteratur benyttet i sin engelske version, hvilket betyder at det bliver fortolket på mange forskellige måder, hvilket har medført en del begrebsforvirring. Skal man finde en fællesnævner i blandt de forskellige udlægninger er det, at empowerment handler om styrken til at tage magten over eget liv. Derudover er der forskellig betoning af, hvor meget det rummer af andre overordnede dimensioner som: *social handling*, *politisk opmærksomhed*, og *adgang til ressourcer*. Empowerment kom specielt frem som begreb og strategi i forbindelse med amerikanske og engelske lokalsamfunds initiativer, der bl.a. udsprang af 1960'ernes sociale bevægelser (Andersen & Vinter-Jensen, 2002). Siden er empowerment ble-

---

<sup>16</sup> Begrebet stammer fra 1950'erne fra studier af den amerikanske vælgeradfærd og henviser til borgernes oplevelser af det politiske systems responsivitet (Andersen, 2000 b).

vet et begreb, der benyttes inden for en række forskellige områder, specielt i forbindelse med udviklingsarbejde i den tredje verden, men omtales ligeledes i forbindelse med alt fra læringsprocesser, økonomisk udvikling til managementteorier og strategier for human resources.

Ud fra en teoretisk gennemgang af de internationale teorier om empowerment fremgår det, at begrebet er meget komplekst, og tillægges en række forskellige dimensioner alt efter hvilken faglig disciplin, det benyttes indenfor (Rocha, 1997). I det følgende beskrives forskellige dimensioner af empowerment begrebet, der har betydning i forhold til konkrete empiriske analyser.



Kilde: Annika Agger

### Empowerment ideologier

Gennemgår man den internationale litteratur om empowerment, fremgår det, at der kan skelnes mellem to overordnede og meget forskellige betoning af begrebet. Den ene fortolkning, der kan betegnes som *neoliberalistisk*, ser empowerment som styrkelse af den enkelte (individuelle empowerment), uden en ressourcemæssig omfordeling mellem rige og fattige enheder. Her bliver eksempelvis privatiseringer af offentlig service og reducere af velfærdsordninger fremstillet som empowerment (Andersen, Beck, Kristensen, & Larsen, 2003), idet det fremhæver individets muligheder for selv at vælge mellem forskellige ydelser (Cruikshank, 1999).

Den anden fortolkning kan betegnes som *solidarisk transformativ* (samfundsforandrende) *empowerment*, der bl.a. er formuleret af byteoretikeren John Friedmann (1987). Denne sigter på aktørernes evne til selvstyring og myndiggørelse og anser ikke markedsmekanismerne som ukrænkelige, men derimod mulighedsstrukturerne som værende menneskeskabte, hvorved de kan styres politisk til fremme af det fælles bedste.

De to fortolkninger af empowerment er meget forskellige, hvor den neoliberale kun indeholder en subjektiv og individuel empowerment tilgang, betoner

den solidariske transformative en kollektiv empowerment tilgang og rummer en dialektik mellem den subjektive handlingskapacitet og de objektive mulighedsstrukturer. Imellem disse to er der en række fortolkninger af empowerment, der rummer større eller mindre grad af betoning af de individuelle og kollektive niveauer og krav om omfordeling af ressourcerne. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at udfolde begrebet empowerment i forhold til forskellige niveauer.

### Empowermentniveauer

Empowerment handler om at udvikle en bedre evne til håndtering af hverdagslivet (en subjektiv dimension) og større grad af kontrol over de samfundsskabte betingelser (den objektive dimension). Denne større grad af kontrol kan være på individ-, familie-, nabolags-, lokalsamfunds-, nationalt og internationalt niveau. Processer med empowerment kan finde sted på tre overordnede niveauer.

- *Det personlige niveau*, hvor det handler om en følelse af personlig magt. Empowerment bliver i denne udlægning ofte benyttet indenfor den sociale verden, hvor det handler om at styrke den enkeltes oplevelse af selværd. Sådanne processer kan siges at foregå på *mikro niveau*.
- *Det relationelle niveau*, der handler om udvikling af færdigheder til at få indflydelse i lokalsamfundet. Det kunne eksempelvis være kvarterløft, hvor der arbejdes med at etablere netværk og partnerskaber på en form for mellem (meso) niveau, der typisk foregår i lokalsamfunds sammenhæng.
- *Det politiske niveau*, hvor målene for social handling er forandring af mere overordnet karakter.

Afhængigt af, på hvilket niveau mulighederne for empowerment sættes ind, vil der være forskellige institutioner og aktører, der bidrager med forskellige ressourcer og midler til at fremme empowerment (Andersen et al., 2003, p.19). De strukturer, der kan blokere eller åbne for empowerment, kan være både individuelle og funderet i praksisser, institutioner og konstellationer af aktører, der betinger en samfundsmæssig styring i en given kontekst på et givent tidspunkt .

Empowerment kan defineres som både en proces og et mål, der samtidig giver *subjektive erfaringer* (styrkelse af selværd), men også større eller mindre grader af ændringer af *objektive realiteter* (forbedrede mulighedsstrukturer ), (Andersen et al., 2003, p.14). Det handler både om nogle indre og ydre forhold, hvor de indre forhold refererer til den måde mennesker tænker om sig selv og deres oplevelse af at kunne gøre en "*forskel*" og at kunne håndtere og forandre sin livssituation.

De ydre forhold består af den objektive virkeligheds faktiske handlerum, der henviser til de samfundsmæssige magt - og resourcefordelingssystemer, der påvirker forskellige gruppers livschancer på et givent historisk tidspunkt. Opfattelsen af "objektiv virkelighed" er en konstruktion, idet den ikke kan adskilles fra den subjektivt oplevede virkelighed, men af analytiske grunde holdes de to adskilte. Empowerment perspektivet lægger bevidst fokus på *sammenspillet* mellem aktørernes objektive livsbetingelser og deres subjektive bevidsthed og handlingskapacitet til både at transformere sig selv og de samfundsmæssige rammebetingelser. Individuel empowerment handler om, at føle man er i stand til at påvirke sit eget liv i en positiv retning. Men det handler også om, hvorvidt man får mulighed for at transformere denne følel-

se til konkrete handlinger. Dette skal forstås således, at hvis eksempelvis oplevelsen af egen magtfuldhed ikke kobles til de objektive handlemuligheder, vil der være tale om en form for pseudo empowerment (Andersen & Vinter-Jensen, 2002, p.58).

#### *Horisontal og vertikal empowerment*

For at skelne mellem hvilken form for empowerment der kan være på det relationelle niveau, kan det være hensigtsmæssigt at skelne mellem følgende to former for empowerment (Andersen et al., 2003, p.16):

- *Horisontal empowerment* der handler om mobilisering, styrkelse af interesser og handlingskapaciteten på tværs af aktør grupperinger og interesser internt i lokal områder.
- *Vertikal empowerment* der handler om styrkelse af magtpositioner i forhold til overliggende magtpositioner.

Disse to dimensioner af empowerment relaterer sig til *hvem*, det er der dannes relationer til. Hvor den horisontale empowerment er rettet imod at danne netværk i lokalområdet, handler den vertikale empowerment om relationer ud af lokalområdet, eksempelvis relationer til politikere og embedsmænd. Denne skelnen minder om de to former for social kapital *brobyggende og afgrænsende*, der blev beskrevet i kapitel 2. Forskellen er, at det *horisontale* og *vertikale* empowerment forholder sig til det niveau empowerment foregår på, og hvorvidt den sociale kapital er *indlejret* eller *brobyggende* forholder sig til karakteren af relationerne mellem de involverede aktører på det givne niveau.

#### **Grader af empowerment**

En anden måde at udfolde begrebet empowerment er, at differentiere det i relation til hvor meget empowerment, der er tale om i de enkelte tilfælde (Rocha, 1997). En måde at gøre det på finder vi hos (Mayo, 2000), der på baggrund af empiriske studier fra engelske lokalsamfunds processer identificerer tre grader af empowerment, der oversættes af Andersen (2002, p.10) til følgende punkter:

- **Lære spillets regler** for at deltage i det.
- **Udvide spillets regler** ved at udfordre dem, og tage en aktiv rolle i at udforme og ændre dagsordenen
- **Ændre spillets regler** ved at sætte spørgsmål ved de givne rammer, og opbygge nye handlingskapaciteter.

Andersen (2002) beskriver den første form som en *smal empowerment*. Dette kan minde om de nederste trin af Arnsteins metafor om deltagelsesstigen, der blev omtalt i kapitel 2. Et eksempel på en sådan proces kunne være et top-down initieret borgerdeltagelsesprojekt, hvor deltagelsen primært ses som et middel til en mere effektiv implementering af projektet. Her bliver der fra starten lagt rammer for handlingsrummet, og deltagerne har svært ved at udfordre disse, men kan blive bedre til at begå sig i det.

Den anden form for empowerment kalder han en *proaktiv empowerment*, hvor det handler om at være med til at forme og ændre nogle af de dagsordner, der bliver sat fra starten af en proces. Andersen henviser her til opstartsfasen af kvarterløftprocessen, hvor nogle af temagrupperne i kvarterløftet fik udvidet virkefeltet til også at omfatte trafikregulering, hvilket var et tema der oprindeligt lå udenfor, da det anses for i højere grad at være en kommunal og ikke lokal problemstilling. Den tredje form, hvor aktørerne æn-

drer på selve projektets rammer og strategi, betegner Andersen som en *transformativ empowerment*, fordi den rummer en bevidstgørelse hos aktørerne, der udvikler indsigt i og viden om hvilke rammer og relationer de indgår i.

Empowerment kan ske i relation til forskellige områder som eksempelvis *økonomisk magt* (i.f.t. magtposition i det økonomiske liv), *statusmæssig magt* (i.f.t. social anseelse og omdømme) og endelig *politisk magt* (adgang til at påvirke det politiske system). Målet er at opnå større styrke og magt, dels i forhold til ens eget liv, men også i relation til den samfundsmæssige realitet, som den enkelte er en del af (Andersen & Vinter-Jensen, 2002). Empowerment begrebet kan altså diskuteres i forhold til *forskellige ideologier, niveauer og grader*. I det følgende afsnit præsenterer vi forskellige definitioner af empowerment.

### Empowerment definitioner

Inden for de sidste 5 år har der i dansk sammenhæng været foretaget en række empiriske studier af befolkningens deltagelse i lokale beslutningsprocesser, der belyses ud fra en empowerment vinkel. I 2000 udkom en række forskningspublikationer, der var resultatet af 4 års forskningsarbejde under projektet "Demokrati fra neden" (Andersen, Torpe, & Andersen, 2000; Bang, 2000; Sørensen & Torfing, 2000b, Christensen, 2000). I 2003 udkom Andersen, Beck, Kristensen og Larsen med en bog med titlen "Empowerment i storbyens rum - et socialvidenskabeligt perspektiv". Hvor flere af publikationerne fra "Demokrati fra neden" anlægger en politologisk vinkel på empowerment, anlægger sidstnævnte en mere social vinkel i analysen af empowerment. De to tilgange definerer empowerment forskelligt:

- *Mægtiggørelse og myndiggørelse udgør de konstituerende dimensioner i begrebet om empowerment. Empowerment rummer således en objektiv dimension bestående af de rettigheder, kompetencer og ressourcer som individet tillægges og en subjektiv dimension, der kommer til udtryk dels i individets følelse af at kunne gøre en forskel i politik og dels i dets tilskyndelse og evne til at træffe politiske valg og handle derefter (Dreyer Hansen, 1997)*
- *Vi definerer empowerment som processer, der forbedrer underprivilegerede individers og sociale gruppers evne til at skabe mentale, materielle, sociale, kulturelle og symbolske relevante ressourcer (Andersen et al., 2003, p. 9-10)*

Citaterne betoner forskellige tilgange af empowerment begrebet. I det første citat henviser empowerment til en *subjektiv* og *objektiv* dimension. Borgernes deltagelse i netværksstyring bliver i den danske nyere politologiske litteratur analyseret ud fra et tosidigt empowerment begreb. Begrebet opdeles i en ydre objektiv institutionel side (**mægtiggørelse**), og en indre subjektiv side (**myndiggørelse**). Mægtig- og myndiggørelses aspekterne er en nyformulering af den traditionelle demokratitænkning hos Ross og Koch, således at den forholder sig til netværksstyring. Deltagelse i netværksstyring kan ikke kun måles i relation til deltagelse i de formelle institutioner, men må også relateres til deltagerens subjektive erfaringer og identitet, der har betydning for om de vælger at benytte sig af de institutionelle muligheder for at deltage.

I det andet citat defineres empowerment i relation til *underprivilegerede* gruppers evne til at skabe ressourcer. Andersen et al. (2003) mener, at den måde begrebet om empowerment benyttes i nyere politologisk litteratur (Bang, Dreyer Hansen, Torfing og Sørensen) anlægger en meget generel definition i forståelsen af empowerment. De ser derfor et behov for at af-



grænse begrebet *empowerment* således, at det ikke dækker alle i samfundet herunder samfundets elite og ressourcestærke aktører. Derfor reserverer de *empowerment* begrebet til at dække de *underprivilegerede situation*. De kommer ikke nærmere ind på hvilke kriterier, der lægges til grund for at blive defineret som underprivilegeret.

Afhandlingen tager afsæt i en forståelse af *empowerment* som mægtiggørelse og myndiggørelse, hvilket omtales nærmere i det næste afsnit. Andersen et al (2003) er her nævnt, fordi den tiltrods for at være upræcis med sin henvisning om, at *empowerment* skal være for de underprivilegerede, rummer en opmærksomhed omkring *hvem* det er, der opnår *empowerment*. Denne diskussion manglede i den kollaborative og kommunikative planlægningsteori, og er et af de spørgsmål der rejses i netværkslitteraturen. Fremmer lokal netværksstyring lokale eliter og folk med ressourcer, eller fremmer den også *underprivilegerede* aktørers *empowerment*?. I kapitel 4 vil jeg redegøre nærmere for, hvordan jeg søger at omsætte denne problematik i de konkrete empiriske analyser.

### **Empowerment - som mægtiggørelse og myndiggørelse**

Flere af forskerne fra "*Demokrati fra neden*" har valgt at analysere, hvilken demokratisk betydning udviklingen i det lokale politiske landskab har haft for almindelige mennesker ud fra et begreb om *empowerment* (Bang et al., 2000, p.9). De analyserer netværksstyring udfra et institutionelt perspektiv, der bygger på en antagelse om, at de institutionelle rammer påvirker aktørernes forestillinger og identitet samt fremmer deres kapacitet for at handle. Derfor finder de det centralt at undersøge sammenspillet mellem institutioner og borgere, udfra hvilke aktører der involveres i processerne, og hvad denne deltagelse betyder for aktørernes identitet og indflydelsesmuligheder.

#### **Mægtiggørelsesdimensionen**

Denne dimension stammer fra de aggregative demokratiteorier, der betoner vigtigheden af, at borgerne rent faktisk har mulighed for at få indflydelse på de politiske beslutninger og deres implementering (Sørensen & Torfing, 2000b, p.209). Mægtiggørelse bliver et udtryk for de *formelle* eller *uformelle indflydelseskanaler* og *rettigheder*, der giver aktørerne ret til at handle i bestemte situationer. Dette kan eksempelvis være stemmeretten eller retten til at stille op til forskellige valg.

Mægtiggørelsen handler også om de *ressourcer*, (materielle og immaterielle) aktørerne får tildelt, samt de kognitive kompetencer der gør dem i stand til at udnytte deres rettigheder og ressourcer (Sørensen & Torfing, 2000b, p.231). Aktørerne må altså være mægtiggjorte for overhovedet at være i stand til at handle. På denne vis kan man sige, at mægtiggørelses-aspektet drejer sig om en række initialbetingelser, der skal være opfyldt, for at der er en proces i gang. Det er institutionerne, der tildeler aktørerne disse rettigheder, og der er ofte en kamp og konflikt om fordelingen af disse.

#### **Myndiggørelses dimensionen**

Myndiggørelses aspektet stammer fra de integrative demokratiteorier og refererer til individets evne og vilje til at omsætte ressourcer og muligheder til handling. For at kunne gøre en forskel i verden må aktøren være "myndiggjort", dvs. havde nogle *personlige ressourcer*, der gør det muligt at omsætte initial betingelserne til handling. Det kan handle om *selvtillid* m.h.t. *tro på egne kræfter*, og *tillid til systemets responsivitet*. (Sørensen & Torfing, 2000b, p.210).

Personlige ressourcer kan eksempelvis være viden om de forhold man agerer i, og de kapaciteter aktørerne har i form af tidligere erfaringer, (*politisk know how*) og konkrete kundskaber (evne til at motivere, organisere, skabe sammenhæng) i en given situation (Bang et al., 2000, p.26). Andre myndiggørende faktorer, der kan have betydning for borgernes mulighed for at gøre en forskel i verden, er *politisk selvtillid*, der handler om en tiltro til, at det er vigtigt at bidrage i beslutningsprocessen. Myndiggørelsen handler om de begrundelser, man har for valg eller fravalg af at deltage i lokale processer. Den relaterer sig derved ikke til andre og mere kollektive former for politiske erfaringer og kompetencer.

### **Politisk Identitet**

Summen af mægtiggørelse og myndiggørelses aspektet er det der udgør aktørens politiske identitet. Identitetsbegrebet anses at spille en afgørende rolle for aktørernes motivation til at handle politisk, og for den måde de gør det på. I forskningsprojektet "*Demokrati fra nedden*", er begrebet om "*hverdagsmageren*" blevet udviklet som en ny politisk aktør type. Identitetsbegrebet vurderes som en frugtbar tilgang til studiet af, hvordan konkrete aktører i konkrete situationer rent faktisk "udfylder" de åbninger, som der er i fraværet af entydige regler i netværks relaterede processer (Bang et al., 2000, p.24).

Identitets begrebet beskrives som "det samlede billede" eller summen af den rolle/position man indtager (eksempelvis som borger, bruger osv.), og måden man rent faktisk udfylder denne rolle på. Identiteten har stor betydning for vores beslutninger, da vores selvopfattelse er afgørende for, om vi beslutter os for at handle politisk eller ej, og hvordan vi gør det. Hvor identiteten i høj grad er noget, man selv er medskabere af, er rolle noget med hvilke forventninger omgivelserne har til en pågældende aktørs adfærd. Rollebegrebet er en stor og omfattende diskussion, der ligger udenfor denne afhandlings rammer.

### **Engagement og handlen**

For at indfange de demokratiske aspekter ved deltagelsen anvender Sørensen og Torfing (2000) begreber om *engagement* og *handlen*. Mægtig/myndiggørelses dimensionerne, er i denne sammenhæng ikke tilstrækkelige, eftersom det er muligt at være både mægtig og myndiggjort, men samtidig at optræde udemokratisk og forfølge egne interesser. Begrebet om engagement anvendes til at belyse, hvorvidt den enkelte aktør er interesseret i anliggender af fælles karakter. Handlen angår den måde de politiske processer udspilles på, hvorvidt de er åbne og inklusive.

Sørensen beskriver, at aktørernes politiske handlekraft må analyseres processuelt som udviklingen og skabelsen af mægtig- og myndiggørelsen, samt hvilke former for identitet det giver. Mægtiggørelse betegnes som de muligheder aktørerne *har*, myndiggørelse som hvad aktørerne *kan*, og politiske identitet som hvad aktørerne *er*. (Sørensen & Torfing, 2000a, p.212).

### **Dynamisk og institutionelt perspektiv**

Empowerment i denne udlægning anses som et mere velegnet redskab til at indfange netværksprægede styringsrelationer. Det rummer således både det formelle aspekt, der handler om, at folk rent faktisk tildeles formelle rettigheder til at deltage i form af mægtiggørelsen, og den mere individuelle side i form af myndiggørelsen, der handler om den enkeltes evner til at udnytte de rammer der gives. Denne tilgang er mere *dynamisk* ved at lægge vægt på, at det ikke er nok at øge de formelle indflydelseskanaler, man må også sikre at beslutningsprocesserne er indrettet på en sådan måde, at så mange

som muligt får lyst til at deltage og derved får positive erfaringer med politisk deltagelse (Sørensen 2003, p.6). Empowerment er i denne udlægning rettet imod en proces, og ikke en tilstand.

Den her præsenterede tilgang til empowerment bygger på et *institutionelt* og *konstruktivistisk* perspektiv på deltagelse og netværksstyring på baggrund af inspiration af forskerne March og Olsen (1995). Det institutionelle perspektiv bygger på en antagelse om, at de institutionelle rammer påvirker aktørernes forestillinger og identitet samt fremmer deres kapacitet for at handle. March og Olsen hævder, at aktørerne handler ud fra: *hvem de er (identitet)*, *hvor de er (institution)*, og *hvad der sker (situation)*. Det gør de på baggrund af teoretiske overvejelser om, hvordan politiske processer og institutioner fungerer. De peger på, at det at skabe mening er en ligeså vigtig del af en politisk proces og institution, som at danne relationer, skaffe ressourcer og træffe beslutninger (March og Olsen 1989, p.40). Denne tilgang rummer således elementer af det både integrative og deliberative demokrati perspektiv, hvor processen og udviklingen i aktørernes gensidige forståelser ligeledes anses som et ligeså vigtigt mål som selve det at komme frem til en beslutning.

#### **Institutioners rolle i relation til skabelse af empowerment**

En grundlæggende tese i "Demokrati fra neden" projekterne er, at politiske institutioner og organisationer medvirker til at mægtig- og myndiggøre aktørerne og har indflydelse på deres politiske identitet (Andersen og Torpe 2000, kapitel 7). Begrebet *politiske institutioner* betones forskelligt iblandt forskergruppen. Bang (2000, kapitel 2) skitserer, hvad han benævner som et "anti essentialistisk institutions begreb", hvor *politiske institutioner* defineres i tråd med Giddens, som sociale konstruktioner, der både fremmer og begrænser aktørernes muligheds handlerum. Politiske institutioner angår ikke kun dem der er udstyret med autoritet, men kan også komme til udtryk som en politisk kultur og praksis. Institutioner opstår eller går under, når der er konflikt, og sedimenterer og udvikler sig, når der er orden (Bang et al., 2000, p.10).

Politiske institutioner betragtes i dette perspektiv som regulariserede praksisser, der *har* strukturer, der ikke bare regulerer, men også konstrueres af individuel og kollektiv adfærd og handlen (Bang et al., 2000, p.12). De kan dermed beskrives som diskurser eller de regelstyrede og betydningsgivende omgivelser, der tages for givet, når vi handler politisk, og som i kraft af at vi tager dem for givet, hindrer at politik bliver en tilfældig eller kaotisk aktivitet. Det omfatter altså alt fra rutiner, konventioner, roller til de koder og vidensformer der imødegår disse roller og rutiner. Sammenspillet mellem individ og institution beskrives ved, at uanset hvor tillidsvækkende en politisk institution er, vil der altid være "huller", hvor den institutionelle hegemoni kan udfordres. Desto mere en aktør er hjemmevant i de politiske institutioner, desto nemmere har hun ved at markere sig og artikulere og pålægge sin opfattelse til andre aktører. De regler og ressourcer, der er til et givent institutionelt hegemoni, vil ifølge Bang et al (2000) gøre deres til at forme individernes hensigter og ønsker ved at påvirke de måder, hvorpå de interagerer i en situation og relaterer sig til omgivelserne (Bang et al., 2000, p.15). Denne lægger tæt op af det *nyinstitutionelle* perspektiv, der blevet beskrevet under kollaborativ planlægning.

## 3.6 Opsamling

Formålet med dette kapitel var dels at udfolde, hvorledes demokratiteoriene så på begrebet om borgerdeltagelse og dels at præsentere en analyseramme for, hvorledes *borgernes deltagelse i netværksstyring* kan analyseres ud fra et demokratisk perspektiv.

### **Borgerdeltagelse - et uklart begreb**

Ligesom det fremgik i planlægningslitteraturen er begrebet om borgerdeltagelse ikke entydigt indenfor demokratilitteraturen. I kapitlet blev der præsenteret to substantielt forskellige syn på demokrati i form af det *aggregative* og *integrative* perspektiv, der er samlebetegnelser for en række normative demokratiidealer- og modeller. Jeg har fundet disse to betegnelser meget illustrative, eftersom de rummer mange af de samme argumenter, der går igen i de nyere diskussioner omkring planlægning og demokrati, og hvilken rolle borgerne skal spille heri. Udfra et *aggregativt* demokrati perspektiv, vil processer med borgerdeltagelse altid været præget af interesseforskelle og magtkampe. Derfor anses det *repræsentative* demokrati, som den eneste legitime måde at træffe beslutninger på. Udfra et *integrativt* perspektiv har borgerdeltagelsen en værdi i sig selv, eftersom den bidrager med at udvikle borgernes demokratiske kompetencer. Dialog inden beslutningstagning indgår som et vigtigt element i denne tilgang, hvor deltagerne ikke forventes at have en på forhånd defineret mening.

Det *deliberative* demokratiperspektiv udspringer som en blandingsmodel af det aggregative og integrative demokrati. Her lægges der vægt på *processen* for dialogen, idet man mener at flertalsafgørelser ikke kan stå alene, men man tager afstand fra, at der skulle være en "almen vilje" iblandt de involverede aktører. Derfor lægger man vægt på at etablere kriterier for en demokratisk proces, hvor alle berørte skal have mulighed for at blive hørt, og hvor alle har lige adgang til information og til at problematisere et emne. Borgernes deltagelse i beslutningsprocesser forventes at bidrage med nye læreprocesser og forbedrede demokratiske handlekompetencer. Det *deliberative* demokratiperspektiv har mange fællestræk med kollaborativ planlægningsteori, der blev beskrevet i kapitel 2.

### **Empowerment som mægtiggørelse og myndiggørelse**

Jeg har i kapitlet beskrevet hvorledes netværksstyring udfordrer det repræsentative demokrati på en række områder: beslutninger træffes i stigende grad uden om de formelle repræsentative beslutningsorganer, den valgte politiker er blot én iblandt mange aktører, der deltager i beslutningsprocesserne, og de klare skel mellem offentlige og private udviskes. Den traditionelle demokratiteori, der bygger på opfattelsen af et afgrænset folk, klar opdeling mellem offentlige og private, er ikke velegnet til at analysere deltagelse i netværksstyring.

Med inspiration fra Eva Sørensen gentænkes en række af de demokratiske kernebegreber i lyset af de forandringer, som netværksstyring fører med sig. Hun fremhæver *individet*, som det eneste faste holdepunkt i udviklingen af demokratiske beslutninger og mener, at bestræbelserne for at udvikle demokratiet må tage afsæt i: *at give borgerne de bedst mulige betingelser for at gøre en forskel i verden*. Mulige betingelser handler om, at der både skal være de formelle rettigheder og ressourcer til stede, for at borgerne rent fak-

tisk kan deltage. Men de skal også have en tillid til egne evner og systemets responsivitet, for at de vælger at benytte disse rettigheder og ressourcer. Disse to forhold indfanges i begrebet *empowerment* ud fra en *mægtiggørelse* og *myndiggørelsesdimension*. Denne udlægning af empowerment er indenfor de sidste par år i stigende grad blevet benyttet indenfor både den politologiske såvel som sociologiske forskning, som en måde at "måle" udbyttet af borgernes deltagelse i netværksstyring.

Men inspiration fra forskerne i "Demokrati fra nedenu" kan man anlægge en *institutionel* og *dynamisk* vinkel på empowerment, hvilket bygger på en antagelse om, at institutionerne er med til, at mægtiggøre og myndiggøre borgere på godt og ondt, samt at empowerment er noget der opbygges over tid. Demokratiets udviklingsperspektiver i netværksstyring blev defineret ud fra *den enkeltes muligheder for at gøre en forskel i verden*. Det rejser følgende centrale spørgsmål til afhandlingens problemfelt.

- *I hvilken grad bidrager kvarterløftprocessen med at henholdsvis mægtiggøre og myndiggøre de borgere, der deltager?*

### **Horisontal og vertikal empowerment**

Førnævnte syn på empowerment forholder sig ikke til *hvem*, der bliver mægtig og myndiggjort, eller i hvilken grad det sker. Andersen et al (2003) reserverer begrebet til de *underprivilegerede grupper*, hvilket forholdes til dimensioner som økonomi, social og kulturel status. Udfra dette perspektiv, bliver det i relation til afhandlingens problemfelt relevant at spørge om:

- *Hvad karakteriserer de aktivt deltagende i kvarterløft?*

Andersen et al (2003) henleder opmærksomheden på hvilken form for empowerment, det er der opbygges, om det er *den smalle* (lære spillets regler), *proaktive* (udvide spillets regler) eller *transformativ* (forandre spillets regler). Det rejser i forhold til afhandlingens problemstillinger følgende spørgsmål:

- *Hvilken form for empowerment bidrager kvarterløftprocessen med? Er det primært en smal/proaktiv eller transformativ empowerment?*
- *Opbygges der empowerment på det horisontale eller vertikale niveau?*

Herunder også om det er empowerment på det personlige, relationelle eller politiske niveau? Det er vigtigt at forholde dialektikken mellem disse niveauer og de institutionelle rammer som empowerment udfoldes i. Hvis resultatet af at folk individuelt oplever empowerment, og at dette ikke forholdes til ansvarligheden for andres empowerment, bliver resultatet måske forholdsvis sporadisk. Ligeledes hvis den enkeltes oplevelse af eksempelvis at være myndiggjort, men ikke er mægtiggjort, kan der være tale om en form for pseudo empowerment.

# Kapitel 4: Analyseramme for borgerdeltagelse i netværksstyring

## 4.1 Analysestrategi

I dette kapitel vil jeg redegøre for, hvordan de teoretiske perspektiver, der blev præsenteret i kapitel 2 og 3, sammenkædes med den empiriske undersøgelse. Min analyse af borgernes deltagelse i processer med netværksstyring bygger på en kvalitativ analyse af aktive borgeres erfaringer med at deltage i den indledende og midterste fase af kvarterløftprojekterne. Jeg benytter mig af casestudiemetoden, hvor det er kvarterløftstrategien, der er casen. Jeg har valgt kvarterløft som et dansk eksempel på en kollaborativ planlægningsproces med vægt på opbygning af lokale netværk og partnerskaber.

Mit studie er eksplorativt i den forstand, at jeg søger at afdække og beskrive nye processer og relationer i forhold til borgeres deltagelse i netværksstyring eksemplificeret ved kvarterløft. Det gør jeg ved at anlægge et *processuelt* og *dynamisk* perspektiv, der fokuserer på borgernes deltagelse indenfor en periode på tre år. Min ambition er at levere en righoldig beskrivelse og analyse af processer med vægt på aktiv involvering af borgere, og en diskussion af hvorledes man kan måle "effekten" af disse for den enkelte og for de lokale områder, de foregår i. I det følgende vil jeg kort redegøre for de optikker, der har betydning for den måde, hvorpå jeg erkender, fortolker og analyserer. Afhandlingen bygger på: *En konstruktivistisk nyinstitutionalistisk analysestrategi udfra et bottom-up perspektiv*. I det følgende vil jeg ganske kort uddybe de enkelte perspektiver:

### En bottom-up vinkel på kvarterløft

Afhandlingen belyser kvarterløftprocessen udfra et *borgerperspektiv* og kan i den forstand betegnes som en "*bottom-up*" tilgang. Denne er karakteriseret ved en afstandstagen fra top-down evalueringer, hvor der tages afsæt i de af organisationerne eller institutionerne prædefinerede målsætninger. Bottom-up tilgangen tager derimod afsæt i de problemer, som borgerne oplever ved en given indsats, for dermed at belyse, hvorledes disse medvirker til at strukturere deres handlemønstre (Bogason 1998). Det skal dog understreges, at jeg ikke benytter de metoder, der typisk anvendes i forbindelse med bottom up studier. Bottom-up perspektivet kommer i afhandlingen til udtryk ved, at det empiriske materiale bygger på kvalitative interviews med borgere, der har været aktive i kvarterløft. Borgerne fortæller her om deres oplevelser med at få indflydelse på og deltage i kvarterløftprocessen.

### En nyinstitutionalistisk analyse tilgang

Med inspiration fra Giddens (1979), Healey (1997) og nyere politologiske studier Andersen (2000) vælger jeg at anlægge et positivt perspektiv på menneskers mulighed for at handle (agency) i skyggen af strukturelle begrænsninger. Antagelsen bygger på, at der er en dialektik i mellem, at vi som individer bliver påvirket og formet af de institutionelle og strukturelle forhold, der er i samfundet, men at disse også omvendt bliver påvirket og formet af aktørerne i form af den måde, aktørerne tænker om disse. På denne vis anses handlinger i hverdagslivet som havende potentialet for transformative forandringer på makro niveau. Det nyinstitutionelle perspektiv har i relation til planlægningsforskningen medvirket til et perspektivskifte fra at fokusere på strukturer til i højere grad at fokusere på processer, aktører, kulturer og til at integrere de sociale aktørers synsvinkel i udvikling af teorier.

Omsat til afhandlingens problemstillinger betyder det, at jeg antager, at de institutionelle rammer der opstilles i forbindelse med kvarterløft har betydning, for den måde borgerne deltager på. Omvendt tror jeg også, at borgerne handlinger kan medvirke til at påvirke og forandre praksisser og institutionelle rammer.

### En konstruktivistisk analysetilgang

Jeg vælger at anlægge et *konstruktivistisk* perspektiv på borgerdeltagelse. Det konstruktivistiske perspektiv tager udgangspunkt i, at der ikke findes en sandhed om sociale fænomener, idet mennesker oplever og fortolker dem forskelligt. Viden er derfor konstrueret på baggrund af aktørernes fortolkninger og er i den forstand relativ. Vores opfattelser af verden kommer i dette perspektiv ikke fra en objektiv verden "derude", men opstår igennem sociale relationer med andre mennesker og fra de, der har levet før os - (vi fødes ind i en verden af betydning). I den forbindelse spiller sproget en central rolle i forhold til udvikling og skabelsen af folks forståelseshorisonter og verdensbilleder (Pedersen & Nielsen, 2001, p.33). Sproget afspejler ikke virkeligheden på én bestemt måde, men medvirker til at forme hvordan vi opfatter og forstår den. (Miller 2002, p. 82-84). Omsat til denne afhandlings problemstilling vil det sige, at jeg antager, at den måde vi som mennesker tænker om eksempelvis demokrati har betydning for, hvordan vi handler, og om vi vælger at deltage i mange af de indflydelseskanaler netværksstyring har ført med sig.

Indenfor planlægnings - og forvaltningsforskningen har jeg ladet mig inspirere af March og Olsen (1989) samt af Forester og Fischer (1993), der begge tager afsæt i, at det at skabe "mening" er et ligeså vigtigt udbytte af processer med borgerdeltagelse, som det at skabe konkrete løsninger. Den konstruktive tilgang kritiseres i mange sammenhænge for at blive for relativistisk, og det fører videre i en større diskussion af, hvorvidt der er en objektiv virkelighed udenfor vores fortolkninger af den. Denne diskussion er for omfattende til at gå ind i denne afhandling. Jeg vil blot redegøre for, hvorledes jeg forsøger at imødegå denne kritik med inspiration fra de ovenstående forfattere. Ifølge Forester og Fischer skal man fokusere på *praksis* som en måde at imødegå kritikken om relativisme. De formulerer det således:

*Worldviews are not made out of whole cloth, but are shaped, incrementally and painfully, in the struggle of everyday people with concrete, ambiguous, tenacious, practical problems and questions (Fischer & Forester, 1993, p.1)*

Konsekvenserne af dette perspektiv er, at folks oplevelser og historier og fortællinger om disse har betydning og medvirker til at skabe mening og for-

ståelse. Dette perspektiv bliver i afhandlingen omsat til, at jeg fokuserer på praksis og spørger ind til borgernes oplevelser ved at deltage i kvarterløft. Ligesom jeg beskrev, i kapitel 2 under afsnittet om neo-pragmatisme kan borgernes fortællinger bidrage med læring og refleksion med borgerdeltagelse i praksis.

### **En kvalitativ analyse tilgang**

Afhandlingens problemstilling og tilgang lægger op til en kvalitativ analyse tilgang. De kvalitative metoders styrke er, at de giver en *forståelse* af interviewpersonernes perspektiver på verden og deres fortolkninger af de sociale relationer, de indgår i. De kvalitative metoder indfanger data om *processer* og *betydninger* og søger at belyse, hvorledes et socialt fænomen indskrives sig i en bestemt *kontekst*. Jeg anvender den kvalitative tilgang til at få et indblik i den måde, borgerne oplever deres deltagelse i kvarterløft, og for at forstå hvilken betydning det har for dem selv, og for de lokal samfund de indgår i.

## **4.2 Begrundelser for de teoretiske valg**

### **Planlægningsteori – fokus på de institutionelle rammer for deltagelse**

I kapitel 1 beskrev jeg hvorledes, der er en lang række forskellige fagfelter, der forholder sig til udviklingen i retningen af netværksstyring. Jeg valgte at tage udgangspunkt i, hvordan planlægningslitteraturen forholdt sig til denne udvikling, og hvilke syn der var på borgernes rolle i planlægningen. Dette valg var begrundet i en interesse for, hvorledes det offentlige kan etablere rammer for borgernes deltagelse i kollektive beslutningsprocesser. Som det fremgik af kapitel 2, er der i de nyere planlægningsteoretiske debatter en øget kritik af den hierarkiske og rationelle planlægningsform og et øget fokus på at facilitere og mediere selve planlægningsprocessen. Udviklingen fra hierarkisk styring til netværksstyring afspejler på planlægningsområdet et skift, hvor "det offentlige" i højere grad udøver *metagovernance* i form af projekter, som f.eks. kvarterløft, hvor man arbejder for at understøtte og deltage direkte i strategisk netværksopbygning i lokalsamfundet.

Jeg præsenterede *kollaborativ planlægning* og *magtorienteret planlægning* som to forskellige perspektiver på, hvorledes en planlægningsproces kan analyseres, samt at de har forskellige forventninger til resultatet og forløbet af selve processen. De to tilgange bliver ofte diskuteret op i mod hinanden i den planlægningsteoretiske debat, og bliver betragtet som to forskellige og modsat rettede syn på, hvordan man kan analysere konkrete planlægningsprocesser. Men som jeg beskrev i kapitel 2 afsnit 2.5, finder jeg det frugtbart at benytte elementer fra de to tilgange, således at de supplerer hinanden fremfor at udelukke hinanden.

De kommunikative og kollaborative planlægningsteorier har for mig at se deres styrke ved, at de sætter begreber på nogle af de usynlige resultater (ny viden, større selvtillid, nye relationer), der kan udvikle sig i løbet af en proces med borgerdeltagelse. Disse overses ofte i mere traditionelle evalueringer med fokus på målopfyldelse. På denne vis kan vi ifølge Healey et al (1999) få et indblik i, hvilken betydning disse nye netværksprægede planlægningsprocesser har for et lokal område, - om de gør en forskel.



Jeg er ikke enig i deres normative antagelser om, at mennesket grundlæggende søger "forståelse" i dialog med andre, og at udbyttet af sådanne processer altid er læring, fælles forståelser og gensidighed. De elementer jeg tager med mig i analysen er: inspiration i deres pragmatiske afsæt, der vægter at fremstille "historier" om borgere og planlæggeres oplevelser omkring konkrete planlægningsforløb. Samt deres måde at begrebssette og analysere netværks processer ved brug af begreberne om *institutionel kapacitet*, der fokuserer på kvaliteten af de netværksressourcer, der opbygges i løbet af en proces. Samt begrebet om *institutionel kapital*, der præciserer de forskellige "kapitaler" (politiske, sociale og intellektuelle), der opbygges ved en given proces. Disse begreber belyser netværksstyring som proces – hvor der fokuseres på, hvordan processen påvirker opbygningen af netværk i et lokalområde og de involveredes viden til at begå sig i det politiske spil. Fokus på opbygning af institutionel kapacitet må dog suppleres med andre begreber, eftersom den ikke rummer, hvad der kommer ud af processen for den enkelte, eller en kritisk distance til iblandt *hvem* der opbygges institutionel kapital.

Kommunikativ og kollaborativ planlægningsteorier kan kritiseres for, at de ikke forholder sig til, *hvilke aktører* der involveres i processen, samt at de ikke fokuserer på betydningen af den strukturelle magt. Her er det, at *magtorienterede planlæggere* har noget at byde på. De argumenterer, som jeg beskrev det i afsnit 2.4. i kapitel 2, at planlægningsprocesser skal analyseres med henblik på at belyse, hvordan magten udøves i praksis. En måde at gøre dette på er ifølge Pløger (2003, p.73-75) at fokusere på "*strid*", der kan oversættes til *konflikter*, eftersom det er her, uenighederne kommer frem, og det er her at folk har noget på spil. Dermed mener denne skole af forskere, at man belyser, hvordan fænomener er vilkårlige og bundet op omkring forskellige normative valg. Den magtorienterede tilgang har i dansk sammenhæng været benyttet i Flyvbjergs studie af trafikplanlægningen i Ålborg. Tilgangen lægger op til et dybdegående casestudie, hvilket ikke har været mit ærinde. Jeg har derimod ønsket at få så mange forskellige vinkler på borgernes oplevelser med at deltage i kvarterløft som muligt. Jeg lader mig derfor blot inspirere af denne tilgangs fokus på konflikter ved at belyse, hvilke typer konflikter der opstår i processen imellem de forskellige aktører, samt hvorledes borgerne oplever håndteringen af disse.

Dette fokus er interessant fordi, der hos mange af de planlægningsidealer og processer, der lægger vægt på en aktiv involvering af borgere og berørte parter, er et stort fokus på at etablere konsensus iblandt berørte aktører. I min litteraturgennemgang af konkrete planlægningsprocesser med vægt på borgerdeltagelse har jeg ikke stødt på mange artikler omkring, *hvem der deltager*, og *hvad der sker*, når borgerne deltager i lokale beslutningsprocesser. Derudover var det sjældent, at de forholdt sig til de demokratiske konsekvenser af direkte berørte borgers deltagelse i planlægningen, og hvilken vægt deres input skulle have i forhold til folkevalgte politikere. Derfor fandt jeg det nødvendigt at supplere analysen med demokratiteori.

#### **Demokratiteori – fokus på de demokratiske aspekter ved borgerdeltagelse**

Demokratiteoriene supplerer planlægningsteoriene på en række områder, men først og fremmest giver de et mere nuanceret billede af, hvor mange og modsat rettede opfattelser, der kan være af begrebet "demokrati". Det kan derfor ikke undre, at der tit er mange forskellige forventninger til, hvad en planlægningsproces skal indeholde. Specielt er opdelingen af idealer omkring demokrati i de *aggregative* og *integrative* dimensioner illustrativ, fordi det giver ganske forskellige bud på forløbet i en planlægningsproces og borgernes rolle i denne.

Det har i den forbindelse givet afklaring at dele såvel demokrati som planlægnings teorier op i, hvorvidt de lægger vægt på afstemninger eller dialog i relation til beslutningstagning. Læsningen af forskellig litteratur om demokrati gav anledning til en række spørgsmål som: hvornår er en proces demokratisk legitim? Hvor mange borgere skal der være involveret i en proces, for at vi kan sige, at den er repræsentativ? Alle disse spørgsmål er det ifølge demokratiteorien ikke muligt at svare entydigt på, de måtte relateres til hvilken demokrati forståelse, der blev lagt til grund.

Med afsæt i dette har min inspiration fra demokratiteoriene været de nyere politologiske studiers brug af begrebet om *empowerment* – som *mægtig* – og *myndiggørelse*. Disse to dimensioner rummer begge vigtige elementer fra både de aggregative og integrative demokratitilgange, der begge har betydning for folks deltagelse. Der skal være nogle rammer – initial betingelser – hvor folk kan gøre deres indflydelse gældende, samtidig er det også vigtigt, at processen er tilrettelagt på en måde, så folk får positive erfaringer med at deltage! På samme vis som begrebet om institutionel kapacitet henviser empowerment til en proces – og belyser, hvordan denne er medvirkende til at opbygge folks oplevelser med at være h.h.v. mægtig og myndiggjort.

Begreberne om empowerment og institutionel kapital overlapper på mange måder. Men de har begge nogle mangler og supplerer derfor også hinanden. Begrebet om institutionel kapital eller kapacitet er ikke så fokuseret på den enkelte og dennes tillid til egne ressourcer og systemets responsivitet, her har empowermentbegrebet med sin myndiggørelses dimension derimod sit fokus. Begrebet om institutionel kapital er derimod god til at analysere det relationelle niveau og karakteren af de netværk, der opbygges.

#### **Et processuelt perspektiv – fokus på deltagelse over tid**

Jeg har inden for begge af de to teorifelter søgt efter begreber, der kunne hjælpe mig med at analysere borgernes deltagelse i processer med netværksstyring. Både inden for planlægnings – såvel som demokrati litteraturen kunne jeg identificere et skift i analysemetoder, fra at fokusere på strukturer til i højere grad at fokusere på processer, relationer og meningsdannelse, som beskrevet under det nyinstitutionelle perspektiv. Dette afspejles bl.a. også i de to analysebegreber *empowerment* og *institutionel kapacitet*. Deltagelse bliver i disse to betragtninger anskuet som en proces, der over tid kan medvirke til at h.h.v. mægtig – og myndiggøre, eller opbygge politisk, intellektuel og social kapital.

### **4.3 Operationalisering: fra teori til empirisk analyse**

I dette afsnit genformulerer og præciserer jeg afhandlingens centrale spørgsmål fra kapitel 1 i forhold til de teoretiske begreber, der er blevet prææsenteret i kapitel 2 og 3.

- 1. *Hvad karakteriserer de aktivt deltagende borgere i kvarterløft? Specielt i forhold til ressourcer til deltagelse i form af tid, viden og netværk? Hvorvidt varetager de særinteresser?***
- 2. *Oplever borgerne, at de er blevet mægtiggjorte ud fra den måde, som kvarterløft er organiseret og tidsmæssigt dimensioneret? Hvilke konflikter opstår der imellem de involverede aktører?***

**3. Hvilke resultater medfører deltagelsen for den enkelte og for kvarteret? Oplever borgerne, at de er blevet myndiggjorte? Er der blevet opbygget institutionel kapacitet? I bekræftende fald er der tale om brobyggende eller afgrænsende relationer og netværk?**

I det følgende uddyber jeg nærmere, hvorledes afhandlingens tre overordnede problemstillinger brydes op i flere arbejdsspørgsmål og begrundelserne herfor. Derudover redegør jeg for, hvorledes jeg operationaliserer de teoretiske begreber i det empiriske materiale.

### **1. Karakteristik af aktivt deltagende i kvarterløft?**

I kapitel 1 beskrev jeg, hvorledes udviklingen i retningen af netværksstyring bidrager med flere kanaler for deltagelse, hvor borgerne kan gøre deres indflydelse gældende. Jeg beskrev også, hvorledes man indenfor flere forskellige forskningsområder søger at forstå denne nye styreform, og hvorledes flere efterlyser empiriske analyser af konsekvenserne af denne udvikling. Hvis og såfremt flere beslutninger bliver lagt ud til berørte borgere, finder jeg det relevant at belyse *hvilke* borgere, der benytter sig af disse øgede kanaler for indflydelse. Af forskningslitteraturen indenfor både planlægning og demokrati fremgår det, som beskrevet i kapitel 2 og 3, at der er forskellige perspektiver på denne udvikling. De positive versioner hævder, at netværksstyring er en mere *inklusive* styreform, der involverer et langt større udsnit af befolkningen end den traditionelle hierarkiske styreform, samt at det fremmer borgernes demokratiske engagement og fornemmelse af indflydelse. De negative udlægninger hævder omvendt, at planlægningsprocesser med vægt på borgernes direkte deltagelse favoriserer de ressourcestærke, og at det dermed er en mere *ekskluderende* styreform, hvilket er et problem såfremt borgerne varetager særinteresser. Udfra denne kritik har jeg fundet det relevant at belyse:

- *Hvad karakteriserer de borgere, der h.h.v. deltager og ikke deltager i kvarterløftet?*

Jeg har søgt efter typologier over borgere, således at det var muligt at differentiere mellem de meget forskellige måder, folk deltager på. Men det var ikke let at finde. Jeg fandt kun enkelte, der benyttede militære udtryk som: generaler, løjtnant, menig og guerilla, hvilket jeg ikke mente var illustrativt. De bedste bud fandt jeg hos Bang og Sørensen (1997) og Bang og Hoff (2002). Sidstnævnte havde på baggrund af studier i netop kvarterløft i Kgs. Enghave og Holmbladsgade karakteriseret følgende deltagelsesprofiler: *ekspertaktivister, hverdagsmagere, alment interesserede og ikke deltagende*.

For at belyse deltagelsesprofilerne har jeg spurgt til folks erfaringer med at deltage, og deres motiver for deltagelsen. Kriterierne for at en informant blev beskrevet som en ekspertaktivist var: at de var medlem af en lokal forening eller interesseorganisation, eller hvis de igennem flere år havde arbejdet med projekter i lokal området. Typiske eksempler på ekspertaktivister var folk, der var medlemmer af lokale beboerforeninger eller sad i forskellige bestyrelser for idrætsklubber, kristelige foreninger, eller var medlemmer af de lokale partiforeninger. For hverdagsmagerne gjaldt det modsatte. Kriterierne for at en informant blev beskrevet som en hverdagsmagere var: at de netop ikke var medlem af en forening eller organisation, og at deres motivation for at deltage var begrundet i et meget konkret ønske. De borgere, der i afhandlingen blev vurderet som hverdagsmagere, var typisk yngre borgere, eller

borgere der deltog på baggrund af en almen eller faglig interesse i kvarterløft.

En vigtig forudsætning for at projekter som kvarterløft opfattes som demokratisk legitime er, at de er åbne for alle. Derfor ville det være meget interessant at belyse begrundelserne for, hvorfor folk vælger ikke at deltage. Men da min empiri bygger på *aktive* borgere, ud fra ønsket om at få afdækket så mange erfaringer som muligt med borgernes deltagelse i kvarterløft, har jeg af tidsmæssige årsager afgrænset mig fra at interviewe borgere, der ikke deltager i kvarterløft. Disse valg har følgelig konsekvenser, idet beskrivelserne af de ikke aktive borgere sker på baggrund af de aktive borgeres udsagn. Størstedelen af de aktive borgeres beskrivelser af de ikke deltagende borgere retter sig imod *socialt svage* borgere, der beskrives som folk, der ikke er vant til at begå sig i politiske sammenhænge, ikke er boglige, og som måske har sociale problemer. En gruppe, der stort set ikke nævnes, er de ressourcestærke borgere, der mere eller mindre bevidst fravælger deltagelse, da de har mange andre interesser og prioriteringer. Det kunne være interessant at belyse, *hvorfor* folk ikke deltager, om det er et bevidst fravalg? At man ikke tror, det nytter at søge indflydelse? Eller fordi man slet ikke ved, at det er en mulighed? Dette ligger udenfor afhandlingens rammer, men er ikke desto mindre interessante spørgsmål for en videre undersøgelse. Men disse spørgsmål leder videre frem til næste arbejdsspørgsmål, der handler om, hvorvidt det kræver særlige ressourcer at deltage i projekter som kvarterløft. Det næste arbejdsspørgsmål lyder:

- *Hvad karakteriserer de aktivt deltagende og ikke aktive borgere i kvarterløft i forhold til ressourcer?*

Jeg har her valgt at fokusere på ressourcer i relation til deltagelse, da det er disse, der er centrale i forhold til at kunne indgå i offentlige planlægningsforløb. Med afsæt i Healey (1999) defineres ressourcer til deltagelse som *vidensressourcer, relationelle (netværks) ressourcer og tid*. For at belyse vidensressourcer i det empiriske materiale har jeg hæftet mig ved de erfaringer, borgerne havde med at deltage i lokale projekter. Begrundelsen herfor er, at afdække hvilke erfaringer (politisk kapital) de har med det lokale politiske system og processer. De relationelle ressourcer har jeg belyst ved i den empiriske undersøgelse at spørge om, hvilken betydning de mente, at netværk og kontakter har i relation til at få indflydelse. Som beskrevet i kapitel 1 er der i forskningslitteraturen ikke enighed om, hvorvidt øget brug af styring igennem netværk fremmer mere inklusive eller elitære processer. For at skelne mellem den type distinktioner i det empiriske materiale har jeg hæftet mig ved, om informanterne beskriver netværk som en ressource eller som en barriere for deltagelse. Eksempler på beskrivelser om netværk som ressourcer handler om, at det giver den enkelte større viden, lettere adgang til beslutningstagere, kendskab til at søge midler. Hvorimod beskrivelser om netværk som barrierer handler om, hvordan "tordenskjoldssoldater" virker som lukkede grupper, det er svært at komme ind i.

Et andet forhold jeg har ønsket at belyse er: hvad der sker med folks deltagelse over tid. Dette hænger bl.a. sammen med de magtorienterede planlægningsteoretikers påpegnings af, at organiseringen af planlægningsprocesserne har indflydelse på, hvem der deltager, og dermed også hvem der falder fra. Det næste arbejdsspørgsmål lyder:

- *Kræver det særlige ressourcer at deltage i længere tidsforløb?*

Mange offentlige programmer, der som kvarterløft søger at rette op på sociale, miljømæssige og fysiske problemer i byerne, er karakteriseret ved, at de forløber over en længere årrække. Denne type projekter handler om at ænd-

re boligområdets omdømme, opbygge sociale netværk og mindske fraflytning, hvilket er processer, der tager lang tid. Er der særlige borgere, der falder fra? Og kræver det særlige ressourcer at fastholde deltagelsen over flere år? For at besvare disse spørgsmål valgte jeg at interviewe de samme borgere over et længere tidsforløb. De blev således interviewet i starten af kvarterløftprocessen og tre år senere i forløbet. Borgerne blev i undersøgelsen spurgt, om de stadigvæk var aktive i kvarterløftet og hvis ikke deres begrundelser herfor. Hvis de stadig var aktive, bad jeg dem svare på, om de mente, at det krævede særlige ressourcer at deltage over længere tidsforløb. Derudover blev de bedt om at *karakterisere de borgere, der falder fra i kvarterløftprocessen*.

Som nævnt, frygter de kritiske udlægninger af konsekvenserne med netværksstyring, at der er en fare for, at det bliver ressourcestærke borgere, der vil deltage, når flere beslutningsprocesser bliver udlagt til berørte borgere i et område. Derfor fandt jeg det relevant at belyse, hvorvidt de aktive borgere varetager særinteresser. Såfremt de varetager særinteresser, kan det være problematisk, eftersom disse synspunkter ikke er dækkende eller delt af flertallet i lokal området. Det næste arbejdsspørgsmål bliver derfor:

– *Varetager de aktivt deltagende borgere særinteresser ?*

Nu er det ikke helt nemt at spørge aktive borgere direkte, om de varetager særinteresser. Derfor gik jeg i den empiriske undersøgelse lidt forsigtigt til værks, og spurgte folk til deres begrundelser for deres engagement i kvarterløft. Jeg hæftede mig i den forbindelse ved to forhold. Det ene var, om deres motiver for at deltage var begrundet i et hensyn om at forsvare snævre egen interesser, eller om de deltog udfra hensynet til mere generelle kollektive mål, der afvejes i forhold til helhedens interesser. Det andet forhold var deres forventninger til kvarterløftprocessens udkomme. I beskrivelsen af deres forventninger, forsøgte jeg at indfange deres egne succeskriterier for at deltage, og deres forhåbninger til og drømme om udbyttet af kvarterløftprocessen. I det empiriske materiale var det dog ganske svært at skelne mellem specifikke og almene motiver og interesser.

Det sidste arbejdsspørgsmål i forhold til at karakterisere de aktive borgere i kvarterløft handler om den måde, folk deltager på, og deres opfattelse af demokrati. Dette forhold indfanger Lotte Jensen(1999) med sine formuleringer af tre demokratiidealer: *bestyrelses-*, *deltagelses-* og *supermarkedsdemokrati*. Disse tre idealer illustrerer forskellige opfattelser af borgerens rolle i relation til at indgå i demokratiske processer. Som beskrevet tidligere har det været overraskende for mig at erfare, hvorledes begrebet om demokrati kan defineres meget forskelligt og kan rumme næsten modsatrettede syn på, hvad en demokratisk og legitim proces skal indeholde. Disse meget forskellige forståelser af demokrati viser sig i praksis at give meget forskellige forventninger til forløbet og udkommet af borgerdeltagelse. For at belyse disse sammenhænge lyder mit sidste arbejdsspørgsmål således:

– *Er der en sammenhæng mellem den måde borgerne deltager på, og de forestillinger de har om demokrati?*

Med dette spørgsmål ønsker jeg at undersøge om, der er en forskel iblandt de interviewede borgeres forestillinger om demokrati og måder at deltage på. Ligeledes om disse forestillinger kan sammenholdes med de deltagelsesprofiler Bang og Hoff (2002) har formuleret i forhold til kvarterløftprojekterne. I den empiriske undersøgelse har jeg ikke spurgt borgerne direkte om deres opfattelse af demokrati. Det har været et bevidst fravalg, fordi jeg mente, det var for svært og abstrakt et spørgsmål. I det empiriske materiale har jeg derfor hæftet mig ved deres motiver for at deltage, forventninger til

processen, samt deres syn på forvalterne og politikernes rolle. Ud fra disse forskellige parametre har jeg sammenkædet deltagelsesprofiler med demokratiidealer.

## 2. Kvarterløftprocessen set ud fra et borgerperspektiv

Afhandlingens andet hovedspørgsmål drejer sig om de institutionelle rammer, der sættes op for borgernes deltagelse. I kapitel 1 beskrev jeg, hvorledes der i disse år bliver igangsat flere og flere planlægningsinitiativer, der lægger vægt på borgernes aktive involvering. I kapitel 2 beskrev jeg, hvorledes der i en stor del af planlægningslitteraturen er en kritik af de konventionelle (rationelle) planlægnings måder at involvere borgerne på. Her er kollaborativ planlægningsteori et iblandt mange bud i debatten om, hvorledes man kan lave mere inkluderende og fair planlægningsprocesser. Der lægges i disse tilgange stor vægt på, at der etableres *institutionelle rammer* for borgernes deltagelse, der sikrer, at alle berørte parter kan få mulighed for at blive hørt, såfremt de ønsker at gøre deres indflydelse gældende. Jeg har derfor fundet det relevant at belyse, hvordan borgerne oplever disse rammer for deltagelse? Og om de er appellerende for de borgere, der gerne vil deltage, men ikke umiddelbart har ressourcerne til det? Det første arbejdsspørgsmål i denne sammenhæng er derfor:

- *Hvorledes oplever borgerne de institutionelle rammer, der opstilles for deres deltagelse i kvarterløft?*

I kvarterløftstrategien er der lagt stor vægt på, at borgerne involveres tidligt i processen, og at de igangsatte initiativer skal være udtryk for borgernes ønsker i området. I praksis har det betydet, at der er blevet afholdt åbne borgermøder samt lagt vægt på at informere og inddrage borgerne på en lang række forskellige måder i form af sociale engagementer, studiekredse, fester, markedsdage, nyhedsbreve, video m.m. Derfor finder jeg det interessant at belyse, hvorledes borgerne her oplever den måde, som planlægningsprocessen er organiseret på. Som beskrevet i kapitel 3 har jeg ladet mig inspirere af nyere politologiske studiers brug af begrebet om empowerment, som en måde at måle deltagelse på. Da det er kvarterløftprocessen, der er i centrum i dette spørgsmål, ser jeg på den *institutionelle dimension* af empowerment begrebet i form af *mægtiggørelse*. Denne henviser til de formelle eller uformelle rettigheder, der giver aktørerne ret til at handle i bestemte situationer. Det er institutionerne, der tildeler aktørerne disse rettigheder, og der er ofte en kamp og konflikt om fordelingen af disse.

Med inspiration fra Sørensen og Torfing (2000) operationaliseres mægtiggørelsen ved at se på de *rettigheder* og *ressourcer* (materielle og immaterielle), borgerne får tildelt. Derudover analyseres, hvilken betydning selve organisationen af processen har, for hvilke borgere der deltager. For at belyse disse forhold i det empiriske materiale har jeg i relation til *rettigheder* set på, hvilke formelle beslutningsveje borgene tildeles for at gøre deres indflydelse gældende. I det empiriske materiale har jeg i den forbindelse belyst, hvorledes de lokale styregrupper for kvarterløftene er sammensat, og borgernes oplevelser af dette. Etableringen af de lokale styregrupper kan ansues som forskellige modeller til at fremme deltagelsesorienterede processer i repræsentative rammer. For at belyse forholdet om *ressourcer* har jeg i det empiriske materiale hæftet mig ved borgernes oplevelser med de materielle og immaterielle ressourcer, som de tildeles i processen. Materielle ressourcer kan eksempelvis være adgang til mødesteder, computere, økonomisk dækning til foredragsholdere eller studieture. Immaterielle ressourcer henviser til adgang til viden og information om de faglige problemstillinger i et projekt eller om de politiske beslutningsveje.

Et andet forhold jeg ønsker at belyse er planlægningsteoriernes forskellige perspektiver på borgernes deltagelse i kollektive planlægningsprocesser. De kommunikative planlægningsteoretikere har en optimistisk tro på, at det er muligt at tilrettelægge en inkluderende åben proces, hvor berørte parter kan få lejlighed til at indgå i dialog og med denne som afsæt træffe beslutninger med vægt på konsensus. Som nævnt i afsnit 4.2 betvivles og kritiseres dette af de magtorienterede planlægnings teoretikere, der ikke tror, at fair procedureregler nødvendigvis sikrer et retfærdigt resultat. De mener derimod, at ethvert planlægningsinitiativ selv de mest demokratiske, rummer en form for styring og dermed mere eller mindre bevidst kommer til at fremme eller hæmme deltagelse fra forskellige grupper borgere. Det næste arbejds-spørgsmål er derfor orienteret omkring, hvorvidt de institutionelle rammer fremmer eller hæmmer deltagelse fra særlige grupper eller kræver særlige ressourcer. Det formuleres således:

- *Hvilken betydning har organiseringen af kvarterløft for borgernes engagement, handlemuligheder og deltagelse? Er der særlige forhold der har betydning for om folk bliver eller falder fra i processen?*

Med dette arbejds spørgsmål ønsker jeg at henlede opmærksomheden på de institutionelle rammers betydning for hvilke grupper, der deltager. Omsat til afhandlingens problemfelt handler det om, hvorvidt kvarterløftet i kraft af sin organisering og de måder, hvorpå der tildeles rettigheder og ressourcer, fremmer eller hæmmer deltagelse fra særlige grupper. I det empiriske materiale har jeg for at belyse dette forhold spurgt borgerne om: *hvilken betydning kvarterløftets organisering havde for deres deltagelse, om de har savnet ressourcer i processen, og hvad det h.h.v. svære og det gode har været ved at deltage i selve processen.* På baggrund af disse forhold ville jeg belyse, om der har været særlige forløb i organiseringen, der henholdsvis har involveret borgerne i større eller mindre grad eller har fået dem til at falde fra.

I min litteraturgennemgang af borgerdeltagelse erfarede jeg, at der var relativt få empiriske eksempler på, hvad der rent faktisk skete mellem folk, når de deltog i kollektive beslutningsprocesser. Det tredje arbejds spørgsmål i relation til *de institutionelle rammer* for deltagelsen handler om at belyse karakteren af relationerne mellem de forskellige aktører i processen og formuleres således:

- *Hvordan udvikler relationerne sig mellem de forskellige aktører i kvarterløftprocessen?*

Jeg ønsker at belyse, hvorledes borgernes relationer til andre borgere, forvaltere og politikere udvikler sig over tid. Jeg har valgt at beskrive udviklingen i disse relationer ud fra et konflikt perspektiv. Det tager afsæt i de diskussioner, som jeg præsenterede fra de magtorienterede planlægningsteoretikere, der argumenterer for, at man bør forske i konflikter, for at belyse hvorledes magten udøves i praksis. Denne tilgang lægger som nævnt op til et casestudie, hvor man går i dybden, hvilket ikke har været denne afhandlings ærinde. Men jeg vælger at inddrage dette perspektiv i en mindre udstrækning ved at fokusere på de *konflikter*, som borgerne oplever i praksis ved at deltage i kvarterløftet.

Det viste sig også i det empiriske materiale, at *konflikter* var et område, der var let at tale om for borgerne, og hvor de havde meget på hjertet. Ved at fokusere på konflikter i relationer mellem de forskellige aktører, håber jeg at bibringe en forståelse af, hvordan interesseforskelle og uenigheder håndteres i praksis i forskellige kontekster. Dette forhold er i undersøgelsen belyst ved at spørge borgerne om, *hvilke typer konflikter* de har oplevet, og *hvordan konflikterne er blevet håndteret.* Konfliktperspektivet bliver forholdt til

konflikter, der opstod i relation til *andre borgere, embedsmænd og politikere*. Empirisk har jeg i den forbindelse hæftet mig ved, at konflikter ikke kun er negative, men beskriver situationer med interesseforskelle, hvor folk har haft noget på spil. Konflikterne blev i mange tilfælde ikke udlagt som værende entydigt negative, eftersom de også havde været vigtige læreprocesser for de involverede.

Det sidste arbejdsspørgsmål handler om, hvorvidt der er en sammenhæng mellem lokalitet og borgernes oplevelser. Det er formuleret som:

- *Har størrelsen af kommunen og dermed nærhed til politikerne betydning i forhold til borgernes engagement?*

En hypotese kunne være, at nærheden til lokalpolitikere i de mindre kommuner betyder, at borgerne her har lettere adgang til at komme i dialog med disse. For at se om der er en sammenhæng, har jeg valgt at interviewe borgere i 7 forskellige kvarterløftområder. Heraf foregår 3 af projekterne i mindre kommuner og 4 af dem i større kommuner. Borgerne er blevet spurgt til *hvilke forventninger*, de har haft til *politikere* og deres rolle kvarterløftprocessen.

### 3. Resultater af deltagelsen

Jeg har ønsket at identificere og sætte begreb på udbyttet ved borgernes deltagelse i kollektive beslutningsprocesser, og i denne forbindelse processer med vægt på netværksstyring. Som nævnt er der inden for planlægnings- såvel som demokratiteoriene tvetydige bud på, hvilket udbytte borgernes deltagelse i den offentlige styring medfører. De positive udlægninger hævder, at det medfører at der skabes *nye relationer, tillid, gensidighed og læring* blandt de involverede aktører. Disse forhold, mener de, har stor betydning i forhold til at opbygge folks demokratiske handle kompetencer og evne til at handle kollektivt. De negative bud ser en fare for, at det bliver lokale eliter, der sætter dagsordenen.

Afhandlingens tredje hovedspørgsmål belyser, hvad der kommer ud af borgernes deltagelse i processer med netværksstyring i forhold til den enkelte (individuelle), det relationelle /lokal samfundsmæssige niveau. Og om der er en sammenhæng mellem *deltagelse* og *læring*. For at præcisere begrebet om læring fokuseres der på læring i relation til at indgå i politiske beslutningsprocesser. Læring kan derfor beskrives i forhold til: *beslutningsprocedurer i kommunen, at tale sin sag, at begå sig i kollektive sammenhænge, at takle konflikter*. Men der er forskellige grader af læring, og med inspiration fra Mayo (2003) kan de differentieres i forhold til at: *lære spillets regler* for at kunne deltage i det, *udvide spillets regler* for at kunne udfordre det, *ændre spillets regler* ved at sætte spørgsmål ved givne rammer. Denne læring kan medvirke til at myndiggøre borgerne i et område, således at de får en større tillid til egne kræfter og systemets lydhørhed.

#### Individuelle niveau

Det første arbejdsspørgsmål er orienteret omkring den enkelte borgers oplevelser med at deltage i kvarterløft og formuleres som:

- *Oplever borgerne, at de har mulighed for at få indflydelse? Og hvad har deltagelsen medført i form af nye læreprocesser og skift i holdninger og handlinger?*



For at belyse om borgerne oplever, at de har mulighed for at få indflydelse, benytter jeg den anden og mere subjektive dimension af begrebet empowerment benævnt som *myndiggørelsen*. Dette aspekt stammer fra de integrative demokratiteorier, og refererer til individets evne og vilje til at omsætte ressourcer og muligheder til handling. Myndiggørelsen handler om de *personlige ressourcer*, den enkelte har i form af selvtillid mht. tro på egne kræfter og tillid til systemets responsivitet (Sørensen & Torfing, 2000, p.210).

For at belyse spørgsmålet om myndiggørelse har jeg i det empiriske materiale hæftet mig ved borgernes udsagn omkring deres mulighed for at få *indflydelse*, og *hvad de har lært* ved at deltage i kvarterløft. Læring kan opstå på baggrund af både positive og negative oplevelser. Såfremt en informant blev tolket som myndiggjort, skete det på baggrund af udtalelser, der positivt bekræftede, at den enkelte havde opnået læring, nye kontakter og tillid til at deres indsats gjorde noget. I den forbindelse må man være opmærksom på at skelne mellem, at personer godt kan føle sig myndiggjorte uden reelt at være mægtiggjorte! I det empiriske materiale er der eksempelvis flere, der argumenterer for at de er blevet bedre til at håndtere personlige konflikter og fået flere sociale kontakter. Hvilket er et forhold, der kunne beskrives som personlig myndiggørelse, men som ikke nødvendigvis fører til et politisk engagement, såfremt mulighederne (initial betingelserne i form af mægtiggørelse) ikke er tilstede. På baggrund af borgernes udsagn om, hvad de har lært opsummeres, hvorvidt der er sket et skift i deres holdninger og handlinger.

#### **Relationelle niveau**

Det andet arbejdsspørgsmål, der stilles i relation til udbyttet af processer med netværksstyring i relation til lokalsamfundet er:

– *Opbygges der institutionel kapacitet i lokalområdet?*

Med dette spørgsmål ønsker jeg at belyse, hvorvidt de kommunikative og kollaborative planlægningsteoretikers antagelser om udbytte kan bekræftes. Den institutionelle kapacitet betegner kvaliteten af de "institutionelle kapitaler", der er til stede i et område. Disse tre kapitaler dækker over *politisk, intellektuel* og *social kapital*. Med inspiration fra Putnam og erhvervsøkonomiske studier hævder kollaborativ planlægningsteori, at et områdes økonomiske positive udviklingsmuligheder hænger sammen med dets netværk og sociale kapital. Det er derfor interessant at belyse, hvorvidt kvarterløft medvirker til at opbygge lokalområdernes institutionelle kapital.

Med udgangspunkt i Healey (1999 a) operationaliserer jeg begrebet *institutionel kapital* ved at se på: *relationelle ressourcer*, *vidensressourcer* og *mobiliseringskapaciteten*. Relationelle ressourcer belyser jeg ved at se på de netværk, der dannes i forbindelse med kvarterløft. En oplagt tilgang ville være at afdække antallet af netværk før og efter kvarterløft. Dette har Statens Byggeforskningsinstitut forsøgt, men det viste sig i praksis at være meget svært, fordi det ikke er alle netværk, der er formelle eller synlige.

I det empiriske materiale belyser jeg netværk ud fra spørgsmålet om, hvilken betydning borgerne mener, *netværk* har for at få indflydelse (jf. operationaliseringen af relationelle ressourcer under spørgsmål 1). *Vidensressourcer* analyseres i det empiriske materiale i forhold til de samme forhold, som jeg beskrev i forrige arbejdsspørgsmål under *nye læreprocesser*. Her handler det igen om, hvilke ny "viden" lokalsamfundet kollektivt har erhvervet, som kan bruges i fremtidige sammenhænge. *Mobiliseringskapaciteten* er et meget bredt og diffust begreb, som jeg har fundet svært at operationalisere direkte. På mange måder minder mobiliseringskapaciteten om *mægtiggørelsesdi-*

*mensionen* i empowerment begrebet, da det forholder sig til i hvilken grad, der er *villighed* og opstilles *institutionelle rammer* for forandring. Denne dimension lægger op til en dybere granskning af et enkelt planlægningsinitiativ i et kvarterløftområde. Det ligger derfor udenfor denne afhandling at gå i dybden med denne dimension.

Fokus på opbygning af institutionel kapital og kapacitet forholder sig ikke til, iblandt *hvem* der opbygges social kapital. Jeg er interesseret i at belyse iblandt hvem, der opbygges relationer og social kapital. Derfor lyder det sidste arbejdsspørgsmål således:

– *Hvilke former for netværk opbygges? Og opleves de som åbne eller lukkede?*

Det sidste arbejdsspørgsmål henviser til diskussionerne, hvorvidt de netværk, der dannes i forbindelse med kollaborative processer, er åbne eller lukkede. Putnam skelner mellem *brobyggende* eller *afgrænsende* social kapital.

Disse kan forholdes til Andersens begreber om *empowerment* på et *horisontalt* eller *vertikalt* niveau. Sammenfattet kan man skelne mellem følgende fire former for netværk.

	Brobyggende	Afgrænsede
Horizontale netværk	Netværk på tværs af lokale grupperinger, forskellige foreninger, organisationer og erhverv. Aktører der tidligere har konkurreret samarbejder nu.	Netværk mellem de lokale eliter, der ligner eller identificerer sig med hinanden, og som har samarbejdet gennem længere tid.
Vertikale netværk	Netværk ml. borgere og lokale foreninger og embedsmænd og politikere, der ikke tidligere har kendt hinanden.	Lokale institutioner og embedsmænd, samt elite netværk der kender hinanden fra tidligere projekter.

Ovenstående diskussion er central og kan forholdes til en mere normativ diskussion omkring demokrati. Er det et problem, hvis netværkene er lukkede? Risikerer det dermed, som Andersen (2000, p. 155) skriver det, at blive en form for *tilskuerdemokrati* med få aktive spillere, men mange interesserede tilskuere, som først træder ind på banen i det øjeblik, nogen træder dem over tæerne, eller et eller andet fanger deres interesse, og som ret hurtigt forlader den igen? Sådanne diskussioner må forholdes til en normativ forståelse af demokrati og falder forskelligt ud, alt efter om der anlægges et *integrativt* eller *aggregativt perspektiv* på deltagelse.

Som beskrevet under *relationelle* ressourcer under forrige arbejdsspørgsmål, har det ikke været muligt at kortlægge de netværk, der er etableret i forbindelse med kvarterløft. Det belyses ved de udtalelser, de interviewede borgere kommer med i forhold til de andre deltagende, og i forhold til deres egne kontakter og adgang til netværk.

## Opsummering af de tre hovedspørgsmål og analysebegreber

ARBEJDSSPØRGSMÅL	BEGREBER	OPERATIONALISERING
<b>1. Karakteristik af de aktivt deltagende i kvarterløft</b>		
Hvad karakteriserer de borgere der h.h.v deltager og ikke deltager i kvarterløftet?	Eksperaktivist, hverdagsmager, alm. Interesseret, ikke interesseret	Erfaringer med tidligere lokal deltagelse, medlemskab af forening/parti/organisation. Motiver for at deltage
Hvad karakteriserer de deltagende og ikke deltagende borgere i kvarterløftet i forhold til ressourcer?	Ressourcer til deltagelse: Videns -, relationelle og tidsressourcer	Viden til at begå sig i det politiske system, kendskab til politiske procedurer. Graden af adgang til formelle og uformelle politiske og sociale netværk. Tid til at deltage i kraft af den livsfase borgerne er i eller erhvervs-tilknytning
Karakteristika af borgere i.f.t. opfattelser af demokrati	Demokrati idealer: bestyrelses-, deltagelses og supermarkeds demokrati ideal	Syn på egen, politikerne og forvalternes rolle, forventninger til kvarterløftprocessen, udsagn om hvad der er demokratisk legitimt
<b>2. Borgernes oplevelser af at deltage i kvarterløftprocessen</b>		
Oplever borgerne at de er blevet mægtiggjorte ud fra den måde som kvarterløft er organiseret og tidsmæssigt dimensioneret på?	Mægtiggørelse: Rettigheder Ressourcer (materielle og immaterielle)	Borgernes oplevelser af styregrupperne. Samt af de tildelte fysiske – videnskabelige, organisatoriske og tidsmæssige ressourcer
Organiseringens betydning	Kvarterløftets forskellige forløb: forprojekt og implementeringsfase	Er der særlige forløb, der får borgerne til at falde fra
Relationer til andre aktører	Deltagelse over tid belyst ud fra et konflikt perspektiv	Udsagn om forløb beskrevet ud fra konflikter – positive og negative læreprocesser
<b>3. Udbyttet af deltagelsen</b>		
Oplever borgerne at de har mulighed for indflydelse?	Individuelt niveau: Myndiggørelse – politisk selvtilid, tillid til systemets responsivitet, politisk know how  Relationelt niveau: Kollektiv myndiggørelse Institutionel kapital: Politisk, intellektuel og social kapital	Udsagn om personlig læring på forskellige områder: til at deltage i politiske processer, større faglig viden, positive udsagn om indflydelse. Skift i holdninger til andre aktører i kvarterløft. Læring kan differentieres i.f.t. lære spillets regler, udvide det og forandre det
Opbygges der institutionel kapacitet i lokalområdet?	Opbygning af netværk	Brobyggende/afgrænsende og horisontale og vertikale Opbygning af ejerskab over projekterne og kvartersidentitet

Figurtekst: I ovenstående figur er operationaliseringen formuleret meget overordnet og principielt. De enkelte arbejdsspørgsmål til de enkelte begreber og hvilke empiriske forhold jeg hæfter mig ved i den forbindelse fremgår af teksten i afsnit 4.3.

## 4.4 Afhandlingens empiriske grundlag

### **Kvarterløft som case**

Kvarterløft er valgt som et eksempel på en kollaborativ planlægningsproces, og som et eksempel på hvordan man fra det offentliges side søger at etablere formelle rammer for udvikling af netværk og samarbejde mellem private og offentlige aktører. Kvarterløft har både elementer af den kommunikative planlægningsstrategi (Sehested, 1999), og af den empowerment-orienterede planlægningsstradition, som Friedmann (1987) karakteriserer som social mobiliseringsstrategi (Andersen, Beck, Kristensen, & Larsen, 2003, p.89). Det kommer til udtryk ved, at strategien søger at understøtte eksisterende netværk og at mobilisere nye samarbejdsrelationer iblandt disse. Derudover søger den at etablere åbne inklusive processer for alle interesserede borgere.

Kvarterløft er i den sammenhæng et strategisk valg, fordi den er karakteriseret som en af de planlægningsindsatser i dansk sammenhæng, der gør mest ud af at involvere borgerne i beslutningsprocesserne. Kvarterløft bliver i flere sammenhæng fremhævet som et mønstereksempel på, hvordan det offentlige kan samarbejde med borgerne. Jeg har derfor været interesseret i at belyse netop kvarterløft, for at se om borgerne her, hvor der gøres ekstra meget ud af deres involvering, oplever at de kan komme igennem med at få indflydelse.

### **En case eller mange cases - dybden eller bredden?**

Kvarterløftstrategien har foregået i 7 meget forskellige lokalområder. Da afhandlingens formål er at indsamle erfaringer med at inddrage borgere i offentlige beslutningsprocesser, valgte jeg at gå i bredden og interviewe borgere fra alle de 7 forskellige kvarterløftområder.

Forventningen til dette valg er, at jeg indfanger en større variation af oplevelser og forskellige måder at organisere borgerdeltagelsesforløb på. Samt at belyse om der er sammenhæng mellem temaerne og de forskellige kvarterers størrelser. Konsekvenserne af ikke at arbejde i dybden med et område er, at jeg ikke i lige så høj grad får mulighed for at belyse udsagn fra forskellige vinkler eller kortlægge lokale netværk og relationer. Udsagnene vil dermed være af en mere overordnet karakter, idet færre personer omtaler de samme begivenheder.

## 4.5 Dataindsamling

I afsnit 4.3 har jeg beskrevet, hvorledes jeg ser sammenhængen mellem teori og empiri i en konkret analyse. Disse overvejelser stiller bestemte krav til den empiriske fremgangsmåde. Jeg vil i dette afsnit beskrive, hvilken form for empirisk materiale afhandlingen bygger på.

### Primære kilder

Denne afhandling er gennemført som en del af arbejdet i "Center for bypolitik, byudvikling og velfærd", der blev finansieret af "Det samfundsvidenskabelige forskningsråds" særlige bevilling til byforskningen under velfærdsprogrammet i 1990'erne. I den forbindelse havde Statens Byggeforskningsinstitut opslået en ph.d.-stipendium indenfor området "*Nye former deltagelse i byforvaltning og – ledelse*".

Det var Statens Byggeforskningsinstitut, der stod for den statslige evaluering af kvarterløftprojekterne. Denne afhandling indgår som en del af dette projekt og forskningsområde.

OVERSIGT OVER INTERVIEWS					
	Generelle data			Specifikke data	Interviews i alt
Tidspunkt	August 98	Januar 99	Oktober 01	November 00	
Interviewer	Larsen og Hansen	Larsen og Hansen	Mazanti	Agger	
Enkelt interviews med borgere	2	16	8	17	43
Gruppe interviews med borgere	9	-	-	-	9
Enkelt interviews med forvaltere	1	-	4	-	5
Gruppe interviews med forvaltere	7	-	-	-	7
	19	16	12	17	64

Samlet set bygger afhandlingen således på **64** kvalitative interviews, hvoraf de **43** er foretaget som enkelt interviews med borgerne og **9** som gruppe interviews med borgerne. Yderligere er der 5 enkelt interviews og 7 gruppe interviews med forvaltere. I alt er **73** personer i de 7 kvarterløftområder blevet interviewet, heraf er **49** borgere og **15** forvaltere i de lokale kvarterløftsekretariater **9** fra kommunerne.

### Det generelle data

De interview, der er blevet foretaget af Hansen, Larsen og Mazanti, foreligger fuldt dokumenteret og udskrevet og indgår således i denne afhandlings analyse. Dette datamateriale, som jeg i det følgende kalder *det generelle data*, viste sig at være egnet til at besvare mange af de arbejdsspørgsmål, jeg stillede i den første del af min forskningsproces, der drejede sig om at orientere mig i emnet samt indkredse afhandlingens problemformulering.

*Det generelle data* er udarbejdet indenfor den samme forståelsesramme, som jeg selv har anvendt, om end Hansen, Larsen og Mazanti's materiale er mere omfattende og orienteret omkring de enkelte forløb af kvarterløftprocessen. Hansen og Larsens spørgsmål var specielt rettet imod: borgernes forventninger til kvarterløftet, oplevelser med at deltage i forprojektet herunder samarbejdet med kvarterløftsekretariatene og kommunen. Derudover blev der spurgt til hvilke konflikter der opstod i processen og håndteringen af disse. Mazanti's interviews der er foretaget 3 år senere er fokuserede på forankringen af kvarterløftprocessen. Hendes spørgsmål til borgerne drejer sig om: forventninger til fortsættelsen af de i kvarterløftprocessen i gangsatte aktiviteter og netværk.

Som det fremgår af interviewoversigten er der 9 gruppeinterviews med borgere. Fordelen ved gruppeinterviews er, at man får flere personers mening omkring de samme problemstillinger, samt at de gensidigt kan kommentere hinandens synspunkter og derigennem både markere uenigheder og formulere fælles forståelser. I den videre bearbejdning af det *generelle data* indgår gruppeinterviewene på lige fod med enkeltinterviewene. Det vil sige at jeg ikke tillægger dem forskellig vægt. Begrundelsen herfor er, at det er så relativt få gruppeinterview i forhold til det samlede materiale, at jeg ikke kan benytte dem til specifikke uddybninger af lokale problemstillinger.

Kriteriet for udvælgelsen af borgere til de indledende interview var for Larsen, Hansen og Mazanti, at de skulle være *aktivt deltagende i kvarterløftet*. Samtlige af de interviewede blev således udpeget af de lokale kvarterløftsekretariater. Argumentet for, at de interviewede skulle være aktive deltagende i kvarterløftet, var at de skulle have konkrete erfaringer med deltagelse at tale ud fra. Interviewene blev foretaget som optakt til den første temaanalyse i evalueringen af kvarterløft, der omhandler *borgerdeltagelse i kvarterløft*, på denne vis var mange af de spørgsmål meget målrettede mod de samme problemstillinger, som denne afhandling belyser. Jeg har benyttet *det generelle data* på to måder: dels til besvarelse af de mere generelle spørgsmål som jeg havde i den indledende fase af mit forskningsforløb. Dels til at anlægge et *processuelt* perspektiv på deltagelse, således at de samme borgere kunne interviewes i den indledende og midterste forløb af kvarterløftprocessen.

#### ***Det specifikke data***

En vigtig del i denne afhandling er at anlægge et *dynamisk* perspektiv på deltagelse. Derfor udvalgte jeg i november 2000 tre borgere fra hvert kvarterløftområde, der var blevet interviewet i den indledende fase dvs. august 1998 eller januar 1999 som genstand for opfølgende interviews. Hermed kunne jeg forholde borgerne til, hvad de havde sagt i de indledende interviews og høre, hvorledes de oplevede processen ca. 2 år henne i forløbet.

I november 2000 blev 21 af de 49 borgere, der var blevet interviewet i den indledende fase af kvarterløft, kontaktet skriftligt. Derefter blev de ringet op 1 uge efter og interviewet over telefonen. Interviewene var på mellem 30-90 minutters varighed. At interviewe over telefonen har den fordel, at det er enkelt, både for respondenterne der befinder sig i eget hjem, og for intervieweren. Tidspunktet for interviewene blev fastlagt ved en forudgående oprivning, og respondenterne blev informeret om, at interviewene blev optaget på bånd.

Det var ikke muligt at få kontakt til alle 21, eftersom 4 personer var flyttet eller ikke mulige at træffe. 17 personer blev interviewet for anden gang, ud af disse var 3 personer interviewet i alt tre gange, og en enkelt person er inter-

viewet på 4 forskellige tidspunkter. Interviewene foregik efter en semi-struktureret spørgeguide (se bilag). Alle informanterne blev i det indledende spørgsmål bedt om at forholde sig til de forventninger, de havde givet udtryk for ved det første interview, og sammenholde dem til, hvor kvarterløftprocessen var på tidspunktet for den 2. interviewrunde. De tidsforskudte interview gjorde det muligt at inddrage et procesorienteret perspektiv i den konkrete analyse. Sammenligningerne af udtalelserne med 1.5 – 2 års mellemrum gjorde det i højere grad muligt i fortolkningen af materialet at fokusere på dynamikken mellem borgernes deltagelse i kvarterløft og opbygning af netværk og lokale handlekompetencer.

Jeg har anonymiseret de interviewede personer, sådan at jeg ikke nævner navne, men alene anfører årstal samt hvilket af de 7 kvarterløftområder aktøren kommer fra. Dette valg traf jeg på baggrund af Larsen og Hansens første interviewrunder med borgere og forvaltere i 1998- 99. Heraf fremgik det, at en del af informationer var meget personfølsomme og omtalte tit konflikter i forhold til andre beboere eller lokale forvaltere. Udfra en forhåbning om at de ville tale mere frit, orienterede jeg informanterne om, at deres udtalelser ville indgå i anonym form i afhandlingen.

Disse interviews, som jeg selv har foretaget, benævner jeg som *det specifikke data*. I forhold til *det generelle data* bærer disse interviews præg af at være mere dybdegående og specificeret til afhandlingens hovedspørgsmål, og de forholder sig i større grad til de teoretisk afledte spørgsmål, som afhandlingen rejser .

#### **Refleksioner over det empiriske data**

Der er forskellige forhold, der har indflydelse på det empiriske materiale, der danner grundlag for afhandlingens analyser. For det første at afhandlingens empiriske data bygger på *aktive* borgeres udsagn. Det har den konsekvens at beskrivelserne af de *ikke aktive* borgere sker på baggrund af *aktive* borgeres udsagn. Dette kan give forskellige bias i det empiriske materiale, som man må være opmærksom på. Eksempelvis får man det indtryk at mange aktive overvurderer deres egen rolle som "ildsjæl" og ser alle andre som passive. Man må derfor være opmærksom på ikke at overføre disses eventuelle fordomme om, hvem der er de "passive" i selve analysen. Derudover er der mange af de aktive, der undervurderer deres egen rolle som en eventuelt forhindring for nyere deltagere og andre måder at deltage på i processen.

Et andet forhold der har betydning for afhandlingens empiriske resultater, er det tidspunkt i kvarterløftprocessen, hvor interviewene er foretaget. Langt størstedelen af interviewene i *det generelle data* er foretaget i den indledende opstartsfasen af kvarterløftet, hvor visioner og drømme for kvarteret skulle formuleres og nedfældes i en *kvarterplan*. Dette forløb er derfor karakteriseret ved, at der er mange forventninger til selve kvarterløftprocessen og dets resultater. På det tidspunkt hvor jeg foretog mine interviews (november 2000), var arbejdet med kvarterplanen afsluttet, og de af borgerne indstillede projekter var i gang med at blive projekteret og planlagt i de kommunale forvaltninger. Dette forløb af kvarterløftprocessen, der benævnes som *implemteringsfasen*, var således en mere "stille" periode, forstået som at der var færre borgermøder og endnu ikke så mange synlige projekter i lokalområdet. Dette forhold har givet haft stor indflydelse på borgernes udsagn. Deres svar kunne tænkes at være anderledes i slutningen af kvarterløft, hvor der må formodes at være mange flere synlige projekter.

Ved at få lejlighed til at benytte projektets "*generelle*" materiale har jeg fået adgang til et utroligt stort kvalitativt materiale. Dette har givet mange fordele,

idet jeg fik mange forskellige vinkler på borgerdeltagelse i de syv kvarterløft. Men der er også forskellige ulemper ved at benytte andres materiale. Ved ikke at have været til stede i interviewsituationerne er der en masse af de pointer og udsagn, der siges mellem linjerne, som man går glip af eller ikke får lejlighed til at uddybe. Derudover er Larsen og Hansens interviews af borgerne udarbejdet som et led i en statslig evaluering og ikke ud fra samme teoretiske indgangsvinkel, som denne afhandling bygger på. Det har betydet, at en del af spørgsmålene i interviewene ikke har samme fokusering, som de interviews jeg selv har foretaget. Et eksempel på dette er, at Larsen og Hansen ikke valgte at spørge til de interviewede borgers alder og tilknytning til arbejdsmarkedet. Det var forhold, som jeg nok oprindeligt ville have spurgt til, men valgte fra, eftersom størstedelen af de kvalitative interviews i mit empiriske materiale ikke havde beskrevet disse forhold.

### **Sekundære kilder**

Kvarterløft har i kraft af sin nyhedsværdi været genstand for en række forsknings- og evalueringsrapporter (Andersen & Kielgast, 2003; Andersen & Nordgaard, 2002; Bang & Hoff, 2002). Der indgår således en række dokumentariske data i form af: ph.d. afhandling om kvarterløft (Mazanti, 2001), devalueringer af kvarterløft processen (Andersen & Kielgast, 2003; Engberg, Bayer, & Tarnø, 2000; Larsen, 2001; Larsen, 2002; Larsen, Andersen, & Kielgast, 2003; Mazanti, 2002), samt kvarterløftets hjemmeside [www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk) og de enkelte kvarterløft områders hjemmesider. Derudover har jeg fulgt med i faglige artikler om kvarterløft samt gennem en række forskningsartikler og fagbøger omkring: *borgerdeltagelses projekter, lokal demokrati, netværksstyring og etablering af dialog processer mellem borgerne og det offentlige*.

## **4.5 Bearbejdning af data**

### **Registrering og transskription**

Både interviewene i *det generelle data* samt dem i *det specifikke data* i alt 49 interviews er blev optaget på bånd og efterfølgende skrevet ud. Interviewene i *det generelle data* er skrevet ud af studentermedhjælpere, der var ansatte i forbindelse med SBI's evaluering af kvarterløft. Interviewene i *det specifikke data* har jeg selv skrevet ud. Alle informanterne var i forvejen blevet lovet fuld anonymitet og var indforståede med, at interviewet blev optaget på bånd. Imidlertid viste det sig i flere tilfælde, at det først var når båndoptageren var slukket, at de mere personlige og konfliktende beretninger kom frem.

### **NVivo - bearbejdning af kvalitativ information**

Alle interviewene fra *det generelle* og *specifikke data* er blevet lagt ind i software programmet *NVivo*, der er udviklet til at håndtere store kvalitative datamængder. Arbejdsformen er, at man koder forskellige tekststykker i interviewene efter forskellige temaer. Man kan således isolere og kategorisere tekstsegmenter på tværs af interviewene. Formålet med denne form for bearbejdning er at finde mønstre, forklaringer og formulere hypoteser, der kan danne grundlag for analysen. Alle interviewene blev gennemlæst flere gange og kodet i forhold til forskellige empiriske fænomener eller teoretiske begreber.



Det positive ved denne form for kvalitativ data bearbejdning er, at det er en tidsbesparende og effektiv måde at arbejde med et stort kvalitativt materiale, og det har hjulpet mig til at være mere systematisk i min analyse. En anden fordel er, at det er muligt at udtrække fænomener på tværs af interviewene i de enkelte kvarterløft, samt sammenholde borgernes udsagn om et givent tema i begyndelsen af kvarterløft med deres udsagn to til tre år senere. Det har således været muligt at afdække specifikke fænomener på tværs af alle kvarterløftområderne over tid, samt at finde frem til nuancer og gennemgående træk i det empiriske materiale.

Eksempelvis kunne jeg søge på ordene: *konflikter - borgere i mellem*. Nvivo ville derefter søge i samtlige interviews, og komme frem med de tekststykker, som jeg har kodet med ordet "konflikt" og "borgere imellem". Hvert lille tekststykke bliver indledt med *navn, sted og årstal*, således at det er muligt at se, om der sker en forandring i typen af konflikter over tid, og hvorvidt der er nogle forhold, der gør sig særligt gældende i de enkelte kvarterer. Problemerne ved at kode er omvendt, at man kan komme til at lægge for stor vægt på, hvad der bliver sagt og dermed risikere at overse det, der står "mellem linjerne", og forhold som ikke direkte er nedskrevet i datamaterialet.

### **Bearbejdning og fortolkning af det empiriske materiale**

Det er udskriverne fra de kvalitative interviews, (beskrevet under primær kilder), der sammen med den teoretiske ramme i kapitlerne 2 og 3, der danner grundlag for den konkrete analyse i kapitlerne 6, 7 og 8. Jeg vil her forklare nærmere, hvorledes den tekniske fremgangsmåde har været.

Den første fortolkning af det empiriske materiale er struktureret ud fra de teorier og begreber, jeg havde opbygget igennem den teoretiske analyseramme. Men det viste sig hurtigt, at der var en række fænomener og forhold, der lå uden for denne. Som processen skred frem var der til stadighed nye vinkler og indsigter, der ikke blot kunne forklares ud fra den teoretiske forståelsesramme. Processen med at fortolke det empiriske materiale har på mange måder været en vekselvirkning mellem den teoretiske ramme og fortolkningen af det empiriske materiale (abduktiv tilgang). I den endelige fremstilling i de empiriske kapitler har jeg ladet de forskellige temaer, der kom frem i materialet, været styrende for, hvordan jeg har formidlet mine analyser.

I det følgende oplyses de forskellige former for analytisk bearbejdning af det empiriske data, som jeg har foretaget:

- Der blev lavet et resume af sekundære kilder omkring hver enkelt af de 7 kvarterløftområder
- Der blev skrevet case -beskrivelse for hvert af de 7 kvarterløft områder på baggrund af interviewene, disse rummer de generelle problemstillinger, der fremkom i kvarteret og en historik om de forskellige faser
- Sammenskrivninger af interviews med personer der er interviewet i begyndelsen af kvarterløft og 2-3 år senere i forløbet
- Udtræk og skrivning af temaer på tværs af personer og områder.

Disse forskellige forarbejdninger har jeg benyttet til at "skrive mig ind i stoffet", og de danner således grundlag for afhandlingens empiriske og analytiske kapitler. Oprindeligt havde jeg til hensigt at formidle min analyse som 7 forskellige historier med udgangspunkt i de enkelte kvarterløft. Men i den senere bearbejdning af materialet valgte jeg at beskrive de mere overordnede træk og tendenser vedrørende borgernes deltagelse i kvarterløft.

I fremstillingen er der flest citater fra de interviews, som jeg selv har foretaget. Det skyldes, at jeg her kunne stille præcis de spørgsmål, der var relevante for min analyse. Derudover er der visse interviewpersoner, der citeres flere gange end andre. Det skyldes at enkelte af disse er interviewet fra to til fire gange, samt at jeg har lagt vægt på, at citaterne var rammende for en generel problemstilling, og ikke udfra at citere fra så mange forskellige borgere som muligt. Denne bearbejdning af det empiriske materiale blev anset som hensigtsmæssig til at udfolde fænomener og nuancer af borgernes involvering i offentlige beslutningsprocesser. Det må dog siges at være en forholdsvis tidskrævende arbejdsmetode.

## Kapitel 5: Kvarterløft

Figur 5.1 Oversigt over forløbet i kvarterløftprocessen

TID	STED I PROCESSEN
Januar 1993	Kvarterløft nævnes første gang i en konsulentrapport fra Kooperative arkitekter angående en indsats i Nordvest
September 1993	Regeringens byudvalg, der er et tvæministerielt udvalg, nedsættes på baggrund af en debat i medierne om boligsociale problemer.
Oktober 1993	Regeringens byudvalg udgiver en 30 punkts handlingsplan
Februar 1996	Byudvalgets 2. etape fortsættes i form af en kvarterløftstrategi og udformning af Bypolitik
Juni 1996	Kravsspecifikationer til kvarterløft udarbejdes og udsendes til kommunerne
Oktober 1996	18 Kommuner indsender ansøgninger om at blive udpeget til kvarterløftområde, der udvælges 6 kvarterløftområder beliggende i 4 kommuner
April 1997	Statens Sekretariat for Kvarterløft oprettes
Forår 1997	Kommunerne udarbejder de lokale kvarterløft organiseringer
Sommer 1997	Forprojekt fase - opstart med borgerne i udarbejdelse af kvarterplan
Forår 1998	Kvarterplanerne sendes videre til byrådene
Sommer 1998	Samarbejdsaftalerne underskrives af involverede ministre og borgmestre
1998 -2001	Implementeringsfase hvor projekterne detailprojekteres og igangsættes
2001-2002	Forankringsfase
2003 -2004	Nye kvarterløft igangsættes, enkelte af de gamle kvarterløft får bevilliget forlængelse.

## 5.1 Indledning

I dette kapitel præsenteres baggrunden for *kvarterløftstrategien*. Fremstillingen redegør for det overordnet planlægningsforløb og organisering, således at læseren kan få en større forståelse af de forskellige forløb, som afhandlingens informanter har deltaget i.

*Kvarterløft* betegner i dansk sammenhæng en ny måde at foretage byfornyelse på, og har derfor været genstand for mange forskningsmæssige studier. Der er således skrevet flere specialer og ind til videre 2 ph.d. afhandlinger om emnet (Mazanti, 2002a), (Munk, 1998). Derudover er kvarterløftet blevet evalueret af Statens Byggeforskningsinstitut, hvilket igen har resulteret i fire temaanalyser (Engberg, Bayer, & Tarnø, 2000; Norvig Larsen, 2001, 2002, Mazanti, 2002b), og endelig den sammenfattende evaluering (Andersen & Kielgast, 2003; Larsen et al., 2003). Endelig har andre forskere analyseret forskellige temaer omkring kvarterløft i de enkelte områder (Andersen et al., 2003; Bang & Hoff, 2002).

Disse mange forskellige perspektiver på *kvarterløftstrategien* sammenholdt med de offentlige dokumenter fra h.h.v. det daværende Boligministerium samt det nationale kvarterløftsekretariat, har givet inspiration og perspektiver på indholdet i dette kapitel.

## 5.2 Kvarterløftets forhistorie

For at få en forståelse af, på hvilken baggrund *kvarterløft* iværksættes beskrives forløbet fra *Byudvalget*, der var kvarterløftets forgænger, og processen frem til kvarterløftets tilblivelse.

### Byudvalget nedsættes

I begyndelsen af 1990'erne var der både i medierne såvel iblandt politikerne et øget fokus på, at visse byområder var meget belastede med sociale og etniske spændinger. Man frygtede udvikling af deciderede ghettoer, som man kendte det fra amerikanske og europæiske byområder (Larsen et al., 2003). Debatten nåede sit højdepunkt i første halvår af 1993, hvor specielt borgmestrene på Københavns Vestegn gjorde opmærksom på de betydelige problemer, som indvandringen skabte i deres kommuner.

Indikatorerne på problemerne var fysisk nedslidning af boliger og udenomsarealer, høj flyttefrekvens og koncentration af socialt udstødte og enlige forsørgere (Boligministeriet, 1997, p.7327). En undersøgelse fra Socialministeriet viste, at problemerne var mest markante i de områder, der havde en stor andel af almennyttige lejeboliger. Man frygtede for, at byområderne kunne komme ind i en selvforstærkende negativ udvikling, hvor områderne blev mindre attraktive for nye beboere, og hvor det i værste fald kunne ende med forslumning og socialt kaos (Andersen & Kielgast, 2003).

På den baggrund nedsatte den daværende socialdemokratiske og radikale regering i **september 1993** et tværministerielt udvalg, der fik navnet "*Regeringens Byudvalg*", (herefter benævnt som Byudvalget). Byudvalget bestod af ministre fra det daværende Indenrigsministerium, Boligministerium, Ju-

stitsministerium, Kirkeministerium, Socialministerium, Undervisningsministerium og senere hen også Arbejdsministeriet og Sundhedsministeriet.

Med dette initiativ ønskede regeringen at iværksætte en "massiv og nytænkende indsats" imod de boligsociale problemer og afsatte 1,2 milliarder kroner til indsatsen, fordelt med ca. 400 millioner kroner årligt i perioden 1994-97 (Boligministeriet, 1997, p.7327). Den daværende boligminister Ole Løvig Simonsen beskriver Byudvalgets arbejdspræmisser på følgende vis:

*"Helhedsorientering, samarbejde på tværs af ministerier, hierarkier, traditioner og såvel offentlige som private sektorer, samt koordinering er og har været grundlæggende præmisser for Byudvalgets hidtidige arbejde" (R22, p.7327).*

Intentionerne var at skærpe en tværsektoriel tilgang til de boligsociale problemer, et forhold der fremhæves i det videre arbejde. Hermed ønskede man at gøre op med den traditionelle sektororienterede tilgang, der ellers traditionelt har været benyttet i forhold til både sociale problemstillinger og fysisk boligrenovering.

I **oktober 1993** blot en måned efter udvalgets nedsættelse udgav *Byudvalget* en 30 punkts handlingsplan inden for en række forskellige økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige indsatsområder rettet mod by- og boligområder med fysiske og sociale problemer. Målsætningerne var at igangsætte en samlet indsats overfor sociale problemer og kriminalitet i boligområderne (Byudvalget, 1993). Dette blev iværksat ud fra to hovedstrategier, der i evalueringen benævnes som hhv. "Nærmiljøstrategien" og "Konkurrenceevne strategien" (Andersen, 1999). Gennem "Nærmiljøstrategien" var det hensigten, at forbedre levevilkårene for de socialt svage og for flygtninge og indvandrere igennem en række initiativer, der byggede på lokale ressourcer i nærmiljøet. Samarbejde mellem boligområderne, kommunerne og lokale aktører var et led i denne strategi om at gøre indsatsen mere orienteret om lokalmiljøet.

I "Konkurrencestrategien" var det i højere grad en social, fysisk og økonomisk indsats med det formål at forbedre boligområdernes renommé og konkurrenceevne. Hensigten var her at mindske den store fraflytningsfrekvens og tiltrække andre beboergrupper. De konkrete initiativer fordelte sig inden for tre hovedkategorier (Mazanti, 2002 a, p.103):

- Initiativer med *forebyggelse* som omdrejningspunkt
- Initiativer rettet mod *beboerdeltagelse, beboers ansvar og forpligtelse*
- Initiativer vedrørende *bosætning og beboersammensætning*

Forslagene spændte mere konkret fra huslejenedsættelser, fysisk renovering, igangsætning af sociale aktiviteter for specielt unge og indvandrere samt ansættelse af beboerrådgivere (Andersen, 1999).

### **Kvarterløft i støbeskeen**

Ordet "Kvarterløft" optræder første gang i **januar 1993** i en konsulentrapport udarbejdet af "Kooperative Arkitekter", der omhandlede en indsats overfor Københavns Nordvestkvarter (Munk, 1999, p.1). Ordet bliver i denne sammenhæng anvendt til at beskrive en forebyggende byfornyelsesindsats. Kvarterløft i Nordvest bliver i 1994 igangsat som et samarbejds- og forsøgsprojekt imellem Bolig- og Socialministeriet og Københavns Kommune. Begrebet kvarterløft bliver siden udviklet og nævnes igen i **februar 1996**, da den daværende Boligminister Ole Løvig Simonsen holder en tale ved konference i "Politisk Ide- og Samarbejdsforum". Emnet er "Byudvalgets hidtidige, nutidige og fremtidige arbejde; behovet for ny forståelse på tværs af politiske niveauer – stat, kommuner, og lokalsamfund" (Boligministeriet 1997). Mødet

er en del af den tænketank, der blev nedsat for at sikre en konstruktiv dialog mellem regeringens byudvalg og det kommunalpolitiske niveau i forbindelse med byudvalgets 2. etape. Af talen fremgår det, at der trods den hidtidige indsats stadig er en koncentration af sociale, kulturelle, økologiske og fysiske problemer i visse boligområder.

Byudvalget vil satse på to overordnede løsningsmodeller for at fremme en bæredygtig udvikling i byerne (Byudvalget, 1996, p.6, . Den ene model beskrives som **Kvarterløftstrategien**, og den anden model er formuleringen af en samlet **Bypolitik**, der skal tage højde for helheden og integration mellem de forskellige indsatsområder, der påvirker livet i byen. Kvarterløftstrategien beskrives på følgende vis:

*Den ene model er kvarterløftstrategien, der sigter på at løfte blandede byområder socialt, beskæftigelsesmæssigt, økologisk, kulturelt og bygningsmæssigt. Strategien er baseret på lokale udspil og lokal styring, ligesom gennemførelsen af konkrete initiativer er baseret på inddragelse af lokale kræfter. Udgangspunktet er altså konkrete byområder, og det er med afsæt i de enkelte områders problemer og muligheder, at der skal handles. Eller for at bruge en lidt mere slangagtig vending –udgangspunktet er et "bottom-up" perspektiv (Byudvalget, 1996, p.6)*

Boligministeren understreger, at byerne er til for menneskenes skyld, og det er vigtigt, at der skabes rammer for by- og boligområder, hvor beboerne føler tilknytning samt en stolthed og tryghed med mulighed for at udfolde indflydelse. Kvarterløft skal medvirke til at vende de negative selvforstærkende spiraler, der er opstået i visse bykvarterer, grundet bl.a. den funktionalistiske byplanlægning og kommunernes boligsociale anvisning, der har medført en stor koncentration af folk med sociale problemer i særlige byområder. Et andet punkt der fremhæves, er behovet for at skabe mere byliv i forstæderne i form af kulturelle og erhvervs-mæssige aktiviteter. Planlægningsindsatsen til at fremme disse initiativer skal lægge vægt på den "menneskelige dimension". Han uddyber det således:

*Og for det tredje er det vigtigt at have for øje, at mennesker ikke er brikker i et spil, som planlæggerne frit kan flytte rundt med. Vi laver bypolitik for beboernes skyld – for befolkningens skyld. Bypolitikens Scylla og Charybdis er byplanlægningen på den ene side – hvor man tror at kunne planlægge og regulere sig til "det gode liv" – og den sociale "ingeniørkunst" på den anden – hvor man klientgør og behandler individer og familier i disse byområder og tror, at så må de da blive lykkelige. Begge dele har vist sig at være fejltagelser (Byudvalget, 1996, p.10 ).*

Politisk lægges der op til, at der må nogle nye tanker på banen i relationen mellem borgerne og det offentlige. Kvarterløft er inspireret af konkrete eksempler fra andre lande (bl.a. det hollandske "Big City Programme" og det engelske "City Challenge"), hvor mobilisering af lokale og private ressourcer i samarbejde med offentlige aktører spiller en central rolle.

Kvarterløftene adskiller sig dog fra disse, eftersom der i dansk sammenhæng er en tradition for, at velfærdsstaten på både centralt og lokalt niveau løser problemerne, og mindre tradition for som eksempelvis i England at inddrage den private sektor og dens ressourcer (Andersen & Kielgast, 2003, p.14). Som det blev beskrevet i kapitel 1, er der i forskningslitteraturen forskellige begrundelser for at involvere borgerne i den offentlige styring. I kvarterløftstrategien er det ikke helt klart ekspliciteret hvilke argumenter, der ligger til grund. Der henvises således til lidt bredere betegnelser om, at beboerne er eksperter på deres eget liv.

## Kvarterløftstrategien formaliseres

Kvarterløftstrategien bliver i **juni 1996** omsat til konkrete retningslinjer, der fremgår af: "*Kravspecifikation vedrørende kvarterløft-model-projekter*" udarbejdet af Byudvalget. Her formuleres kvarterløftstrategien i tråd med byudvalgstrategien som en indsats, der kan sammenfattes i følgende punkter (Boligministeriet, juni 1996). Det særlige ved kvarterløft er:

- Det retter sig imod *området* og ikke mod den enkelte borger eller ejendom.
- Den er *helhedsorienteret*, d.v.s. baseret på en *koordineret og integreret* indsats.
- Den er baseret på at inddrage de *lokale kræfter* i så vidt et omfang, det er muligt.
- Det tager udgangspunkt i en *analyse* af et områdes muligheder og problemer og munder ud i en *kontrakt*, hvori de forskellige offentlige og private aktører forpligter hinanden over for mål, der skal opnås, og midler der skal benyttes.

Kvarterløftstrategien lægger overordnet op til en *helhedsorienteret* og *tværsektoriel* tilgang og en større betoning på inddragelse af private aktører tidligt i beslutningsprocessen end tidligere strategier. Vægtning af den *helhedsorienterede* tilgang skal forstås på flere måder. Hvor traditionel byfornyelse tager udgangspunkt i fysiske forbedringer af de enkelte bygninger eller karreer, tager kvarterløftet udgangspunkt i kvarteret som helhed. Kvarterløft beskrives som et "bredt" løft af et kvarter med en række forskellige dimensioner: en *social*, en *beskæftigelsesmæssig*, en *arkitektonisk*, en *bykulturel* og *økologisk* og endelig en *demokratisk*. Det offentlige indsats skal *koordineres* og *være integreret*, idet forskellige virkemidler skal understøtte hinanden fremfor at foregå indenfor en sektors synsvinkel.

Af retningslinjerne fremgår det, at de områder der kan komme i betragtning, vil være dem, der både har betydelige problemer, men samtidig lokale ressourcer til at gøre noget ved dem. Problemerne præciseres i retningslinjerne ved, at problemer kan forstås inden for en bred vifte af sektorer, og der nævnes eksempler som: arbejdsløshed, stor fraflytning, sociale og fysiske problemer. De lokale kræfters betydning fremhæves, ligeledes ved at der må være et tilstrækkeligt "demokratisk potentiale" tilstede. Det kan dreje sig om en vis organisering blandt borgerne i det lokale erhvervsliv og i foreningslivet i øvrigt. Denne organisering antages ikke at være udnyttet særligt godt, men vil kunne anvendes i forbindelse med organiseringen af et kvarterløft. De *lokale kræfter* henviser primært til de organiserede og formelle foreninger i lokalområderne. På hjemmesiden for kvarterløftet præciseres samarbejde med borgerne ved:

*I kvarterløft satses der på de lokale kræfter. Udgangspunktet er, at det er de lokale beboere selv, der har de bedste forudsætninger for at pege på de centrale problemer og løsningsmuligheder i området, og at inddragelse af beboerne vil medføre bedre løsninger og oplevelsen af en større tilknytning til området. I planlægningen er det nødvendigt at tage højde for, at borgerinddragelse kræver en organisering, der er indrettet til det, herunder bl.a. med tilstrækkelig tid og fleksibilitet. Et vigtigt formål med projekterne er også at få erfaringer med gode læreprocesser, specielt om inddragelse af borgerne - og dermed nye, utraditionelle organisationsformer og nye former for samarbejde mellem private og offentlige aktiviteter. (URL: [http://www.kvarterloeft.dk/hvad\\_kvarterloeft/borgerdeltagelse/index.htm](http://www.kvarterloeft.dk/hvad_kvarterloeft/borgerdeltagelse/index.htm) fra 28.6.1999)*

Borgerdeltagelsens primære funktion er, at borgerne skal bidrage kvalitativt til processen med deres lokalkendskab til og erfaringer fra de lokale forhold. Borgerdeltagelsen forventes at medvirke til, at beboerne kommer til at føle

større tilknytning til deres lokalområde og ejerskab overfor projekterne. Kvarterløftstrategien lægger vægt på, at borgerne skal inddrages tidligt i processen, og at der skal etableres et samarbejde med en række lokale netværk. Sammenspillet mellem kvarterløft og de lokale kræfter får sit formaliserede udtryk i form af indgåelse af et *partnerskab*. Dette søges bl.a. formaliseret ved, at der som noget nyt skal indgås *samarbejdskontrakter* mellem de involverede parter. Heri skal de involverede parter forpligte sig på mål og midler herunder finansielle midler.

Som eksempler på parter nævnes private foreninger (idrætsklubber, beboerforeninger, handelsstandsforeninger mv.). I samarbejdskontrakterne skal de forskellige parters forpligtelser i forhold til projekterne fastlægges, og der skal redegøres for, hvorledes organiseringen af borgerinddragelsen, finansieringen og målsætningerne tænkes opfyldt. Ideen er, at der hvert år skal udarbejdes statusnotater fra de enkelte projekter.

Man kan argumentere for, at der i kvarterløftstrategien er indbygget en forestilling om konsensus. Kvarterløftstrategien lægger op til, at alle relevante parter inddrages, og at der etableres konsensus om hvilke projekter og ideer, der er i kvarterets interesser. Det anses som vigtigt, at det er de *lokale oplevelser*, der kommer til udtryk i processen, og at de *lokale interesser inddrages*. Kvarterløftstrategien rummer ifølge Engberg (2000) en tvetydighed, idet ordet "*inddrage*" giver associationer til en gnidningsfri proces af koordinering, konsultation og samarbejde (et konsensus perspektiv). Hvorimod "*interesser*" indikerer, at der kan være forskellige og modsatrettede interesser (et konflikt perspektiv). Af hensyn til borgerinddragelsen beskrives det som vigtigt, at der ikke kun opstilles langsigtede succeskriterier, men at der også er plads til små, hurtige og synlige succeser undervejs. Målsætningerne skal så vidt muligt gøres kvantitative og konkrete.

## Finansiering

Til det samlede kvarterløft blev der fra statens side afsat i alt 625 millioner kroner, der fordeler sig på proces, forsøgs - og byfornyelsesmidler. Halvdelen af disse skal gå til at dække traditionel byfornyelse. Det er intentionen, at der skal være en medfinansiering på mellem 25-50% fra kommunerne side på en række af projekterne. Hertil kommer, at kommunerne skal søge midler fra en række andre ministerier og fonde. Med kommunernes bidrag er der i alt investeret ca. 1,3 milliarder kr. i de syv områder (Andersen & Kielgast, 2003, p.11). Heraf er de 90% af midlerne anvendt til fysiske forbedringer i boligerne.

Det var det daværende By- og Boligministerium, der stod for administration af hovedmidlerne. I dag ligger det nationale kvarterløftsekretariat under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. For at fastholde beboernes interesse over de fem år som kvarterløftet var fastsat til, er der fastsat en pulje på 9 millioner kroner til "små, sikre, synlige succeser", der uddeles af det statslige kvarterløftsekretariat.

## 5.3 Processen

I det følgende beskrives dels hvorledes de enkelte kvarterløftområder blev udvalgt, og dels hvordan den overordnede proces forløber.



## Udpegning af kvarterløftområderne

I **oktober 1996** skulle kommunerne indsende ansøgninger om at blive udpeget som kvarterløft område. Det var primært de tekniske forvaltninger, der stod for at koordinere ansøgningerne i kommunen, da byfornyelse traditionelt har ligget inden for deres ressort. For at komme i betragtning til at få tildelt midler skal kommunerne skitsere overordnede ideer og indsatsområder. Disse ideer fungerer som udgangspunktet for diskussionen senere hen i processen, hvor borgerne skal inddrages. Dette forhold får flere borgere og forskere til at betegne kvarterløft som en "*top-down initieret bottom-up proces*" (Jensen, 1999). I løbet af **vinteren 1996** indkom der 18 ansøgninger, hvoraf der blev udvalgt 6 meget forskellige kvarterløftområder i fem kommuner:

- Ålborg Øst
- Holmbladsgade på Amager
- Kongens Enghave
- Tøjhuskvarteret i Randers
- Sydvest kvarteret i Kolding
- Avedøre stationsby i Hvidovre kommune

Nord Vest kvarteret i Københavns kommune var startet et år forinden som et forsøgsprojekt og udgør dermed det syvende kvarterløft. Alle områderne har forskellige problemer, ud fra hvilke udvælgelsen har været begrundet. Det drejer sig om utidssvarende, små eller fysisk nedslidte boliger, mangel på rekreative områder, trafikproblemer, sociale problemer og en stor koncentration af indbyggere på overførselsindkomst.

Kvartererne er meget forskellige og varierer i størrelse og bebyggelsestyper. Eksempelvis er Ålborg Øst og Avedøre nyere bykvarterer fra 1970'erne, der er karakteriseret ved at være eksempler på "gennemplanlagte" byer. Desuden rummer de et stort antal almennyttige bebyggelser, samt et indbyggertal på hhv. 15.000 og 6.000. Holmbladsgade kvarteret, Kgs. Enghave og Nordvest er alle ældre kvarterer fra omkring 1900-tallet og frem til 1930'erne karakteriseret ved at være "nedslidte" og med mangel på rekreative områder. Randers og Kolding har i modsætning til de andre en mere blandet boligmasse. Her udgør indbyggerne hhv. 1000 og 5000. Kvarterløftene har tilsammen omfattet omkring 63.000 indbyggere (Andersen & Kielgast, 2003, p.6). Temaerne for kvarterløftene er lidt forskellige. I følgende figur er der en oversigt over forskellige faktuelle forhold omkring de enkelte kvarterløft.

Figur 5.2 Oversigt over de 7 første kvarterløftområder

	Aalborg Øst	Avedøre Station by	Holmbladsgade	Kgs. Enghave	Nordvest kvarteret	Tøjhus- haven i Randers	Sydvest kvarteret i Kolding
<b>Det særlige</b>	Økologi, demokrati, arbejde.	Selvforsørgerne, by-i-by op- hæves, etnisk integration.	Byfornyelse, beskæftigelse, by-ens rum.	Bydelsråd, byfornyelse beskæftigelse, trafik.	Forløber for andre kvarterløft, kvartercenter.	"Underværket", byfornyelse kulturelle samlingssted, erhverv.	Proces, kvarteridentitet, trafik.
<b>Området</b>	Stort, nyere, åbent, primært almennyttige boliger.	Samlet nyere almennyttig by, tæt lav og højhus.	Tæt, gammelt bykvarter, centrum-nært, private udlejningsboliger.	Mellemkrigstid, almennyttigt byggeri, store trafikårer.	Mellemkrigstids etagebyggeri, private andelsboligforeninger.	Blandet, ældre, kvarter, park, centrumnært	Blandet kvarter parcelhuse, etageblokke åbent.
<b>Hovedproblemer</b>	Sociale, beskæftigelse, trafikale.	Sociale, beskæftigelse.	Bygningsmæssige, sociale, beskæftigelsesmæssige, trafik, for små boliger.	Bygningsmæssigt, sociale, beskæftigelse, trafik, for små boliger	Sociale bygningsmæssige, for små boliger.	Bygningsmæssige, funktionsmæssige	Bygningsmæssige, sociale, trafik, og friarealer
<b>Antal beboere</b>	15.000	6.000	16.000	14.000	6.500*	1.100	5.000

\*Dækker antal beboere i området. Kvartercenteret har mange flere brugere.

Kilde: [www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk) fra 28.6.1999

### Kvarterløftets organisering og forløb

I løbet af **foråret** og **sommeren 1997** etablerede kommunerne de organisatoriske rammer med kommunale kvarterløftsekretariater, hvoraf størstedelen kom til at ligge under de tekniske forvaltninger. I Hvidovre ligger det formelt under borgmesterkontoret, men i praksis i Socialforvaltningen. I Københavns kommune blev der etableret et koordinerende sekretariat for de 3 kvarterløft i kommunen under Økonomiforvaltningen. Derudover blev der opbygget lokale kvarterløftsekretariater ude i områderne i hhv. Holmbladsgade, Kgs. Enghave, Nordvest Kvarteret, Randers, Kolding og Ålborg .

Organiseringen af de lokale ledelsesstrukturer for kvarterløftene er sket med nedsættelsen af styregrupper og er foregået efter forskellige fremgangsmåder. Nogle steder har den lokale styregruppe været udpeget af byrådet, andre steder delvist valgt og delvist udpeget af lokale foreninger, og endelig er det visse steder repræsentanter fra de enkelte arbejdsgrupper i processen. Det varierer derfor fra sted til sted, hvorvidt der er politikere i styregrupperne, og hvorvidt embedsmændene er medlemmer, observatører eller alene fungerer som sekretariat for ledelsesgruppen. Fælles for modellerne er, at de fremtræder som både komplekse og med mange niveauer.

I enkelte af kvarterløftene var der lagt op til, at det var et led i forprojektet at udarbejde en adækvat organisationsmodel for kvarterløftet. Nogle af kvarterløftene havde således tidligt etableret en organisation, der var levedygtig, i andre har organiseringen givet anledning til konflikter, hvilket foranledigede en ny organisationsstruktur. Disse beskrives uddybende i kapitel 7.

I Statens Byggeforskningsinstitut's (SBI) evaluering af kommunernes erfaringer med organisering af kvarterløft beskriver Engberg et al (2000) fire forskellige modeller for organisering. Holmbladsgade benævnes som *partner-*

*skabsmodellen*, hvilket henviser til et partnerskab imellem lokalområdet og kommunen. Kommunens fagforvaltninger er repræsenteret i alle led i kvarterløftet, både i arbejdsgrupperne såvel som i den lokale styregruppe. Avedøre Stationsby beskrives som *kontraktmodellen*, hvilket relaterer sig til den måde, kvarterløftet samarbejder med borgerne på. Her skrives der kontrakter mellem de lokale aktører og det lokale kvarterløftsekretariat. Kontrakterne er som sådan ikke juridisk bindende, men det er intentionen, at de skal fungere som redskab til at styre samarbejdsrelationerne efter. Ålborg Øst betegnes som *forvaltningsmodellen*, eftersom Teknisk forvaltning i Ålborg kommune har det overordnede ansvar for kvarterløftprojektet. Endelig beskrives Randers som *tovholdermodellen*, her indgår kommunens embedsmænd som tovholdere for de enkelte projektgrupper. Tovholder metaforen går på et "tovtrækkeri" imellem borgerne i Kvartellet, (organisering mellem de lokale borgere og foreninger) og kommunen i form af kvarterløftsekretariatet.

Derudover udarbejdede kommunerne udkast til de indsatsområder, der skulle indgå i de samarbejdsaftaler, som kommunerne indgik med regeringens byudvalg. Samarbejdsaftalerne var udformet som rammeaftaler, således at de kunne ændres i den efterfølgende proces, hvor borgerne skulle involveres. Men reelt betød det, at nogle af de mest fundamentale beslutninger for projektets indhold og rammer var truffet på et tidspunkt, før borgerne kom med i processen (Larsen, 2001, p.16). Eksempler på nogle af de overordnede indsatsområder, som kvartererne arbejdede med i større eller mindre grad er:

- forbedring af områdernes omdømme
- ændringer i beboersammensætningen
- beskæftigelsesprojekter
- forbedringer af de fysiske rammer
- forgrønning af offentlige områder og pladser

Kommunerne, herunder kvarterløftsekretariaterne, har benyttet forskellige strategier for at få borgernes input inddraget i ansøgningen. Således er der enkelte steder foretaget spørgeskema-undersøgelser og telefoninterviews for at få borgernes perspektiv frem. Det har i de efterfølgende forløb været forskelligt, hvor meget kommunerne har fastholdt rammerne og indholdet fra den oprindelige ansøgning i deres proces med borgerinvolveringen.

Kvarterløftet foregår som udgangspunkt indenfor en femårig periode. Der er indlagt nogle faser, der i det følgende benævnes som: *forprojektet*, der henviser til perioden frem til vedtagelsen af kvarterplanerne, *implementeringsfasen*, der henviser til perioden hvor de konkrete projekter er prioriteret og de enkelte forvaltninger i kommunen detailplanlægger og udfører projekterne. Endelig er der en *forankringsfase*, der er et forløb i slutningen af de fem år, hvor der arbejdes med at forankre initiativerne efter at kvarterløftet stopper i lokal området.

#### **Forprojekt: Opstart med borgerne (sommer 1997 til forår 98)**

I forsommeren 1997 blev de første aktiviteter for at involvere borgerne i kvarterløftprojekterne igangsat. Boligministeren afholdt en startkonference i **juni 1997**, og der var ansat personale til at begynde at tilrettelægge et forløb, hvor borgerne skulle involveres i arbejdsgrupper for at udarbejde en kvarterplan.

Kvarterplanen skulle rumme borgernes ønsker for aktiviteter og projekter i kvarteret inden for en række indsatsområder, som de lokale kommunalbestyrelser derefter skulle tage videre stilling til. Kvarterplanen blev søgt udar-

bejdet med bredt formulerede målsætninger, således at det gav muligheder for ændringer og forskellige konkrete måder at udfylde målsætningerne på. Der blev indkaldt til en række informationsmøder via lokalpressen og enkelte steder igennem husstandsdelte informationsbreve. Kvarterløftets overordnede indhold og struktur blev præsenteret på informationsmøderne af embedsmændene i kommunen samt de lokalt ansatte kvarterløfts medarbejdere. Borgerne blev her opfordret til at komme med input og ideer og til at indgå i nogle overordnede temagrupper inden for forskellige temaer som eksempelvis: trafik, kultur, erhverv, idræt, sociale forhold og grønne arealer m.m.

I løbet af **vinteren 1997** og frem til **foråret 1998** blev der arbejdet frem imod at færdiggøre Kvarterplanen. Grupperne skulle komme med forslag på særlige områder, der igen sammenfattes til en helhed og fremlægges offentligt på et borgermøde. Dernæst skulle forslagene redigeres og fremlægges for de lokale styregrupper, hvorefter de skulle endeligt godkendes af de lokale kommunalbestyrelser. Herefter var det boligministeren og det statslige kvarterløftsekretariat, der underskrev samarbejdsaftalerne om fortsættelse af kvarterløft. Beslutningsvejene er således forholdsvis komplekse og lange. Borgerne søges inddraget i processen på en række forskellige måder:

- Informationsmøder
- Deltagelse i tema og arbejdsgrupper
- Deltagelse i sociale arrangementer: torvedage, kvarterfester
- Koordinationsgrupper
- Styregrupper
- Valgte poster
- Deltagelse i seminarer

Omfanget af deltagelsen bliver i SBI's evaluering af borgerdeltagelsen i forprojektet anslået til at være i gennemsnit mellem 100-300 personer på de indledende orienteringsmøder (Larsen, 2001, p. 7). I de løbende arbejdsgrupper antages det, at der har været et mindre antal. Men der er mange eksempler på, at temagrupperne har haft en relativ høj mødefrekvens over det halve år, som leder frem til kvarterplanen. Den løbende dialog mellem de mange forskellige grupper foregår oftest via nedsatte koordinationsgrupper, hvor formændene fra de forskellige temagrupper mødes. Derudover udgives der løbende nyhedsbreve eller indstik i lokalaviserne omkring beskrivelser af de forskellige forløb i processen. Det er forskelligt, om der er ansatte fra det lokale kvarterløfts sekretariat med som sekretærer ude i de enkelte grupper. I de grupper, hvor der ikke deltog embedsmænd, skiftedes man til at skrive referater og være ordstyrer.

Oprindeligt havde det statslige kvarterløftsekretariat forestillet sig, at der kunne igangsættes forprojekter fra årsskiftet 1997-98. Men det viste sig, at forprojekterne tog længere tid og først var færdige omkring **marts-maj 1998**. Det betød, at samarbejdsaftalerne først var parat til at blive underskrevet af de involverede borgmestre og minister i sommeren 1998. Herefter skulle vejen være banet for at implementere de projekter, der skulle virkeliggøre kvarterplanerne. Kvarterplanerne rummer et udvalg af projekter indenfor forskellige områder. Det er derefter hensigten, at såvel den lokale styregruppe for kvarterløftprojektet, som de lokale politikere i byrådene skal være med til at prioritere hvilke projekter, der skal igangsættes. Målsætningerne for de enkelte kvarterløftområder var oprindeligt formuleret i ansøgningerne til By - og Boligministeriet i 1996, men i forbindelse med udarbejdelsen af kvarterplanerne bliver en del af disse ændret undervejs. Målsætningerne er nogle steder meget bredt formuleret, og andre steder er de mere konkrete og specifikke. Der er i alt blevet igangsat over 300 større eller mindre projek-

ter i de syv kvarterer i løbet af den samlede kvarterløftperiode (Andersen & Kielgast, 2003, p.7).

#### **Implementeringsfasen: projekterne udvælges og påbegyndes (sommer 1998-2001)**

I løbet af **sommeren 1998** bliver forskellige af projekterne indstillet til igangsætning af kommunalbestyrelserne. Projekterne så at sige "overtages" af kommunens forskellige forvaltninger, der skal i gang med at detailprojektere og realisere projekterne. Arbejdet i de hidtidige temagrupper afsluttes, men enkelte deltagere fortsætter i arbejdsgrupper omkring projekter, der har langt mere konkret karakter. Derfor bliver det i denne fase af processen til en vis grad borgere med en direkte relation til det fysiske sted, hvor projektet tænkes igangsat, der involveres. I de fleste tilfælde er det de kommunale fagforvaltninger, der er ansvarlige for at informere og holde borgerdeltagelsen ved lige i denne fase.

#### **Forankringsfasen 2001 og 2004**

I de sidste år af de 5-årige kvarterløft er der afsat midler til at belyse, hvorledes mange af projekterne, sociale aktiviteter og netværk kan fastholdes, når de lokale kvarterløftsekretariater lukker ned. Der har i den forbindelse været afholdt en række temamøder og seminarer om, hvordan fremtiden for projekterne ser ud. Omkring årsskiftet 2001-2002 var ca. 40 % af alle projekterne endeligt forankrede, og for yderligere 10 % var der udarbejdet forslag om forankring.

Kvarterløftene i Avedøre stationsby og i Koldings Sydvest kvarter, var længst fremme med forankringen, eftersom de blev afsluttet med udgangen af 2001. Ålborg Øst og Randers blev begge forlænget til 2003, og endelig er de tre københavnske kvarterløftområder forlænget til 1.1. 2004. I 2000 blev der bevilliget 700 millioner til 4 nye kvarterløft: Brøndby strand, Horsens vestby, Vollsrose og Nørrebro park. Disse er ikke beskrevet videre i afhandlingen, der således kun bygger på empiri fra de første 7 kvarterløftområder.

## **5.4 Evaluering af kvarterløftprocessen**

I sommeren 2003 udkom en sammenfattende evaluering af de syv første kvarterløft fra årene 1997-2002 (Andersen & Kielgast, 2003; Larsen et al., 2003). Evalueringen belyser effekten af kvarterløftet ud fra, hvad der benævnes som *objektive* og *subjektive* kriterier. De *objektive* kriterier henviser til forhold, som hvorvidt kvartererne er blevet mere attraktive med bedre boliger og omgivelser? Og hvorvidt den sociale og økonomiske udvikling har forandret sig? Er der færre beboere på offentlig ydelse, og er der skabt flere lokale arbejdspladser og flere byfunktioner? De mere *subjektive* kriterier refererer til indbyggernes egne opfattelser af deres kvarter, og hvorvidt det har ændret sig.

#### **Hvad er der kommet ud af indsatsen?**

I evalueringen understreges det, at der er en tidsmæssig bias, eftersom evalueringen er foretaget lige efter, at de fleste kvarterløft er afsluttet. Man må formode, at virkningerne af kvarterløftet først vil være rigtig synlige efter en længere årrække, da der er tale om komplekse og langsomme processer. I

evalueringen fokuseres der derfor på de umiddelbare effekter af kvarterløftet. Det kan også være kompliceret at adskille, hvorvidt udviklingen på et givent område specielt skyldes kvarterløftindsatsen eller den generelle samfundsudvikling. Evalueringen tager derfor en række forskellige forbehold, der kan have haft indflydelse på dens resultater. Den overordnede konklusion på evalueringen er følgende:

*Udviklingen i kvartererne har været meget forskellig, men som helhed er det lykkedes med indsatsen at skabe ændringer, som har gjort kvartererne mere attraktive og beboerne mere positive (Andersen, 2003, p.8)*

Resultaterne af indsatsen er vurderet ud fra de temaer, der var målsætningerne for kvarterløft, og som handlede om at forbedre kvarterernes omdømme samt at sætte ind overfor de sociale problemer i kvartererne.

### **Stedsidentitet og omdømme**

Et af målene var at sætte ind mod den negative udvikling i kvarterene, ved bl.a. at styrke områdernes omdømme og opbygge en stedsidentitet hos beboerne. Baggrunden for denne indsats bygger bl.a. på, at man i forskningslitteraturen omkring problemramte byområder hævder, at et bykvarters omdømme spiller en afgørende rolle for om kommende beboere og investorer opfatter kvarteret som et attraktivt område at bo eller investere i. At opbygge en stedsidentitet i form af en fælles opfattelse af kvarteret som et relevant sted at være aktiv indenfor spiller derfor en central rolle i indsatsen i flere af de syv kvarterløft områder.

Man antager, at man ved at opbygge en stedsidentitet og forbedre kvarterets omdømme vil medvirke til at mindske fraflytning og skabe større ansvarsfølelse for omgivelserne hos de enkelte beboere. Man har forsøgt at fremme stedsidentiteten og tilhørsforhold ved at tilstræbe en opfattelse af kvarteret som en veldefineret enhed. Eksempelvis ved at give kvartererne et navn og arrangere kulturelle og sociale aktiviteter i kvarteret. Dette er ifølge evalueringen stort set lykkedes i næsten alle kvartererne og kommer til udtryk i form af en reduktion af flyttehyppighed. Evalueringen påpeger, at den *positive* effekt af denne indsats er, at beboere og virksomheder i visse tilfælde har fået et større tilhørsforhold, hvilket gør dem mindre tilbøjelige til at flytte. Den *negative* effekt har været, at enkelte områder med fysisk forfald eller negative sociale hændelser, medvirker til at hele området får et negativt omdømme.

### **Sociale problemer**

Kvarterløftindsatsen bygger på en antagelse om, at generelle sociale og kulturelle aktiviteter fremmer netværksskabelse blandt beboerne, hvilket kan medvirke til at løse sociale problemer. Evalueringen henviser her til evalueringen af Byudvalget, der påpeger, at det kun er i begrænset omfang, at man når de socialt svageste, og at den type aktiviteter ikke har nogen synlig effekt på de sociale problemer. Generelle aktiviteter kan dog skabe sociale netværk blandt beboerne i området og positiv opmærksomhed udadtil i området. Oprettelse af beboer- og kvarterhuse har været et af de indsatsområder, der er igangsat som ramme for kulturelle og sociale aktiviteter. Evalueringen påpeger, at der er en tendens til at kommunerne tror, at fysiske rammer i sig selv skaber aktivitet og kan fungere på baggrund af frivillige kræfter. Konsekvenserne af dette er det først muligt at bedømme om nogle år.

Synlige sociale problemer er et forhold der har stor indflydelse i forhold til kvarterernes omdømme. Af evalueringen fremgår det, at de er mindsket væsentligt i to af kvartererne (Ålborg Øst og Holmbladsgade), men ikke i Kgs. Enghave og kun lidt i de resterende kvarterer. Derudover er beboernes opfattelse af utryghed og kriminalitet reduceret væsentligt i tre kvarterer (Nord Vest, Kgs. Enghave og Ålborg Øst) og lidt i de andre.

Forandringer i beboersammensætningen var et af de andre overordnede indsatsområder. Dette har evalueringen ikke kunne belyse på grund af den korte tidshorisont mellem evalueringen og projekternes afslutning. Forbedringer af kvarterernes fysiske rum har været kvarterløft- strategiens største indsatsområde. Det er også her, hvor indsatsen har de mest positive effekter i næsten alle kvartererne, eftersom beboerne har fået en væsentlig mere positiv opfattelse af byens rum. Fysiske gener fra trafikken er mindsket væsentligt i tre kvarterer (Kgs. Enghave, Holmbladsgade og Randers), men ikke i Nordvest og Kolding. Etablering af beboerhuse og mødesteder har ligeledes været et væsentligt indsatsområde i flere af de enkelte kvarterløft. Evalueringen hævder på dette område, at de tilsyneladende har medvirket til at sætte sig nogle spor i det sociale liv i byområderne.

### **Betydning af organiseringen og tilrettelæggelsen af kvarterløft**

Kvarterløftindsatsen har lagt vægt på *inddragelse af borgerne* og på *helhedsorientering*. Det har været en udfordring for kommunerne at arbejde ud fra disse perspektiver. At inddrage borgerne samt at finde frem til en velegnet organisering for samarbejde har både været ressourcekrævende og i visse tilfælde konfliktfyldt. Det er en generel udfordring for kommunerne at få inddraget et bredt udsnit af borgerne, således at det ikke kun er de ressourcestærke borgere, der opnår indflydelse. Evalueringen hævder, at dette har været lettest i forhold til de *konkrete* projekter for en udvalgt gruppe af borgere. Men evalueringen uddyber ikke nærmere om den udvalgte gruppe af borgere var mange eller få. Overfor de folkevalgte politikere har en bredt organiseret borgerinddragelse gjort det mere legitimt at uddelegere beslutningskompetance omkring brug af kommunale midler.

Evalueringen nævner flere fordele ved at inddrage borgerne i processen. Det formodes at have været med til at *forankre* kvarterplanen iblandt lokale interesser, ført til en *bedre fælles forståelse* af kvarterets problemer, samt medvirket til at *forebygge konflikter* om kvarterløftindsatsen (Andersen & Kielgast, 2003, p.19). Deltagelsen i kvarterløftprocessen formodes at have givet borgerne en følelse af *medejerskab* og *medansvar*, samt medvirket til at aktivere private menneskelige og økonomiske ressourcer i indsatsen. Ovenstående forhold er ikke undersøgt nærmere, men bygger på antagelser, der spiller sammen med bl.a. kommunikativ planlægningslitteratur, der er omtalt i kapitel 2.

Evalueringen konstaterer, at det er et generelt problem, at man har for lidt viden om, hvorledes lokalsamfund fungerer i det moderne samfund, og i hvor høj grad man kan forvente, at lokale borgere og erhverv vil engagere sig i kvarterets problemer og udvikling.

## Borgerdeltagelsens karakter og omfang

Selv om det kan være svært at "måle" hvor mange borgere, der deltager i processen, har evalueringen på baggrund af kvarterløftsekretariaternes årlige tilbagemeldinger til Statens Byggeforskningsinstitut opstillet følgende tabel over antallet af deltagere i projekterne i kvarterløftene.

Figur 5.3 Antal deltagere i projekterne

	Beboere i området	Få gange om året	Få gange om måneden	Få gange om ugen	Dagligt
Avedøre	6.000	4.085	1.503	4.120	22
Kgs. Enghave	14.000	8.021	488	140	2.048*
Holmbladsgade	16.000	40.930	2.026	599	35
Kolding	5.000	14.200	501	56	360
Ålborg	15.000	20.625	5.339	753	201
Femkanten (NV)	6.500	15.800	3.340	3.690	185
Randers	1.100	1.284	138	61	100
I alt	63.600	104.945	13.335	9.419	2.951

\* den høje deltagelse skyldes daglig deltagelse i et affaldssorteringsprojekt.

Kilde: (Larsen et al., 2003, p.104)

Tallene skal tages med et stort forbehold, da de er behæftet med stor usikkerhed. Det kan være enkelt at tælle antal deltagere til projektmøder, men langt sværere at opgøre brugere af beboerhuse eller det informationsmateriale, der sendes ud.

Det er bemærkelsesværdigt, at 104.945 borgere har deltaget i kvarterløft, når det andet sted er angivet, at der blot bor 63.000 beboere i kvarteret. Skyldes denne divergens optimistiske tællinger af deltagere, eller at stort set samtlige borgere i kvarterløftområder har deltaget og desuden ca. 40.000 andre uden for kvarteret? Eller at en række deltagere optræder i flere af kategorierne?

Evalueringen skelner mellem aktive deltagere og brugere i kvarterløftprojekterne. Aktive deltagere er beskrevet som borgere, der har deltaget i at planlægge eller arrangere projekterne, hvor brugere kan optræde som besøgende, tilskuere eller brugere af eksempelvis initiativer med affaldssortering eller bladprojekter.

Tabel: Antal deltagere i projekterne i hele deres eksistens

	Beboere i området	Aktive	Brugere	% af aktive i.f.t. antallet af beboere
Avedøre	6.000	1.437	11.765	24
Kgs. Enghave	14.000	1.692	33.399	12
Holmbladsgade	16.000	2.531	59.548	4
Kolding	5.000	1.045	17.157	6
Ålborg	15.000	1.007	45.968	2
Femkanten (NV)	6.500	1.883	60.108	3
Randers	1.100	364	1.683	33
I alt	63.600	9.959	229.628	16

Kilde: Tallene bygger på tabellen side 103 i (Larsen et al., 2003, p. 103), men er udbygget med procentsatserne af aktive.



Det samlede antal brugere er højere end det samlede antal beboere, hvilket må skyldes at en person kan indgå i flere projekter, samt at der har været deltagere uden for områderne. Antallet af aktive udgør i gennemsnit 16% af det samlede antal beboere. Dette tal understøttes i store træk af en Gallup undersøgelse foretaget i efteråret 2001 for Statens Byggeforsknings Institut. Her blev 901 tilfældigt udvalgte personer fra kvarterløftene interviewet og spurgt om deres kendskab til og deltagelse i kvarterløftet. Af Gallupundersøgelsen fremgår det, at 86% har hørt om eller kender til kvarterløft, og 12 % har deltaget i møder eller arbejdsgrupper (Munk, 2002).

Trods det at tallene er behæftet med mange muligheder for fejl, er det lidt interessant at se antallet af aktive i forhold til samtlige beboere. Avedøre og Randers er i den sammenhæng de kvarterer, hvor andelen af aktive deltagende er højst. En forklaring kunne være, at disse kvarterer har tradition for mange lokale aktiviteter og har en forhistorie, der gør, at der er etableret mange netværk. Omvendt har Nordvest og Ålborg Øst en forholdsvis lavere deltagelsesgrad, hvilket kan forklares ud fra, at der i kvarterets beboersammensætning ikke er samme tradition for lokal deltagelse. Man kan benytte tallene til at konstatere, at kvartererne har forskellige forudsætninger og erfaringer med at deltage, og at man må tilrettelægge processen med at involvere borgerne derefter. Hvorvidt omfanget af borgerdeltagelsen er tilfredsstillende eller ej er afhængigt af, hvilke demokratisk deltagelsesidealer det vurderes ud fra.

### **Forankring af deltagelsen**

Et centralt spørgsmål er, hvad der sker når sådanne projekter afsluttes, og personale og midler trækker sig ud af områderne. De fysiske investeringer i områderne anses at have vedvarende værdi, men hvilke konsekvenser de har for de sociale relationer i områderne, finder evalueringen det svært at vurdere indenfor den korte tidsfrist, .

Evalueringen konstaterer, at der er gjort en stor indsats for at videreføre og forankre aktiviteter og investeringer. Således er det sikret, at de fysiske indsatsområder fortsat vil blive vedligeholdt, og at eksempelvis kvarterhusene fortsætter om end med et lavere aktivitets niveau. Det er sværere at opretholde de sociale og kulturelle indsatser, der har været igangsat i kvarterløftperioden, og som har haft betydning i forhold til at oprette lokale netværk. Fortsættelsen af de forskellige aktiviteter i kvarterhusene og opretholdelsen af netværk forventes kun at kunne overleve i den udstrækning, hvor der fortsat er en vis støtte fra kommunerne og i den udstrækning, der kan mobiliseres frivillig arbejdskraft.

## **5.5 Kvarterløft som udtryk for en ny planlægningsstrategi?**

Kvarterløftstrategien bliver betegnet som: *kulturstyring* (Bang og Hoff 2002), en *governance constellation* (Engberg 2000) og med *kraftige kim af kommunikativ planlægning* (Sehested og Hansen 1999). Fælles for betegnelserne er, at kvarterløft som strategi anses for at rumme nye træk, der afviger fra den rationelle planlægningsform ved at betone en *helhedsorienteret* tilgang.

Medens Byudvalget var orienteret imod den sociale indsats i boligområderne, retter kvarterløftindsatsen sig også imod de fysiske rammer, som de so-

cialer processer indgår i. De betoner således det *helhedsorienterede*, hvor området er udgangspunktet, og hvor den offentlige indsats søges koordineret og integreret. Dette lægger op til nye roller for kommunernes interne forvaltninger, der forventes i højere grad at skulle samarbejde og koordinere deres indsats, fremfor at arbejde udfra en sektororienteret tilgang.

Derudover er kvarterløftstrategien ny på den måde, at den eksplicit lægger vægt på *borgernes aktive inddragelse*, hvilket afspejler det fokus der, også i international sammenhæng, er på i øget grad at involvere borgerne og gøre dem medansvarlige i offentlige beslutningsprocesser og i samfundets fællesanliggender (Klijn & Koppenjan, 2000), (Stoker & King, 1996), (Murray & Greer, 2002)

### Kulturstyring

Bang og Hoff (2002) karakteriserer kvarterløft som en *"udviklingspolitik"*, der er kendetegnet ved en ny type styring, som de kalder *"kulturstyring"*<sup>17</sup>. De mener, at der er tale om et nyt paradigme for netværksstyring i den offentlige sektor. Kulturstyring bygger på den antagelse, at det er nødvendigt at inddrage borgerne og andre private aktører i forpligtelserne til at varetage de voksende opgaver i velfærdsstaten, da der ellers er en risiko for, at de ikke bliver løst. Borgerinddragelse bliver derfor ikke længere alene et spørgsmål om demokrati, men i højere grad et voksende styrings imperativ (Bang & Hoff, 2002, p.3). Mere konkret definerer de kulturstyring som en ny interaktiv og tværgående styringsmodel der (ibid. p.15):

- *Orienterer sig imod hverdagslivets rum, institutioner og fællesskaber*
- *Opfordrer til konsensus, dialog og samarbejde*
- *Inviterer til samarbejde mellem offentlige og private aktører*
- *Vil have brugere og borgere til i højere grad selv at tage ansvar for og aktivt deltage i styringen*
- *Præsenterer sig som både proces- og resultatorienteret*

Begrebet "kulturstyring" minder på mange måder om de elementer, der indgår i *kommunikativ planlægning* og om de karakteristika, der er beskrevet ved netværksstyring. Kulturstyring bliver i Bang og Hoff's udlægning anvendt til at beskrive kvarterløft som et eksempel på en ny planlægningsmåde i dansk sammenhæng. Det nye er et større fokus på borgernes "hverdagsliv", og en bestræbelse på at engagere folk til at deltage i og tage ansvaret for løsningen af deres nære og fælles anliggender.

Kulturstyring indfører en hverdagspolitisk dimension i forståelsen af politik og demokrati. Denne tilgang bryder med den moderne systemforståelse af politik og demokrati, som en kollektiv beslutningskæde, hvor borgerne orienterer sig imod den parlamentariske styringskæde og de formelle politiske institutioner (Bang & Hoff, 2002, p.15).

---

<sup>17</sup> Begrebet om kulturstyring bygger på en oversættelse af begrebet om "Cultural governance", bl.a. inspireret af (Dean, 1999).

## Kvarterløft som en governance konstellation med kim fra kommunikativ planlægning

Andre forskere argumenterer ligeledes for, at kvarterløft betegner en ny styremåde i den offentlige forvaltning. Sehested og Hansen (1999, p.136) har tidligere beskrevet kvarterløft-projekterne, som værende inspireret af ideerne fra kommunikativ planlægning. Dette begrundes ved, at kvarterløft bygger på en strategi om at inddrage borgerne (civilsamfundet) i en styret proces.

Engberg (2000, p.23) betegner kvarterløftstrategien med kombination af helhedsorientering, borgerdeltagelse og privat-offentlige partnerskaber som en *governance konstellation*, der karakteriseres ved, at parterne puljer fælles ressourcer sammen og forhandler fælles rammer og spilleregler. Kvarterløft bygger i hans forståelse på en *konsensus-model*, der karakteriseres ved fraværet af formelle (og repræsentative) mekanismer til at træffe autoritative beslutninger i tilfælde af konflikt. Mange af de kollaborative og kommunikative planlægningsinitiativer er bygget op omkring et styringsprincip om konsensus. Konsensusstyring er forbundet med muligheden for at nedlægge veto. Da konsensus mellem de involverede parter er en betingelse for at projekterne kører videre, rummer denne styring et element af tvang (Engberg, 2003).

I overensstemmelse med flere af de kritikpunkter, der rejses af kommunikativ planlægning (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998), (Yiftachel & Huxley, 2000), fremhæver Engberg et al (2000, p.23), at denne model er velegnet, så længe samarbejdet er fredeligt, og parterne er enige om processen. I tilfælde af konflikt er modellen ineffektiv, da der bruges mange ressourcer til at afklare spørgsmål om repræsentativitet, kompetence og styringsmæssige forhold. Engberg betegner fokuseringen på konsensus i kvarterløftstrategien som en "akilleshæl", idet der ikke er nogen udefrakommende uvildig instans, der kan skære igennem i tilfælde af konflikt mellem kvarter og kommune (Engberg et al., 2000, p.26). Konflikter kan derfor komme til at paralisere processen igennem længere tid.

## Lokalsamfundet som udgangspunkt for engagement?

Kvarterløft bygger ligesom mange andre europæiske og amerikanske byprojekter på et ideal om, at lokalsamfundet udgør et afsæt for borgernes engagement og deltagelse. Kvarterløftprocessen bliver beskrevet som en bottom-up strategi, hvilket uddybes således på det nationale kvarterløft sekretariats hjemmeside:

*"Perspektivet er, hvad man har kaldt "bottom-up". Heri indgår som nævnt, at de lokale oplevelser af kvarteret, samt ønsker og håb for kvarteret skal spille en vigtig rolle"*  
Kilde ([www.kvarterloeft.dk/nyt/nyheder/kravspecifikation/main.htm](http://www.kvarterloeft.dk/nyt/nyheder/kravspecifikation/main.htm), lokaliseret 23.10.2000)

Kvarterløftet blev af boligministeren lanceret overfor borgerne som mulighed for at få medbestemmelse på anvendelse af ressourcerne. Bottom-up - perspektivet ligger til grund for både den danske såvel som andre europæiske landes kvarterløft (lignende) projekter i problemramte byområder. Perspektivet bygger på nogle forestillinger om, hvorledes lokalområder i byer fungerer, og hvilken rolle de spiller i borgernes liv<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> I diskussionen af lokalområder har man ofte refereret til (Tönnies, 1964). Han hævdede, at lokalsamfundene og de nære relationer mellem dets beboere (*gemeinschaft*) i stigende grad blev afløst af mere upersonlige og anonyme relationer (*gesellschaft*) i takt med opløstringen af det industrielle samfund.

Fra forskerside (Pløger, 2002) kritiseres disse antagelser for at bygge på idealistiske og ukorrekte forestillinger, der ikke passer til (sen) moderne by-områder. Disse er i mange tilfælde karakteriseret ved meget løse sociale relationer, og ved at beboerne netop orienterer sig væk fra deres boligområder. Dette kan have skabt for store forventninger til borgernes engagement og til, i hvor høj grad man kan løse sociale problemer ved at styrke sociale netværk lokalt.

Kvarterløft bygger således videre på de seneste års opfattelser af lokalområdet som afsæt for beboernes engagement. Ifølge demokrati forskeren Lotte Jensen (1999) bygger kvarterløft på et ideal om "*community*", der forudsætter og tilstræber at "lokalområdet" er lig med "lokalsamfundet". I dette ideal, der er inspireret af de integrative demokratiteorier, antages det, at "*det fælles bedste*" kan udkrystalliseres i en ligeværdig dialog imellem forskellige aktører i lokalsamfundet. Kvarterløft betragtes som et plussums spil, hvor alle aktører får flere ressourcer fordi, der udløses flere, når man indgår i samarbejde og partnerskaber.

Denne forståelse skinner igennem i den måde, forprojektet til kvarterløftet var organiseret: offentlige møder og seminarer hvor de forskellige borgere har muligheder for at udfolde deres synspunkter i dialog med de lokale beboere og kommunen. Men Jensen (1999) fremhæver, at kvarterløftet lokalt medvirker til at skabe policyarenaer, hvor forskellige interesser mødes og brydes efter de logikker, der gør sig gældende for politik med konfrontationer, kompromiser, argumenter og koalitioner.

### **Demokrati og legitimitet i kvarterløftstrategien**

Af kravspecifikationerne til kvarterløft fremgår det, at der skal være et "*demokratisk potentiale*" i de udvalgte områder. Samtidig understreges det, at det er borgerne, der er eksperter på deres eget liv, og at de i højere grad skal have muligheder for at få indflydelse og tage ansvar for deres eget liv og lokalområde. Det fremgår ikke af de forskellige officielle dokumenter omkring kvarterløft: hvorvidt borgernes direkte deltagelse i konkrete processer anses som værende mere eller mindre demokratisk end det repræsentative demokrati, man har i kommunerne, eller de rettigheder man har under planlovens bestemmelser (Larsen 2001, p.6). Eller om ønsker omkring bottom-up og vægt på borgernes aktive deltagelse i processen skal begrundes ud fra et demokratiserings- eller effektiviseringsideal.

Flere af lederne fra de lokale kvarterløftsekretariater har på konferencer om kvarterløft (Vejle september 2002) fremhævet, at borgerdeltagelsen handler om at gøre beslutningerne mere effektive. Lederen af det nationale kvarterløftsekretariat Asger Munk fremhæver i en artikel i Byplan 2002, at kvarterløftindsatsen skal ses som et led i den offentlige sektors forsøg på at løse komplekse problemstillinger uden ekstra ressourcer. Det handler om at få mere ud af de ressourcer, der er til rådighed. Dette bygger på antagelser om, at borgerdeltagelsen medvirker til større ejerskab og ansvarsfølelse overfor de enkelte projekter.

---

Opfattelsen var, at lokalområdernes betydning havde udspillet sin rolle i det moderne samfund. Denne tilgang var fremherskende frem til 1970'erne og 80'erne (Andersen 2003), hvorefter der kom større fokus på betydningen af sociale relationer og netværk i lokalområder for den økonomiske og demokratiske udvikling på både lokalt og socialt plan (Amin & Thrift, 1994). I 1990'erne bliver begrebet om social kapital lanceret, hvilket betoner en genkomst for betydning af sociale relationer i lokal områderne (Putnam 1993).

Kvarterløftindsatsen kan siges at bygge på både et *integrativt* og et *aggregativt* demokrat-ideal. På den ene side kan kvarterløft med dets fokus på "det lokale" som udgangspunkt for deltagelsen siges at bygge på et *integrativt* demokrati-ideal. Heri antages det, at det er muligt at nå frem til en fælles vision og det fælles bedste for lokalområdet. Borgernes deltagelse forventes at medvirke til at opbygge sociale relationer og netværker i lokalområdet. På den anden side kan kvarterløftet også begrundes ud fra et aggregativt demokrati-ideal, nemlig at kvarterløft bør afspejle borgernes præferencer, og at de berørte borgere skal have mulighed for at få indflydelse på beslutningerne (Engberg et al. 2000, p.8)

I samarbejdsaftalen mellem Københavns kommune og det statslige sekretariat for kvarterløft er succes-kriterierne i flere af projekterne "*stor borgerdeltagelse og engagement*" (Københavns kommune 1998). Demokrati kan i sådanne tilfælde måles ud fra (øget) engagement og deltagelse, og gennem de (øgede) indflydelsesmuligheder på lokalområdet, som kvarterløft tilbyder. På den anden side anvendes argumenter om effektivitet, idet borgernes deltagelse (sandsynligvis) vil resultere i bedre beslutninger vedrørende lokalområdet, da *borgerne anses for at have de bedste forudsætninger for at identificere problemer og løsninger*, samt at denne vil fremme større ejerskab overfor projekter og bidrage til en større tilknytning til lokalområdet (Bang & Hoff, 2002, p.45).

Af Engberg's empiriske materiale i evalueringen om "Kommunernes erfaring med Kvarterløft" (Engberg et al., 2000, p.29) fremgår det, at flere af de interviewede forvaltere giver udtryk for, at kvarterløft er en succes ifald, borgerne har *deltaget aktivt* i processen, og deres forslag til projekter realiseres. Legitimiteten af de aktive borgeres beslutninger bygger på en forestilling om, at alle borgere har haft mulighed for indflydelse og for at deltage i processen. Dette perspektiv tages op i afhandlingens kapitel 7, hvor det belyses om de etablerede beslutningsfora opleves som åbne og inklusive for alle borgertyper. Legitimiteten af kvarterløft kan ifølge Engberg vurderes i forhold til fordele og ulemper ved "de aktives demokrati". Heri ligger, at det er op til borgerne at vælge om de vil deltage, men at beslutninger truffet hen over hovedet på utilfredse borgere ikke kan legitimeres, da ingen besidder mandat hertil (Engberg et al., 2000, p.29).

Engberg et al (2000) mener at kvarterløft strategien rummer et styringsparadoks:

*På den ene side legitimerer borgernes direkte deltagelse processen som udgangspunkt, hvis den er baseret på enighed. På den anden side er ulempen ved de aktives demokrati, at det kun er ganske få borgere, der involverer sig og træffer beslutninger for hele kvarteret (Engberg et al., 2000, p.29)*

Denne diskussion går igen i flere af de nyere plan - og demokratiteoretiske diskussioner, som blev beskrevet i kapitel 2 og 3. Det bliver nemlig svært for de offentlige myndigheder at gå imod en beslutning med henvisning til "den offentlige interesse", når en række borgere har deltaget aktivt, og alle i princippet har haft mulighed for at deltage. Det centrale spørgsmål i relation til sådanne processer er, hvorvidt det er de mest ressourcestærke borgere, der deltager, og om de handler ud fra særinteresser (Stoker & King, 1996,p.17).

Ifølge kritikerne af kommunikativ planlægningsteori kan man argumentere for, at et øget brug af netværk og partnerskaber i kvarterløft kan trække i en udemokratisk retning ved, at beslutningskompetencen i højere grad bliver uddelegeret til borgere, der deltager aktivt i processen, men ikke nødvendigvis er repræsentativt valgte aktører. Derudover vil det ikke altid være muligt at få offentlig aktindsigt og kontrol med forvaltningens dispositioner. Herved etableres ikke-repræsentative beslutningsfora med stor indflydelse, hvilket

kan være et problem, hvis disse fora opleves som lukkede for udefrakommende.

Engberg (2000, p.30) finder på baggrund af sine empiriske undersøgelser af kvarterløft, at forvaltningerne tenderer til at lukke sig om sig selv i relation til det politiske niveau og den bredere offentlighed, men åbner sig samtidig for en dialog med borgerne i længerevarende og gensidigt forpligtende samarbejdsrelationer. Netop dette perspektiv har fået Hoff og Bang (2003) til at fremhæve kvarterløftorganisationen i Kongens Enghave, hvor de lokale bydelspolitikere fremstod som formænd i de enkelte temagrupper, og hvor de gjorde meget ud af at diskutere de overordnede værdier og mål.

Kvarterløftenes demokratiske succes må altså måles i relation til hvilket demokrati-ideal der lægges til grund. Hoff og Bang (2002, p. 27-34) finder, at hvis kvarterløftet måles ud fra de demokratiske teorier, der er inspireret af de integrative demokrati-idealer, hvor deltagelse i lokale processer også handler om at udvikle demokratisk kompetence og færdigheder, så har kvarterløftet været en entydig succes. Men hvis det måles ud fra et mere normativt klassisk repræsentativt demokratiideal, mener de, at det er centralt at fokusere på spørgsmål om: repræsentativitet, inklusion og eksklusion, ejerskab overfor projekterne. På baggrund af deres empiriske analyser af kvarterløftprocessen i Kgs. Enghave og Holmbladsgade giver de udtryk for, at det trods ulemperne ved de aktives demokrati, er en fordel for det danske folkestyre, at der findes mennesker, der har energi og lyst til at engagere sig lokalt. Dels giver det borgerne bedre erfaringer med at have et medansvar i lokale beslutninger (hvilket bygger på et integrativt demokrati ideal), og medvirker til at opbygge social og politisk kapital.

## 5.6 Opsamling

Kvarterløft kan karakteriseres som et dansk eksempel på en kollaborativ planlægningsindsats. Man forsøger her at opstille institutionelle rammer, der kan fremme en inklusiv og ligeværdig dialog mellem berørte lokale aktører. Kvarterløft forsøger at mobilisere lokale ressourcer og netværk ved at etablere lokale *arenaer* for offentlige dialoger mellem lokale aktører, der giver borgerne anledning til at mødes og danne formelle og uformelle netværk. I dansk sammenhæng er kvarterløft udtryk for en ny måde, at foretage byfornyelse på, idet den bygger på en tværsektoriel og koordineret helhedsorienteret tilgang, hvor det offentliges indsatser på det sociale, erhvervsmæssige, fysiske og kulturelle områder koordineres. Hvor traditionel byfornyelse fokuserede på de fysiske bygningsmæssige forhold, handler kvarterløft om at forbedre hele kvarterer.

Et andet særkende for kvarterløft er, at den lægger vægt på at involvere de lokale kræfter tidligt i projektet ud fra forestillingen om, at det er borgerne der er eksperter på eget liv, og dem der ved hvilke problemer og muligheder, der er for projekter i kvarteret. Det er dog uklart i kvarterløftstrategien om, hvorvidt ønsket om at inddrage borgerne tidligt i processen sker ud fra et effektiviserings - eller demokratiseringsargument.

# Kapitel 6: Karakteristik af de deltagende borgere i kvarterløft

## 6.1 Kvarterløft – en konversation blandt eliter?

### Indledning

Formålet med dette kapitel er, at belyse hvad der **karaktetiserer** de aktivt deltagende borgere i kvarterløft.

I kapitel 2 og 3 fremgik det, at der i planlægnings - og demokratilitteraturen er meget forskellige perspektiver på borgerdeltagelsens betydning og relation til demokratiet. I de positive udlægninger anses deltagelsen at bidrage med demokratisk læring og som medvirkende til at forbedre kvaliteten af beslutningerne. I de negative udlægninger er der en frygt for, at processer med stor vægt på borgerdeltagelse vil favorisere de mest velargumenterede aktører og lokale magteliter.

Ifølge den kommunikative planlægningslitteratur er ethvert planlægningsinitiativ forbundet med mere eller mindre eksplicite værdisæt omkring borgernes rolle i beslutningsprocessen. Dette kommer bl.a. til udtryk ved et særligt sprogbrug, organisering af processen og en skelnen mellem, hvem der skal inddrages. Dermed kan de institutionelle rammer, som planlægningsprocesser foregår indenfor, mere eller mindre ubevidst komme til at opmuntre visse grupper og afskrække og endda forhindre deltagelse fra andre grupper (Hillier 1998) . De centrale spørgsmål i dette kapitel er:

*Hvad karakteriserer de deltagende og ikke deltagende borgere i kvarterløft i forhold til ressourcer? Hvorvidt varetager de særinteresser?*

For at karakterisere borgerne benyttes Bang og Hoff's (2002) typologi af borgere i kvarterløft, da de beskriver forskellige måder at deltage på blandt de involverede borgere. Disse borgerprofiler kombineres med de idealforestillinger om demokrati, som Jensen (1999) definerer som *bestyrelses-, deltagelses-, og supermarkedsdemokrati idealet*. Ressourcer til borgerdeltagelse defineres som: *vidensressourcer, relationelle (netværks) ressourcer og tid*. Spørgsmålet om særinteresser belyses ud fra folks *motivationer* for at deltage og deres *forventninger* til kvarterløftprocessen.

## 6.2 Karakteristik af deltagende borgere i kvarterløft

Når et kvarterløft igangsættes i et område, er der en række af de borgere der deltager, der i forvejen har baggrund i flere af de lokale netværk og foreninger, der eksisterer i området. Andre er ikke medlem af nogen forening og deltager på baggrund af interesser. Endelig er der en gruppe, der deltager i kraft af deres ansættelse i lokale institutioner.

Alle de informanter, der indgår i denne afhandling, er valgt ud fra et kriterium om, at de deltog aktivt i kvarterløftprocessen. Borgerne er i interviewene blevet spurgt om, hvilke erfaringer de har fra tidligere lokale projekter, og hvorledes de vil karakterisere deres aktive medborgere i kvarterløftprocessen. Sammenholdes dette med deres erfaringer med lokalt foreningsliv og deres motivation, kan de ifølge Bang & Hoff's (2002) typologisering af borgere i kvarterløft, beskrives som enten *ekspertaktivister* eller *hverdagsmagere*.

Generelt var der blandt de adspurgte enighed om, at det i høj grad var de *ressourcestærke* borgere, der deltog. Ressourcestærke blev i den forbindelse defineret ud fra: uddannelse, socialt overskud, erfaringer med lokalt arbejde og ikke mindst tid. Det empiriske materiale viser, at borgerne deltager i kvarterløftprocesserne ud fra meget forskellige motiver. Disse spiller sammen med, hvilke idealer om demokrati de handler ud fra, samt hvilke *organisatoriske erfaringer* og *viden* de har fra lignende projekter.

15 ud af de 17 borgere, der blev interviewet to eller flere gange, havde erfaringer fra tidligere lokalt foreningsarbejde. Heraf var 4 aktive i deres beboer- eller ejerforening, 2 var lokalpolitisk aktive og 2 havde været aktive i forbindelse med deres børns institutioner. De 7 øvrige havde erfaringer fra andet lokalt foreningsarbejde. Det var kun 2 ud af de 17, der ikke tidligere havde erfaring med lokalt foreningsarbejde.

### **Ekspertaktivister**

Blandt de interviewede borgere udgør en overvejende del, det der benævnes som *ekspertaktivister*. De er karakteriseret ved, at de igennem flere år har deltaget i lokale projekter i kvarteret. De deltager ofte i kvarterløftprocessen som valgte repræsentanter fra foreninger med bestyrelser og bagland. Ekspertaktivisterne er tit medlemmer af en eller flere foreninger, mest hyppigt en bolig- eller beboerforening, andre har været medlem af skolebestyrelser, menighedsråd, lokale kultur og idrætsforeninger. Fælles for dem er, at de har et stort engagement og er vant til at arbejde politisk.

I flere tilfælde har ekspertaktivisterne været aktive igennem flere år, og det er efterhånden gået hen og blevet en integreret del af deres livsstil. Et eksempel på dette er kvinden i følgende citat, der har været medlem af beboerforeningen i mange år.

*Det er nyt for mig, at der er nogen, der ikke vil være med i Beboerforeningen og Fællesudvalget. Et generationsskifte skal jo finde sted .... Nogen vil slås, andre vil ikke. Nogen vil kun slås for deres egen gade (Interviewperson 39, Randers, 1999).*

Udtalelsen "*nogen vil slås*" og andre vil kun slås for deres egen gade, går igen i flere af ekspertaktivisternes selvforståelse. Flere borgere, der på baggrund af deres mange års erfaring i lokalt, politisk foreningsarbejde kan betegnes som ekspertaktivister, giver udtryk for, at de kæmper for en "større sag", hvor kommunen ofte bliver set som modspiller fremfor medspiller. Denne kritiske holdning til kommunen er et forhold, der er med til at skabe afstand til flere af de nye og ofte yngre borgere, der ikke har samme og måske dårlige erfaringer fra tidligere processer.

Ekspertaktivisterne har igennem deres engagement i kvarteret igennem flere år opnået en række kompetencer til at begå sig i det politiske spil. I interviewene har flere givet udtryk for, at der kan opstå et skel mellem de meget aktive borgere, og de der ikke er medlem af foreninger eller har flere års erfaring med lokal deltagelse. Flere af de interviewede borgere hævder, at der er en forskel i de unge og ældres måde at deltage, og at det synes, som om de



taler et forskelligt sprog. I et gruppeinterview fra Randers uddyber en yngre og en ældre kvinde det således:

*Det er svært at få ordlyd. De gamle snakker meget politisk. Vi har hvert vores sprog. De gamle vil ligesom ikke høre på os (Interviewperson 31, Randers, 1998)*

*Vi er vokset op med politisk og organisatorisk arbejde. Og har smagt følelsen af at være med, sidde med magten. Vi glemmer at forholde os til de unges virkelighed (Interviewperson 32, Randers, 1998)*

Ovenstående lille dialog er illustrativ for forskellige måder at deltage på for hhv. ekspertaktivister og hverdagsmagere. En overvejende del af de borgere, der kan benævnes som ekspertaktivister, optræder i mange tilfælde strategisk og politisk. I denne proces kommer de til at overse, i dette tilfælde de unge, i andre tilfælde andre grupper uden samme referenceramme.

I gennemgangen af det empiriske materiale viser det sig, at betegnelsen *ekspertaktivist* er for bred en typologi. Undersøgelsen viser, at der inden for gruppen af ekspertaktivister er forskellige måder at deltage på, og at betegnelsen derfor må præciseres. Der kan skelnes mellem de, der deltager ud fra en *partipolitisk* tilgang og de, der deltager ud fra en *lokalpatriotisk* tilgang.

#### **Lokal partipolitisk tilgang**

En række af de interviewede borgere er lokale medlemmer af et politisk parti. Det er ikke altid, at de partipolitiske ekspertaktivister skifter med deres partimedlemskab. Medlemskabet af et politisk parti kan ses som en ressource, idet det bidrager med et netværk og kontakter til de besluttende instanser i byrådet. Ekspertaktivisterne fra forskellige politiske partier har i flere tilfælde vist sig at overføre nogle af de partipolitiske kontroverser og fjendebilleder til kvarterløftprocessen. Der er dog en tendens til, at de konfliktende politiske aktører længere hen i processen søger i mod fælles forståelser og kompromiser og trækker på samme hammel.

#### **Lokalpatriotisk tilgang**

I den lokalpatriotiske tilgang er det hensynet til eksempelvis boligen eller bydelen, der er afsættet for deltagelsen. Måden at deltage på er ofte græsrodspræget, forstået som at den er mere anarkistisk i modsætning til den politiske, der lægger mere vægt på procedure og høring af baglande. Selv om de lokalpatriotiske ekspertaktivister deltager som valgte repræsentanter, er der mange, der arbejder forholdsvis individualistisk ved at sætte en række projekter i gang og ved aktivt brug af netværk.

Sådanne ekspertaktivister bliver i nyere planlægningslitteratur beskrevet som "*City mammas/ neighbourhood fathers*" (Larsen, 1999). De har ofte igennem flere år og med succes været med til at igangsætte en række sociale projekter i deres kvarter samt været med til at finde finansieringsveje. De har ofte et stort netværk og har opbygget kompetencer, der sætter dem i stand til at handle både politisk og strategisk.

#### **Demokrati ideal**

Der synes at være en sammenhæng imellem den måde ekspertaktivisterne deltager og de idealer om demokrati, der ligger til grund for den bestyrelses-

demokratiske tilgang<sup>19</sup>. I undersøgelsen er der flere af de borgere, der er med i kvarterløftet som repræsentant for en forening, der giver udtryk for, at det kan være en svær balance at indgå i horisontale netværk med hurtige beslutninger, når de samtidig skal nå at konsultere deres respektive baglande. Dette har i mange tilfælde givet anledning til forskellige konflikter mellem borgere, der ønsker en hurtigere beslutningsproces, og de borgere der skal have deres baglande med på råd.

## Hverdagsmagere

Hverdagsmagerne karakteriseres ved, at de deltager i forhold til en given sag, og at de ikke er medlemmer af foreninger eller organisationer. De har derfor ikke baglande, der skal høres og heller ikke altid organisatorisk erfaring. I de gennemførte interview er der et flertal af ekspertaktivister og relativt få hverdagsmagere.

De informanter, der kan beskrives som hverdagsmagere, har primært været unge kvinder enkelte med børn andre under uddannelse. Deres begrundelser for at deltage er ofte meget konkrete og kan eksempelvis være ønsker om at forbedre deres børns skolevej eller at få tilført idrætsfaciliteter eller grønne arealer i kvarteret. En anden type begrundelser er, at deltagelsen er forbundet med deres faglige interesser, hvor kvarterløftprocessen bidrager med en mulighed for at få afprøvet deres viden og mulighed for at etablere faglige kontakter. Et eksempel på dette er kvinden i det følgende citat. Hun er arbejdsløs og deltager på åbent universitet i et kursus om økologi. Hun oplever det som lærerigt og spændende at deltage og forklarer begrundelsen for sin deltagelse således:

*For mig er det ren og skær egoisme, for at se hvad jeg kan bruge det til, om jeg kan bruge det til at få nogle kontakter, hvad der kan ske, og hvad kan der ikke ske, og hvad kan man lære af det (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

Ovenstående citat illustrerer et af de forhold, der har betydning for hverdagsmagerens deltagelse, nemlig at det skal være vedkommende, og at de deltager for deres egen interesses skyld.

Hverdagsmagerne adskiller sig fra ekspertaktivisterne på flere forskellige måder. Dels er udgangspunktet for deres deltagelse ofte formuleret ud fra deres individuelle behov, der enten kan være faglige eller fysiske, dels deltager de på en anden måde. Dette uddybes i det følgende citat med en yngre kvinde, der forklarer *hvordan* hun ønsker at deltage:

*Vi [en gruppe borgere o. 25-30 år, småbørnsforældre red.] vil lave en ny forening, en aktivitetsforening, evt. deltage i redaktion af kvarterløft-bladet mv. Vi planlægger at indkalde til et stormøde. Det skal bare være en aktivitetsklub, ikke en forening med vedtægter mv. (Interviewperson 31, Randers, 1998)*

Kvinden er et godt billede på hverdagsmagerens holdning til deltagelse ved bl.a. at tage afstand fra de mere traditionelle deltagelsesformer baseret på foreninger med hierarki og procedurer. Hun ønsker derimod at gøre noget her og nu, der er lystbetonet og som skaber resultater. Derfor lægger hun vægt på, at det skal være konkrete aktiviteter, der er omdrejningspunktet for deltagelsen.

<sup>19</sup> Bestyrelsesdemokrati idealet bygger på en aggregativ demokrati forestilling, hvor demokratiet ses som en styringsmekanisme til at sammenlægge interesser. De valgte repræsentanter har en delegeret kompetence til at udforme en politik på fællesskabets vegne. Se yderligere kapitel 3.

## Demokrati ideal

Hverdagsmagerne deltager ud fra en blanding mellem det deltagelses- og supermarkedsdemokratiske ideal<sup>20</sup>. Det kommer til udtryk ved, at deres motivation for at deltage i starten af processen har været et ønsket om at arbejde for en partikulær interesse. I flere tilfælde viser det sig, at hverdagsmagerne og ekspertaktivisternes forskellige opfattelser af demokrati og forventninger til processens forløb giver anledning til konflikter.

## Deltagelsen midtvejs i kvarterløftprocessen

Hvad sker der med deltagelsen over tid? Hvad karakteriserer de deltagere der stadig er med? Da de 17 borgere blev interviewet for anden gang var kvarterløftprocessen 2-3 år henne i forløbet, hvor projekterne befandt sig i implementeringsfasen. Borgerne blev i interviewene spurgt, om de stadig deltog i kvarterløftprocessen, samt hvordan de ville karakterisere de borgere, der stadig var aktive. Af de 17 adspurgte havde 4 trukket sig helt ud af processen. To på grund af frustration over forløbet og to fordi de følte, at de var ved at blive for gamle. 13 var stadig mere eller mindre aktive i processen. Flere deltog i reduceret grad ved at de indimellem fik løbende information om projekterne, som i mange tilfælde var ved at blive implementeret.

Stort set alle borgerne beskriver perioden efter kvarterplanens vedtagelse som karakteriseret ved en generel afmatning. Hvorimod perioden op til endelig udarbejdelse af kvarterplanen var præget af en kreativ og visionær fase med mange deltagende, hyppige gruppemøder, hvor der blev udviklet mange ideer, planer og drømme for kvarteret. Midtvejs i forløbet udtrykker de fleste borgere frustration over, at der er et stort frafald af borgere i kvarterløftprocessen, og at de kun er en forholdsvis lille gruppe af de oprindelige aktive, der endnu deltager. Mange fortæller, at de er kørt trætte, og enkelte oplever sig som *udbrændte*. Flere har oplevet, at de oprindelige grupper svinder gevaldigt ind. Der er flere eksempler på temagrupper på op til 20-40 medlemmer, der svinder ind til 4 til 6 medlemmer. Ofte er de tilbageværende lønnede ansatte eller frivillige fra organisationer.

En del af denne reduktion er naturlig nok, idet temagruppernes funktion i princippet afløses af arbejdsgrupper, der arbejder videre med de konkrete projekter, når disse skal igangsættes. Men mange af de interviewede borgere giver udtryk for et ønske om og en forventning til, at de skulle arbejde videre i en eller anden form. Flere giver udtryk for, at det med det ringe deltagertal er svært at komme med et både legitimt og fagligt input til processen i dette forløb.

Samtlige af de interviewede borgere i alle kvarterløftområderne har givet udtryk for, at det er svært at involvere nye borgere i den efterfølgende proces efter kvarterplanen. Repræsentanter fra lokale institutioner får derfor en stor betydning her midtvejs i processen. En foreningsrepræsentant, der ligeledes er ansat i en lokal institution, giver her sin oplevelse af kvarterløftprocessen midtvejs i forløbet:

*Hvis du ser kvarterløft som helhed, der oplever jeg rimeligt stort frafald, og meget få nye der er kommet til. Til gengæld er der en kerne, der arbejder meget solidt videre. Det er dem der enten er tossede nok til det, eller også har nogle specielle forudsætninger for at blive ved med at arbejde med sådan noget. (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000)*

<sup>20</sup> Det deltagelses-demokratiske ideal bygger på en integrativ demokratiforestilling, hvor borgernes præferencer udvikles indenfor fællesskabet. Indflydelse sker gennem deltagelse og udvikling af fælles forståelser. Det supermarkedsdemokratiske ideal bygger derimod på demokratiet som et forbrugsgode, hvor borgerne involverer sig i enkeltsager, mere som forbruger end deltager. Se endvidere kapitel 3.

Citatet illustrerer et forhold, som andre af de interviewede også kommer ind på, nemlig at det er nogle særligt ihærdige borgere, der stadig er med midtvejs i forløbet. Denne kerne bliver af de adspurgte borgere beskrevet som værende dem, der har erfaring med politisk eller foreningsarbejde, og for hvem det er en livsstil at deltage i lokalt arbejde. Det vil typisk være de, der tidligere er betegnet som ekspertaktivister. Dette stemmer overens med den tabel over aktive i hele forløbet af kvarterløftprojekterne, der blev præsenteret i kapitel 5. Af tabellen fremgår det, at det i de fleste kvarterløftområder er en meget lille procentdel af de lokale borgere, der er aktive i at planlægge og organisere projekter i hele forløbet.

### Lønnede ansatte

De lønnede ansatte er den tredje kategori af aktører, der spiller en central rolle i forhold som deltagere i kvarterløft. De er karakteriseret ved at være ansat i en af de lokale institutioner (skoler, fritidshjem) eller i privat forening eller organisation (KFUK/M, idrætsforening o.a.). Mange kommunale institutioner indgår som aktive medspillere i kvarterløftprocesserne.

I interviewene tegner der sig en henholdsvis *positiv* og *negativ* reaktion på de lønnede ansattes rolle i processen.

Den *positive* reaktion er, at de ansattes deltagelse i processen sikrer en kontinuitet. Dette har særlig stor betydning midtvejs i processen, hvor mange af de øvrige involverede borgere er faldet fra. Fordelen ved de institutionsansatte er, at de har tid, kontakter og kender til det sprogbrug, der gør det lettere at blive taget alvorligt i kommunen. En kvindelig beboer fra Randers, der siden hen har været ansat som formidler af kvarterløftet forklarer institutioners rolle således :

*Men på den anden side så er tiden jo heller ikke til, at folk er så helvedes frivillige og gør alt muligt for hinandens skyld. Så på den måde synes jeg personligt, det er godt at få nogle institutioner med ind, der måske er kontinuerlige. Og hvor folk er ansat professionelt til at klare nogle ting. De der institutioner kan jo sproget med embedsmænd. o.s.v. og kender embedsmændene i forvejen i forbindelse med ting, de laver i deres arbejde (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

En fordel ved at repræsentanterne fra institutionerne deltager beskrives som værende, at man ved hvad de står for, hvilket ikke altid er tilfældet med andre repræsentanter for beboerforeninger eller andre lokale interesseorganisationer. Kvinden fra førnævnte citat forklarer det således:

*Jeg synes ikke, de kører specielinteresser specielt meget. Altså det fede ved dem er, at man ved at de kører særinteresser, hvorimod den anden fraktion [borgerne og beboerforeningerne red. ], ved man ikke, hvad interesser de vil varetage. De siger, at de vil varetage beboernes, men de spørger dem ikke (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

De offentlige institutioner og private professionelle foreningers rolle har for mange af de interviewede en *positiv* effekt ved, at de sikre en kontinuitet og professionalisme i kvarterløftprocessen. Samtidig er det forbundet med et dilemma, da det kan give en ulighed imellem de ansatte og borgerne i forhold til ressourcer og tid.

Den *negative* reaktion er, at det ofte er uklart hvilken rolle repræsentanterne fra institutionerne har i processen. På den ene side repræsenterer de "offentlige interesser", på den anden side er de ofte dybt involverede i særinteresser og magtkampe. De ansatte deltager og er aktive i processen i deres arbejdstid og får dermed løn for at deltage, hvilket giver et modsætningsforhold til borgerne, der deltager i deres fritid.

De ansattes fremgangsmåde kan komme til at virke for dominerende overfor borgerne, og disse kan have svært ved at skelne institutionernes interesser fra kommunens. Flere af de interviewede mener, at der er en fare for, at kommunen og institutionerne laver en uheldig alliance, og eftersom de lønnede repræsentanter er ansat af kommunen, kan det risikere at give et sammenfald i interesser og dermed en begrænsning i deres handlemuligheder.

Der er flere tilfælde, hvor borgerne har oplevet, at de er blevet tromlet, og at institutionerne har kørt for hårdt frem med deres særinteresser. Et eksempel på dette stammer fra Randers, hvor der i den indledende prioriteringsfase var uoverensstemmelser mellem borgerne og en fløj domineret af lokale institutioner (en lilleskole, dag- og kunsthøjskole). Her bliver borgerne provokeret af repræsentanterne fra institutionerne, der fremlægger et meget professionelt og færdigt bearbejdet projekt på bordet. Beboerne mente, at den plan institutionsrepræsentanterne fremkom med i højere grad var et institutionsløft end et kvarterløft. Ovenstående eksempel er illustrativt for, hvad andre af de interviewede borgere kommer ind på. Nemlig at der meget let kan opstå et misforhold imellem "almindelige borgere" og institutionsrepræsentanternes videns- og tidsressourcer samt kendskab til embedsmændene og procedurer i den kommunale forvaltning.

Der er flere eksempler på, at de lønnede institutionsansatte har fremkommet med fagligt kompetente løsningsforslag på et givent projekt, men hvor borgerne føler sig "rendt over ende" eller oplever det som et "kup". Omvendt oplever de institutionsansatte, at deres intentioner indimellem bliver misforståede. Nogle af de ansatte mener, at der er tale om "kulturforskelle", mellem hvordan man arbejder som borgere og som ansat i en kommunal institution eller i det private erhvervsliv. I de to sidstnævnte tilfælde lægges der vægt på, at give et professionelt modspil og være en troværdig parter over for kommunen. Et eksempel på dette stammer fra Kolding, hvor forskellige lokale parter var uenige omkring lokalisering af et kvarterhus. En aktiv lokal kristelig forening (KFUM) havde interesse i at få et idrætshus i forbindelse med deres lokaler. I følgende to citater forklarer en repræsentant fra KFUM, deres baggrund for at gå ind i kvarterløftprocessen og borgernes reaktion på dette:

*Jo, da vi fik henvendelsen fra politisk side om at gå ind i arbejdet med kvarterløftet, for vi af sted med 240 kilometer i timen og fik lavet tegninger for 80.000 kr. Det var dels XX (lokalpolitiker fra SF, og fmd. teknisk udvalg), dels YY (lokal politiker fra venstre og fmd. socialudvalg?), der opfordrede os til at gå ind i arbejdet. Nu er huset nærmest blevet en hæmsko for os. Det har noget at gøre med, at der sidder nogen erhvervsfolk og foreningsfolk, som er vant til, at når der kommer en opgave, så går vi i gang med at løse den. Det har vi så gjort lidt for kvikt. Vi har, føler XX måske, glemmt at tage højde for, hvad det egentlig var beboerne ville. Det har vi så lært en utrolig masse af (Interviewperson 26, Kolding, 1999)*

*På det tredje møde i kvarterhusgruppen sagde KFUM, at man nu godt kunne pakke dagsordenen sammen, for nu havde de lavet en plan for det hele. De havde hyret en arkitekt for 100.000 kr. og havde lavet en plan for det hele, og vi kunne se og politikerne .... Og så syntes borgerne: hvor er vi nu henne? - og det gav noget modstand" (Interviewperson 21, Kolding, 1999).*

De to citater illustrerer to forskellige betragtninger over samme hændelse og viser nogle af de dilemmaer, der kan opstå når lokale beboere og private foreninger og erhverv skal samarbejde. Deres udgangspunkter er forskellige og, der kan let opstå mange misforståelser. De lønnede aktører kan handle hurtigt og på de præmisser, der skal til for at få indflydelse. Samtidig kan dette opleves som "tromlen hen over hovedet" på de menige borgere.

## 6.3 Ressourcer til deltagelse

For at kunne deltage i processer som kvarterløft er det nødvendigt at have forskellige ressourcer, som i det følgende belyses ved, at se på folks *videns-, relationelle og tidsmæssige ressourcer*.

*Videns ressourcer* defineres bredt, fra kendskab til hvordan man begår sig i det formelle system, eksempelvis beslutningsgange og procedurer i den kommunale sagsbehandling, og til at kende til taktik og forhandling i det politiske spil. *Relationelle ressourcer* handler om, hvilke netværk borgerne har adgang til. Der skelnes mellem *formelle* og *uformelle politiske* og *sociale netværk*, hvor forskellen er, at de politiske er kendetegnet ved, at mennesker beslutter sig til kollektivt at gøre noget sammen. Sociale netværk er relationer til eksempelvis venner, familie eller andre som man har uformelle forbindelser til<sup>21</sup>. *Tid* er en ressource som spiller en stor rolle, og som er asymmetrisk fordelt borgerne imellem og i særdeleshed i forhold til de lønnede ansatte i kvarterløftet.

### Vidensressourcer

Borgerne deltager med meget forskellige videns forudsætninger. Nogle har i kraft af deres uddannelser eller interesser en *faglig viden*, de kan benytte i forbindelse med konkrete projekter i kvarterløftet. Andre har en *politisk viden* og har indsigt i, hvorledes man skal begå sig for at få politisk opmærksomhed omkring et projekt. Borgernes viden kan være formel, det vil sige at den er ekspliciteret og typisk faglig, men den kan også være uformel, og dække over tavs viden og usagte koder, der kommer til udtryk i form af daglige rutiner og måder at begå sig på.

Af undersøgelsen fremgår det, at organisatoriske erfaringer gør det nemmere at deltage i både arbejdsgrupperne og det politiske spil omkring projekterne i kvarterløft. Organisatoriske erfaringer er eksempelvis kendskab til mødeprocedurer, at kunne skrive referater og tale blandt flere tilhørere. Halvdelen af de 17 borgere, der blev interviewet i flere omgange, havde tidligere erfaring fra lokalt foreningsarbejde og var aktive i den lokale styregruppe for kvarterløftene, udover de temagrupper de ellers var medlem af i kvarterløftprocessen.

Flere af de interviewede borgere giver udtryk for, at de der har størst mulighed for at blive talsmænd for temagrupperne eller for at være med i styregrupperne, er dem der er mest veltalende, evner at læse større mængder tekst, og som har tid og tålmodighed. En af de der betegnes som ekspertaktivister uddyber det således:

*De, der er aktive i dag, er de, der tør åbne munden og har en enorm tålmodighedstærskel, og det er de, der kan læse meget, og de der nok kan synes et papir ser uinteressant ud, men som kan se at indholdet kan være interessant. Det er klart at dem, der er hamrende aktive og rimelige velformulerede, det er dem, der får posterne som talsmænd. Men det er... men alle tør sige noget i grupperne. Derved får de marginaliserede mulighed for at sige noget i grupperne. Jo mere aktiv man er, jo mere forberedt og deltagende man er, jo mere taktisk man er, jo mere får man at skulle have sagt. Og taktisk er det der med, at kunne sige de rigtige ting på den rigtige måde, det rigtige sted ikk? (Interviewperson 21, Kolding, 1999)*

Det er specielt ekspertaktivisterne, der ved deres deltagelse i foreninger og netværk, igennem tiden har opbygget politisk kompetence. De formår dermed i højere grad at få indflydelse, ved at kunne sige "*de rigtige ting*" på de

<sup>21</sup> Differentieringen af netværk er bl.a. sket på baggrund af diskussioner med Karina Sehested 2003.

"*rigtige steder*" i "*rette tid*". Kompetencer som evne til at formulere sig mundtlig såvel som skriftligt, samt kendskab til det politiske spil herunder netværk og ikke mindst tid til at deltage, synes således at være en fordel for at kunne få indflydelse i kvarterløftprocessen.

### **Tålmodighed og stædighed**

Det kræver særlige ressourcer at være med i langvarige planlægningsprocesser, dette kommer specielt til udtryk i de interview, der er foretaget midtvejs i forløbet. De kvalifikationer, der nævnes i interviewene som nødvendige for at kunne deltage i længerevarende planlægningsforløb, spænder fra at man skal være både *stædig*, *sej*, *visionær* og *tålmodig*. I de følgende to citater beskriver nogle af de interviewede, hvad der karakteriserer de borgere, der stadig deltager i kvarterløftprocessen tre år henne i forløbet:

*Jeg vil sige, at det på nuværende tidspunkt er nogle af de mere seje, der kan se værdierne, visionerne og mulighederne i det, og så med støtte af nogen professionelle folk, så har de fået dannet nogle netværk, som man kan sige, at de holder godt gang i. (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000)*

*Jeg tror, at dem der er tilbage, der vil jeg sige, det er nok Koldings stædigste indbyggere, vil jeg tro sådan cirka. Det kræver en meget stor portion stædighed at være med stadigvæk. Og det kræver en meget stor portion mod, at tro at det stadigvæk kan lade sig gøre. En form for naivitet vil jeg næsten kalde det. Det er hårdt arbejde at være med endnu, fordi vi er så få.! Dem der er blevet tilbage er den seje hårde kerne på godt et halvt hundrede stykker. Men vi er, det gælder også mig selv, vant til det politiske system. Det kræver eddermame tålmodighed! (Interviewperson 21, Kolding, 1999)*

De længerevarende planlægningsforløb får mange til at falde fra. De tilbageværende er ofte dem, der forud har eller undervejs har fået dannet netværk. Det er typisk ekspertaktivisterne, for hvem det er en integreret del af deres liv at deltage i den form for projekter. Derudover er der enkelte af hverdagsmagerne, der arbejder for konkrete projekter i kvarteret, og for hvem deltagelsen har udviklet sig til et socialt projektorienteret netværk.

Andre forbinder deres deltagelse med et fagligt engagement og giver udtryk for, at det kræver kvalifikationer som *stædighed*, *naivitet* og *en form for egoisme* at være med i så lange forløb. Flere af de interviewede kommer ind på, at hvis man ikke har en egeninteresse, eller oplever at man får noget konkret ud af at deltage, holder de fleste op. Derfor giver de udtryk for, at man må være en smule egoistisk og måske lidt naiv for at være vedholdende aktiv i kvarterløftprocessen. I kapitel 8 beskrives, hvad borgerne oplever, de får ud af at deltage i processen, og hvilke grunde der er med til at folk vælger at vedblive aktive.

### **Relationelle ressourcer**

Relationelle ressourcer kan beskrives som netværk, hvorigennem aktørerne kan opnå adgang til materielle ressourcer, viden og magt. Nogle netværk bliver formelt inddraget i beslutningsprocessen, hvorimod andre er uformelle og fungerer mere ad hoc. Netværkene kan beskrives som en kompleksitet af sociale relationer, hvorigennem der flyder energi (Hillier 2000). Aktørerne kan anvende disse netværk i og udenfor den formelle planlægningsproces i deres bestræbelser efter specifikke goder til sig selv eller deres baglande. Netværk er med til at skabe institutionel kapital og rummer de kollektive evner, som aktørernes relationer og alliancer udgør i konkrete kontekster. I kapitel 2 og 3 fremgik det, at et af de centrale spørgsmål i forskningslitteraturen

er, hvorvidt ulighed mellem aktører og disses evne til at påvirke politik kan relateres til socioøkonomiske forskelle og adgang til politiske netværk.

I det følgende vil de interviewede borgeres adgang til netværk blive beskrevet ud fra temaerne *netværk som en ressource* og *netværk som en barriere*. Denne opdeling er opstået udfra det empiriske materiale, hvoraf det fremgår, at netværksbegrebet både kan forbindes med noget positivt og noget negativt. Denne diskussion kan relateres lidt til netværkslitteraturen, hvor et af hovedtemaerne er netværkenes ekskluderende og inkluderende effekt (Rhodes, 1997). Når borgerne beskriver egne oplevelser med at være i sociale relationer, der bidrager med en række kontaktflader og vidensressourcer betragtes netværk som en ressource. Men netværkene bliver også betragtet som en barriere, når der refereres til andre deltagende i andre netværk, som de ikke er med i og som opleves som lukkede og ekskluderende. I afsnit 6.4, der omhandler borgernes opfattelser af sig selv, beskrives dette forhold nøjere.

### **Netværk som en ressource**

Når kvarterløftprojekterne igangsættes i et område, er der som tidligere beskrevet en række etablerede netværk, der har en forhistorie med samarbejdsrelationer med kommunen. I undersøgelsen viser det sig, at både de interviewede borgere såvel som planlæggere er meget opmærksomme på, hvilken rolle de lokale netværk skal spille i processen. Udfordringen er at inddrage dem på en sådan måde, at gamle roller og fordomme imellem dem ikke overføres i de nye projekter, og således at visse grupper ikke kommer til at få monopol på deltagelsen, men at netværkene også virker åbne fra andre interesserede.

Netværk bidrager i borgernes *positive udlægning* med at give kontakter og kompetencer. Det er specielt ekspertaktivisterne, der har opbygget netværk igennem længere tids deltagelse. Netværkene kan benyttes til at skabe politisk opmærksomhed og fremme en given sag. En ekspertaktivist uddyber det her:

*Det er en fordel, at man er en del af nogle netværk. Den metode kvarterløft er, når det er godt er, at det engagerer folk og danner netværk. Hvis man har gjort sådan noget, som jeg har i mange år, så har man en kreds af folk, der tænker sådan. Så kan man kvalificere det. Det er nærmest en virksomhedskultur, fordi den kan matche den traditionelle, og den kan agere hurtigere, eller lige så hurtigt som den. Det betyder, at man står som en kvalificeret og ligeværdig partner, og det er det, som jeg er blevet utroligt meget bedre til.*

*Eksempelvis hvis der er en embedsmand, der har et kommunikationsbrist så tilbyder jeg mig, jeg har jo det her netværk, med politikere og mange andre. Så spørger jeg : "Kan du bruge det, at jeg ringer. Kan du bruge, at jeg bruger det, som jeg kan?". Og det siger de nogen gange ja og nogen gange nej til. Efter vi har lært hinanden at kende, har de lært, at det ikke er så farligt (Interviewperson 39, Randers, 2000).*

Citatet er illustrativt i forhold til den måde flere af ekspertaktivisterne arbejder på. De lægger vægt på, at kunne "*matche den traditionelle*", hvilket hentyder til, at kunne kommunikere med kommunen i et professionelt sprog. Flere af dem er meget bevidst om at bruge deres netværk, hvilket medvirker til, at de bliver opfattet som "*kvalificerede og ligeværdige partnere*" i mange sammenhænge.

Der er flere eksempler på, at ekspertaktivisterne har benyttet deres netværk og kontakter til at skabe politisk opmærksomhed omkring en given sag. De gør det på forskellige måder, enten ved at kontakte deres politiske bagland i



byrådene eller ved at gå direkte til pressen. En eksempel på dette stammer fra Kolding, hvor en ekspertaktivist mente at der var alt for lidt politisk opmærksomhed omkring et projekt. Han valgte derfor at benytte sine kontakter til pressen, således at der kom fokus i offentligheden på sagen. Han gik dermed uden om de vante beslutningsprocedurer for at få opmærksomhed på projektet. Embedsmændene oplevede det som illoyalt, at de ikke blev konsulteret. Men resultatet var ifølge den interviewede ekspertaktivist, at der blev skabt politisk bevågenhed omkring sagen. Et andet eksempel stammer fra Randers, hvor en ekspertaktivist benyttede sine kontakter til politikerne i byrådet, for dels at skabe opmærksomhed på en sag omkring kvarterløft, dels fordi hun ikke følte at de lokale embedsmænd var lydøre. Embedsmændene i det lokale kvarterløft sekretariat oplevede det som "urent trav" og følte sig forbigående og kritiserede.

Ekspertaktivisterne synes i højere grad at være i stand til at benytte de uformelle veje til at få indflydelse, fremfor andre aktører der ikke har samme netværksrelationer. Netværkene bliver for ekspertaktivisterne en ressource, de kan trække på for at fremme politisk opmærksomhed omkring en sag. De borgere, der ikke har samme adgang til netværk eller erfaring med direkte at deltage i beslutningsprocesser, har en tendens til sammen med de involverede forvaltere at lægge vægt på de formelle indflydelsesveje og anser uformelle netværk og lobbyisme som en form for "gåen bag ryggen". Eksemplerne viser, at det er lettere at komme igennem til kommunen og kvarterløftsekretariatet, hvis man evner at tale "et professionelt sprog". Derfor vil de borgere, der har disse kompetencer, alt andet lige have større muligheder for at komme igennem med deres synspunkter, fremfor dem der ikke har den.

#### **Netværk som en barriere**

Af det empiriske materiale fremgår det, at borgerne opfatter en del af de netværk, de ikke selv deltager i som lukkede og indspiste. Netværk kan derfor virke som en barriere i forhold til at involvere nye borgere. I forskningslitteraturen beskrives *åbenhed versus lukkethed* som et af styringsdilemmaerne ved netværksstyring. For at sikre et tæt samarbejde bliver aktørerne i netværkene på et tidspunkt nødt til at etablere en form for lukkethed. Denne lukkethed kan risikere at forhindre rekruttering af nye deltagere (Andersen 2002, p.12). Denne problematik er forvaltere og politikere opmærksom på i praksis. Forvalterne har i de forskellige kvarterløft været meget opmærksomme på, at man i opstartsfasen skulle tage højde for, at stærke lokale aktørgrupper i kvarteret ikke skulle komme til at "sætte" sig på og dominere kvarterløftet. Frygten var, at kvarterløftet af de andre borgere skulle blive associeret med de pågældende etablerede aktører og dermed virke ekskluderende for udefrakommende.

I interviewene er der flere, der giver udtryk for, at der er mange af de sædvanlige "tordenskjoldssoldater", hvorved der menes personer, der altid deltager. Ofte kender de lokale ekspertaktivister hinanden igennem andre samarbejdsrelationer og har udviklet et særligt sprogbrug og kodeks for samarbejde. Både forvalterne såvel som borgerne udtaler, at det er et problem, at der både er mange klikker og fordomme blandt de lokale etablerede netværk. Denne problematik illustreres i de følgende to citater fra henholdsvis en borger og en planlægger:

*Klikerne gør det svært for nye aktive at komme ind i arbejdet. De aktive skal bære nogle nye ind (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 1999).*

*Der er et hierarki internt i Ålborg Ø. Nogen vejer tungere end andre, nogen er bedre til at tale end andre (Interviewperson 46, Ålborg Øst, 1999).*

I citaterne belyses aktørernes interne kontroverser og konkurrence om ressourcer, der kan komme til at fylde så meget, at det kan være meget svært at etablere nye samarbejdsrelationer med udefra kommende borgere. Dette dilemma betegner et central problem nemlig, at igangsætning af nye projekter altid vil indgå i sammenhænge med en forudgående historik. Det kan være svært at starte helt på en frisk, da mange af de etablerede aktører er ildsjæle med mange års erfaring og lokalt kendskab. Disse er vigtige nøglepersoner i det lokale engagement, men deres tilstedeværelse betyder også, at det kan være svært at appellere til nye og andre målgrupper. Dette fører videre i en generel diskussion af lokale elitors rolle som en ressource eller hæmsko for demokratiet, der er omtalt i kapitel 3.

Konkrete eksempler på ovenstående problem er primært forekommet i Ålborg og Avedøre, der er kendetegnet ved en stor andel af almennyttige lejeboliger. Her spiller de lokale beboerforeninger en central rolle i etableringen af en lang række sociale og fysiske projekter i kvarteret. I Avedøre frygtede kommunen, at den etablerede foreningskultur omkring beboerforeningerne ville skræmme nye borgere væk, og dermed kunne risikere at virke som en stopklods for nye projekter og samarbejdsrelationer (Engberg et al., 2000, p.62). Dette forhold illustreres i følgende citat, hvor en borger beskriver sine oplevelser med en gruppe aktive beboerdemokrater:

*De der mennesker, som jeg nogen gange ikke taler så pænt om, selvom jeg anerkender, at de er dygtige, så lukker de jo af, fordi de vil gerne have magten fortsat, for det er jo dem, der har lavet byen. Og de lukker jo ikke nogen ind. Jov de lukker en masse medløbere ind, hvis jeg må kalde dem det, som de kan spille "bon" med som det passer dem. Så det er jo egentligt lidt ...og det er det, jeg synes er så sørgeligt for i virkeligheden er det rent politisk. Ikke så meget der skiller metoderne. Andet er måden man gør det på, så er man skide hamrende bange for tænk, hvis man fik nogen ind der kunne noget! Så kan man jo ikke styre dem (Interviewperson 2, Avedøre).*

Flere af de interviewede giver udtryk for, at de lokale beboerrepræsentanter fra de almennyttige boligforeninger og i andre tilfælde repræsentanter fra lokale boligforeninger udgør nogle magtfulde netværk i lokalområderne. I visse tilfælde kommer de aktive til direkte at virke ekskluderende. Der gives forskellige forklaringer på, hvorfor netværkene kan opleves som lukkede. Nogle mener, at det handler om uvillighed til at afgive magt og kompetence. Andre at det handler om, at man er blevet vant til en særlig omgangstone og sprogbrug, der kan virke skræmmende for nye. Og endelig er en tredje type forklaring, at det for nogle er en del af en livsstil at deltage, hvor der opfyldes nogle sociale behov. Problemet ved dette forhold beskrives af en af de interviewede borgere således:

*Det er, fordi du lige præcis får den der indspisthed, der gør det svært for nye folk at komme ind, for eksempel i Kvarterscenterets cirkler, for der sidder en gruppe som kender hinanden og slår hinanden på skulderen, og får en lille øl, og hvad det nu kan være. Og så er det svært at komme tumlende ind i det (Interviewperson 30, Nord Vest, 2000).*

Disse problematikker beskriver nogle af de centrale dilemmaer omkring projekter i netværk. På den ene side er de formelle netværksprocesser som eksempelvis tema- og arbejdsgrupperne i kvarterløft åbne, hvilket er en præmis for at være demokratisk legitime. På den anden side bliver de nødt til at lukke sig for at kunne have fremdrift og skabe resultater, og de kan derfor af flere grunde opleves som ekskluderende for nye. Dette aspekt uddybes i kapitel 7.

## Tid

Tid er en tredje og meget vigtig ressourceforudsætning for at deltage. I den empiriske undersøgelse er der ikke blevet spurgt direkte til folks alder, men der findes mange kommentarer omkring hvem, der har tid til at deltage. Her er der især to forhold der har indflydelse på, om man har tid til at deltage eller ej. Det ene forhold er den erhvervsmæssige tilknytning, er man arbejdsløs eller pensionist, er tid i højere grad en aktiv ressource. Det andet forhold er alderen, hvor oplevelsen blandt de interviewede borgere typisk har været, at det er svært at engagere unge eller folk med små børn. Ud af de 17 borgere, der udgør afhandlingens primære kilder, var 10 i arbejde, 3 på pension, 2 studerende og 2 arbejdsløse.

Et forhold, der nævnes af flere af borgerne er, at projekternes organisationsform har stor indflydelse på, hvem der har mulighed for at deltage. Er der mange weekend- eller aftenmøder, kan det være sværere at få ældre, der ikke kan lide at skulle ud om aftenen, eller enlige med børn med i processen. Dette uddybes bl.a. i følgende to citater:

*Grunden til at vi har haft kræfterne, til at deltage er fordi, at vi ikke har nogen små børn. Det er en af de ting jeg, har prøvet at fortælle dem der ude, at ofte når vi har haft konferencer også bydelskonference på LO højskolen, at når de lægger det udenbys og tager fredag, lørdag og søndag, så fravælger de alle de unge. (Interviewperson 19, Kgs. Enghave, 2000).*

*Den aldersgruppe der ikke er så mange af, og det er lige præcis min, altså den der først i 30'erne og først i 40'erne, den der aldersgruppe med små børn. Dem er der ikke mange af repræsenteret. Man skal have teenage-børn, før man begynder at komme igen. Dem med fuldtidsarbejde og børn dem ser vi ikke mange af (Interviewperson 34, Randers, 2000)*

De to citater viser, at folks engagement i lokalt arbejde kan være afhængigt af, hvilken livsfase man befinder sig i. Folk med mindre børn, har ikke tiden eller overskuddet til at deltage, når hverdagen er fyldt op med gøremål. Dilemmaet er, at møderne må ligge når folk har fri, hvilket typisk er om aftenen eller i fritiden.

Ikke alle er enige i, at børnefamilier ikke har tid til at deltage. Enkelte giver udtryk for, at det er et spørgsmål om at prioriterer sin tid, og der ikke behøver at være en modsætning mellem at deltage, og det at have små børn. En af de interviewede borgere beskriver det som et spørgsmål om temperament:

*Man har tid til det man vil, også selvom man har børn. Det er kun et spørgsmål om prioritering, ikke spor andet. Fordi vi andre har også noget at se til, men derfor kan vi godt komme med alligevel. Fordi det kan jo også give noget ! Børnene har også lært nogen at kende heroppe den vej igennem, og der er nogen andre vi kan hilse på i området. Så det har jo også haft nogle fordele. Så det er lidt den. Folk de har nok i sig selv, de tænker ikke over.. (Interviewperson 23, Kolding, 1999)*

I ovenstående citat kommer kvinden ind på, hvad flere nævner som de positive sider ved at deltage, så som at få opbygget sociale relationer og større lokalidentitet, ved at man hilser på flere i området. Det kan tænkes, at deltagelse for den pågældende kvinde er forbundet med en livsstil, og at hun derfor finder plads i sin hverdag til at prioritere den slags projekter. Andre vælger bevidst deltagelse fra ud fra hensyn til familie og prioritering af andre forhold.

Menneskers aktive fravalg af deltagelse blev i kapitel 3 beskrevet som en demokratisk rettighed. Denne tilgang bygger bl.a. på en aggregativ forståelse af demokrati, hvor man har tillid til, at de valgte repræsentanter varetager ens interesser. Kvinden i ovenstående citat deltager ud fra en mere integrativ

forståelse, hvori processen for deltagelsen i sig selv har betydning, idet den udvikler sociale relationer og fællesforståelser. Som tidligere nævnt er der flere, der kombinerer deres deltagelse med deres faglige interesser. Deltagelsen kan på denne måde medvirke til at forøge deres kvalifikationer og kontaktflader, hvilket måske gør det lettere for dem at finde tiden til at deltage.

## 6.4 Selvopfattelser og fordomme om "de andre"

I det følgende beskrives en række forskellige udsagn, som borgerne i undersøgelsen benyttede, når de talte om sig selv og deres egen deltagelse, og når de talte om andres deltagelse. I analysen af interviewene sprang det i øjnene, at borgerne specielt i de indledende interviews beskrev enkelte og grupper af de andre aktive i kvarterløftet som "*mødemenneskene*", "*superaktivisterne*", "*den hårde kerne*", og "*Tordenskjolds soldater*" og betragtede dem med en vis mistro. Dette bunder bl.a. i, at flere af de interviewede borgere selv i gennem en årrække har været aktive i kvarteret, og dermed i nogen grad har mødt, samarbejdet eller rivaliseret med disse om ressourcer.

De interviewede borgere var, som tidligere nævnt, udvalgt på baggrund af kriteriet om, at de var aktive deltagere i begyndelsen af kvarterløft processen. Deraf må man antage, at de interviewede selv udgør den kategori, de i interviewene betegner som "*de ressourcestærke*". Det var påfaldende, at når de beskriver deres eget engagement i kvarterløftet, taler de om at være "*ildsjæle*", der ikke kan lade være med at engagere sig eller som kæmper for en større sag. Interviewundersøgelsen fremviser dermed et tvetydigt forhold, idet mange af de aktive borgere i kvarterløft positivt ser sig selv som ildsjæle, men negativt betragter flere af de andre aktive som superaktivister og Tordenskjolds soldater.

### Beskrivelser af eget engagement

I kapitel 2 blev begrebet om politisk identitet beskrevet (Bang et al., 2000). Her fremgik det, at identitetsbegrebet kan beskrives som summen af den rolle man indtager, og måden man udfylder den på. Identiteten er det billede, vi har af os selv. Dette har betydning for, om vi beslutter os for at handle og måden vi handler på.

På grund af den måde det empiriske materiale er indsamlet, har det ikke været muligt at gå dybere ind i en analyse af de deltagende borgeres "identitet". Den fremkommer af omveje igennem borgernes udtalelser om deres engagement i kvarterløftprocessen. Eksempelvis i deres beskrivelser af hvad der motiverer dem til at handle, og hvilke forventninger de har til processen. I borgerinterviewene begrundede de fleste deres motivation for at deltage ud fra positive termer. Flere beskriver sig som værende *ildsjæle*, der brænder for et projekt, de "*ikke kan lade være*" med at involvere sig i, og hvor de kan drage fordele af netværk og erfaringer med lokal proces og foreningsarbejde. De beskriver sig som engagerede mennesker, der gerne vil sætte deres "*fingeraftryk på*" processen.

Andre beskriver deres deltagelse ud fra termer som, at det er en temperamentssag, og et spørgsmål om man vil finde sig i at andre bestemmer over en eller ej. En af de interviewede borgere beskriver det således:

*Jamen hvis man ikke kan finde sig i de ting, som bliver besluttet, så må man deltage. Og hvis man ikke gider at deltage, så må man finde sig i, det som det bliver. (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000)*

Ovenstående citat illustrerer en af de centrale diskussioner i demokratiteoriene. Kvinden i ovenstående eksempel taler ud fra et "deltagelses demokratiske ideal". Flere af de interviewede begrundede deres deltagelse med, at de ønsker de bedste forhold for sig selv og deres omgivelser, og mener at hvis man vil have indflydelse, må man selv gøre en indsats.

Enkelte af de interviewede er opmærksomme på, at deres egen rolle som aktive også kan være problematisk i forhold til nye udefrakommende. En kvinde i Avedøre fortæller:

*Vi der bliver kaldt gamle ildsjæle, vi skræmmer også nogen væk! (Interviewperson 2, 1998, Avedøre)*

At brænde for en sag, at deltage i lokale processer ud fra et ønske om at gøre en forskel i sit kvarter, og skabe resultater uden at komme til at virke hverken tromlende eller ekskluderende for nye, er ofte en svær balance for mange af de aktive borgere, der deltager i kvarterløft.

### **Beskrivelser af de andres engagement**

Borgerinterviewene kommer på forskellig måde ind på, hvad der karakteriserer de aktive. Nogle mener, at dele af de aktive er *magtmennesker*, der ikke ønsker at lukke andre borgere ind i beslutningsprocessen. I det følgende citat illustreres forskellige egenskaber ved de aktive "andre":

*Det bliver nemt Tordenskjolds soldater! Det bliver jo Børge, der lige er gået på pension, og som ikke kan holde ud at sidde hjemme ved konen, og så er det skønt for ham, at han kan åbne sin kalender, og der er møde hver eneste dag, og der er kaffe og kage til. Og egentligt har han ikke noget visionært han vil sige, han vil bare væk hjemmefra. Den type er der også en del af, men de er ikke så dominerende. Men der er altid nogen, der skal pleje sit ego. (Interview person 33, Randers, 2000)*

For nogle borgere bliver det således en livsstil at deltage i lokale processer. Deltagelsen sker ikke fordi, at man brænder for en sag, men i højere grad for at få et socialt samvær. I borgerinterviewene er der flere af hverdagsmagerne, der udtrykker frustration over denne problematik.

*Jeg sagde, hvad hvis vi ikke får pengene? [til en bus. Red]. Så kan vi da tage toget. Men det kunne man ikke. Og så er det jeg siger: "Altså hvorfor sidder folk der? Altså er det fordi, at man skal på gratis udflugt? (Interviewperson nr. 19, Kgs. Enghave, 2000).*

De involverede borgeres forskellige indstillinger til at deltage kan nemt støde sammen og give anledning til forskellige forventninger til processens forløb. Typisk deltager hverdagsmagerne ud fra konkrete ønsker om at forbedre et specifikt forhold, hvor andre deltager ud fra begrundelser omkring det sociale samvær. En anden type beskrivelser af de aktive "andre" er, at de fremstår som en lukket kreds, der deltager fordi det er en livsstil, men også fordi de har særlige interesser at fremme. En repræsentant for en af de kommunale institutioner og aktiv i kvarterløft beskriver dem således:

*Det er jo så folk, der enten..., altså typisk er der en, der sidder i lokal rådet, sidder i ældrerådet, sidder med besøgsven, formand for aktive kvinder i nordvest osv. Det er jo folk, der går igen i alle de her sammenhænge. Der er en kerne af den her type mennesker i NV. Men du kommer ikke langt nok ud. Du får ikke menige borgere med ret nemt. Nogen bliver jo lidt pampert, hvor man kan sige, at det er mere egne interesser, end det er bredden. Hvis du har været med i årevis, så glemmer du måske dit bagland lidt. Det lyder hårdt! (Interviewperson 30, Nord Vest 2000)*

I det citat henvises til de aktive omkring bestyrelsen af et kvartershus. Flere af de interviewede borgere såvel som forvaltere udtrykker frygt for, at de aktive borgere, der er de samme gengangere, samlet set kan komme til at virke som en lukket og ekskluderende gruppe. Frygten for at "de andre" kan virke tromlende eller ekskluderende er altså gensidig mellem de institutionsansatte og menige borgere. Temaet er her, hvad der motiverer folks deltagelse. Borgerdeltagelses processer kan i høj grad drage fordel af, at der er mennesker, der har tiden som en ressource. Men hvis deltagelsen for mange handler om "*at pleje sit ego*", at varetage kæpheste og særinteresser, er der flere der giver udtryk for, at det kan være problematisk, hvis disse udgør størstedelen af de aktive deltagere.

Spørgsmålet om, hvorvidt "de aktives" rolle er en ressource eller problem for det lokale demokrati, vender mange af de interviewede tilbage til. Flere af de interviewede borgere udtrykker bekymring over, at det er "*Tordenskjoldssoldater der ofte går forrest*" i mange af projektgrupperne, og flere finder, at der er lidt for mange "*mødemennesker*". I borgerinterviewene bliver der således påpeget flere problemer ved, at det er den samme gruppe mennesker, der går igen. Det ene er de tilfælde hvor aktive borgere, der ikke har noget repræsentativt bagland tilegner sig indflydelse og udfylder den ved at varetage særinteresser. Det andet problem er, som det er nævnt flere gange i dette kapitel, risikoen for at de lokale netværk kommer til at skræmme nye borgere væk, fordi de virker for indspiste og lukkede.

## 6.5 Begrundelser for engagement

I det følgende beskrives, hvilke forhold der motiverer borgerne i deres engagement i kvarterløft. Motivation og forventninger til processen er begge forhold, der er med til at afgøre, om borgerne deltager eller ej. Af borgerinterviewene fremgår det, at motiverne for at deltage i kvarterløft varierer fra ønsker om fysiske og sociale forbedringer på et mere personligt niveau til et mere generelt samfundsniveau.

### Personligt niveau

I den følgende gennemgang er der valgt forskellige tematiske motiver, der kom frem fra det empiriske materiale. Personlige begrundelser for deltagelse er ønsker om alt fra konkrete og fysiske forbedringer, til forhåbninger om at få en større indflydelse i sit lokalområde og indignation over omverdens negative blik på kvarteret.

### Konkrete interesser

I afsnit 6.2 blev det beskrevet, at hverdagsmagerne typisk har en konkret interesse som udgangspunkt for deres deltagelse. Men ekspertaktivisterne kan lige så vel have personlig motivation, men i og med at de oftest deltager som repræsentanter fra en forening eller organisation, skal de medvirke til at varetage deres medlemmers interesser.

De interviewede borgere giver på kryds af kategorierne en række forskellige personlige begrundelser for deres engagement. En række eksempler som nævnes, er ønsker om at reducere trafikken ved børnenes skolevej, eller hvor de bor. Andre vil arbejde for, at der kommer et "kvartershus" med væresteder og idrætsfaciliteter, som de mener, der er behov for i kvarteret. Et

eksempel på personlige begrundelser ud fra en konkret interesse ses i følgende citat:

*Den gang jeg startede var det ud fra det egoistiske synspunkt, at det jeg kunne få noget ud af, det var jeg med i. Jeg har tænkt "Lad os stikke snablen i kommunekassen, og få de penge ud af den vi kan, her hvor vi bor". Så det er jo igen lidt den ..et rimeligt egoistisk synspunkt. Det tror jeg man skal ha for at være med. (Interviewperson 23, Kolding, 2000)*

Det fremgår af det empiriske materiale, at den umiddelbare motivation for borgernes deltagelse i starten af forløbene godt kan være ud fra en partikulær interesse. Men at denne igennem forløbet udvikles til en mere generel interesse. Dette bekræftes også i andre teoretiske og empiriske studier af folks deltagelse (Box, 1998).

### **Indflydelse**

En række borgere begrunder deres motivation for at deltage med et ønske om at få indflydelse. Det udfoldes på forskelligt vis, dels på et personligt plan ved at man ønsker at få indflydelse over forhold, der berører ens hverdag, dels på et mere generelt plan, der handler om at gøre en forskel i verden. Det kommer til udtryk på forskellig vis hos h.h.v. de borgere, der kan beskrives som hverdagsmagere og ekspertaktivister.

En hverdagsmager har typisk et personligt engagement at arbejde for:

*Hvis du ikke vil finde dig i, at andre bestemmer og selv vil bestemme lidt, så er du jo nødt til at komme op. Jamen jeg har det sådan, at jeg gerne vil have at mine børn ydes de optimale vilkår. Jeg vil også gerne have, at børnegruppen ydes de optimale vilkår, så er du jo nødt til at komme op og åbne munden (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

Nogle motiverer deres deltagelsen med at "ville bestemme selv" og at yde sine børn de bedste vilkår. I denne sammenhæng kan Andersen's (2000) perspektiv på, hvorledes særinteresser i visse tilfælde kan medvirke til at øge serviceniveauet til gavn for almene interesser, bidrage med et positivt syn på folk, der handler ud fra egen - eller særinteresser. De aktive kan ifølge Andersen, være med til at hæve kvaliteten af en given indsats til fordel for de passive.

Flere af ekspertaktivisterne motiverer deres engagement med et ønske om at få indflydelse på projekterne i kvarteret. De er irriterede over, at man helst skal have *15 krykker og en rullestol*, for at komme i betragtning for at få bevilliget midler. De ønsker at komme at få indflydelse på kvarterets ry, og at fremhæve at der også sker positive ting i kvarteret,.

En anden, men ikke så udbredt begrundelse for at deltage i kvarterløft, som enkelte af ekspertaktivisterne giver udtryk for, er en forhåbning om at kvarterløftet kan være springbræt for en lokal organisering i form af et bydelsråd. Det er især bydelens indflydelse i forhold til rådhuset, som de mener fremstår som en fjern instans, der hverken udviser særlig forståelse eller engagement for de lokale problemstillinger.

### **At bryde med de dårlige fordomme om kvarteret**

Flere begrunder deres motivation for deltagelsen med, at de ser en mulighed for at få deres og de andre beboeres indflydelse på kvarteret fremmet. Dette kommer specielt til udtryk hos ekspertaktivisterne. De ønsker, at der sættes fokus på de positive sider af livet i kvarteret, i stedet for at skulle pådømmes en

definition som problemramt. Det samme tema illustreres i de to næste citater:

*Med baggrund i statistikker kan man hurtigt tegne et sort billede af kvarteret. Men sådan er virkeligheden slet ikke (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 1999).*

*Der findes to billeder af Ålborg Ø. Et der er set indefra og et helt andet, der er set udefra. Der er mange små succes historier i kvarteret, men de samles ikke op, og de bliver ikke synlige og dermed tydelige for andre (Interviewperson 49, Ålborg Øst, 1999).*

Flere borgere giver udtryk for en indignation over det medieskabte billede af deres kvarter som et problemfyldt sted. Nogle motiverer deres deltagelse, udfra et ønske om at være med til at bryde de fordomme, der hersker om kvarteret og at få formidlet, at det er et attraktivt sted for mange af dets beboere. En ekspertaktivist uddyber det på følgende måde:

*Så da kvarterløftet begynder at komme under opsejling der i slutningen af 90'erne, så er det simpelthen en gave fra gud. Her var der jo endeligt et projekt, hvor vi faktisk kunne gå på banen og sige til folk: "her er der et projekt, hvor det ikke handler om at lade nogle fjolser herude. Men det handler om, at der faktisk er nogen, der har været nogle fjolser ved os. Fordi det er dårlig byplanlægning, og så 66% almene boliger og alle de der ting, og det er jo en sjov facon at lave byplan på, så her kan vi faktisk via kvarterløftet, komme i gang med at lave nogle af alle de fadæser om, der har været lavet igennem tiderne. (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 2000)*

I borgerinterviewene er der mange, der er trætte af at være underlagt omverden, dvs. politikerne, forvalterne og mediernes billed af trivslen i kvarteret. De er frustrerede over, hvad de oplever som en form for stigmatisering af deres kvarter. Flere finder, at medierne og politikerne har stemplet deres kvarter som problemramt og med massive sociale problemer. De har ofte svært ved at genkende dette negative billede af deres bosted og mener, at det medvirker til at skræmme eventuelle kommende beboere fra at bosætte sig i kvarteret. Denne problematik tager Mazanti (2001) op i sin ph.d afhandling med titlen "Fortællinger om et sted". Den beskriver, hvorledes borgerne i Kvarterløftet i Avedøre har en meget anderledes opfattelse af deres kvarter, end den problemidentifikation der lægges til grund for at iværksætte sociale projekter i stationsbyen.

Mange begrundede deres deltagelse med ønsket om at formidle, at der faktisk sker mange gode ting i kvarteret, og de håber, at de med deres deltagelse kan medvirke til, at kvarteret både forskønnes fysisk og får et forbedret renommé. I kapitel 5 fremgik det, at en af kvarterløftets hovedindsatser er at forbedre kvarterernes omdømme udadtil. Dette vækker genklang hos flere af de interviewede, der finder det frustrerende, at enkeltstående negative begivenheder stempler hele deres kvarter. Flere fremhæver, at de ønsker at kunne vise deres kvarter, som et sted der er rart at bo. En borger fra Avedøre forklarer sine forventninger til kvarterløftet således:

*At stationsbyen bliver et sted, der fra S-toget ser flot ud, så folk måske ligefrem står af og går en tur. Ligesom når der kommer gæster fra Jylland, ønsker man at vise sit kvarter frem, som parcelhusejeren viser sin have og hus frem. Et hjem man er stolt af, landsbykultur. (Interviewperson 1, Avedøre, 1998)*

*Hvis løftet bliver så meget, at handlende og almindelige mennesker har lyst til at flytte herud, så er det en succes. Hvis huslejen bliver konkurrencedygtig og kvaliteten ok, så kommer de gode beboere, og de handlende vil så følge efter (Interviewperson 3, Avedøre, 1998)*

Mange af de interviewede borgere har været aktive i lokale foreninger i kvarteret gennem en længere årrække. Derfor er der flere af dem, der har opbygget en lokal stedsidentitet, som de værner om. Citaterne kommer ind på



et emne, som flere borgere forholder sig til i interviewene. Nemlig at en stor del af kvarterløftområderne rummer en række beboere med sociale problemer. I langt de fleste interviews gives der udtryk for, at kvarteret skal være et sted med plads til alle beboertyper, men mange synes, at deres kvarter har fået en lidt for stor andel af de socialt belastede beboere. Nogle borgere lægger vægt på nødvendigheden af, at der kommer flere "almindelige beboere" til kvarteret, da de mener, at de "tunge beboere" ofte er med til, at kvartererne har fået et dårligt ry. En borger i Kgs. Enghave beskriver det på følgende vis:

*Jeg har store forventninger – meget store. Alt det vi har knoklet for i årevis skal nu give noget forbedring til vores bydel. Vi er trætte af det dårlige image, for her er godt at bo. Det vil blive endnu bedre med de nye beboere. Det vil komme gradvist. De store firmaer der nu rykker ind i Sydhavnen, deres ansatte skulle kunne tilbydes lejligheder i bydelen, så det ikke kun er de tunge beboere, der kommer hertil. De tunge beboere giver os et dårligt image! (Interviewperson 18, Kgs. Enghave, 1998).*

Andre frygter på den anden side at kvarterne bliver for mondæne og dermed medvirker til at ændre på mangfoldigheden i kvarteret, og at de oprindelige beboere bliver trængt ud, som det er set i forbindelse med byfornyelsen andre steder. En af borgerne udtrykker dette ved:

*Rødderne skal også kunne være her. De gamle i kvarteret lægger meget vægt på, at de kender dem, der har boet der i lang tid. Min forventning er, at det vi hele tiden har ønsket nu endelig kommer, dvs. byfornyelse uden at kvarterets sjæl bliver mistet. Der skal fortsat være plads til småværkstederne og de skæve kroge, fællesskabet, tolerancen, friheden. (Interviewperson 39, Randers, 1998)*

Hvordan balancen skal være mellem de, der benævnes som "gode beboere" versus "tunge beboere", er der ikke helt enighed om blandt de interviewede beboere.

### **Sjovt og lærerigt**

En fjerde, men ikke lige så udbredt begrundelse for deltagelse er, at det er sjovt og lærerigt. Nogle finder det tilfredsstillende og berigende at medvirke til at få konkrete projekter iværksat. Et eksempel på dette illustreres i følgende citat, hvor en borger efter et langt og intensivt forløb overvejer at stoppe. Han beskriver her, hvorfor han alligevel valgte at fortsætte:

*På et tidspunkt tænkte jeg faktisk enormt meget over det. "Hvorfor er jeg med i det her" og det er igen, fordi det sjovt, fordi jeg lærer noget, og fordi jeg gør en forskel (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

På daværende tidspunkt arbejdede han i en lille kommune og kunne bruge sine erfaringer fra kvarterløft i sit arbejde. Eksemplet beskriver det forhold, som flere giver udtryk for, nemlig at man kombinerer sin deltagelse i kvarterløft med en form for personlig og faglig udvikling. Igennem deltagelsen opbygger man sociale relationer og netværk og lærer, hvordan det kommunale system fungerer. Borgerne beskriver, at det er en stor tilfredsstillende at føle at man gør en forskel, indenfor det man synes er vigtigt at arbejde for.

Andre begrundede deres motivation for at deltage med en faglig interesse eller en måde at kunne få nye kontakter eller mulighed for at opøve færdigheder, der kan kombineres med deres erhverv. Eksempler på dette er en håndværker, der i dag er direktør i et byggefirma. Han fortæller, at det er fagligt interessant for ham, at sidde med i et byggeudvalg til et Kulturhus, og tilfredsstillende at kunne benytte sin viden. Eller en lærer kombinerer sit arbejde i den lokale skolebestyrelse med at deltage i kvarterløftprocessen for at forbedre forholdene generelt for børn i kvarteret.

## Generelt niveau

I dette afsnit beskrives de forskellige begrundelser borgerne kommer ind på, der tager udgangspunkt i mere overordnede motiver og begrundelser. Det er svært at udskille de personlige motivationer fra de generelle. Flere af borgerne har svært ved præcist at begrunde drivkraften for deres engagement. Det kan nemt blive følelsesladet og store ord, og mange svarede først efter lang tids fundering. Et gennemgående træk i svarene var et ønske om at gøre "en forskel". Her kommer et par eksempler:

*Det er vel nok ideen om, at det gør en forskel, at man er der. At man faktisk kan få indflydelse (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

*Jamen jeg kan godt lide, når menneskene finder ud af at de kan, så de bryder ud af alt det der undertrykkelse. Jeg vil godt være med til at lave rammer, og så er det dem der skal fylde dem, det er ikke mig, der skal sidde inde i dem. Jeg vil gerne arbejde i kulissen, jeg gider ikke stå foran (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 2000).*

*Jeg tror på, at når vi er færdige med det her, så vil vi have skabt noget herude, som vil stå i mange, mange år, og som mange mennesker vil blive utroligt glade for. Det synes jeg er den bærende tanke i det. At være med til det, i et samarbejde med andre: administratorer, politikere, beboere, gode folk i kvarteret. At være med til at skabe en mulighed for, at det at leve i det her område kan blive bedre, end det har været førhen. Det er sådan set det, det handler om, ikke? (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000)*

De tre citater illustrerer på forskellige vis et ønske om at arbejde for at forbedre livsvilkårene for både sig selv og for andre. Flere af ekspertaktivisterne handler ud fra et socialt engagement og ser sig som garant for at sikre de svageste i kvarterets interesser og vilkår. En af de før citerede borgere begrundet sin deltagelse med, at han *ikke kan lade være*, og at det er en personlig tilfredsstillelse at se folk vokse indenfor de rammer og projekter, han har været med til at skabe.

## Fysiske forbedringer

Med udsigten til at der tilføres mange ressourcer til kvarteret, er der flere der forventer og håber at kvarterets fysiske rammer bliver forbedret. Mange af de interviewede borgere giver udtryk for forventninger om, at der med kvarterløftet vil komme flere fysiske faciliteter i form af kulturhuse, idrætsanlæg, renovering af parker m.m. Flere udtrykker forhåbninger om, at disse faciliteter kan fungere som afsæt og omdrejningspunkt for sociale aktiviteter, hvilket kan være befordrende for at opbygge en form for "kvartersidentitet" og "en stolthed over sit kvarter". En borger fra Kolding udtrykker følgende om sine forventninger:

*Resultatet skulle gerne blive, at folk kommer ud af lejlighederne, benytter områder og faciliteter, hvor man kan være fælles om det, man nu ønsker at være fælles om. (Interviewperson 33, Randers, 1998)*

En af de ansatte i det lokale kvarterløft er inde på det samme, idet han håber at med den fysiske forbedring af kvarteret, vil der ske en udskiftning af beboerne i de kommende år, og at disse nye beboere i langt højere grad vil blive motiveret og tiltrukket af de aktiviteter, der skal foregå i det nyetablerede kvartershus. Andre er mindre forventningsfulde til, at en forbedring af de fysiske forhold kan være med til at bryde fordommene om kvarteret. De mener, at der også er behov for projekter med socialt indhold. En borger for Ålborg udtrykker det således:

*Hvis fordommene vendes som resultat af kvarterløftet, er det en succes. Derfor skal kvarterløftet også være mere end fysiske forbedringer. Det bør også være ånd og*

Forhåbningerne til de mange gode initiativer og resultater kvarterløftet forventes at føre med sig, må i visse tilfælde betegnes som urealistiske. En enkelt af de interviewede siger direkte, at hendes forventning til det samlede kvarterløft er, at det kan løse alle de trafikale gener i området ved at dirigere trafikken uden om bydelen. Udgangspunktet for folks deltagelse har ikke udelukkende været "Nimby"<sup>22</sup> effekten, om end den har været tilstede. De fysiske forbedringer forventes af de fleste at være medvirkende til at tiltrække flere almindelige beboere, og mange af de fysiske faciliteter skal fungere som omdrejningspunkt for sociale aktiviteter. Det kan undre, at ingen af borgerne i de første interviews begrundet deres motivation for at deltage med ønsker om at få opbygget bedre sociale netværk. Det viser sig i gennemgangen af interviewene, at deltagelsen også har en social funktion. Det kan skyldes, at det er et forhold, der opleves som svært at tale om. Overraskende nok er der flere, der nævner netop de sociale relationer, som det væsentligste udbytte af deres deltagelse. Dette uddybes nærmere i kapitel 8.

## 6.6 Karakteristik af borgere, der ikke deltager.

I dette afsnit beskrives, hvorledes borgerne i interviewundersøgelsen omtalte de borgere, der ikke deltager i kvarterløft processerne, samt deres overvejelser om hvorfor de ikke deltager. En vigtig forudsætning, for at beslutninger er demokratisk legitime i projekter som kvarterløft, tager udgangspunkt i "lighedsbegrebet" om, at alle borgere skal have lige ret og adgang til at kunne deltage i processen. Det ville derfor være relevant at spørge de ikke deltagende borgere om, deres fravalg af deltagelse skyldes, at de ikke synes, at der er muligheder for at få indflydelse, eller at de reelt ikke ønsker at deltage. Dette ligger dog uden for denne afhandlings rammer, og derfor bliver de følgende karakteristika af de ikke deltagende borgere udformet på baggrund af de aktive borgeres udtalelser. Af de fleste af borgerinterviewene fremgår det, som tidligere beskrevet, at det er svært at mobilisere menige borgere i kvarterløftet specielt i faserne efter kvarterplanens vedtagelse, hvor kommunen har overtaget implementeringen af flere af projekterne.

Der var delte meninger om, hvorfor folk ikke deltager. Nogen forklarer det ved, at folk har nok i sig selv, andre hævder, at det er en demokratisk ret "ikke at deltage", og at man har tillid til at andre gør arbejdet. En tredje type svar er, at man ikke kan forvente, at alle bliver inddraget, men at det er positivt, at alle borgere har haft lige ret til at deltage i processen. Stort set alle de interviewede borgere gør sig overvejelser over, hvordan man kan fastholde borgere i processen, og hvad der gør, at nogle falder fra. Mange kommer ind på, at det kræver ressourcer og overskud at deltage i kvarterløft projekterne, og at dem, der ikke har det, vil falde fra eller slet ikke blive involveret. Dette uddybes i det følgende citat:

*Dem med øllerne steg dog ret hurtigt af. Det er især dem fra blokkene, der ikke vil være med, og det var dem der især skulle med. De har haft en periode, hvor nogle af dem fra Skydebanen kom til møderne. Det var uheldigt. De kom med en pose bajere, og det var ikke så heldigt. Det de kom med var ikke så særligt stort, og så holdt man ikke så meget på dem. Dem med underskud er ikke så meget med. De har stort set heller ikke været med i legestuen. Der har været et par stykker, men de er gået igen.*

<sup>22</sup> Nimby er en betegnelse for "Not in my backyard", og bliver i planlægningsammenhæng, benyttet til at karakterisere folks deltagelse ud fra særinteresser.

*Man skal have et overskud for at kunne være med. Det tager tid. (Interviewperson 23, Kolding, 1999)*

At komme med øller til et møde finder den interviewede er "uheldigt", og hun fortæller, at der ikke blev gjort så meget for at holde på dem, da de heller ikke kunne bidrage med så meget. Alligevel giver hun udtryk for, at det især var den gruppe af borgere, der skulle være med, da mange af kvarterløft projekterne ville være til gavn for disse. Der er flere eksempler på, ligesom i det ovenstående citat, at der er en mere eller mindre formel kodeks, for hvordan man deltager i offentlige møder og arbejdsgrupper. I et andet eksempel beskriver en af de interviewede forløbet i temagrupperne frem til kvarterplanen. Hun fortæller, at de involverede borgere skiftedes til at skrive referater af gruppens møder. Ved de efterfølgende møder blev referaterne godkendt, hvilket var en måde at stadfæste tidligere truffne beslutninger. De personer, der ikke havde kendskab til mødeprocedurerne, faldt efterhånden fra. Hun forklarer det således:

*Ja, jeg ved ikke om de blev sat uden for, for de var jo hele tiden med. Men det var ikke dem der skrev, for det var de ikke vant til. Måske heller ikke vant til at gå til møder, sådan noget med at man markerer, når man vil sige noget, og man skal være opmærksom på at læse referatet godt igennem, for at se om der er noget man ikke er enig i. Det kunne godt være man mødte op og ikke havde læst det.*

*Hvis man ikke har læst det, siger man ikke noget, når referatet skal godkendes. Man opdager det måske senere, at noget var vedtaget. Det, der var generel enighed om var, at der var en der blev ved med at snakke om hundelorte og manglede parkering til hans bil, til sidst var der så mange, der sagde, at nu gider vi ikke at høre på det mere, for det gik i ring, der var ingen løsningsforslag, vel. (Interviewperson 23, Kolding, 1999)*

I citatet beskrives et eksempel, der ikke er enestående i interviewene. De borgere, der ikke har almene skrivefærdigheder eller kendskab til møde- og beslutningsprocedurer, har sværere ved at følge med. Den interviewede borger i førnævnte eksempel fortæller, at den person der nævnes kommer til at fremtræde som irriterende, fordi han bliver ved med at nævne de samme temaer, uden at komme med konkrete løsningsforslag. At kunne forstå processens spilleregler er ikke lige enkelt for alle borgere. Det synes som om personlige kvalifikationer, som øvelse i at kunne læse større tekstmængder, kort og planlægningsdokumenter, og erfaring med at kunne forstå et mødes procedureregler er betydningsfulde kvalifikationer for at kunne begå sig og få indflydelse i kvarterløftet (Larsen, 1999, p.15).

### **Karakteristik af de der falder fra midt i processen**

I det foregående afsnit er primært beskrevet folk, der slet ikke deltager. I dette afsnit beskrives, hvad der karakteriserer de borgere, der har vist interesse i kvarterløft og været med i starten, men som siden hen er droppet ud af forløbet. På spørgsmålet om, hvorfor folk falder fra midt i forløbet, går fire typer svar igen: *længden af projekterne, indflydelses mulighederne, mangel på ressourcer og organiseringen.*

### **Langvarige projekter får folk til at falde fra**

En begrundelse for at borgerne falder fra er, at de kører trætte, eftersom at kvarterløftprocessens stækker sig over min 5 år. Det kan være svært for borgerne at forstå, at der kan gå flere år fra at projekter bliver prioriteret, til at de bliver implementeret.

I afsnit 6.3 om ressourcer til deltagelse blev det beskrevet at tålmodighed, stædighed og kendskab til det politiske system karakteriserede de borgere, der stadigvæk var aktive midtvejs i forløbet. Den samme karakteristik kan benyttes med modsat fortegn til at beskrive de borgere, der falder fra i løbet af de første tre år. Denne forståelse illustreres i de følgende to citater:

*De andre der ikke kommer, er de der ikke har tålmodighed. Nogen siger, "vi var til tre møder, og huset står der ikke endnu! Nogle er også blevet mødt ihjel. Der har været utrolig mange møder, hvor der ikke er sket noget (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

*Jeg tror de utålmodige er sivet ud, i stedet for at blive og brokke sig. Der har været en stemning af, at vi kan komme med nok så mange forslag, men politikerne giver nok alligevel ikke noget til det, så forslagene bliver sikkert bare skudt ned. Alle de på forhånd skeptiske har sikkert holdt sig væk, eller er kommet nogen gange, men er gået igen uden at have sagt noget (Interviewperson 28, Nordvest, 1999).*

Citaterne kommer ind på et centralt tema, der tit optræder i forbindelse med, at borgerne skal inddrages i offentlige beslutningsprocesser. Nemlig de forskellige opfattelser af tid. Larsen (2001) er inde på den problemstilling i sin evaluering af borgernes deltagelse i kvarterløft, at borgernes tidsopfattelser er anderledes end den kommunale forvaltnings.

Borgernes tidshorisont kan være lang, forstået ved, at de bor i et område igennem flere år, men kort i den forstand at de gerne ser forbedringer og gennemførte projekter hurtigst muligt. Det kan være svært for borgerne at se udbyttet af deres indsats, fordi processen er så langvarig. Forvaltningens tidshorisont følger en årlig forvaltningscyklus og politikernes valgperiode på 4 år. At nogle borgere opfattes som "utålmodige" kan skyldes, at forskellige tidsopfattelser støder sammen.

### **Svært at få indflydelse**

En anden forklaring på, at borgerne falder fra midt i processen, er, at det er svært at få indflydelse. Dette kan være indflydelse enten hos kommunen eller i tema- eller projektgrupperne. Disse kan være præget af en gruppe aktive, der har svært ved eller ikke er villige til at afgive kompetence. En af de interviewede borgere beskriver det på følgende vis:

*Jamen altså jeg tror ikke, at de føler at de får nogen indflydelse på noget altså. Tor-denskjolds soldater er jo stærke, og hvis ikke man vil afgive noget af kompetencen, så falder folk fra, fordi det gider de ikke.*

SP: Så de netværk, der er der i forvejen, kan godt skræmme nogen væk?

*Jeg vil ikke sige skræmme nogen væk. Men så er der jo nogen andre der, laver arbejdet for dem! Sådan er der også nogen, der ser på det. (Interviewperson 2, Avedøre, 2000)*

I citatet gives der to forskellige grunde til, at folk falder fra. Som tidligere nævnt handler det om, at de aktive kan komme til at virke sammenspiste overfor nye potentielle deltager. Samt at det ikke altid er lige klart, om de er parate til at lukke nye ind og afgive kompetence. Det andet perspektiv handler om den demokratiske ret til ikke at deltage i demokratiet, men at man kan have tillid til, at der er andre, der repræsenterer ens interesser.

### Mangel på ressourcer

Den tredje type forklaring i interviewene er, at mange borgere mangler organisatoriske rutiner og erfaring med det politiske spil. I borgerinterviewene er der enighed om, at det kræver ressourcer at deltage i kvarterløft. For at være en aktiv kvarterløftdeltager lægges der op til, at man skal have tid til at deltage i flere eftermiddags og aftenmøder, og det er en fordel at man har erfaringer med at kunne læse større tekstmængder og skrive tekster. De, der mangler ovenstående ressourcer, deltager ikke. På spørgsmålet hvorvidt det er særlige typer, der falder fra, svarer en ekspertaktivist:

*Jov det er det. Men som måske ville være faldet fra alligevel, som måske mere er den der brokkytype, hvis du forstår, som også kan være aktiv og har nogle meninger og holdninger, men som ikke er så konstruktive igen. Som mere syntes "jeg vil bare have det på min måde og "ja- i starten var det mere sådan at de ville diskutere at deres bil skulle holde lige foran døren, og de største problemer var hundelorte. Sådan en type er faldet fra (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

I ovenstående citat, hævder den interviewede borger, at der altid er nogen, der falder fra. Men en forklaring på frafaldet af borgere kan være, at de ikke kender de uskrevne normer for at begå sig i en gruppeproces, og at de dermed kommer til at fremstå som irriterende overfor de andre. I citatet bruges "brokkytypen" til at beskrive de borgere, der vil have det deres måde. Den type borgere kunne tænkes at handle ud fra et supermarkedsdemokratisk ideal, da deltagelse sker ud fra en målsætning om at få opfyldt egne interesser og ikke ud fra en fællesskabsforestilling. Sådanne typer kan være en udfordring i processer, der baserer sig på at finde frem til "fælles visioner og mål".

### Organisering

Det fjerde argument, der fremføres som en grund til at nogle borgere springer fra processen, handler om kvarterløftets organisering. En del borgere giver udtryk for, at den måde kvarterløftet er organiseret på, kan være med til at afskrække borgere, der ikke har ovennævnte kvalifikationer. Enkelte af de interviewede borgere udtrykker ærgrelse over, at man ikke formår at fastholde nogle af de borgere, der specielt var behov for at inddrage i kvarterløft:

*Men der er også andre, der er faldet fra, som mere ønsker at gå ind i noget konkret arbejde, og ikke så meget til møder. Og det har vi måske knapt været så gode til. Det synes jeg i hvert tilfælde ikke, at vi har været så gode til, lige som at sige "Jamen de kan måske være med på nogle inspirationsture. De har nogen ideer, men de er ikke mødemennesker" (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

Dette citat illustrerer en relevant problemstilling, nemlig vigtigheden af at planlægningsprocesser opleves som åbne for forskellige måder at formidle ønsker og interesser. Flere af borgerne efterlyser mulighederne for andre organiseringsformer, hvor der var mulighed for at stige af og på i processen, eller hvor man kombinerede med andre mere kreative dialogmetoder. Der bliver nævnt en række ideer som: fremtidsværksteder, koncerter, sociale arrangementer og middage for at appellere til de, der ikke er "mødemennesker". Denne tilgang understøttes af meget af den nyere forskning om planlægning, eksempelvis er Sandercock (1998) en stærk fortaler for, at planlægningen åbner sig for andre former for dialog med borgerne, og giver eksempler med historiefortælling, malerier og musik som en alternativ måde at kommunikere på.

Ikke alle er enige om, at det blot handler om at finde nye måder at inddrage borgerne på. Nogle mener, at samfundet må finde sig i, at alle ikke gider at deltage. En holdning er, at det er meget svært at involvere borgerne, på trods af at talrige alternative og involverende metoder bliver taget i brug. En af borgerne giver i det følgende en forklaring på, hvorfor folk ikke deltager:

*Det er fordi folk har nok i sig selv, det er egentligt noget forfærdeligt noget, men det er sådan. Når de kommer hjem indenfor deres 4 vægge, så er det det, så kan de ikke finde ud af at komme ud. Og så bruger de den der med "Jamen jeg har jo børn, så jeg har jo ikke tid" undskyldning. Og den bryder jeg mig ikke om, for jeg syntes at det er noget vrøvl. Fordi man har tid til det, man vil, også selvom man har børn. Men folk de er ikke interesserede i at lade en vis del og komme af sted altså. De har magneter bag i, når de kommer ned og sidde i den sofa (Interviewperson 23, Kolding, 1999).*

Enkelte argumenterer for, at man har tid til at deltage, hvis man vil. De er trætte af, at høre "dårlige" undskyldninger om manglende tid, da det er et spørgsmål om prioritering. De giver udtryk for, at myndighederne og forvalterne ligeså godt kan opgive at forsøge at få alle inddraget og i stedet koncentrere sig om de få, der gider at deltage. På spørgsmålet om hvordan man får flere borgere involveret, siger hun:

*Man kan ligeså godt opgive! Jamen du kan lige så godt, det gælder der, det gælder når du taler børn og skole institutioner, og det gælder, lige så snart at folk de skal forlade fjernsynet klokken syv om aftenen. Altså min holdning er til det: Vær glad over dem, der gider at gøre noget, og give en skalle, og så ligesom jeg vil ikke sige forkæle dem, men altså sætte pris på dem, og så lade de andre sidde hjemme foran fifaen! [kombination af ordene sofa og fjernsyn red.] (Interviewperson 23, Kolding, 1999).*

Holdningerne i citatet kan enten betegnes som en pragmatisk holdning til borgerdeltagelse i praksis, hvor det er et forholdsvist lille antal af de samlede borgere, der benytter sig af deres demokratiske ret til at søge indflydelse. Men hvad er konsekvenserne af, at de svagere grupper ikke deltager i kvarterløft? Dette er der enkelte af de interviewede borgere, der kommer direkte ind på. Nogle af de konsekvenser der fremføres er, at projekterne risikerer ikke at blive udformet til de brugere, der skal benytte dem. En af de interviewede borgere udtrykker det således:

*En af de ting, jeg finder grotesk, og som jeg ikke kan gøre en skid ved er, at vi sidder nogle velbjergede personer i diverse udvalg og forsøger at gætte os til, hvad det er de svagere grupper egentlig gerne vil. De kommer ikke selv med, de er her ikke. Det er utroligt synd. Det er jo ikke for mig og mine vi skal bygge et hus, ja det er det jo også, men det er da ikke det vi siger. (Interviewperson 26, Kolding, 1999)*

Dette citat illustrerer nogle af de dilemmaer der kan opstå, når de der planlægges for ikke deltager i processen, medens det er en gruppe af lokale aktive, hvis interesser måske ikke er repræsentative for resten af borgerne, eller det er kommunalpolitikere, der prioriterer projekterne. Dette forhold illustrerer en af de grundlæggende udfordringer i processer med borgerdeltagelse. Nemlig at det er relativt få borgere, der orker/prioriterer/ har ressourcer til at deltage på frivillig basis i processer som kvarterløft. Udfordringen for forvalterne er, hvordan de "der ikke deltager"'s synspunkter inddrages i planlægningsprocessen.

## 6.7 Opsamling

Det centrale spørgsmål for dette kapitel var, hvad der karakteriserede de aktive deltagende i partipatoriske processer her eksemplificeret ved kvarterløft. På baggrund af den kvalitative interviewundersøgelse med aktive borgere i kvarterløft kan følgende konklusioner drages:

## Karakteristik af de aktive deltagende

Kvarterløft favoriserer med sin organisering og arbejdsmetode borgere, der kan indgå i sociale sammenhænge og gruppeprocesser, evner at læse og skrive større tekster og kort og som kender til de underforståede spilleregler omkring møderutiner og beslutningsprocedure.

Størstedelen af de aktive borgere i undersøgelsen kan betegnes som ekspertaktivister eller hverdagsmagere. Fælles for dem er, at de med kvarterløftet får en anledning til at få sat deres ressourcer til deltagelse i spil. Pointen er, at nogle har ressourcer, men er ikke *myndiggjorte*, og har hverken system - eller selvtillid. Politisk, social og intellektuel kapital kan være passiv, og bliver først et aktiv når den sættes i spil og bliver omdannet til konkrete handlemuligheder. De aktivt deltagende borgere kan karakteriseres ved, at de formår at **sætte deres sociale, politiske og intellektuelle kapital i spil**.

To- tre år senere i kvarterløftprocessen er det specielt de borgere, der indgår i netværk eller er medlemmer af foreninger eller organisationer, der stadigvæk er med i processen. **Formelle eller sociale organisationer fastholder deltagelsen** ved at bidrage med netværk og ressourcer for de deltagende borgere.

Repræsentanter fra de lokale institutioner i kvartererne er en anden kategori af aktive i kvarterløft. Borgerne beskriver i interviewene at fordelene ved dette er, at de sikrer en kontinuitet i temagruppernes arbejde. Ulempen kan være, at det i højere grad bliver institutionernes interesser, der bliver fremhævet.

## Karakteristik af de ikke deltagende

De borgere der ikke deltager, eller som dropper ud midtvejs i forløbet, er kendetegnet ved, at de ikke formår at sætte deres ressourcer i spil, eller har evnen til at organisere sig i fællesskab. På baggrund af det foreliggende empiriske materiale er det ikke muligt at afgøre om de borgere, der ikke deltager i kvarterløft gør det bevidst, eller fordi de ikke har ressourcerne til det. Det interessante er, hvorvidt der er borgere, der gerne ville deltage, men ikke får den tilstrækkelige støtte til at fastholde deres deltagelse. Det kan konstateres, at der er et stort frafald af borgere efter kvarterplanens færdiggørelse. En del af dette frafald er naturligt, eftersom temagrupperne afslutter deres arbejde. Men størstedelen af de tilbageværende aktive borgere udtrykker frustration over, at de er så få tilbage.

## Særinteresser?

Generelt kan det konkluderes, at de interviewede borgere ønsker at få indflydelse på egen hverdag og kvarter. Borgerne benytter forskellige argumenter for at beskrive dette. Nogle melder direkte ud, at de deltager af *egoistiske grunde* og mener at det må være en grundpræmis for at deltage over så lang en periode. De håber, at deres deltagelse kan være med til at indfri konkrete interesser, der varierer fra ønsker om fysiske forbedringer til etablering af kontakter og netværk, der kan benyttes på social og faglig vis. Andre er mindre direkte og formulerer sig i mere overordnede termer, idet de giver udtryk for ønsker om at gøre en *forskel* og medvirke til, at kvarteret som helhed får nogle forbedrede forhold og dermed nedbryde de medieskabte negative billeder af kvarteret. .

En besvarelse af spørgsmålet om særinteresser er ikke helt entydigt. Særinteresser og ønsker om at få indflydelse og ressourcer er motivationsfaktoren for de interviewede borgere. Men samtidig er der blandt de involverede stor



opmærksomhed omkring, at sikre at alle interesser i kvarteret er dækket ind. Det kan konstateres, at de aktive deltagende i kvarterløftet er medvirkende til, at der sker en række aktiviteter og projekter i kvarteret, som de andre medborgere kan vælge at deltage i eller lade være.

Der kan i materialet spores et skift i mellem, hvad der motiverer folk i starten og tre år henne i forløbet. Midtvejs i forløbet er der flere af eksempelvis de, der kan benævnes som hverdagsmagere, der breder deres interesse ud. Hvor den i den indledende fase var motiveret ud fra konkret ønske om at forbedre forhold i hverdagen, begrundes den senere i forløbet, med , at det i højere grade handler om hele kvarteret. Særinteresser bliver således forvandlet til et generelt politisk engagement over tid.

# Kapitel 7: Kvarterløftprocessen set i et borgerperspektiv

## 7.1 Indledning

Dette kapitel handler om borgernes oplevelser med at deltage i kvarterløft. Kvarterløftstrategien lægger stor vægt på, at borgerne skal involveres tidligt i processen, og at indsatsområderne er udtryk for borgernes ønsker og interesser. Hensigten i dette kapitel er derfor at belyse, *hvordan borgerne oplever kvarterløftprocessen og deres muligheder for at komme igennem med deres ønsker.*

Et af de centrale spørgsmål der rejses til netværksstyring og nyere planlægningsteorier med vægt på borgernes aktive deltagelse er, hvorledes man kan etablere institutionelle rammer, der er fremmende for inklusive og demokratiske dialoger. I kapitel 2 og 3 fremgik det, at både indenfor kommunikativ planlægningsteori (Healey, 1997; Innes & Booher, 2000 a, ), såvel som i en række nyere politologiske studier (Andersen et al., 2000 a; Bang et al., 2000; Sørensen & Torfing, 2000b) anlægges der en *nyinstitutionel vinkel* på analysen af borgeres deltagelse i offentlige beslutningsprocesser. Den nyinstitutionelle tilgang sætter fokus på de institutionelle rammers betydning for at mægtig - og myndiggøre aktørerne og dermed udvikle borgernes politiske handlekraft. Dette perspektiv bygger jeg videre på i dette kapitel ved bl.a. at besvare følgende arbejdsopgave:

- *Oplever borgerne, at de er blevet mægtiggjorte ud fra den måde som kvarterløft er organiseret og tidsmæssigt dimensioneret på?*

Mægtiggørelsen handler om de ressourcer og indflydelseskanaler, der gør at borgerne overhoved er istand til at blive hørt eller komme videre med deres interesser. Jeg analyserer begrebet om mægtiggørelse ved at beskrive borgernes oplevelser af kvarterløftets *organisering* samt de *rettigheder* og *ressourcer*, de tildeles i processen.

Et andet spørgsmål, der diskuteres i relation til netværksstyring, er, hvorvidt borgernes deltagelse opbygger sociale relationer, der er præget af fælles forståelser, tillid og konsensus. Eller om deltagelsen fører til magtkampe, konflikter og mistillid. Dette perspektiv kommer i kapitlet til udtryk ved at vi ser på:

- *Er processerne præget af konsensus eller konflikt imellem de involverede aktører?*

Kapitlet afsluttes med en beskrivelse af borgernes relationer til andre aktører i processen (andre borgere, forvaltere og politikere), da de sociale relationer har stor betydning for borgernes handlekompetencer i lokale sammenhænge.

# MÆGTIGGØRELSES PERSPEKTIVET

## 7.2 Rettigheder

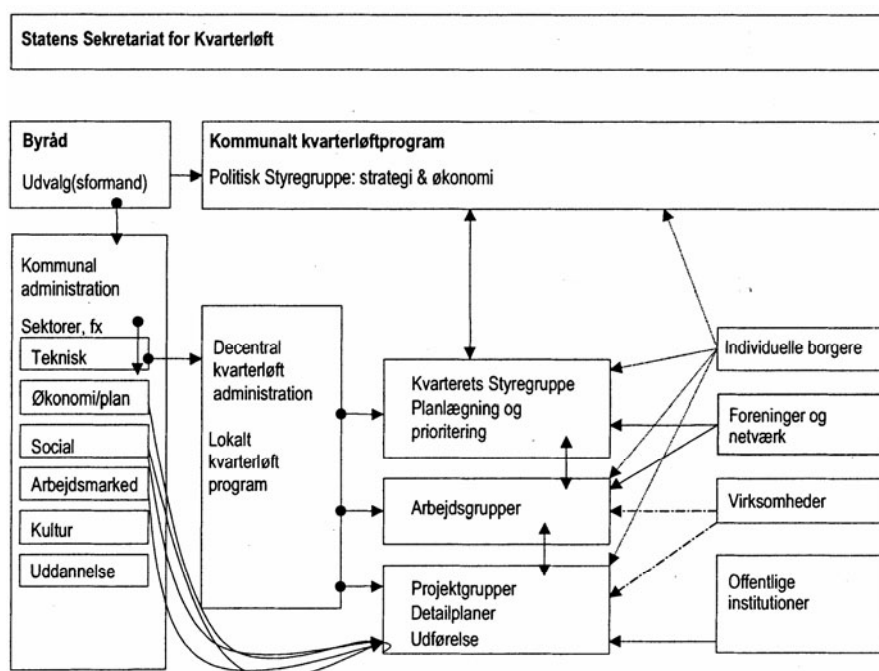
I dette afsnit analyserer vi borgernes oplevelser af de rettigheder, de får tildelt i kvarterløftprocessen. Denne dimension af mægtiggørelse belyses ved at se på sammensætningerne af *styregrupperne* for de lokale kvarterløft, da de udgør de formelle beslutningsveje, der stilles op for borgernes deltagelse i kvarterløft.

En af de gennemgående diskussioner omkring netværks-prægede aktiviteter i repræsentative beslutningsstrukturer er, hvorledes der etableres demokratisk legitime organiseringer for deltagelsen. I dette perspektiv har det været interessant at følge udviklingen i de forskellige modeller for de lokale styregrupper omkring kvarterløft, som eksempler på måder at fremme deltagelsesorienterede processer i repræsentative rammer. Valget af organisationsmodel og sammensætningen i styregrupperne af h.h.v. politikere, valgte og udpegede borgere har vist sig at have stor betydning for den måde, de interviewede borgere har oplevet processen med kvarterløftet.

### Styregrupper - borgernes formelle vej til indflydelse

De syv kvarterløft har på forskellig vis forsøgt at etablere lokale styregrupper, der reflekterer sammenspillet mellem én helhedsorienteret tilgang og de partikulære lokale interesser i både forvaltning og bykvarter (Larsen et al., 2003, p.93). Det har været et ønske for alle at få så mange repræsentanter for de lokale aktører repræsenteret i styregrupperne som muligt. I nedenstående figur ses en oversigt over en typisk organisering af kvarterløft.

Figur 7.1 Eksempel på organisering af kvarterløft



Kilde: (Larsen et al., 2003, p.92)

Som det fremgår af figuren, er der mange forskellige aktører involveret i kvarterløft og på mange forskellige niveauer. I de lokale styregrupper har der været forskellig vægtning af repræsentanter fra h.h.v. borgere, politikere, embedsmænd og lokale foreninger og organisationer, hvilket har givet an-

ledning til forskellige udfordringer. Nogle steder er medlemmerne blevet udpeget af byrådet, andre steder er enkelte udpeget eller valgt af lokale organisationer, politiske partier eller lokale borgere. Enkelte steder er formændene fra tema- eller arbejdsgrupper blevet inddraget i styregrupperne undervejs i processen. Endelig var det i to af kvarterløftene en del af forprojektet at udvikle en organisationsform, der var særligt egnet til kvarterløft.

Fælles for organiseringen af styregrupperne i alle de syv kvarterløft er, at de er bygget op omkring et styringsprincip baseret på en præmis om lokal *konsensus*. Engberg (2000) beskriver dem som alliance/samarbejdsmodeller, der er baseret på ideen om konsensus, tillid, samarbejde og projektrealisering i netværk. Organiseringen med en beslutningsstruktur orienteret mod konsensus hviler på en antagelse om, at interessemodsætninger og forskelle forventes at vige for en fælles interesse i kvarteret (Larsen, 2001, p.9). For at få indflydelse og opnå resultater er spillereglerne at søge kompromiser og opretholde en form for konsensus for ikke at blottlægge potentielle konflikter mellem de forskellige involverede aktører. Styregruppernes funktion er at godkende projekter og indstille dem videre til byrådene, finde finansieringsmuligheder samt at komme med forslag og ideer til indholdet i projekterne. Det er de lokale byråd med de folkevalgte politikere, der har den endelige afgørelse, og som har mulighed for at nedlægge veto eller holde på finansieringen.

### **Generelle erfaringer med organisering af lokale styregrupper**

I det empiriske materiale er der fire temaer, der går igen på tværs af de enkelte områder i forbindelse med styregruppernes sammensætning:

- *Hvem udgør kvarterets legitime repræsentanter?*
- *Uklare spilleregler giver anledning til konflikt*
- *Forskellige forventninger til styregrupperne og demokratisk legitimitet*
- *Styregruppernes funktion i krydsfeltet mellem borgere og politikere*

De fire temaer overlapper på sin vis hinanden, men kommer til udtryk med forskellig virkning i de enkelte kvarterløft.

#### **Hvem udgør kvarterets legitime repræsentanter?**

Politikerne og forvaltningerne står med flere hensyn, når de skal sammensætte en styregruppe for kvarterløft. På den ene side skal styregruppen være sammensat, så den er demokratisk legitim med repræsentanter for lokalområdet. Dette hensyn har en tendens til at favorisere de formelle og etablerede netværk i kvarteret. Ulempen ved denne tilgang er, at det kan risikere at blive nogle få, magtfulde interessegrupper, der kommer til at dominere processen. Fordelen kan omvendt være, at chancen for at komme frem til konsensus er større, eftersom der er færre aktører, og at de taler samme sprog (Healey 1997 p.225). På den anden side har mange af kommunerne haft et ønske om at inddrage et bredere udsnit af beboerne og en ambition om at etablere nye samarbejdsrelationer uden om de i forvejen kendte foreninger og aktører.

Styregrupperne blev i de fleste kvarterløft sammensat således, at der var repræsentanter fra de etablerede netværk i lokalområdet ud fra en erkendelse af, at de lokale netværk og foreninger udgør en utrolig ressource for processen i kraft af deres lokalkendskab og engagement. Men samtidig var man også opmærksom på, at de etablerede netværk ikke skulle komme til at "sætte sig på processen", og dermed skræmme nye væk. Når et kvarterløft introduceres i et byområde, igangsætter det en række aktører og mere eller

mindre etablerede netværk med meget forskellige interesser og forventninger til processen. Erfaringerne fra det empiriske materiale viser, at mange af de etablerede netværk, der har arbejdet i kvarteret igennem flere år, i flere tilfælde opfatter sig selv som kvarterets legitime repræsentanter overfor kommunen. Det var typisk de lokale beboerforeninger, der anså sig selv som "kvarterets stemme". Dette giver i flere af kvarterløftene anledning til diskussioner, eftersom ikke alle lokale beboere deler denne opfattelse. Det har specielt givet anledning til konflikter i enkelte tilfælde, hvor etablerede netværk har henvendt sig til politikerne på de samlede beboeres vegne.

Konflikterne mellem borgerne kommer specielt til udtryk i form af forskellige holdninger til kommunen. Ekspertaktivisterne ser sig selv som ildsjæle, der arbejder for kvarterets bedste. Flere af disse giver i interviewene udtryk for, at kommunerne har ville styre kvarterløftet, og at de i enkelte tilfælde bevidst er blevet sat uden for indflydelse. Blandt ekspertaktivisterne er der flere, der opfatter kommunen som en "modspiller" fremfor "medspiller", i kraft af erfaringerne fra deres ofte flerårige engagement i kvarteret. Ofte har det været netop dette forhold, der har fået andre aktører til at tage afstand fra de etablerede aktører, da de ikke kan identificere sig med denne negative opfattelse af kommunen.

#### **Uklare spilleregler giver anledning til konflikter**

I to af kvarterløftene (Randers og Ålborg) var det som nævnt et led i kvarterløftprocessen at få udviklet en velegnet model for samarbejde imellem borgerne og det offentlige. Forvaltningerne og politikerne lagde derfor ud med en åben organiseringsform ud fra den bedste hensigt om ikke at ville trække noget ned over hovedet på borgerne. Det viste sig i de to tilfælde, at når der var åbenhed og usikkerhed omkring retningslinjerne for sammensætningerne af styregrupperne, udviklede der sig en magtkamp mellem de lokale aktører om kompetencer, demokratisk legitimitet og projekternes indhold og placering. Modellerne var således sårbare overfor konflikter, idet der ikke indgik en klar rollefordeling mellem forvaltere, borgere og politikere. Derudover var det uklart, hvem der havde ansvar for at skære igennem for at føre processen videre i tilfælde af konflikt.

Denne magtkamp foregik forholdsvist internt blandt stærke aktører, ofte ekspertaktivister, hvilket var med til at trække processen i langdrag. Det resulterede i konflikter omkring processens form frem for indhold. Det endte begge steder med, at kommunen greb ind, og der blev fundet frem til en ny organisationsstruktur, hvorefter diskussionen om indholdet kunne påbegyndes. Det har således både i Randers og Ålborg taget tid at finde en organisationsstruktur for kvarterløftet og regler for, hvordan samarbejdet skal foregå. Denne tid er gået fra processen med at producere synlige resultater. I borgerinterviewene fremgår det, at forløbet har været meget personligt belastende for enkelte af de involverede borgere. I flere tilfælde blev konflikterne personlige fremfor saglige, og for enkelte borgere endte det med, at de trak sig helt ud af kvarterløftprocessen.

Erfaringerne fra de to eksempler viser, at hierarkiet - i form af kommunens indgriben - benyttes når processen går næsten i stå. Det har været uklart for de involverede, *hvem* der havde forpligtelsen til at fungere som mediator eller facilitator for at få processen i gang. I flere tilfælde var der flere repræsentanter fra kommunen med forskellige forvaltningstraditioner for samarbejde med borgerne. Disse var ikke altid enige indbyrdes eller bemyndigede til at skære igennem i tilfælde af konflikter.

Det kan således synes hensigtsmæssigt at have klare retningslinjer fra starten for styregruppernes sammensætning. Ellers er der en risiko for, at en

stor del af tiden går med interne diskussioner om organisering og legitimitet fremfor at skabe synlige projekter i lokalområdet, der kan være med til at motivere nye folk til at deltage i kvarterløft.

### **Forskellige forventninger til styregrupperne og den demokratiske legitimitet**

Erfaringerne fra det empiriske materiale viser, at borgerne har meget forskellige opfattelser af demokrati, og hvad de synes er demokratisk legitimt. Det giver anledning til en række diskussioner, der i visse tilfælde kan beskrives som medvirkende til at udvikle den enkeltes demokratiske færdigheder. I andre tilfælde giver det anledning til konfrontationer og konflikter. Det er specielt tre forhold, der diskuteres.

For det første drejer det sig om spørgsmålet om borgernes repræsentativitet og deraf beslutningskompetence. Skal en enkelt person, der kun repræsenterer sig selv, have ligeså meget indflydelse som eksempelvis en boligformand, der repræsenterer flere hundrede husstande? Dette forhold kan relateres til hvorvidt man tager udgangspunkt i et repræsentativt demokratiideal eller et direkte deltagelsesorienteret ideal. De forskellige opfattelser af demokrati giver anledning til frustration og konflikt i enkelte af kvarterløftene, og kommer specielt til udtryk de steder, hvor der ikke er et fast kommissorium for sammensætningen af styregrupperne.

Et andet forhold der diskuteres, er embedsmændenes rolle i styregrupperne. Embedsmændene har på nogle måder en tvetydig dobbeltrolle, idet de på den ene side skal være borgernes "sekretærer" og åbne for borgernes ideer, og på den anden side repræsenterer det kommunale system og en faglig kompetence. Der er flere eksempler på, at forvalterne bliver afkrævet respons eller beslutninger, som de har svært ved at træffe, da de ikke er politisk valgt eller ansat på chef niveau.

Et tredje forhold der har givet anledning til diskussioner er forskellige opfattelser af, på hvilke niveauer beslutninger træffes mest hensigtsmæssigt. Hvor meget beslutningskompetence skal man uddelegere til berørte borgere fra de folkevalgte politikere? Erfaringerne fra det empiriske materiale viser, at alle de interviewede borgere giver udtryk for ønsker om at få indflydelse på deres eget kvarter, hvilket ikke kan overraske, eftersom de deltager aktivt i kvarterløftprocessen. Men der er nuancer i de forskellige borgeres betoning af, hvornår de mener, at det er berettiget, at det er de folkevalgte politikere, og hvornår det er dem selv, der skal bestemme over konkrete projekter i et område.

Der er flere af ekspertaktivisterne, der i de indledende borgerinterview har forhåbninger om, at de lokale styregrupper for kvarterløftet kan fungere som afsæt for et lokalt bydelsråd. Derfor har det været meget vigtigt for dem, at der kom et flertal af borgere og ikke embedsmænd i styregrupperne, og hvilken baggrund disse borgere havde. Dette har der på ingen måde været opbakning til blandt de lokale politikere i byrådene. Flere af de interviewede borgere finder det frustrerende, at politikerne ikke er afklarede med, hvor meget beslutningskompetence de egentlig ønsker at uddelegere ud til kvarteret.

### **Styregruppernes funktion i krydsfeltet mellem borgere og politikere**

De tre forrige afsnit har drejet sig om borgernes opfattelser af processen med sammensætningen af styregrupperne. Dette afsnit handler om borgernes opfattelser af styregruppens funktion.

Der er iblandt de interviewede borgere forskellige opfattelser af, hvilken betydning og funktion styregrupperne skal have. Enkelte borgere, der ikke sidder i styregruppen, beskriver, at de opfatter den som *fritsvævende*, idet de ikke har nogle relationer til den. Andre hævder, at styregruppernes funktion er at repræsentere og sikre en vis form for demokratisk legitimitet, når folkevalgte politikere skal uddelegere beslutningskompetence. En af de interviewede borgere indfanger i det følgende citat, dette forhold:

*Set fra der, hvor jeg har været placeret, har jeg opfattet styregruppen som politikernes instrument for at sikre, at kvarterløftprojektet lå i nogle hænder, der gjorde at man følte sig tryk ved det. Dvs. at man har lavet en udformning, hvor man har politisk valgte repræsentanter i styregruppen, og man har nogle andre repræsentanter, som er blevet udpeget af nogle bestemte personer. Jeg opfatter ikke styregruppen som en specielt demokratisk organisation. Men på den anden side har jeg ingen forslag, til hvordan man hellere skulle have lavet en styregruppe. Noget af det virker lidt tilfældigt i den måde, den er sammensat på. Men jeg opfatter helt klart styregruppen som politikernes (i borgerrepræsentationen) instrument til at sikre, at pengene ikke bare bliver smidt ud. Det er der ikke noget odiøst i, og styringen virker rimeligt fornuftig (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 1999)*

Flere af de interviewede borgere udtrykker forståelse for, at styregrupperne spiller en særlig rolle som en form for formelt netværk, der overfor politikerne legitimerer, at projektprioriteringer sker på baggrund af diskussioner i mellem et bredt udsnit af lokale og berørte aktører. Men sammensætningerne af medlemmerne i styregrupperne har som tidligere nævnt givet anledning til diskussioner.

Mange af borgerne giver i midtvejsinterviewene udtryk for, at de folkevalgte politikere i byrådene i vid udstrækning godkender de projekter, som de lokale styregrupper indstiller. Men enkelte af borgerne i de større kommuner oplever, at ikke alle politikerne kender til kvarterløft eller deres kvarters særlige problemer. Spørgsmålet om "nærhed" til de besluttende instanser er en af de bærende ideer i mange processer med vægt på et *bottom up* og aktiv borgerdeltagelse. Det har i de enkelte kvarterløft været forskelligt om det primært har været embedsmændene eller politikerne, der har været de målformulerende aktører.

Processen med at finde en egnet organisering med en balance mellem repræsentanter fra borgerne, institutioner og embedsmænd har i de fleste kvarterløft taget lidt længere tid, end man oprindeligt havde regnet med. Og der har været forskellige opfattelser af, hvilken funktion styregruppen skulle have. Nogle borgere udtrykker ønsker om en tættere dialog med styregrupperne, andre oplever at mange af deres ønsker kommer igennem, og atter andre ser dem som vigtige afsæt for en form for "lokal råd".

I Randers var man igennem et forløb, hvor man efter inddragelse af en udefrakommende konsulent fik etableret en ny organisering af styregruppen. Denne adskilte sig fra den første model ved rumme en blanding af valgte og udpegede borgere. I Ålborg gav konflikter mellem lokale borgere i deres midlertidige styregruppe anledning til, at denne blev nedlagt, og at det blev teknisk forvaltning, der overtog indstillingen af projekter. I Holmbladsgade fik den lokale styregruppe efter kritik fra borgerne et flertal af borgere fremfor embedsmænd. I Kgs. Enghave har bydelspolitikere spillet en aktiv og synlig rolle i kvarterløftet. Nærheden til politikerne, og det forhold, at hvis borgerne ikke kunne blive enige, havde man en demokratisk legitim instans til at træffe beslutninger videre i processen, har været medvirkende til, at forvalterne kunne koncentrere sig om sammenhæng og gejst i projekterne.

For yderligere information om de enkelte kvarterløft's specifikke erfaringer med at organisere de lokale styregrupper henvises til bilaget.

## 7.3 Ressourcer til deltagelse

I dette afsnit skal vi se på borgernes opfattelser af de ressourcer, de tildeles i kvarterløftprocessen. Ressourcer defineres i denne sammenhæng som: *fysiske* -, *videns* -, *organisatoriske* og *tidsmæssige* ressourcer.

Af de teoretiske kapitler fremgår det, at det er institutionerne, der tildeler rettigheder og ressourcer, og at der ofte vil være en kamp om disse (Sørensen 2003). De berørte borgere i kvarterløftprocesserne har principielt og formelt lige adgang og ret til at deltage og få indflydelse på kvarterløftprocessen. Men når alle har lige ret til at deltage, sker der ofte en favorisering af de ressourcestærke aktører. Ressourcer til at deltage i form af viden, relationer og tid er ikke er ligeligt fordelt, men varierer efter borgernes sociale og økonomiske vilkår (Larsen, 2001, p.14).

Jo større forskelle der er på de deltagende borgeres egne ressourcer eller evne til at benytte sig af de tildelte ressourcer, desto større risiko er der for opsplitning borgerne i mellem. Der kan således være en risiko for, at det bliver de ressourcestærke borgere, der kommer til at dominere processen, ved at de hurtigt får udviklet et indre netværk, der karakteriseres ved, at man taler samme sprog og handler ud fra fælles opbyggede forståelser af mål.

Betyder det i givet fald, at der skal ske en differentiering i *hvem* der tildeles ressourcer således, at også de borgere der ønsker at deltage, men ikke har ressourcerne får mulighed for at deltage? Med dette som afsæt blev borgerne i interviewene spurgt om: *de fik den nødvendige støtte og ressourcehjælp* de havde brug for at kunne deltage i kvarterløft.

Interviewene viser, at der er stor forskel på, hvilke behov og forventninger om ressourcestøtte som eksempelvis de mere erfarne ekspertaktivister og hverdagsmagerne har. Flertallet af ekspertaktivisterne har stor erfaring og kendskab til at deltage i og lede møder og har derfor i flere tilfælde haft ønsker om at køre procesforløbene selv uden hjælp fra forvalterne. Størstedelen udtrykker dog tilfredshed med at få proceshjælp fra de ansatte i form af udsendelse af referater, mødeindkaldelser o.s.v.

De andre aktører, eksempelvis hverdagsmagere og andre alment interesse-rede, lægger mere vægt på betydningen af embedsmændenes faglige viden, som et inspirerende input i processen. Borgerinterviewene viser, at der i store træk er tilfredshed med den ressourcestøtte de lokale kvarterløftsekretariater har bidraget med i form af teknisk og faglig viden. Mange af borgerne udtrykker frustration over mangel på viden omkring de beslutningsmæssige og økonomiske rammer for projekterne.



## **Fysiske ressourcer**

Fysiske ressourcer dækker over de konkrete fysiske rammer, som borgerne kan deltage indenfor. Dette kan eksempelvis være muligheder for lån af mødelokaler, adgang til computere og kontorartikler, økonomiske bidrag til studieture og oplægsholdere. Alle de nævnte eksempler er forhold, der har betydning for borgernes muligheder for at mødes, og som hjælper med til at holde en proces i gang. Der var tre temaer, der af borgerne blev fremhævet flere gange på tværs af områderne i relation til de fysiske rammer:

- *Kvarterløftsekretariatets placering*
- *Betydningen af mødesteder*
- *Økonomisk kompensation*

### **Kvarterløftsekretariaternes placering**

Der er flere hensyn, der kan spille ind, når et kvarterløftsekretariat skal placeres. Ved at placere det i lokalområdet skaber det større synlighed iblandt beboerne, og det er nemt for dem at få information. Omvendt er der en risiko for, at de lokalt ansatte kvarterløftmedarbejdere kommer til at sidde isoleret i forhold til de kommunale fagforvaltninger og får sværere ved at holde kontakt til disse. Ud af de syv første kvarterløftområder har det kun været kvarterløftsekretariatet i Avedøre Stationsby, der har været placeret ude af området.

Mange af borgerne i interviewene giver udtryk for, at lokaliseringen af det lokale kvarterløftsekretariat har stor betydning for om de "lige kommer forbi". De har derfor været tilfredse med, at der var et sted midt i kvarteret, hvor man kunne komme og få informationer. I Avedøre udtrykker flere ærgrelse over, at kontoret er lokaliseret på rådhuset. Det betyder, at de skal ud af stationsbyen, måske endda med bus, for at komme til kontoret. Den lange transportvej mener de, kan i sig selv virke som en barriere for deltagelse. Forvalterne fremhæver omvendt, at det er en fordel for kvarterløftet at sekretariatet ligger på Rådhuset, fordi det letter sagsbehandlingen og koordineringen forvaltningerne imellem.

Af andre ting som borgerne nævner som betydningsfulde for, hvorvidt de føler sig velkomne på de lokale kvarterløftsekretariater, handler om små ting for eksempel om dørene står åbne, om medarbejderne smiler, om de virker fortravlede eller imødekommende. I et eksempel fra Kolding er der en af borgerne, der fortæller, at man skulle gå igennem KFUK's lokaler for at komme ind i kvarterløftsekretariatet. Denne beliggenhed, mener enkelte kan udgøre en barriere for mange, idet de ikke ønsker at blive set eller forbundet med en kristen forening.

### **Betydningen af mødesteder**

Borgerinterviewene viser, at mange mener, at det har stor betydning, at der forefindes lokaler i bydelen, hvor man kan mødes. Flere af borgerne har savnet velegnede mødesteder og idrætsfaciliteter i deres lokalområde. En del af de interviewede motiverer deres deltagelse i kvarterløft med ønsket om at opbygge et lokalt kultur- og idrætshus. I den forbindelse er der flere, der lægger stor vægt på, at kvarterløftet medvirker til at bygge og etablere lokale kultur - eller kvartershuse, så de lokale beboere i fremtiden har et sted, hvor de kan mødes, og hvorfra der kan igangsættes aktiviteter.

I fem ud af de syv kvarterløft er der etableret lokale kvarterhuse, hvilke de interviewede borgere finder meget positivt. Ingen af de interviewede borgere

har klaget over de mødesteder, der er blevet stillet til rådighed i forbindelse med deres deltagelse i kvarterløftprocessen.

### **Økonomisk kompensation**

Ressourcer til deltagelse kunne dække andre forhold, eksempelvis økonomisk kompensation for deltagelse i dagtimerne, muligheder for babysitting, dækning af transportomkostninger m.m. Men det har der i Danmark ikke været tradition for.

I flere af kvarterløftene har borgerne haft muligheder for gratis at deltage i studieture og debataftner. I et af kvarterløftområderne har det fra sekretariats side været en bevidst strategi at tilbyde aktive borgere mulighed for at komme med på studierejser med embedsmænd og politikere som et led i at ryste folk sammen og skabe mulighed for at danne netværk. Dette blev opfattet som meget positivt af borgerne.

Enkelte borgere stiller spørgsmål ved deres medborgeres engagement, som de mener kan have lidt for meget præg af "varmestue". Et eksempel på dette er en borger, der nævner at hendes medborgere ikke ville betale en 2-zoners togbillet til en studietur. Omvendt er hun selv frustreret over ikke at blive kompenseret økonomisk for de mange telefonudgifter, hun har i forbindelse med sit engagement i kvarterløft. På baggrund af borgernes udmeldinger i den kvalitative analyse synes det, at borgene i store træk er tilfredse med de fysiske ressourcer, de får stillet til rådighed.

### **Videns-ressourcer**

Får borgerne tildelt den viden de har behov for, således at de kan deltage kompetent i kvarterløftprocessen? Viden kan være mange ting og kan være svær at afgrænse. Den empiriske undersøgelse viser, at der er to typer af viden, der har indflydelse for borgerens deltagelse i kvarterløft. Den ene er *faglig* viden, hvilket dækker over viden omkring et projekts tekniske og faglige karakter. Denne information bliver ofte tildelt af de kommunale embedsmænd og er nødvendige for at kunne træffe beslutninger på et lovligt og fagligt grundlag.

Den anden type viden er *politisk* viden, hvilket handler om kendskab til, hvordan man skal agere politisk for at optimere sin indflydelse. Det er således specielt, dem der har erfaringer og kontakter fra tidligere deltagelse, der kan benytte denne viden i relation til kvarterløft, typisk ekspertaktivister, (se kapitel 6). Borgerne er i undersøgelsen blevet spurgt, om de oplever, at de har fået den information, der var nødvendig for at kunne deltage på en saglig og kvalificeret måde i kvarterløftprocessen. Her er der to temaer der går igen i svarene nemlig:

- *Faglig viden: Borgernes hverdagsviden versus planlæggernes faktuelle viden*
- *Politisk viden: Efterspørgsel af viden om politiske udmeldinger og økonomi*

Borgerne deltager med meget forskellige forudsætninger og har derfor forskellige muligheder for at benytte sig af de ressourcer, de tildeles i processen. Det viste sig i praksis, at enkelte af borgerne har faglige viden i kraft af deres arbejde eller hobby, som de kan bruge i forbindelse med kvarterløftet og på den vis udgøre en faglig modoffensiv til de kommunale embedsmænd.

Andre har en politisk viden, som de har erhvervet igennem mange års deltagelse med lokale projekter. Borgernes forskellige videns-forudsætninger for at deltage betyder i praksis, at de har nogle lidt forskellige behov for informationer.

Eksempelvis er der mange af de såkaldte ekspertaktivister, der har oparbejdet en mere eller mindre ekspliciteret kultur for, hvorledes projekter igangsættes og formuleres. Det kommer bl.a. til udtryk ved en "professionel" holdning til det at være projektmager. Heri indgår tavs viden og en række usagte kodekser for, hvordan man begår sig og viden om strategi og brug af netværk for at fremme et projekt. En sådan viden er ofte ikke ekspliciteret, og er sjældent noget som borgerne tildeles af kommunen, men er noget som opøves igennem deltagelse. Dette vender vi tilbage til i kapitel 8.

#### **Faglig viden: borgernes hverdagsviden i spil med forvalternes faktuelle viden**

Viden, om hvilke projekter der kan gennemføres inden for lovens rammer, er et vigtigt informationsbehov hos borgerne. Teknisk viden om konkrete forhold som belægninger, belysning, lovgivningsmæssige rammer har i langt de fleste tilfælde været formidlet af enten de ansatte i kvarterløftsekretariatene eller af embedsmænd fra kommunen. Nogle steder var der indbudt oplægsholdere og arrangeret studieture til andre byområder for at få inspiration.

De fleste af de interviewede borgere udtrykker tilfredshed med de tekniske og faglige informationer, de får tildelt i processen. Nogle fremhæver, at de lokale forvaltere i kvarterløftsekretariatene har været gode til at indkalde eksperter eller teknikere, når der skulle diskuteres faglige aspekter ved et projekt. Den kritik, der har været fremsat, har drejet sig om enkelttilfælde, hvor to af kommunens interne forvaltninger undsagde hinanden, eller hvor man langt henne i processen erfarede, at et projekt alligevel ikke kunne iværksættes, da man fandt forurenede jord, der ville fordyre projektet.

Det er ikke altid, at borgerne og forvalterne har samme vurderinger af, hvilke projekter der er hensigtsmæssige. I interviewene er der flere eksempler på situationer i kvarterløftprocessen, hvor forvalternes tekniske viden kolliderede med borgernes praktiske hverdagsviden. Forvalterne anlægger en faglig indgangsvinkel, når de skal vurdere projekters mulige realisering. De har derudover også ansvaret for at projekterne er lovlige og faglige i orden. Omvendt anlægger borgerne ofte en følelsesmæssig vinkel, når de skal vurdere projekter i deres lokalområde. Det kan tiltider være svært at sammenholde det faglige og følelsesmæssige imod hinanden, og her er der flere eksempler på at borgerne/embedsmænd taler forbi hinanden eller ikke når en fælles forståelse.

I det følgende gives et eksempel på, hvorledes 3 borgere sammenfatter denne problematik og taler om deres oplevelser af trafikken i modsætning til planlæggernes.

*Der har været hårde diskussioner i Koordinationsgruppen, f.eks. om løsning af problemerne med trafikken. Problemet er: kommunen tæller trafikken, men beboerne stoler ikke på dem og deres tal. Embedsmænd vil have facts. Beboerne slår på det følelsesmæssige, deres oplevelse af trafikken. Uenighederne er ikke rigtig afgjort. (Interviewperson 33, Randers, 1998)*

*Vi har bedt kommunen om nogle "Lege gadeskilte/legende-børn-skilte", men det må vi ikke få for kommunen. (Interviewperson 32, Randers, 1998)*

*Engang tog vi sagen i egen hånd. Opsatte betonrør med blomster i Niels Ebbesensgade. Men da borgmesteren opdagede det, var de fjernet næste morgen. (Interviewperson 31, Randers, 1998)*

Ovenstående eksempel illustrerer, hvorledes forvalterne arbejder ud fra en rationalitet, hvor problemer dokumenteres ud fra videnskabelige facts. Borgerne ser tingene fra et andet perspektiv og refererer til problematikken ud fra en følelsesmæssig tilgang, hvilket er en parameter, planlæggerne har svært ved at forholde sig til i deres arbejds måder.

Der er flere eksempler på uoverensstemmelser mellem hvad borgerne oplever som problemer i deres hverdag og nærområde, og hvad de lokale embedsmænd eller politikere anser som værende nødvendige indsatsmåder. De tre grupper af aktører har forskellige indgangsvinkler i den fælles dialog. Forvalterne kommunikerer med videnskabelige argumenter, politikerne ud fra argumenter om helhedshensyn og borgerne ud fra deres følelser. Det er tydeligt, at både politikere og forvaltere har svært ved at håndtere følelser som input i den fælles dialog. Det er langt mere strategisk for borgerne at kommunikere med saglige og videnskabelige argumenter for at fremme deres synspunkter.

Det er der flere af borgerne, der har formået at gøre. I borgerinterviewene er der flere der fortæller, at de benytter deres faglige viden i forbindelse med deres deltagelse i kvarterløftet, og at dette har været udgangspunktet for deres engagement. Disse udgør således en potentiel ressource for kvarterløftindsatsen, og de faglige ressourcer kan i enkelte tilfælde omsættes til politiske ressourcer i kampen om indflydelse. Her kan borgerne i enkelte tilfælde optræde som "modeksperter" til planlæggernes ekspertviden, hvilket har givet deres argumenter større vægt, end argumenter der er begrundet ud fra borgernes oplevelser som lægmand af eksempelvis trafikken, luftforurening m.m.

#### **Efterspørgsel af viden om: politiske udmeldinger, økonomi og kommunens arbejdsgang**

De fleste af de interviewede borgere er positive over for den rolle, som forvalterne i de lokale kvarterløftsekretariater har spillet. De har i vid udstrækning informeret om, hvad der har kunnet lade sig gøre i relation til kommunen, men er i flere tilfælde kommet til kort, da det ikke altid har været muligt at give klare svar angående kommunens interne forvaltning eller de politiske prioriteringer. En stor del af borgerne giver i interviewene udtryk for, at de har savnet viden om :

- *Politiske udmeldinger om projekternes realiserbarhed*
- *Uklarhed omkring de økonomiske rammer*
- *Indsigt i kommunens interne arbejdsgang*
- *Spilleregler i tilfælde af konflikt*

Kvarterløftet har på mange måder været et udviklingsprojekt, og derfor har mange arbejdsprocesser været nye og ukendte for forvalterne såvel som for politikerne. Den helhedsorienterede vægtning af kvarterløftprojekterne har i flere tilfældet vist sig at udfordre kommunens sektororienterede arbejdsform. Disse forhold har afspejlet sig i, at det til tider har været svært for forvalterne og politikerne at give klare udmeldinger på forskellige områder, hvilket har givet anledning til frustration hos flere af de interviewede borgere. I de følgende afsnit uddybes disse forhold.

- *Politiske udmeldinger om projekternes realiserbarhed*

Et af de vidensområder, som en stor del af borgerne har efterspurgt, er politiske udmeldinger om kvarterløftprocessen. Specielt i starten af kvarterløftprocessen drejede det sig om: *hvor meget politisk beslutningskompetence politikerne var villige til at uddelegere til borgerne?* I interviewene midtvejs i forløbet drejede det sig i højere grad om *hvilke projekter, der ville blive realiseret?* Mange borgere har givet udtryk for, at det er en tom fornemmelse, at have arbejdet så intensivt i forløbet op til kvarterplanen og derefter ikke vide, hvad der sker med projekternes, når de skal detail-planlægges af kommunens forvaltninger. De efterspørger viden om det videre forløb i kvarterløftprocessen, nu hvor borgerne har prioriteret projekterne i kvarterplanen. Her er en række citater, der på forskellig vis illustrerer disse forespørgsler:

*Vi vil have at vide, hvis vi beslutter det her, bliver det så til noget! (Interviewperson 41 Ålborg Øst 2000)*

*Hvis jeg skal give et råd til de kommuner, der skal i gang, så er det, at de skal være fuldstændig klare over hvad indflydelse de vil give borgerne! Det har været en stor fejl her i Randers. De lagde op til at vi skulle have så meget indflydelse, at vi bare kunne skalte og valte, og så blev det strammet ind efterhånden. Og så blev vi sure ikke? (Interviewperson 34, Randers, 2000)*

*Vi spørger nu os selv. Kvarterhuset, bliver det til noget? Vi er på den ene side blevet taget meget alvorligt af vores kommune, men på den anden side ved vi ikke nu, om det bliver til noget? Har vi REEL INDFLYDELSE? Vi ved ikke hvornår beslutningen tages, vi ved ikke hvor det skal ligge. Det hele svæver. (Interviewperson 21, Kolding, 1998)*

De tre citater sammenfatter på forskellig vis nogle af de vidensbehov, der kan opstå omkring udviklingsprojekter med vægt på borgerdeltagelse. I citaterne efterspørges klare retningslinjer og viden omkring beslutningsprocedurer. Når borgerne vælger at være aktive i deres fritid, har de et stort behov for at vide, om indsatsen fører til nogen resultater. Et andet forhold der berøres handler om forventninger. I flere eksempler giver borgerne udtryk for, at de blev stillet i udsigt, at de med kvarterløft kunne få stor indflydelse på kvarteret. Men mange projekter strander i mødet med den kommunale sagsbehandling eller bliver lavet markant om for at opfylde de lovgivningsmæssige krav. Dette spørgsmål uddybes nærmere i afsnit 7.5 om borgernes relationer til politikerne.

- *Uklarhed omkring de økonomiske rammer*

En stor del af de interviewede efterspørger et klart mandat fra kommunen i forhold til økonomien i projekterne og i særdeleshed om borgernes repræsentanter kan stilles økonomisk til ansvar i forbindelse med at indgå i de lokale styregrupper.

Uklarheder om projekternes økonomiske rammer vækker frustration hos flere af de interviewede på tværs af de syv kvarterløftområder. En borger uddyber i følgende citat sine oplevelser af forholdet omkring økonomi og beslutningsprocedurer således:

*Vi har egentlig slet ikke noget overblik over, hvad der skal ske, procedurerne. Så vi afventer faktisk en besked. Kan egentlig ikke forstå det, der er blevet sagt om økonomien i kvarterløftprojektet. Det er der heller ingen andre, der kan. Hvordan økonomien er skruet sammen, hvordan midler bliver udløst, i hvilken rækkefølge. Vi ved faktisk ikke, i hvis hænder beslutningerne ligger, kun at det er nogen andre, der beslutter. (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000)*

Citatet indfanger hvad flere borgere giver udtryk for, nemlig en efterspørgsel efter større viden om de formelle rammer og præmisser, som deltagelsen og planlægningen foregår indenfor. Eftersom der ikke altid er kommunale medarbejdere med i kvarterløftprocesserne, har det ikke altid været muligt at formidle klare svar omkring projekternes økonomi. Et forhold, der har givet anledning til uklare meldinger, har været, at kommunens forskellige forvaltninger i flere tilfælde skulle udføre hver deres del af et projekt. Det har derfor tiltider været svært at få svar om, hvad et projekt ville koste, da det krævede økonomiske udmeldinger fra forskellige forvaltninger, hvilket i praksis ikke altid var muligt at få samtidigt.

Et eksempel på dette var en borgergruppe, der arbejdede med etablering af en naturlegeplads. Projektet var politisk vedtaget og indstillet til at blive igangsat. Tre år henne i forløbet blev det konstateret, at budgettet ikke holdt, fordi der skulle fjernes forurenede jord, men kommunens afdelinger var internt uenige omkring kravene til oprensning af jorden. For borgerne synes det helt uforståeligt, at sådanne oplysninger fremkom så sent i forløbet. Uvished omkring de finansielle forhold beskrives af flere af de interviewede borgere som en barriere for deres videre engagement i kvarterløftprocessen.

- *Indsigt i kommunens arbejds måder*

Flere af borgerne har svært ved at overskue og forstå kommunernes interne organisering og arbejdsgange. Det er specielt i interviewene midtvejs i kvarterløftprocessen, at borgerne udtrykker frustration over, at kommunernes sagsbehandling af de prioriterede projekter i kvarterplanen tager så lang tid. De efterspørger her viden om, hvor langt projekterne er i processen og om det videre forløb.

Borgernes oplevelse af tid er meget forskellig afhængig af, hvor de befinder sig i kvarterløftprocessen. I forbindelse med forløbet med udarbejdelsen af kvarterplanen gav flere af borgerne udtryk for, at det havde været for tidspresset. I implementeringsfasen synes de omvendt, at det går for langsomt. Borgernes tidsopfattelser kan relateres til deres viden om det politiske system og dets arbejds måde. De borgere, der har erfaring med at deltage, har en større forståelse for, at kommunens sagsbehandling og iværksætning af projekter tager tid.

Flere af ekspertaktivisterne finder at "de andre" borgere ofte har for urealistiske forventninger til projekterne, og at det derfor er vigtigt at de får information og oplysning om "systemets" måde at fungere på. En af de interviewede borgere udtrykker det således midtvejs i forløbet:

*Det er en vigtig erfaring, at projekter, problemer, vilkår o.s.v. skal forklares tydeligt og ofte. Det har ofte vist sig, at beboerne forventer, at spaden stikkes i jorden, straks når en beslutning er truffet. Det medfører lidt frustrationer når dette ikke er tilfældet. Informationer om processen skal være meget mere sigende for beboerne. Det er utroligt vigtigt. Meget og god information er vigtig på alle måder. (Interviewperson 21, Kolding, 1999)*

Der synes generelt på tværs af kvarterløftene at være et informationsbehov hos borgerne om, hvorledes en kommune arbejder, og hvilken procedure en beslutning om et projekt skal igennem, før det kan iværksættes. Relaterer vi dette forhold tilbage til teoriperspektiverne i kapitel 2, kan man ud fra en Habermas inspireret tilgang udtrykke det ved, at borgerne ytrer behov om at forstå "systemerne", her kommunes måde at fungere på.

I et enkelt af kvarterløftområderne (Kolding) blev der afholdt et kursus om den kommunale arbejdsgang 3 år henne i forløbet. Dette bliver af samtlige involverede borgere i pågældende lokalitet fremhævet som både lærerigt og

medvirkende til en større forståelse af, hvorfor processen tog tid. Spørgsmålet er, om man kan forvente, at borgerne har tid og overskud til at deltage i møder, der handler om kommunes forvaltningsgange. Men det kan konstateres, at der er et informationsbehov om projekternes videre status, og at mange borgere har haft forventninger om en kvarterløftproces, der hurtigere resulterede i synlige projekter.

- *Spilleregler specielt i tilfælde af konflikt*

I afsnit 7.2 fremgik det, hvorledes borgernes formelle rettigheder for indflydelse har været organiseret forskelligt. Det har givet anledning til forskellige forventninger iblandt de involverede aktører og resulteret i uenigheder og enkelte steder i konflikt mellem parterne.

I den forbindelse er der flere af de involverede beboere, der har efterspurgt viden om retningslinjer for, hvorledes beslutninger skulle træffes i tilfælde af konflikter. Udgangspunktet har i alle kvarterløftene været, at parterne skulle søge at komme frem til en fælles forståelse af problemer og indsats i lokalområdet, og en konsensus om hvilke midler der skulle til at løse disse. En af de interviewede borgere udtrykker denne problemstilling således:

*Det var ikke synliggjort, hvilke regler der gjaldt, hvis man var uenige. Hele samarbejdsformen var ikke gjort klar. Der skulle have været nogen, der kunne gå ind og styre eller processe de der vilde mennesker igennem. Det er der ingen tvivl om, der skulle være nogen, som havde det ansvar. (Interviewperson 45, Ålborg Øst, 1999)*

Ovenstående citat kommer ind på en problemstilling, der synes at have været gældende for alle kvarterløftene. Af de mange borgerinterview fremgår det, at der fra kvarterløftsekretariatene eller kommunens side ikke har været fremsat spilleregler for, hvordan gruppemedlemmerne skulle træffe beslutninger, eller hvorledes man skulle forholde sig i tilfælde af konflikter.

Det har tydeligvis været uklart for flere af de involverede parter og specielt embedsmænd, hvem der skulle påtage sig ansvaret for at holde processen i gang. Rollen som meta - eller netværks guvernør har ikke været afklaret iblandt forvalterne internt. I praksis har det i flere tilfælde betydet, at konflikter blev håndteret med hierarkiske indgreb i form af påbud om lokal konsensus.

Rollefordelingen mellem de ansatte forvaltere i kvarterløftsekretariatene og i kommunen har ikke altid været afklaret med hensyn til hvem, der havde ansvaret og forpligtelsen for at mediere mellem interessemodsætninger og holde kvarterløftprocessen i gang. En generel erfaring er derfor, at de forskellige modeller for kvarterløft har haft svært ved at bidrage med information til borgerne om konflikthåndtering. Konflikter er blevet håndteret som antagonismer, der er blevet løst ved indgreb fra oven, fremfor som agonismer, hvilket tager længere tid.

Mange af de konflikter der har været, har handlet om magtrelationer og interesseforskelle iblandt borgerne. I Kgs. Enghave har betydningen af et demokratisk valgt bydelsråd spillet en rolle, ved at man havde en demokratisk legitim instans at henvise til, i tilfælde hvor de lokale borgere ikke kunne blive enige.

## **Organisatoriske ressourcer**

Organisatoriske ressourcer kan dække over flere forhold. De ansatte i kvarterløftsekretariatene har eksempelvis påtaget sig en række forskellige funk-

tioner, hvor de har hjulpet borgerne med: koordinere og indkalde til møder, sikre kontakt til det kommunale niveau, give faglig inspiration, skrive referater, lave arrangementer, hjælpe til sammenskrivning af gruppernes ideer til kvarterplanen

Det er forskelligt, hvorledes de ansatte medarbejdere i de lokale kvarterløftsekretariater har deltaget i processen. I nogle områder har de haft en faglig funktion, hvor de har ridset temaer og muligheder op for borgerne, hvilket har været med til at sætte dagsordnen for gruppernes arbejde og diskussioner. Andre steder har de haft en mere passiv rolle og fungeret som penneførere og "praktisk hjælp" for grupperne.

I den indledende fase af kvarterløft er der mange af grupperne, der kører uden nogen ansat tilknyttet processen. I disse tilfælde er det borgerne selv, der skrev referater og formidlede dem videre til de andre grupper. Det har været meget forskelligt, hvorvidt de interviewede borgere ønskede proceshjælp fra kvarterløftsekretariatet.

I interviewene fremgår det, at specielt ekspertaktivisterne har været meget opmærksomme på de ansattes rolle i processen. Enkelte af stederne bad de direkte planlæggerne om at holde sig i baggrunden, og de valgte selv at skrive referater og styre processen. Ekspertaktivisterne er oftest meget erfarne og dygtige projektmagere og har derfor i vid udstrækning erfaring og kompetencer til at køre forløb og processer uden hjælp fra de ansatte. Andre, typisk hverdagsmagerne og de almen interesserede, udtrykker tilfredshed med den hjælp de fik af sekretariatene. Nogle af de mest positive udtalelser har været, at de ansatte bidrog med *inspirende ideer*. Andre så dem i højere grad som baggrundsfigurer, der samlede op på diskussionerne og sørgede for koordinering af beslutningerne og sikring af, at de forskellige deadlines blev overholdt. Flere af borgerne gav udtryk for, at de oplevede kvarterløftsekretariatet som *kvarterets* og de ansatte på *deres side*, på trods af at de formelt var ansat af kommunen.

### Tidsressourcer

Tid er en ressource, der som tidligere nævnt er ulige fordelt blandt de involverede borgere. Borgerne bliver ikke tildelt tid til at deltage i kvarterløft eksempelvis ved at frikøbe dem fra deres arbejde, således at de ville have tid til at deltage i kvarterløftprocessen. Dette har der hidtil ikke været tradition for i Danmark, men det har været til diskussion enkelte steder i forbindelse med sociale projekter.

Men tid er en ressource, som er central i forhold til om borgerne vælger at deltage. At deltage i kvarterløft tager tid. Enkelte af de interviewede borgere mener, at man har tid til at deltage, hvis man prioriterer det. Andre vælger deltagelsen fra, ud fra begrundelser om at de ikke orker mere, føler sig udbrændte, eller fordi de vil bruge tiden på andre gøremål. Der er iblandt de interviewede borgere enighed om, at tid er en begrænset ressource hos mange mennesker, og at det derfor kan være svært at deltage i et længere forløb.

Et af de temaer, der nævnes i interviewene, er den ulige tid som h.h.v. borgerne og forvalterne har til at deltage i kvarterløft. Borgerne deltager i deres fritid, og forvalterne deltager i deres arbejdstid. En af de interviewede borgere er inde på dette:



*Den der med at skulle beskæftige sig 100 % som professionel med noget, som vi lokale beskæftiger os med 5% af vores tid, det kan altså godt være svært at få til at harmonere (Interviewperson 45, Ålborg Øst, 2000)*

Det forhold, at der er asymmetri mellem forvalternes og borgernes information og tid, kan skabe problemer i processer med borgerdeltagelse og betyder ifølge nogle af borgerne, at det til tider kan være svært for forvalterne at tage borgernes indvendinger alvorligt. Et andet problematisk forhold er, at møder med politikere eller kommunen ofte har skulle foregå i dagtimerne. Det har i enkelte tilfælde krævet, at borgerne har måtte tage fri fra deres arbejde, såfremt de skulle have mulighed for at deltage i møderne. Samme borger siger om dette forhold:

*Problemet har været, at de ville have møderne så tidligt på dagen. Når vi alle arbejder, så er det problematisk at skulle til møde kl. 12 eller 11. Bl.a. præsterede vi at skulle til møde med Magistraten, hvor mødet blev forsinket i tre kvarter, så nogen af os måtte gå. Der følte vi nok at de trådte lidt på os. Vi var ikke så vigtige. (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000)*

I praksis kan det være svært at skulle forene det at holde møder i forvalternes arbejdstid, med at borgerne deltager i deres fritid. Derfor har langt de fleste møder ligget enten om aftenen eller i weekenderne.

Man har fra det nationale kvarterløftsekretariats side fastsat nogle overordnede tidsfrister, der skulle overholdes for selve processen. I praksis viste det sig, at de har været svære at holde. Mange borgere giver udtryk for at processen frem til kvarterplanen var for presset, og omvendt fandt de at processen gik for langsomt i implementeringsfasen. I kapitel 6 fremgik det, at mange borgere falder fra i kvarterløftprocessen, og at de institutionsansatte udgør en stadig større andel af de tilbageværende. Fordelen er som nævnt, at de institutionsansatte har tiden og ressourcerne og kan deltage i deres arbejdstid. Ulempen kan være, at det er mere uklart *hvem* institutionerne repræsenterer, er det borgerne, de ansattes eller kommunens interesser?

## 7.4 Organiseringen af deltagelsen

I dette afsnit beskrives borgernes oplevelse af kvarterløftprocessens organisering i dens forskellige faser. Hensigten er at belyse, hvilken betydning organiseringen har for borgernes engagement og motivation for at deltage? Er der visse forløb, der er bedre end andre? Hvilken betydning har det, at processen er så lang? Er der særlige forhold, der har virket som barrierer, der får folk til at falde fra?

Kvarterløftprocessen forløber over fem til syv år, heraf er borgerne i denne afhandling interviewet i *forprojektet* og i *implementeringsfasen* tre år henne i forløbet. Det ville havde været oplagt at interviewe borgerne, efter at processen var slut, hvor der ville være synlige resultater af indsatsen. Men det har desværre ikke været muligt af tidsmæssige grunde. Derfor må man tage højde for, at svarene i implementeringsfasen foregår i en "stille periode" med få synlige resultater.

Borgerne blev i interviewene spurgt om deres syn på kvarterløftets forskellige forløb, og hvordan de oplever det at deltage i så langvarig en proces. Svarene er struktureret efter de forskellige temaer, der kom frem under de forskellige faser af kvarterløftet.

### **Optakt til kvarterløftet - en top-down initieret bottom- up process**

Kvarterløftindsatsen bliver i flere sammenhæng beskrevet som en top-down indsats, der søger at igangsætte en bottom- up proces. Dette henviser til det forhold, at kommunerne i ansøgningen om at blive udvalgt som kvarterløft-område udpegede forskellige overordnede ideer og indsatsområder, som kvarterløftet skulle udfolde sig indenfor.

Dette forhold bliver i enkelte tilfælde kommenteret af borgerne, der giver udtryk for, at de indledende borgermøder tog udgangspunkt i emner og projekter, der var defineret på forhånd. Nogle borgere oplever det som en måde at strukturere diskussionen på, således at den ikke bliver alt for flyvsk. Andre giver udtryk for, at det ikke er *demokratisk*, og dermed ikke borgernes projekter. En forvalter fra en kommunal socialforvaltning udtrykker det således:

*Borgerne oplever, at tingene ikke har været demokratiske, fordi de føler, at projekterne var defineret på forhånd. Der kan stadig spores negative effekter af det hidtidige forløb (Forvalter 13, Ålborg, 1998)*

Kritikerne finder det tvetydigt, at kommunen på den ene side ønsker borgernes frie mening om hvilke problemer, der skal gøres noget ved i kvarteret, og på den anden side allerede har defineret indsatsområder. Et andet forhold der omtales i forhold til den indledende fase er, at der fra det nationale kvarterløft sekretariats side blev lagt op til at etablere en tværministeriel pulje til projekter. Hensigten var, at borgerne her kunne ansøge om projekter, der gik på tværs af ministeriernes og kommunernes sektoropdelte forvaltninger. Forventningerne var store hos både kommunen og borgerne, men der viste sig at være en række bureaukratiske barrierer, der gjorde, at det alligevel var svært at søge midler til de tværgående projekter. Dette forhold vakte frustration hos både forvaltere og borgere. En af de interviewede borgere udtrykker sin skuffelse således:

*Kommunen havde måske også for store forventninger, og gav de forventninger videre til beboerne. Men vi fik jo af vide af kvarterløftsekretariatet, at alle ministerier var gået sammen, og så havde de lavet en stor pulje, og den kunne vi så bare søge fra, alle mulige projekter der gik på tværs. Men da det kom til realiteterne, så skulle vi lige pludselig til at puljesøge, og dele alle vores projekter op i små bidder på alle mulige måder. Og det døde mange af projekterne jo af. Så kunne man måske få noget fra den ene og ikke noget fra den anden, og så blev projektet jo splitte op. Der synes jeg ikke at kvarterløftsekretariatet har været særligt opfindsomme eller hjælpsomme. (Interviewperson 34, Randers, 2000)*

Den *helhedsorienterede* dimension har netop været fremført som noget særligt ved kvarterløftene. Men for både den ministerielle såvel som den kommunale sektoropdelte forvaltning er det en udfordring at arbejde med projekter, der går på tværs. Det var nødvendigt at omformulere flere af projekterne, således at de passede ind i forhold til de enkelte fagforvaltninger. Ifølge flere af borgerne var konsekvensen, at projekterne i mange tilfælde ikke blev realiseret. Flere af borgerne finder, at den kommunale og ministerielle organisering udgør en barriere for projekter som kvarterløft.

### **Forprojektet: forløbet frem til kvarterplanen**

Fra det nationale kvarterløftsekretariat har der været stillet nogle tidsmæssige rammer, som skulle overholdes. Den indledende fase frem til udarbejdelsen af en *kvarterplan*, var tænkt afsluttet i sommeren 1997. Herefter var det intentionen, at mange af projekterne kunne igangsættes ved årsskiftet 1997-98. Disse forventninger viste sig hurtigt at være for optimistiske for alle kvar-

terløftene, så tidsfristerne blev udskudt, og forløbet med at inddrage borgerne påbegyndes i foråret 1997 og blev først afsluttet og godkendt i forsommeren 1998. I det følgende beskrives forskellige temaer omkring den første fase:

- *Måder at mobilisere på*
- *Dannelse af temagrupperne*
- *Processen i temagrupperne*
- *Måder at træffe beslutninger på*
- *Håndtering af tidspres*

Der er iblandt de interviewede borgere på tværs af alle kvarterløftene enighed om, at forprojektet har været et forløb, der involverede en langt større andel af beboere, end ved traditionelle kommuneplanhøringer. I de interview, der er foretaget i starten af forprojektet, giver mange af borgerne udtryk for stor forventninger til kvarterløftprocessen og fortæller om, at der generelt er en entusiasme og gejst, over at der både er politisk fokus og økonomiske ressourcer til at gøre noget ved problemerne i deres kvarter.

#### **Måder at mobilisere på**

I langt de fleste kvarterløftsekretariater er det forsøgt at tænke på nye og anderledes måder at skabe opmærksomhed omkring kvarterløftene. Der har således været igangsat en række initiativer med alt fra kvartersfester, foredrag, happenings, markedsdage, fællesspisning og ikke mindst en række borger- og debatmøder for at synliggøre kvarterløftet i lokalområdet. Derudover har der været opsat løbesedler, hustandsomdelt informationsfoldere samt omtale i lokal aviser og radio. Da kvarterløft er nyt for mange kommuner, er der også flere kommuner, der har igangsat borgerdeltagelsen på mere traditionel vis med annoncering i lokalaviserne og aftenmøder med planlæggere, der fremlægger mulighederne. De indledende borgermøder har i alle kvarterløftene været genstand for stor interesse fra borgernes side, og fremmødet været relativt stort.

Af interviewene fremgår det, at borgerne har hørt om kvarterløftet på forskellig vis. Nogle har hørt om det i radioen og læst om det i lokalaviserne, andre har hørt om det i forbindelse med de lokale foreninger, de er aktive i. En stor del af borgerne beskriver forprojektet som værende forbundet med megen entusiasme og gejst. Som det fremgik af kapitel 6, har motivationen for at deltage for flere af borgerne været at få andel i de økonomiske ressourcer, kvarterløftet førte med sig. Den måde forløbet organiseres viser sig at have betydning for, hvilke typer af borgere der deltager. Det illustreres i de følgende tre eksempler.

Første eksempel stammer fra Avedøre. Her havde kommunen besluttet, at der skulle være 5 arbejdsgrupper, på trods af at der iblandt beboerne var interesse for 6-7 emnekategorier. En af de involverede borgere beskriver, hvorledes det indledende borgermøde lagde op til flere interessegrupper:

*Det resulterede i 7-8 interessegrupper, der var paraplyer for flere andre idéer. Så kom der et dekret oppefra, at der kun måtte være fem grupper. De unge, som var LIDT med, blev tabt i den proces (Interviewperson 4, Avedøre 1998).*

I ovenstående citat har kommunen en intention om at samle grupperne, således det bliver fem overordnede temaer, der arbejdes ud fra. Men for nogle af borgerne opleves det som et indgreb fra oven, der har betydning for deres lyst til at deltage.

Et andet eksempel er, at man i forbindelse med etablering af kvartershuse fra kommunen og kvarterløftsekretariaternes side har stillet krav om, at der

skulle etableres brugerforeninger med formelle vedtægter og valg. Men det er ikke alle borgergrupper, som sådanne organiseringer appellerer til. Flere af borgerne reflekterer over konsekvenserne af dette:

*Børn og unge og indvandrere. De gider ikke at sidde til møder som i den traditionelle danske foreningsmodel (Interviewperson 1, Avedøre 1998).*

I dansk sammenhæng er der tradition for at etablere foreninger, som en demokratisk måde at få ret til at benytte kommunale bygninger. Men i flere tilfælde viser det sig svært at få nok borgere til at deltage i disse brugerbestyrelser. Flere af borgere giver udtryk for at organisering omkring et repræsentativt demokrati ideal, der betoner inddragelse af etablerede foreninger, har svært ved at indfange unge og indvandrere, der ikke har samme tradition for at deltage i sådanne processer. Skal disse grupper nås, er det andre metoder, der skal i spil.

Det tredje eksempel stammer fra Nord Vest og Kgs. Enghave. Her har man eksperimenteret med nye måder at lave borgerdeltagelse på. I forbindelse med udarbejdelse af en lokal trafikplan igangsatte kvarterløftsekretariatene en kortvarig og intensiv proces med borgerdeltagelse. Hensigten var, at det skulle være mere overskueligt for borgerne at deltage i et konkret projekt over 3-4 uger. Eftersom de fleste borgere først har mulighed for at deltage i møder sent om eftermiddagene, aftnerne eller weekenderne, valgte man at igangsætte et forløb med 2 weekend seminarer og et par hverdagsaftner hver uge. Der har været mange positive tilbagemeldinger på denne organiseringsform. Mange fremhæver, at det er nemmere at deltage, da man kun forpligter sig over et kortere tidsinterval. Men omvendt har det konsekvenser for hvem der deltager, da det ikke er alle, der kan afse så meget tid i en afgrænset periode.

Eksemplerne understreger, at organiseringen af de rammer, der stilles op for et borgerdeltagelsesforløb, har betydning for hvilke grupper der deltager. Den demokratiske legitimitet i kvarterløftprocessen er begrundet i, at processen skal være åben for alle. Men hvis en række af møderne ligger i weekenderne eller om aftnerne, er der en stor del af borgerne, der fravælger at deltage.

### **Dannelse af temagrupperne**

Temagrupperne var de grupper, der blev nedsat på de indledende borgermøder, hvor man informerede om kvarterløft. I nogle af kvarterløftene blev temaerne for gruppernes arbejde formuleret på baggrund af de tilstedeværende borgeres ønsker. Andre steder var temaerne udvalgt på forhånd ud fra et ønske om at strukturere diskussionerne og sikre, at der blev arbejdet med forskellige fagområder.

Temagrupperne kan karakteriseres som åbne ustabile policy netværk, hvor der er en ustadighed i mellem de deltagende og derfor heller ikke altid nødvendigvis konsensus. Det gennemgående træk for temagrupperne er, at de er åbne for alle deltagere. Borgerne har ved informationsmøderne haft lejlighed til at deltage i de grupper, der havde deres interesser. Gruppernes størrelse har været meget svingende fra 2 til 30 personer. Størstedelen af grupperne har været tilknyttet en kontaktperson fra forvaltningen eller det lokale kvarterløftsekretariat.

Det har været svært at opgøre kvantitativt, hvor mange borgere der har deltaget i de indledende møder, (se kapitel 5, afsnit 5.4). Men i alle kvarterløftene giver både forvaltere og borgere udtryk for, at der været en stor og omfattende interesse fra borgernes side om at indgå i temagrupperne. Enkelte

steder som i Nord Vest har interessen været størst ved de indledende borgermøder, medens det har været sværere at mobilisere folk til de enkelte temagrupper. En af de aktive borgere i Nord Vest beskriver, at der på et indledende borgermøde deltog 100 borgere, men at der kun mødte 2 op på det efterfølgende møde for temagrupperne. Dette kommenterer en af de deltagende ved "*Når det bliver lidt mere forpligtende så fuser det lidt ud!* (Interviewperson 30, Nord Vest, 1999). Der er stor forskel på, hvilken tradition der er for lokal deltagelse iblandt beboerne i de enkelte kvarterløftområder.

Erfaringerne med dannelsen af temagrupperne viser, at relativt mange borgere har valgt at deltage i temagrupperne. Strukturen med temagrupperne lægger op til, at borgerne kan arbejde med et afgrænset emne, der har deres interesse. Det faktum at der med kvarterløftet rent faktisk var mulighed for økonomiske støtte til de projekter, man kunne blive enige om, har været en stor motivationsfaktor for mange af borgernes deltagelse i temagrupperne.

### **Processen i temagrupperne**

Borgernes deltagelse i temagrupperne foregik fra sensommeren 1997 og frem til foråret 1998. Størstedelen af de borgere, der er blevet interviewet, har været meget aktive i hele forløbet. Mødeaktiviteten har varieret for de forskellige temagrupper fra en gang om ugen til et par gange om måneden.

Den første fase i forprojektet, hvor der skulle udvikles ideer og visioner for kvarteret, kan beskrives som præget af konsensus og nogle af de ideer som teorierne om kollaborativ planlægning og deliberativ demokrati tager udgangspunkt i. Møderne er åbne for alle, og det synes forholdsvis let for grupperne at blive enige om de overordnede visioner for kvarteret. Kvarterløftindsatsen tager afsæt i et ideal om, at "det fælles bedste" for kvarteret kan udkrystalliseres efter en ligeværdig dialog i mellem lokalområdets parter. I den forbindelse har dialogen stor betydning for at udvikle tillid og nye forståelser imellem parterne. Men denne dialog kan ifølge de interviewede borgere let blive for langtrukket, flyvsk og for nogen kedelig.

Der er to temaer, der går igen i forbindelse med borgernes oplevelser med at deltage i temagrupperne. Det ene er, at der gennemgående har været "*for meget snak*", og at gruppearbejdet næsten er blevet for langtrukket, fordi alle skulle havde mulighed for at komme med deres interesser, og visionerne skulle have frit spil. Det andet tema handler om de forskellige mødekulturer og ofte uarticulerede koder omkring mødeafholdelse, dagsordner, skrivning af referater, som ikke alle borgere er lige meget inde i.

- *For meget snak*

Flere af borgerne giver udtryk for, at processen i grupperne til tider har været for langsommelig. Specielt har det været et problem, at der ikke har været klare spilleregler for, hvem der skærer igennem, når processerne trækker i langdrag. I grupper, der kun bestod af borgere, havde ingen demokratisk legitimitet, så de kunne påtage sig rollen som mediator/facilitator for processen. Det har betydet, at processerne gik langsomt og var præget af mangel på fremdrift. Et par af de interviewede borgere udtrykker det således:

*Nogen er blevet mødt ihjel. Der har været utroligt mange møder, hvor der ikke er sket noget!* (Interviewperson 23, Kolding, 1999)

*Jeg synes, der har været for mange mennesker, for mange møder og for meget snak. Jeg vil gerne være med i noget, hvor det er noget kontant og noget konkret at gå efter. For alt det der med at sidde i tre timer og høre på 27 mennesker med deres forslag, det gider jeg godt nok ikke. Jeg vil gerne tage stilling til, om et hus skal reno-*

veres, og hvordan det skal renoveres. Men sådan de her store visioner, det har jeg ikke, og det gider jeg ikke at sidde og høre på! (Interviewperson 37, Randers, 1999)

Det er meget forskelligt, hvordan borgerne ønsker at involvere sig. I netop den første fase af kvarterløftet lagde forvalterne op til, at borgerne skulle komme med overordnede ideer og visioner. De involverede borgere blev i flere tilfælde bedt om, at holde ideerne på et forholdsvis overordnet plan. Hensigten var, at der efter kvarterplanens godkendelse skulle nedsættes projektgrupper med berørte og interesserede beboere, der således kunne arbejde konkret med detaljerne i projekterne.

Ekspertaktivisterne, der blev beskrevet i kapitel 6, er mere vant til at forholde sig til overordnede diskussioner om værdier og mål og er derfor positivt stemt for at arbejde på denne vis. Andre ønsker at arbejde meget mere konkret ud fra argumenter om, at det er nemmere at forholde sig til. En kvinde fra Kgs. Enghave beskriver her sin reaktion på dette:

*I starten startede der utroligt mange projekter, og nogen af dem var for højtflyvende, og så er man kørt træet. Jeg blev kaldt negativ, da jeg sagde: "hvorfor ikke se i øjnene, at det kan ikke blive til noget". Det er næsten umuligt at få gennemført. Og der er brugt en masse krudt, og der blev bygget en model af det Badeland, og den var utrolig flot, og havde vi kunnet få den, så ville det havde været utroligt dejligt, og som situationen er som den er i Københavns kommune, så hvorfor bruge mere krudt på det ?. (Interviewperson 19, Kgs. Enghave, 2000)*

Der er flere af de interviewede borgere, der giver udtryk for, at de finder det svært at forholde sig til overordnede ideer og visioner. Enkelte mener, at ideerne har været for overfladiske og urealistiske, hvilket de mener har været spild af tid at diskutere og givet anledning til netop "for meget snak". Formålet med at holde ideerne på det visionære plan har fra forvalternes side været, at slippe så mange kreative ideer løs som muligt for at få de overordnede værdier og visioner for kvarteret frem. Men erfaringerne viser, at medens nogle borgere oplever dette positivt og sjovt, finder andre det for luftigt og spild af tid, da ideerne ofte bliver urealistiske.

- *Forskellig mødekultur*

I beskrivelserne af gruppeforløbene fremgår det, at der er en form for usagt kodeks for, hvorledes temagruppe- møderne afholdes. Disse forløber i store træk efter den måde, som mange møder i foreninger gør. Heri indgår dagsorden, referatskrivning, mødeleder, talerlister og runder. Der skrives referat efter hvert møde, en rolle de involverede påtager sig på skift i de tilfælde, hvor der ikke er tilknyttet en ansat. Referaterne godkendes i starten af hvert møde, hvilket er en fremgangsmåde, der af de involverede opleves som en legitim måde at komme igennem processerne.

At deltage kompetent i gruppeprocesser kræver i praksis forskellige ressourcer og kompetencer, som evnen til at læse større tekstmængder, planer og kort, kendskab til mødekultur samt tid og energi. Det er ikke alle borgere der har kendskab til denne mødestruktur, og mange er ikke vant til at læse fag- og lov-stof. De borgere, der ikke har disse evner, har derfor sværere ved at deltage på lige fod med de andre.

Det ligger uden for denne afhandling at undersøge årsagerne til, at visse borgere vælger ikke at deltage i kvarterløft. De aktive borgere, som denne undersøgelse bygger på, efterspørger i flere af interviewene en procesform, der i højere grad lagde op til, at borgerne kunne deltage på forskellige niveauer og med forskelligt baggrund. Det er ikke alle, der er *mødemennesker* som en af de interviewede udtrykker det, så der skal være plads til andre måder og former, hvor man kan komme i dialog med andre typer af borgere.

### Måder at træffe beslutninger på

Teoretisk set er der tre forskellige måder at komme frem til en beslutning på:

- *Afstemning* ud fra en repræsentativ demokratitilgang
- *Konsensus* ud fra en integrativ tilgang, hvor dialogen vægtes
- *Konflikt* der ender i, at processen går i stå, eller at en instans griber ind

I kvarterløftprocessen udtaler størstedelen af de interviewede, at man har snakket sig til enighed. Det har været i relativt få tilfælde, at de interviewede borgere oplever, at der har været åben konflikt om interesser eller anledning til afstemninger. I forløbet op til kvarterplanen, hvor indholdet skulle holdes på et overordnet niveau, finder de fleste, at det har været forholdsvist let at blive enige. Men der er flere, der stiller sig tvivlende overfor, hvor holdbar denne konsensus er. En enkelt borger udtrykker det således:

*Det der går igennem er sådan nogle udvandede kompromiser. Dem, der så er villige til at være med til det, kan sige, at de har fået noget igennem. Dem, der stiller sig op og holder på deres, de får ikke så meget igennem. Det har der så været nogen der har gjort. Så kan man have haft diskussioner og afstemninger. Men det meste er vi blevet enige om (Interviewperson 8, Holmbladsgade, 2000).*

*Vi er jo sådan set enige om, hvad vi skal nå frem til, hvad det egentlig er vi vil med denne bydel. Men vi er meget uenige om, hvordan vi opnår det. (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000)*

Undersøgelsen viser, at der i lang udstrækning er enighed iblandt de involverede aktører, så længe projekterne er formuleret på overordnet plan. Men når tingene bliver konkrete og drejer sig om, hvor projekterne skal placeres, begynder der at optræde konfliktende interesser. Eksempelvis ønsker alle, at der skal være mere grønt, og at trafikken skal dæmpes. Men når det skal besluttet, hvilke veje der skal trafikreduceres, kommer modsætningerne frem til overfladen.

I de tilfælde hvor de lokale aktører ikke har kunnet blive enige, er det endt med afstemninger. Dette er bl.a. sket i situationer, hvor der p.g.a. tidsfrister skulle træffes en beslutning. I interviewene synes denne måde at træffe beslutninger på mere at være undtagelsen end reglen. I enkelte tilfælde var interesserne så forskellige, at det endte i åben konflikt. Der er forskellige kategorier af konflikter. I afsnit 7.5 om relationer mellem de lokale aktører i kvarterløft beskrives forskellige måder, konflikterne er blevet håndteret på. Her beskrives blot hvilke typer konflikter, der optræder i gruppeprocesserne. Uenighederne er centreret om følgende temaer: de forskellige aktørers kompetencer, forventninger til procedurer, repræsentation og roller.

Konflikterne kan blive både meget personlige og følelsesladede, hvilket giver anledning til både megen frustration, men også til nye erkendelser for de involverede. Se kapitel 8 for en yderligere uddybning af dette.

### Håndtering af tidspres

Som det blev beskrevet i afsnittet om ressourcer, er oplevelsen af tid, afhængig af, hvor borgerne befinder sig i processen. I perioden, hvor tema-gruppernes ideer skulle sammenfattes i en kvarterplan, er der mange af de interviewede borgere, der giver udtryk for, at forløbet var meget tidspresset og hektisk.

Flere nævnte at stramme deadlines betød, at der indimellem blev taget beslutninger, der ikke nåede at blive diskuteret ordentligt igennem i grupperne. Dette beskrives i følgende citat:

*Det hele var stresset, alt skulle foregå inden for nogle datoer, uden at nogen vidste hvorfor. Vi sagde vi skulle bruge penge og eksperter for at få kvarterløftet til at lade sig gøre. Skal man have nye mennesker med, tager det tid. Man skal gå rundt i hjørner og kroge, spørge hvordan gårdmænd ser tingene, hvordan de med haver gør, hvordan de forskellige beboere ser på det hele. Det skulle man have gjort hvis det var blev taget alvorligt med demokratiet (Interviewperson 1, Avedøre 1998).*

Citatet kommer ind på oplevelsen af tid, der i denne del af kvarterløftprocessen opleves som meget presset for flere af de interviewede borgere. I flere tilfælde har kommunerne eller kvarterløftsekretariatene ikke klart fået formidlet hvorfor, processen skulle foregå indenfor de besluttede deadlines. Mange af borgerne oplever det som et dekret fra oven uden forklaring bag. Når tiden er presset, og borgerne skal sammenfatte deres ideer i en kvarterplan, har der i praksis vist sig forskellige måder at takle dette tidspres.

- *Ekspertaktivisterne tager teten*

Når tidspreset har været stort har de lokale ekspertaktivister undertiden taget over. Flere af ekspertaktivisterne eller andre med ressourcer i form af tid fortæller i interviewene, at de nærede frygt for at borgernes synspunkter ikke skulle komme ordentligt frem, såfremt de fastsatte deadlines for kvarterplanen skulle holdes. De følte sig forpligtede til at træde til med deres erfaringer og rutiner for således at komme med et professionelt udspil til kommunen fra borgernes side. En borger, som kan betegnes som ekspertaktivist, udtrykker det således:

*Vi, "de gamle kæmpere", måtte gå ind for, ellers får vi ikke nået noget inden de deadlines, som kommunen satte op (Interviewperson 1, Avedøre 1998).*

Ekspertaktivisterne har i kraft af deres mangeårige deltagelse i kvarterets forhold opøvet erfaringer i at skrive på den måde, der skal til for at komme igennem i kommunen. De kan næsten siges at være "professionelle" projektmagere, der både kender til sproget og har kontakter til at sammensætte indsatsområder.

Der har været lidt delte meninger om konsekvenserne af dette forhold. Nogle hævder, at det var en fordel at borgerne derved kom med et forslag i en form og sprog, der blev taget alvorligt af kommunen. Andre mener, at det betød at der blev foretaget valg og prioritering af projekter, som der ikke var tid til at diskutere yderligere med temagrupperne. Dette gav anledning til kritik fra enkelte af de involverede grupper og aktører, idet de ikke ville tages til indtægt for synspunkter i kvarterplanen, som de ikke kunne stå inde for. En kvinde beskriver sin oplevelse således:

*I skrivefasen var der noget debat, om vi fik debatteret det skriftlige godt nok. Det gjorde vi ikke. Det var for presset tidsmæssigt. Sammen med en der var arbejdsløs, og havde tid til det, skrev NN [ansat red.] det sammen. Det er jo problemet, at bruge så mange timer på det. Det gik så stærkt, at vi havde svært ved at få det tilbage i gruppen. Bagefter var der i al fald nogen, der sagde, hvorfor fik vi ikke diskuteret. Og det og det har vi da ikke snakket om. Det var f.eks. noget, der havde været oppe som ideer løbende, men ikke noget vi havde besluttet. (Interviewperson 14, Holmblads-gade, 1999)*

Borgernes opfattelse af tid forandrer sig helt afhængigt af, hvor de lige er i processen. I den indledende visionære fase af forprojektet, er der som beskrevet flere der udtrykker, at det går for langsomt og at der er for meget snak. I sammenskrivnings forløbet af kvarterplanen forandrer dette forhold



sig, og mange synes nu at det går for hurtigt, og at der ikke er tid til at få vendt beslutningerne.

- *Planlæggerne tager teten*

En anden strategi er, at det er de ansatte i kvarterløftsekretariatene, der foretager sammenskrivningerne og sorterer i borgernes prioriteringer, ud fra kriterier om hvilke projekter de mener, der er økonomisk realistiske. De har derfor en stor indflydelse på hvilke projekter, der bliver indstillet videre til byrådene. Følgende lille ordveksling iblandt 3 aktive borgere i kvarterløftet i Holmbladsgade (1998) uddyber her dette forhold:

*Interviewperson 12 : XX [lederen af det lokale kvarterløftsekretariat] var et fund, fordi han er en god projektmager, vi har været heldige. Han strukturerer virvaret for os.*

*Interviewperson 8: XX er samtidig den enkeltperson der har haft størst indflydelse på kvarterplanen.*

*Interviewperson 12 : ... men han har ikke manipuleret!*

*Interviewperson 9: De, der skrev kvarterplanen, gik reelt ikke tilbage til arbejdsgrupperne med den, inden den blev færdiggjort.*

*Interviewperson 8: Det var et projekt, ikke demokrati ...*

*Interviewperson 12: Kvarterplanen var dog i styregruppen, men vi sagde vist blot ja og amen, da vi jo havde været med undervejs i forløbet*

I ovenstående dialog fremstår den lokale leder for kvarterløftsekretariatet som den, der har størst indflydelse på kvarterplanen. Dialogen illustrerer betydningen for borgerne af, at der er et "mellemed" mellem borgerne og kommunen, der kan fungere som formidlingsled. Fordelen ved forvalternes indsats er, at de har kendskab til kommunernes beslutningsprocedurer og er vant til at skrive på en professionel måde. I den forbindelse er det af særlig betydning, at borgerne betragter vedkommende som kvarterets fortaler i kommunen og ikke omvendt som kommunens fortaler i kvarteret.

## **Implementeringsfasen**

Implementeringsfasen varer et par år. I denne fase efter færdiggørelsen af kvarterplanen skal planen sendes til endelig godkendelse i byrådet, og dernæst videre til det nationale kvarterløftsekretariat for endelig godkendelse. Denne fase er gennemgående karakteriseret ved, at projekterne er i hænderne på de kommunale forvaltninger, der hver især skal detailplanlægge deres del af projektet. De enkelte temagrupper i kvarterløftene blev afsluttet eller fortsatte delvist i projektgrupper, der var samlet omkring konkrete projekter. Fra at have diskuteret overordnede mål i grupperne, bliver det mere konkrete spørgsmål som de berørte borgere skal tage stilling til. Der er to temaer, der udspringer af borgernes interview om denne periode:

- *Uklarhed om den videre proces og mangel på synlige projekter*
- *Frafald i processen, ekspertaktivister og institutionsansatte tilbage*

Den generelle erfaring med borgernes oplevelser i dette forløb af kvarterløftprocessen er, at det er en meget "stille" periode i forhold til det tiltider hektiske forløb, det var at få udarbejdet kvarterplanen. Fra at skulle arbejde under et tidsmæssigt pres, skulle koordinere, diskutere og prioritere projekter, opstår der for mange en form for tomrum. Der er således ikke så megen mødeaktivitet og synlighed omkring kvarterløftprocessen, som der var i den indledende fase.

### **Uklarhed om den videre proces, mangel på synlige projekter**

Et af de forhold, som borgerne fremhæver i implementeringsfasen, er at de ikke bliver informeret nok om projekternes status. Mange har i forbindelse med kvarterplanen arbejdet intenst igennem en længere periode og har derfor behov for at få klarhed over, om den omfattende arbejdsindsats fører til resultater. Dette behov passer ikke altid sammen med kommunens måde at arbejde på, hvor projekterne skal igennem et længerevarende forløb i de enkelte fagforvaltninger, inden at de kan igangsættes.

Samtlige borgere, der er blevet interviewet i denne fase, giver udtryk for, at de savner synlige projekter og klare politiske udmeldinger. Det illustreres på forskellig vis i de følgende citater:

*Efter 10 måneders snak, møder og forhandlinger - og det er enormt lang tid, mangler der endnu noget synligt!* (Interviewperson 21, Kolding, 1998).

*På et tidspunkt var vi de der 250-300 meget aktive borgere, men det smuldrede jo. Fordi hvornår fik vi en udmelding på, hvad man vil politisk omkring det her* (Interviewperson 21, Kolding, 2000).

Der har fra kvarterløftsekretariatene, såvel som fra de aktive borgere været flere forsøg på at lave forskellige arrangementer for at skabe synlighed omkring kvarterløftet, fordi folk ikke oplevede, at der skete noget. I interviewene nævnes konkrete projekter som en måde at lave synlighed på, eksempelvis initiativer som årlig grundlovs - eller kvarterfester, fællespisning og havevandring. Flere af borgerne giver udtryk for, at de hverken ved, hvad der skal ske fremover, eller hvorvidt projekterne kan realiseres.

Efter 1- 2 års forløb er der stadigvæk ingen synlige resultater af indsatsen. Det tyder på, at det i overgangen mellem de forskellige faser er yderst vigtigt, at forvaltningen og kvarterløftsekretariatene melder klart ud, hvad der skal ske fremover. Ellers er der en tendens til, at folk falder fra, da de er usikre på om deres indsats overhovedet har haft nogen effekt. To udsagn uddyber dette:

*Mange er allerede skredet på grund af snak-snak-snak, men intet er sket* (Interviewperson 4, Avedøre, 1998)

*Ja for det er bare meget svært at forstå, hvorfor det skal tage så lang tid, når man bare brænder for en ide ført ud i livet. Så har man svært ved at være tålmodig, og sige vi venter og ser. Jeg syntes et eller andet sted, at vi er blevet trukket nok igennem de projekter i forvejen, og så synes jeg, at det er tungt, at vi også skal arbejde med det, når vi arbejder med kvarterløft. Jeg syntes stadigvæk, at arbejdsgangen er for lang, at det stadigvæk tager for lang tid. Folk falder fra, det gider de simpelthen ikke at bøvle med. Det tager alt for lang tid. Det er det, der går galt!* (Interviewperson 23, Kolding, 2000).

Tidsopfattelsen skifter karakter fra den første fase med kvarterløftet, hvor flere udtrykte at processen var for stresset, og de var frustrerede over at der fra kommunens side var fastsat deadlines. I implementeringsfasen er den gennemgående oplevelse hos borgerne, at processen går alt for langsomt. Borgerne har svært ved at forstå "kommunens logik" og har ikke kendskab til kommunens forvaltningsgange, der resulterer i en for borgerne en meget langsom proces.

På baggrund af undersøgelsens resultater kan der argumenteres for, at den interne information til de aktive borgere er ligeså vigtig som den eksterne in-

formation til kvarterets borgere som helhed. Således at de forholdsvis få, der er tilbage midtvejs i forløbet, får mest mulig relevant information for at sikre, at de ikke også falder fra.

#### **Frafald af almindelige borgere, institutioner og ekspertaktivister tilbage**

Interviewene midtvejs i forløbet viser, at deltagelsen daler når bureaukratiet sætter ind, hvilket vil sige, når kommunerne overtager igangsætningen og detailplanlægningen af de vedtagne projekter. Mange af de borgere, der er blevet interviewet midtvejs i forløbet, oplevede at de temagrupper, de deltog i svandt ind til at være 10-20 % af det oprindelige antal. En del af dette frafald er naturligt nok, eftersom temagruppernes arbejde overtages af projektgrupper, der arbejder med konkrete sager. Men temagrupperne har i flere af kvarterløftene fortsat, men med meget formindsket deltager antal.

Borgerne giver selv forskellige forklaringer på, hvorfor der er så stort et frafald fra forløbet med kvarterplanen til implementeringsfasen. En forklaring er, at borgerne har lagt så meget af deres tid og energi i processen med kvarterplanen. Derfor opstår der en form for tomrum i forløbet, hvor kvarterplanen skal godkendes af de lokale byråd og planlægges af de kommunale forvaltninger.

I kapitel 6 beskrev jeg, at det primært var ekspertaktivister og enkelte hverdagsmagere, der var tilbage midtvejs i forløbet. Derudover var en stor del af deltagerne repræsentanter fra lokale institutioner og foreninger i kvarteret. Konsekvenserne af, at det er lønnede ansatte, der nu udgør en stor del af de aktive i kvarterløftet, sammenfatter en borger i følgende citat:

*Det er de lønnede medarbejdere på nuværende tidspunkt. Hvis de ikke var der, ville det falde fuldstændigt fra hinanden, fordi folk simpelthen er slidt helt op af den proces.*

*Sp: Hvilken betydning har det for typen af løsninger?*

*Det betyder så, at mange af de input man får til projekterne og problemløsningerne under vejs, de kommer fra de lønnede folk, fordi at det er svært at få de andre på banen. Selvom man forsøger hele tiden. Lokalt forsøger man virkelig fra kvarterløftsekretariatet at få almindelige mennesker draget ind i processerne. Men det er meget svært, fordi folk de ligesom vil se nogle resultater nu, og det kniber gevaldigt med at få synliggjort resultaterne af det her. Nu har man snakket om det siden 1998, og der er næsten ikke nogle synlige resultater af det vel? Det kniber lidt med at få skabt lidt sammenhæng. Den dynamik der var i kvarterløftprocessen i starten, den er gået lidt af fløjten! (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000).*

De borgere, der stadigvæk er aktive i kvarterløftprocessen, udtrykker i alle kvarterløftene frustration over, at de er så få tilbage. De taler om, at de er ved at blive udbrændte og finder det deprimerende, at de er så få. En af de positive sider ved dette forhold er, at det er lettere at blive enige, netop fordi de er så få, der skal debattere.

## **7.5 Relationer mellem de deltagende aktører**

I dette afsnit beskrives borgernes oplevelser med de andre borgere, kommunen, forvaltere og politikere. I borgerinterviewene er der ikke altid en klar skelnen mellem kvarterløftsekretariatene, den kommunale forvaltning eller de lokale politikere. Ofte omtaler de interviewede borgere kommunen, hvor

det henviser både til politikerne og forvalterne, men ikke kvarterløftsekretariatet og så fremdeles.

Ifølge kommunikativ planlægningsteori og en stor del af den teoretiske litteratur om borgerdeltagelse (Campbell, 2000; Mansbridge, 1995) forventes borgernes deltagelse i lokale processer at medvirke til at skabe social kapital i kraft af større tillid og udvikling af fælles forståelser borgerne imellem. Det forventes ligeledes, at borgerne kan komme frem til fælles lokale forståelser baseret på konsensus som udgangspunkt for videre handling.

Borgerinterviewene i afhandlingen tegner et differentieret billede af, hvad der sker, når borgerne deltager i lokale processer. Det fremgår, at deltagelsen både kan føre til større forståelse og respekt for hinandens synspunkter, men også til mere eller mindre åbne konflikter, sårede følelser og lokal sladder.

### **Relationer borgerne imellem**

I dette afsnit belyses, hvad der sker, når borgerne samarbejder og deltager i kvarterløftprocessen sammen. Borgere deltager med mange forskellige motiver ud fra forskellige opfattelser af demokrati.

Disse forskelle kommer i flere tilfælde i spil mod hinanden, hvilket giver anledning til forskellige reaktioner. Jo flere der deltager, desto flere potentialer for interesseforskelle og konflikter er. I gennemgangen af det empiriske materiale har der vist sig følgende temaer omkring borgernes indbyrdes relationer:

- *Etablerede netværk versus nye og individuelle aktører*
- *Konkurrence og fordomme lokale aktører i mellem*
- *Konflikthåndtering*

Den generelle erfaring fra borgerinterviewene viser, at borgere, der bor i det samme lokalområde, i vid udstrækning kan opnå konsensus om de fælles overordnede visioner for kvarteret, så længe disse ikke er for bindende. Så snart visionerne bliver mere konkrete, opstår der interesseforskelle og konflikter om udformning og lokaliseringer. Mange af de antagelser, som kollaborativ planlægningsteori og netværklitteraturen bygger på, om at der opbygges tillid, fællesforståelser og sociale relationer, viser sig ikke altid at holde stik i praksis. Man kan snarere betegne forløbet i denne del af kvarterløftet som en traditionel kamp over begrænsede ressourcer og magt allokering (Larsen 1999).

#### **Etablerede aktører versus nye individuelle aktører**

Når kvarterløft som initiativ kommer udefra, udfordrer det den lokale magtstruktur ved at opfordre til borgernes direkte deltagelse i processen. Kommunerne har, som tidligere beskrevet, været meget opmærksomme på, at lokale foreninger, interesseorganisationer og netværk ikke skulle komme til at dominere for meget og dermed skræmme nye deltagere væk.

Dette forhold har vakt kritik hos flere af de interviewede ekspertaktivister. De er irriterede over, at udefrakommende instanser afviser at lytte til de lokale aktører, der har haft deres virke i området igennem mange år. De mener selv, at de deltager i kvarterløftet ud fra et mere alment motiv til gavn for hele lokalområdet interesser, og ikke blot ud fra egne eller foreningsinteresser. Ekspertaktivisterne har i flere tilfælde medvirket til at tiltrække eksternt finansierede projekter til fordel for hele kvarteret. Men der har også været ek-

sempler på, at ekspertaktivisterne søger at bevare deres indflydelse og kontrol over, hvilke projekter der etableres igennem at mobilisere al deres indflydelse, politiske kontakter, og i enkelte tilfælde ved ligefrem at tilbageholde information, samt ved at være i stand til at være til stede i alle relevante fora (Larsen, 1999).

Jeg har tidligere i kapitlet beskrevet eksempler på, at ekspertaktivisterne tager teten, i tilfælde hvor der er pressede tidsfrister. Fordelen er, at de er dygtige og kan formulere projekterne i et sprog, således at det bliver taget alvorligt i den kommunale forvaltning. Ulempen er derimod, som vi også har beskrevet tidligere, at flere af de interviewede borgere ikke altid identificerer sig med de etablerede foreningers synspunkter og tager afstand fra dem som kvarterets legitime talerør. Almindelige borgere har ikke i samme grad kontakter eller adgang til information som de etablerede foreninger og netværk. Konsekvensen er, at de borgere der har mest tid og energi til at deltage, er dem der influerer processen mest. Individuelle aktører er ikke i samme grad i stand til at insistere, forandre proceduren eller sammenspillet ved at få beslutninger ud i det åbne, og deres engagement falder inden kvarterløft processen er begyndt at give resultater. Det empiriske materiale viser, at det i stor udstrækning er ekspertaktivister, der deltager 3 år henne i forløbet, men der er også en gruppe af hverdagsmagere.

#### **Konkurrence og fordomme lokale aktører i mellem**

I dette afsnit ser vi på relationerne mellem ekspertaktivisterne internt. Når projekter som kvarterløft påbegyndes i et lokal område, mobiliseres en række netværk og foreninger, hvoraf mange har haft sit virke i kvarteret igennem flere år. Mange af disse netværk kender hinanden internt og har i flere tilfælde konkurreret om begrænsede offentlige midler.

I begyndelsen af kvarterløftprocessen var der, mange af borgerne der havde fordomme om de andre borgeres engagement. Det empiriske materiale viser flere eksempler, hvor de større etablerede foreninger har haft forskellige interesser omkring prioritering af projekter. For de borgere, der ikke var medlemmer af foreningerne eller partierne, har det tiltider været overvældende at være tilskuer til disse magtkampe mellem de stærke lokale aktører. En kvindelig borger beskriver sin deltagelse i den lokale styregruppe således:

*Noget af det der rystede mig mest, var den indædte kamp som dem der var aktive, - dem der havde været det igennem flere år, hvor meget de egentlig kæmpede i mod hinanden. Og det viste jeg jo ikke noget om som enkeltperson. Og det var virkelig også lærerigt. Men der bliver det så virkeligt problematisk, når du så skal have demokratiet til at virke, og man grundlæggende er forskellige. Og det er hårdt! (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

Andre former for konflikter og fordomme om motiver for at deltage bunder i, at nogle af deltagerne var medlemmer af forskellige lokale politiske partiforeninger. I det empiriske materiale er der eksempler på, at lokalpolitiske kontroverser blev overført til kvarterløftprocessen. Men der er også flere eksempler på at folk bevidst ikke profilerede deres partimedlemskab, og at tidligere politiske modstandere over tid indgik i fælles alliancer for at fremme projekter i kvarteret.

#### **Konflikthåndtering**

I dette afsnit beskrives de forskellige måder sådanne konflikter er blevet håndteret på i kvarterløftprocessen. Af borgerinterviewene fremgår det, at der har været flere måder at håndtere konflikter borgerne imellem:

- *Beslutninger udsættes gang på gang*
- *Skænderier og åben diskussion*
- *Politikerne griber ind*

Der er forskellige forhold, der giver anledning til konflikter i mellem borgerne. Erfaringerne viser, at borgerne har grundlæggende forskellige opfattelser af demokrati, og dermed også forventninger til måden man deltager på. Dette er ikke et forhold, borgerne selv er opmærksomme på, de mærker blot at der er mange forskellige interesser på spil i selve processen. Konflikter der er gået i hårdknude synes at blive løst ved at ty til hierarkiet, d.v.s. at kommunen eller politikerne griber ind.

- *Udsættelse af beslutninger*

Flere af de interviewede borgere giver udtryk for, at det ofte har været svært at skulle træffe beslutninger på områder, hvor der er store interesseforskelle. En måde at håndtere den situation på, har været at udskyde beslutningerne. Men i mange tilfælde giver det anledning til, at der ikke er nogen progression i projekterne. En kvinde fortæller:

SPM: Hvad gør I så, når I har sådan en uenighed, hvordan løses den?

*Vi diskuterer og diskuterer, så på et tidspunkt bliver projektet udsat til næste møde. Det har meget ofte været konsekvensen. "vi er ikke modne til den beslutning, punktet udsættes til næste møde". Problemet er, når det bliver ene den type konflikter du har. Vi kommer hver gang frem til, at vi ikke har bearbejdet det punkt ordentligt, og så bestemmer vi os til at udsætte beslutningen til næste møde, og det er det, der er sket i et halvt år. (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 1999)*

Ovenstående er et eksempel på, hvad der sker, når der ikke fastlagt klare regler for processens forløb i tilfælde af konflikt. Af interviewene fremgår det, at det er i de færreste tilfælde, man vælger at foretage afstemninger, men at man i højere grad udsætter beslutningerne. Dette resulterer som i ovenstående tilfælde i, at der ikke sker noget i længere tid, hvilket frustrerer flere af de involverede. Derudover har det den konsekvens, at kvarterløftet ikke får nogen synlighed i lokalområdet igennem længere tid.

- *Skænderier og åben diskussion*

De borgere, der har været involveret i konflikter, oplever, at det til tider har været personligt hårdt. En enkelt oplever, at hun bliver chikaneret af et andet temagruppemedlem, idet at hun ikke bliver inviteret til møder, og at det bliver forslået, at der skal laves en vendeplads for biler, der inddrager hendes have.

Andre fortæller, at de har taget nogle opgør og i enkelte tilfælde fået noget positivt ud af det. I det følgende fortæller en kvinde fra Ålborg om en sådan episode:

*Jeg er den type, at jeg holder min mund ind til en vis grænse og den gik altså lige nøjagtig der. Og der tog jeg godt nok bladet for munden. Der må jeg ærligt indrømme, at der fik jeg sagt et par meget kraftige borgerlige ord. Og jeg tænkte scheisse nu bliver det lort at være her ikke også? Fordi du ved sådan en, der gerne vil udøve magt over andre mennesker, de er ikke altid lige sjove at være i nærheden af. Men der må jeg så indrømme, at der fik jeg en meget meget positiv oplevelse.*

*Fordi så var vi til et eller andet arrangement, jeg tror at det var ministeren eller et eller andet, og da det så var ovre, så siger han. "XX" jeg vil gerne lige snakke med dig!"*

sagde han. Ja, det var helt i orden. Og han kom hen, så sagde han at det der jeg havde sagt til ham, det var han egentlig glad for, fordi jeg aldrig nogensinde havde dolket ham i ryggen, men jeg havde ligesom sagt nogle borgerlige vendinger om, hvad jeg mente og ikke mente, og det var til at forholde sig til". Og det er jo så rart nok at ha ligesom også den side af det. Det var også ligesom om at det lettede lidt på nogen af møderne, at man ligesom fik sat nogle ting på plads. (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000)

Det kan være hårdt at have konflikter med de borgere, man deltager sammen med. Det er relativt få borgere, der giver udtryk for, at de overhovedet har haft konflikter med andre medborgere, men de få der har haft det, finder det personligt ubehageligt, og bruger ord som at de følte sig *chikaneret*, er *bitre* og at det var hårdt at være udsat for *landsbyladder*. Ligeledes har de oplevet episoder, hvor diskussionerne blev personlige frem for at handle om indholdet eller processen. Men det er ikke altid at konflikterne har været endegyldigt dårlige, idet at enkelte beretter at det også har ført nogle læreprocesser med sig. Vi vender tilbage til dette emne i kapitel 8.

- *Politikerne griber ind*

En tredje måde som konflikter mellem borgerne er blevet håndteret på, har været at politikere har grebet ind. Kvarterløftstrategien bygger på en præmis om lokalt konsensus. Derfor er det svært om end ikke umuligt for de lokale politikere at uddelegere beslutningskompetance, hvis der ikke er enighed imellem de lokale aktører. I enkelte tilfælde blev konflikterne så forskansede borgerne imellem, at politikerne stillede borgerne overfor et ultimatum om at opnå enighed lokalt, hvis ikke ville kvarterløftet blive stoppet. I et andet tilfælde valgte man at nedlægge det organ, borgerne var organiseret i og lade forvaltningen overtage prioriteringerne af projekterne, (se bilag om specifikke erfaringer med organisering af de lokale kvarterløft, specielt "Forvaltermodellen" i Ålborg Øst).

Borgerne er i interviewene uenige om det hensigtsmæssige i denne form for indgreb fra "oven". Nogle ytrer tilfredshed med at kommunen (i de fleste tilfælde top-embedsmænd eller politikere) har haft kompetence til at gribe ind og stille krav til processens forløb. De oplever det som en helt lettelse at nogen har pondus og legitimitet til at sætte ind, når processen går i stå. Den samme kvinde, som i forrige afsnit blev citeret under afsnittet om skænderier, mener at det er nødvendigt at kommunen griber ind. Hun sammenligner det med en forælder, der må skære igennem overfor et tvivlrådigt barn. Hør bare:

*Man kunne selvfølgelig sige "Nu bliver I lukket ind i et rum. Nu har vi brug for I bliver enige!". Ligesom man egentlig har et nævninge ting. Det kan du selvfølgelig vælge, men det vil jo så igen sige, at det er jo den stærkeste, der så kommer ud. Det behøver jo ikke at være den, der har ret. Det svarer lidt til, hvis du laver for stort et frokostbord, så ved du ikke rigtig, hvad for noget du skal tage vel? Og det er svært når den ene vil have rullepølse og den anden vil have spegepølse! Når man så ikke indbyrdes kan blive enige om det, så er du nødt til ligesom at lade mor bestemme, og her blev det så kommunen, at de ligesom var nødt til at gå ind og vælge i alle de projekter, der er kommet op. Og det har man jo gjort, man har valgt nogle specifikke projekter, og der kan man jo så gå ind og være enig eller uenig i, om de var rigtige. Det er alt efter fra hvis side man ser det! Men man var jo nødt til at gøre noget, for man kan jo ikke blive ved med at sidde og diskutere i en uendelighed! (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

De, der repræsenterer denne holdning, finder at kommunen er den eneste legitime aktør, der kan skære igennem for at processen kommer videre. Andre udtrykker vrede og frustration over kommunens indgriben og mener, at

de skulle havde haft mere tid til at klare problemerne selv. To af de andre interviewede borgere fra samme sted som kvinden i ovenstående citat giver her deres mening om politikernes indgriben i den givne episode:

*Vi var indkaldt til møde i teknisk udvalg, hvor vi fik at vide, at det var for dårligt, det arbejde vi havde lavet. At det var for dårligt, at vi ikke havde nået mere. Og så sagde jeg til Sanne (?) "det er første gang jeg er blevet fyret som frivillig arbejdskraft" Det har jeg aldrig prøvet før. Men det blev vi! (Interviewperson 45, Ålborg Øst, 2000).*

*Men på den anden side kunne man sige, at alle de trakasserier der har været, at i stedet for en total afvisning, havde resulteret i, at de havde sagt: "Ved i hvad? I er altså nød til at blive enige! Hvis I vil lukke jer sammen en weekend og sende hvid røg op når I er klar" (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 2000).*

Det er altså meget forskelligt, hvad der af borgerne opfattes som hensigtsmæssig og legitim indgriben. Politikerne og kommunen står med flere hensyn, der på den ene side handler om at skabe synlighed for projektet og på den anden side behovet for, at der konsensus mellem de lokale aktører, såfremt der skal uddelegeres beslutningskompetence. Men det kan konstateres, at processer med borgerdeltagelse tager tid, og at det kan være svært at tilfredsstille alles interesser.

### **Relationer til kommunen**

I dette afsnit beskrives, hvorledes borgerne i undersøgelsen giver udtryk for deres oplevelse af det kommunale system i relation til kvarterløftprocessen. Af interviewene fremgår det, at borgerne har et diffust forhold til kommunen og dens beslutningsveje. De fleste borgere, bortset fra dem der har forudgående politisk erfaring, skelner ikke mellem embedsmænd og politikere eller mellem de forskellige forvaltninger. De opfatter kommunen som en samlet instans, der i forskellige situationer dækker over h.h.v politikere og planlæggerne. I det følgende gengives, hvad borgerne har givet udtryk for i deres møde med "kommunen" struktureret efter forskellige temaer, der dukkede op i empirien:

- *Kommunen gør som de plejer*
- *Kommunens organisering som barriere for helhedsorienterede projekter*
- *Nye læreprocesser i kommunen*

Kommunens rolle i relation til kvarterløft har i den indledende fase været at formidle de lovgivningsmæssige krav, der var forbundet med de forskellige projektideer. I forløbet efter kvarterplanens godkendelse har det været de enkelte kommunale forvaltninger, der skulle detailplanlægge og igangsætte de prioriterede projekter. I dette forløb har der været mange forskellige forventninger til, hvorledes kommunen og forvaltningerne skulle agere set i lyset af, at kvarterløftet var en ny måde at organisere og planlægge processer på.

### **Kommunen gør som de plejer**

En stor del af borgerne udtrykker skuffelse over kommunens håndtering af kvarterløftet. Mange havde ventet at kommunen ville være særlig opmærksom på, at gøre dens arbejdsgange fleksible i forhold til at kvarterløft og både lægge stor vægt på at involvere de lokale beboere og samtidig arbejde udfra en helhedsorienteret tilgang. Flere oplever, at kommunen blot arbejder videre som altid og ikke tager højde for at kvarterløft lægger op til nye samarbejdsrelationer med borgerne. En af de interviewede borgere beretter således om sin oplevelse af kommunen:



*Hele kvarterløftprojektet var forkert skruet sammen fra starten. Fordi det var lagt an til, at kommunen skulle køre det hele, dvs. blot en udvidelse af de kommunale indsatsområder (Interviewperson 1, Avedøre, 1998)*

Denne udtalelse illustrerer, hvad flere af de interviewede borgere giver udtryk for. Kvarterløft er en ny planlægningsproces for både kommune og borgere, derfor har alle parter skulle finde sin rolle i dette samarbejde. Mange af de interviewede borgere mener ikke, at kommunerne har været klar over, hvad de egentlig satte i gang med kvarterløft.

En del borgere udtrykker tvivl om, hvorvidt både embedsmænd som politikere reelt er interesserede i at uddelegere beslutningskompetence. En kvinde uddyber her forholdet til kommunen således:

*Det er utroligt topstyret, jeg tror ikke, at kommunen på noget tidspunkt havde intention om, at vi selv skulle bestemme noget ude hos os. Jeg tror, at der manglede en ærlig vilje til at give slip på beslutningskompetencen (Interviewperson 45, Ålborg Øst, 2000).*

Har borgerne i et lokalområde tidligere dårlige erfaringer med kommunen, tager det tid at opbygge en tillidsrelation i et nyt projekt. Det har i enkelte tilfælde betydet, at de involverede borgere ikke stoler på kommunens repræsentanter, og de forventer at "kommunen gør, som de plejer". Dette bekræftes for nogen ved, at i enkelte af kvarterløftene foregår den indledende information ud fra en meget traditionel model, med en annonce i lokalavisen og en folder som diskussionsgrundlag.

Enkelte af de interviewede borgere hævder i midtvejsinterviewene, at de blot er blevet bekræftet i deres forestillinger om kommunen. De antyder, at kommunen mangler vilje til reelt at ville uddelegere beslutningskompetence eller til at høre borgerne. Og at kvarterløft blot har været igangsat som en måde at få statslige midler til at løse kommunale problemer. Størstedelen af de interviewede borgere nærer dog tillid til kommunens intentioner og velvilje overfor borgernes projekter, men udtrykker frustration over, at den kommunale sagsbehandlingen er meget langsom.

### **Kommunens organisering som barriere for helhedsorienterede projekter**

Et emne, som flere af borgerne omtaler, er kommunens organisering. Mange borgere finder det svært at overskue beslutningsvejene i den kommunale sagsbehandling og de forskellige forvaltningers indbyrdes arbejdsdelinger. Der er mange, der omtaler ukendskab til kommunens sagsbehandling som et problem, idet de ikke ved hvordan og til hvem, de skal rette deres henstillinger.

En ældre kvinde fortæller, at hendes arbejdsgruppe skriver i *blinde*, når de skriver til politikerne eller forvaltningerne. Men de håber, at brevene når nogen i kommunen, der vil lytte. En borger fra Holmbladsgade er lidt mere kontant, han beskriver sit forhold til det kommunale system således:

*Jeg må sige, så snart noget skal ind i det kommunale system, så mister jeg i hvert fald overblikket. Der er vist ingen i vores gruppe, der har det overblik. For mig i min position kan det være meget svært, at se hvem der træffer den slags beslutninger. Vi sidder så i arbejdsgruppen og formulerer de principielle problemer, der måtte være, og sender dem så ind i systemet på den ene eller den anden måde. Sålænge der kommer respons på det, tyder det på, at der er nogen, der lytter i den anden ende. Men vi der er vant til at arbejde i forhold til Københavns kommune, det er vi jo vant til. Sådan er hele administrationen i Københavns kommune. Det er jo en stor tung, tung kolos (Interviewperson 15, Holmbladsgade 1999).*

Borgerne i undersøgelsen er enige om, at den kommunale beslutningsproces er svær at gennemskue, og at dette forhold stækker deres handlekompetence, da der er mange tilfælde, hvor de ikke ved hvem de skal rette deres henvendelser til. Der synes her at være en forskel på kvarterløftene i de store og de små kommuner. Specielt i Ålborg og København kommune synes størrelsen at have en betydning for, om borgerne kan gennemskue eller sætte ansigt på planlæggerne i forvaltningen.

At kommunens interne forvaltninger ofte ikke samarbejder og tiltider undsiger hinanden er et forhold, der kommenteres af borgerne. Dette er frustrerende og forvirrende for dem, fordi de ikke kan regne med at en accept til et projekt fra en afdeling garanterer accept fra en anden. Der er eksempler på, at afdelingerne giver forskellige og modsatrettede udmeldinger på det samme projekt. I det følgende citeres forskellige borgeres holdninger om dette:

*Selvom at jeg har stor forståelse for, at det er svært at være i systemet for embedsmænd på forskellige niveauer. Så synes jeg, det er meget svært at forstå noget....hvad kan man sige, når man laver kvarterløft på en måde, man kan se hænger sammen, er i så mange forskellige kommunale og statslige kasser. Og selv om de med ord siger, at tingene er helhedsorienterede - tværgående - tværsektorielle og ævle bævle, så er de det jo ikke. Det synes jeg eddermame er strengt. Det at man skal agere kommunikationsled imellem folk, der sidder på kontor lige ved siden af hinanden. Det syntes jeg er træls. Og det er noget arbejde, jeg ikke syntes er sjovt. Det er bare hårdt og surt (Interviewperson 39, Randers, 2000).*

*Det negative er først og fremmest den manglende evne fra kommunens afdelingers side til at samarbejde omkring de her projekter, hvor man har set afdelingerne lurepasse over for hinanden, og kørt deres eget ræs, det er sådan set det mest negative. Man er slet ikke gearret til i kommunen at arbejde med sådanne tværgående projekter, der går ind over flere afdelinger. Der har man nogle gamle procedurer, der viser sig at være fuldstændige utilstrækkelige (Interviewperson 15, Holmbladsgade 1999).*

Borgerne henvender sig med problemstillinger, der går på tværs af den kommunale forvaltning. Det har i flere situationer betydet, at borgernes forespørgsler er blevet viderestillet til andre forvaltninger, end hvor de var rejst. Konsekvensen af, at kommunens forvaltninger ikke altid samarbejder er, at det ind imellem er svært for borgerne at få klare svar omkring projekternes status. En borger sammenfatter i følgende citat nogle af de reaktioner, borgernes møde med kommunen giver anledning til:

*Rådhuset er tungt at danse med. Man får et svar det ene sted, et andet det andet sted og bliver henvist så til et tredje kontor. Man er til grin for embedsmændene! Det er nok ikke uvilje i systemet, systemet er bare ikke parat til henvendelser, som de vi kommer med (Interviewperson 11, Holmbladsgade, 1998)*

Borgerne har forventninger om, at forvaltningerne skal tage særligt hensyn til, at kvarterløft er et udviklingsprojekt, og dermed foretage en fleksibel sagsbehandling, der koordineres på tværs af forvaltningerne. Men forvaltningerne har ved siden af kvarterløftprojekterne andre projekter, der skal varetages, derfor har det ikke altid været muligt, at lade kvarterløftprojekterne komme forud for andre projekter.

#### **Nye læreprocesser i kommunen**

Kvarterløft har i enkelte kommuner haft den betydning, at man har ændret samarbejds måden med borgerne. I interviewene med borgerne midtvejs i forløbet nævner flere, at kommunen langsomt er ved at vænne sig til at arbejde med borgerne på en ny måde, og at den efterhånden har ændret visse procedurer og rutiner. Et par reaktioner på dette fremgår af de følgende citater:

*Jeg synes virkelig der er gjort meget for at inddrage borgerne og høre dem og for at lave en demokratisk proces. Og jeg synes også efterhånden, at de ansatte i kommunen har forstået, hvad det drejer sig om. Det er bare efter min mening gået lidt for langsomt. Jeg ved godt at demokrati tager tid (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000)*

*Den tredje ting der er kommet ud af det, som jeg kan sige er positivt. Det er at trods alt er der sket det, at en del af de kommunale afdelinger og de folk der sidder der inde, de er begyndt at se anderledes på tingene og gøre dem på en anderledes måde. Der er ved at blive skabt andre procedurer for, hvordan man løser opgaver i lokalområderne. Og der tror jeg, fordi jeg er uforbederlig optimist, at nogen af de ting vi har bakset med her i det kvarterløftprojekt, at det vil kunne smitte af på nogle andre procedurer rundt omkring i kommunen, når man skal til at samarbejde borgerne og administration imellem (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000).*

Vi har tidligere beskrevet, hvorledes mange oplever den kommunale organisering som en barriere for netværksprægede, tværgående aktiviteter som kvarterløft. Flere af borgerne er opmærksomme på dette og ser det som et vigtigt udbytte af kvarterløftprocessen, at kommunen begynder at ændre sin måde at indgå i dialog med borgerne. Det har taget noget tid for både borgere og kommunerne at vænne sig til nye samarbejds måder.

Ud fra Engberg et al (2000) og Mazanti's (2002) kvalitative interviews med kommunale ansatte forvaltere tilknyttet kvarterløft fremgår det, at kvarterløftprocessen har haft indflydelse på forvaltningernes måde at arbejde med borgerinddragelse på. Bl.a. i Københavns kommune, er "Vej og Park" afdelingen i gang med en omfattende omstrukturering, bl.a. foranlediget af arbejdet med kvarterløft.

### **Relationer til forvalterne**

I den kommunikativt inspirerede planlægningsteori så vi, at forvalterne forventes at spille en central rolle i at sikre, at alle borgere bliver informeret, og at diskussionen foregår på et respektfuldt niveau. I den forbindelse lægges der vægt på, at processer med borgerdeltagelse er faciliteret. Følgende temaer har borgerne nævnt i relation til forvalterne:

- *Forvalterne som procesmagere*
- *Planlæggernes faglige viden i spil med borgernes følelser*

I dette afsnit dækker betegnelsen "forvalterne" over både embedsmændene i de kommunale forvaltninger såvel som i kvarterløfts sekretariaterne. Men i de enkelte afsnit skelnes der, hvor det er relevant.

### **Forvalterne som procesmagere**

De lokale medarbejdere i kvarterløftsekretariaterne har varetaget en række forskellige funktioner (se afsnit 7.3). De har således skulle: støtte og skabe gode rammer for borgernes deltagelse i kvarterløftprocessen, være formidlingsled mellem borgerne og kommunens forvaltninger, søge finansiering og komme med faglig input. En af borgerne beskriver forvalternes arbejdsfunktioner således:

*Jeg må sige, at der kræves lidt af hvert at være ansat i det sekretariat. De skal kunne så mange ting. De skal både være igangsættere og mødeledere, koordinere, samle op og kunne samarbejde med kommunen og kvalitetsbedømme. De skal virkelig kunne enormt mange ting (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

Forvalterne forventes altså at kunne honorere mange forskellige funktioner. Forvalterne skal således både varetage en sekretærfunktion i forhold til

grupperne, være procesmager når der er konflikter og kunne redegøre for kommunens holdninger til givne forhold.

De fleste af borgerne udtrykker tilfredshed med forvalternes indsats i processen specielt værdsættes den praktiske hjælp, som forvalterne har ydet med at overholde deadlines, udsende breve, indkalde til møder m.m. Men flere af borgerne fortæller, at de har savnet, at forvalterne har trådt mere i karakter som proceshjælpere, når diskussionerne blev forskansede mellem borgerne. En af borgerne beskriver her lidt nøjere hvad, det er hun har savnet:

*Der skulle have været nogen, der kunne gå ind og styre eller processe, de der vilde mennesker igennem. Det er der ingen tvivl om, der skulle være nogen som havde det ansvar (Interviewperson 15, Ålborg Øst, 2000)*

Ovenstående citat beskriver et tema som flere af borgerne nævner, nemlig en tydeligere ansvarsplacering for at holde processen i gang. Det viser sig i flere tilfælde, ifølge borgerne, at forvalterne har svært ved at påtage sig den rolle. En af forklaringerne kan være, at det ikke altid er lige let for forvalterne at gribe ind i konflikter iblandt stærke netværk eller at give hurtige og klare svar, når de ikke har fået uddelegeret kompetence til at træffe beslutninger, der skal ske på chefniveau. Det er heller ikke altid de lokale aktører ser forvalterne som de legitime mæglere.

En anden forklaring på forvalternes uklare rolle som procesmagere er, at de i flere tilfælde ikke har været internt afklaret med deres rollefordeling, og at de kommunale forvaltninger har forskellige tilgange til at arbejde med borgerne. Det havde som konsekvens, at der blevet givet et uklart signal til borgerne om kommunes holdning. En borger beskriver i følgende citat, hvordan hun oplevede de kommunale forvalteres forskellige tilgange:

*Problemet var, at de [forvalterne. red] var heller ikke vant til at sidde ved samme bord, altså indbyrdes blandt de kommunale. De var ikke vant til at arbejde på den måde. Dem fra socialforvaltning tænker på én måde, meget abstrakt for at bruge et fint ord. Det er noget helt andet end de, der sidder fra teknisk forvaltning, for det er målrettede mennesker, hvor det drejer sig om de her mursten, vi skal have sat oven på hinanden. Jeg kan lettest følge dem fra teknisk forvaltning. Vi skal ud og lave noget, så skal vi have nogle resultater, og dem skal vi kunne se. De andre taler jo meget mere om det, der skal være inde i de her mursten. Det er jo også rigtigt nok, der skal være plads til begge dele. Men det er to tankegange, der ligesom ... det er ikke nemt at sætte ord på. Man kan ikke sig den ene har mere ret end den anden, men det er sin sag at få det koblet sammen (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

Forvalternes forskellige tilgange til dialogen med borgerne bidrager med forskellige forventninger til måden som processen skal fungere på. Det betyder, at der både iblandt borgere såvel som forvaltere har hersket forskellige opfattelser af, hvilke mål processen skulle føre frem til. I flere tilfælde giver det anledning til misforståelser, magtkampe og frustrationer, både iblandt borgerne og også iblandt forvalterne.

En borger, der har været ansat som forvalter i det lokale kvarterløftsekretariat, har oplevet sådanne problematikker på egen krop. Hun opfordrer kommunen til at uddelegere mere beslutningskompetence til de enkelte ansatte:

*Jeg synes, at kommunen skal tage det alvorligt, hvis den vil det [borgerdeltagelse red]. Især også over for de medarbejdere, for de kommer jo til at få mange menneskelige relationer til borgerne, fordi de arbejder tættere end embedsmænd gør normalt. Så de skal altså have opbakning i deres bagland. Så ved beboerne, hvad de kan forholde sig til og få indflydelse på (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

Borgeren i ovenstående citat henviser til, at hun flere gange har været i klemme mellem borgerne og kommunen, ved at hun ikke har kunne give kla-

re svar. De lokale kvarterløftmedarbejdere har i kraft af deres daglige arbejde tætte relationer til borgerne, og derfor kan det være frustrerende at skulle repræsentere et system (kommunen), hvor det internt er svært at give klare udmeldinger. Forvalterne har ofte haft en svær position i styregrupperne, fordi de ikke havde mandat til at træffe beslutninger, og derfor hele tiden skulle tilbage til de politiske og administrative baglande for at have tingene godkendt.

Borgernes forhold til forvalterne er tvetydigt. De mere garvede ekspertaktiver har igennem deres deltagelse i processer i kvarteret over flere år ofte en mere kritisk holdning til kommunen og hermed også de lokale kvarterløftmedarbejdere. Hvor de mere politisk uerfarne er positive overfor de ansattes indsats. Flere af de positive borgere giver udtryk for, at de nogle gange er kommet til at trække lidt for meget på de lokale kvarterløftmedarbejdere, og at det kan være en faglig sovepude for borgene, for de skal vænne sig til den dag, de ikke er der mere.

*Det er dejligt nemt at have den hjælp. Men det er bare et problem altså. Det går jo galt den dag, vi ikke har dem mere. Jeg ved ikke om det hele det smuldrer? (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

Mange af borgerne giver udtryk for, at når deltagelsen i kvarterløft foregår i deres fritid, kan det være svært også at skulle stå for meget af det organisatoriske arbejde. Derfor har den praktiske hjælp i form af referatskrivning, udsendelse af breve m.m. stor betydning for at borgernes deltagelse finder sted, at borgerne kan koncentrere sig om diskussionerne og ikke de praktiske foranstaltninger. Det vil derfor blive interessant at se, i hvilket omfang de netværk der er opstået omkring kvarterløft fortsætter, når kvarterløftene stopper.

Det empiriske materiale viser, at borgerne tillægger forvalternes organisatoriske hjælp stor betydning, da det letter de praktiske omstændigheder omkring deres deltagelse. Men når der optræder konflikter i enten styregrupperne eller temagrupperne, efterlyser mange af borgerne, at forvalterne går mere synligt og aktivt ind som procesmagere, der kan holde processen i gang. Der er flere forskellige forklaringer på, hvorfor forvalterne har haft svært ved at påtage sig sådanne en rolle. En af dem er, som nævnt, at de kommunale forvaltere internt har forskellige traditioner for borgerdeltagelse. En anden er, at de ikke har fået uddelegeret beslutningskompetence og derfor ikke kan give klare svar eller har mandat til at træffe beslutninger, der skærer igennem konflikter.

### **Faglig viden i spil med borgernes interesser**

For at borgerne kan træffe beslutninger på et sagligt og lovligt grundlag, er det nødvendigt at bidrage med information og viden. Men hvilken balance skal der være mellem videnskabelig viden og borgernes oplevelser og følelser?

Forvalterne har flere roller overfor borgerne. En af dem er at sikre en faglig formidling, således at beslutningerne bliver både lovlige og fagligt i orden. Samtidig skal de være åbne for borgernes ideer og formidle informationer, således at borgerne involveres og føler ejerskab overfor projektet. Det er ikke altid, at disse to forhold kan forenes. En borger fortæller i følgende citat om sine oplevelser med en af de kommunale forvaltere:

*Den tegning, som arkitekten lagde op til, den havde overhovedet ikke taget hensyn til, det var lige netop det vi ikke ville ha'. Et eller andet stort fin forkromet projekt ikke også? Og det er ikke det, folk vil ha' herude. Det er bare, at der gerne er nogle faciliteter, man gerne vil gøre brugbare, og det tog man til sig! Det store problem det har*

*været at holde arkitekterne i ave. De vil gerne, de kan jo virkelig se, hvad man kan gøre og ditten og datten. Men når nu ikke folk vil have det! (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

Forvalternes faglige uddannelse gør, at de kan komme med nogle andre bud og perspektiver på et områdes udviklingsmuligheder end borgernes, som ovenstående citat påviser. Hvad der er "god smag", eller hvorledes "kvartershuse", "byporte" og "grønne arealer" skal udformes i kvarterløftene, er emner der kan give anledning til store diskussioner, og hvor der sjældent er helt konsensus. I enkelte tilfælde giver borgerne udtryk for, at forvalterne bliver for "faglige" og rammer helt ved siden af befolkningens ønsker.

En del borgere kritiserer forvalternes formidlingsmæssige kompetencer, der kommer til udtryk ved den måde forvalterne etablerer dialog med borgerne på. Dette forhold beskrives i det følgende citat:

*Det, der er problematisk engang imellem, det er, at når nu Maren i kæret skal inddrages i demokratiske processer, så er du altså nødt til at snakke med Maren i kæret, sådan at hun fatter, hvad det går ud på ! Og det synes jeg at nogen, især Teknisk Forvaltning den er virkelig giftig på det her punkt, fordi der er mange meget højt uddannede folk. De kan jo stikke en kæp i lort og få ødelagt begge dele! Og det synes jeg var en af problemerne meget (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 2000).*

Det fremgår, at planlæggernes faglige kvalifikationer kritiseres for ikke at indeholde færdighed i at kommunikere. Mange af de mere kritiske bemærkninger om forvalterne i borgerinterviewene forholder sig mere specifikt til de ansatte i de kommunale forvaltninger end til de ansatte i kvarterløfsekretariatene. Et andet kritikpunkt er, at forvalterne til tider har svært ved at uddelegere kompetence til borgerne. Den samme borger som i forrige citat uddyber det på følgende vis:

*Det er jo forfærdeligt kompliceret, når der sidder en masse professionelle mennesker i Ålborg Kommunes forvaltning, som gerne vil lave et professionelt planlægnings og sagsbehandlings arbejde. Og pludselig skal de give slip på det hele. Hvordan pokker skal man så lave sit arbejde godt, hvis man lige pludselig skal måles på nogle projekter, der tager endnu længere tid, end det plejer at gøre. Fordi man også skal have det ud i hele det der kæmpe forløb med lokal indblanding. Og hvem siger så, at det bliver det flotteste i forhold til det man nu har lært på universitet ikk? (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 2000).*

Her nævnes et af de dilemmaer, som forvalterne udsættes for nemlig fagligheden versus borgernes ønsker. Som nævnt i forrige citat kan den lokale indblanding betyde, at der bliver prioriteret projekter, som forvalterne mener er fagligt dårligere end andre. Borgerne har i nogle tilfælde imødegået forvalternes faglige indstillinger ved at skabe en professionel faglig modoffensiv over for forvalterne, udarbejdet af de borgere, der deltager på baggrund af deres faglige interesser. Ikke alle borgerne er ligeså kritiske, mange andre fremhæver at forvalterne har kommet med meget inspirerende indlæg til de projekter, de har arbejdet med og dermed løftet diskussionsniveauer, så det blev både mere fagligt og kompetent.

Det empiriske materiale viser, at måden hvorpå forvalterne formidler deres viden til borgerne har stor betydning. Ofte sker det i et fagsprog, der gør det svært for mange at forstå det. Det er således en balance og udfordring, at udarbejde løsninger, der tager udgangspunkt i borgernes ønsker og som samtidig fagligt i orden. Men erfaringerne viser, at der sjældent er konsensus omkring konkrete projekter, og der vil altid være borgere for og imod. De borgere, der har deltaget i studieture og faglige formidlingsmøder, giver udtryk for at det både har været personligt lærerigt og inspirerende for den videre diskussion.

## Relationer til politikerne

Politikerne har spillet forskellige roller i kvarterløftene. Enkelte af stederne har de været meget synlige, det gælder specielt i Kgs. Enghave, hvor bydelspolitikere gik aktivt ind i processen. Andre steder har borgmesteren været aktiv i processen, mens de andre politikere har været forholdsvis fraværende. I enkelte af kvarterløftene har der været studieture med deltagelse af borgere fra styregrupperne og politikerne. De temaer, der nævnes i interviewene i relation til politikerne, er følgende:

- *Efterspørgsel af politiske udmeldinger*
- *Uklarhed om rollefordeling mellem borgerne og politikerne*
- *Uddelegering af ansvar men ikke kompetence*
- *Strategier til at få politisk opmærksomhed*

Borgerne er i undersøgelsen blevet spurgt til, hvilke roller politikerne skulle have i forhold til en god beslutningsproces i kvarterløftet, og hvorledes de har levet op til de forventninger. De fleste udsagn har været orienteret om en kritik af politikernes manglende synlighed i processen. Dette uddybes i følgende afsnit.

### Politikernes (manglende) synlighed

Det har som nævnt været meget forskelligt, hvor synlige politikerne har været i kvarterløftprocesserne. Et af de ønsker, der går igen i flere af interviewene, er at kende politikernes overordnede politiske visioner med kvarterløftet og kriterier for prioritering af projekter. De få steder hvor der har været politiske udmeldinger omkring et projekt, har det dog vakt stor modstand iblandt beboerne.

En meget engageret borgmester i Avedøre, der i den indledende fase op til kvarterplanen foreslog, at der skulle bygges en fremtrædende bygning i form af en pyramide som vartegn for kvarterløftet og bydelen, kom ud for meget lokal modstand. Beboerne var ikke blevet hørt forinden og oplevede det som et dekret fra oven stik imod tankerne i kvarterløft. Fordelen ved at en borgmester eller højt placerede politikere engagerer sig er, at kvarterløftet opnår en høj politisk synlighed, der kan lette arbejdet for embedsmændene, ved at det er et projekt, der er opmærksomhed på. Men som et par borgere siger:

*For selv en borgmester må også godt tænke, må også godt drømme, have visioner. Men måden, mine damer og herrer (Interviewperson 5, Avedøre, 2000).*

*Jeg tror borgmesteren ønskede at sætte sit tommelfingeraftryk på kvarterløftet (Interviewperson 5, Avedøre, 2000).*

Flere af borgerne giver udtryk for, at politikerne arbejder ud fra et andet tidsperspektiv end borgernes. Idet de er til valg hver 4. år, har de et behov for at skabe synlige resultater af deres indsats. En af borgerne nævner som et eksempel på dette, hvorledes etablering af et kulturhus i allerede eksisterende lokaler i kvarteret, vakte modstand hos politikerne. De ville hellere bygge noget nyt, det mente hun var et udtryk for, at politikerne har brug for et monument for dem selv.

I få tilfælde nævnes politikerne som positive samarbejdspartnere, det gælder kvarterløftet i Kgs. Enghave.

*Politikerne kan vi samarbejde fint med, for vi kender dem jo (Interviewperson 19, Kgs. Enghave, 2000).*

Her har det betydning, at politikerne fra bydelsrådene har været meget synlige i kvarterløftprocessen dels i lokalområdet. Afstanden til dem opleves som relativ kort i modsætning til forholdene i nogle af de større kommuner.

Den generelle holdning i de fleste andre kvarterløftområder er, at politikerne har været for lidt synlige i processen. Enkelte giver udtryk for, at politikerne i byrådet knapt nok kender til kvarterløftet, og ytrer ønske om, at de skulle interessere sig mere for de enkelte projekter.

#### **Efterspørgsel efter politiske udmeldinger**

En del af borgerne er skuffede over, at der var ringe politisk opbakning i begyndelsen af kvarterløftet. Dette forhold forværres i implementeringsfasen, hvor en del giver udtryk for, at politikerne nærmest er fraværende. En af de interviewede borgere sammenfatter det i følgende citat:

*Det næste negative man så kan sige, er at de politikere, der stod her ude i starten og lovede guld og grønne skove, de har måske været knapt så synlige i det videre forløb. At der har måske manglet lidt politisk opbakning, det har været en slags gummistempel politik man har ført. At når projekterne ligesom var færdigbearbejdet fra forvaltningernes side, så har man sat sit gummistempel i udvalgene, og senere hen i BR. Men den mere aktive interesse for projekternes realisering, den har man måske mærket knapt så meget (Interviewperson 15, Holmbladsgade).*

Borgeren kalder politikernes deltagelse i ovenstående eksempel for en gummistempelpolitik. Det vil sige, at det er meget svært for byrådene at gå imod en beslutning, der er vedtaget i de lokale kvarterløft styregrupper, og som forvaltningerne har godkendt. Umiddelbart kan en "gummistempelpolitik" betragtes som en fordel for borgerne, da de lokale ønsker bliver godkendt. Men flere af borgerne efterspørger mere aktiv interesse fra politikernes side omkring realisering af de enkelte projekter.

Andre er inde på noget af det samme, idet de savner mere dialog med politikerne. De savner noget peptalk eller motivation fra politikerne, der kan virke involverende på borgerne om hvorfor, det er vigtigt, at de deltager i processen. En kvinde formulerer det således:

*I stedet for at de bare siger "Vil i godt være med?". At de så kommer ud og siger, hvorfor de godt vil have os med. Altså en eller anden form for pep talk, hvor de går ind og støtter og siger "Det er ret vigtigt at I er med". Altså det hjælper heller ikke at have børn og sige at I er her bare. Det er vigtigt at sige til dem, "I er en brik i det her puslespil, I er en del af vores familie". Og princippet er nok lidt det samme her, at sige "det er vigtigt at I er med!" (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

Rollefordelingen mellem politikerne og borgerne er ikke altid helt klar. Nogle borgere, som i ovenstående eksempel ser politikerens rolle som en, der motiverer borgerne til at deltage. Hvis borgerne ikke får klare politiske signaler, kan de nemt blive i tvivl om, deres deltagelse har nogen betydning, eller at borgerne blot høres *proforma*. En af de interviewede borgere reflekterer i følgende citat over motivationen for politikerne til at involvere borgerne:

*Man kunne da godt fristes til at tro, at en væsentlig bagtanke ved hele det her kvarterløft, er at flytte opgaverne fra det offentlige system ud til forskellige borgerinteresser i vores samfund (Interviewperson 21, Kolding, 1999).*

Ovenstående citat illustrerer et andet tema - som mange af de interviewede borgere kommer ind på. Hvor villig er kommunen til at ændre sine arbejdsgange for at imødekomme borgernes behov for fleksibel og hurtig sagsbehandling? Er der fra politikernes side tale om, at man ønsker at effektivisere nogle processer ved at flytte opgaverne ud til borgerne? Eller er det fordi, der er ønske om at demokratisere processen, således at det er borgerne der i højere grad beslutter for deres eget område. Denne problematik viser tilba-



ge til, hvilke succeskriterier kvarterløft skal måles ud fra, hvilke ikke er beskrevet klart i de officielle dokumenter om kvarterløft.

### **Uklarhed om rolle - og kompetencefordeling mellem borgere og politikere**

Et forhold der kommer op igen og igen ved projekter med borgerdeltagelse er, hvor meget beslutningskompetence valgte politikere skal uddelegere til lokale organer, med borgere der deltager direkte på baggrund af deres interesser. Som vi så i afsnit 7.2 har der været etableret forskellige organisationsmodeller, der skulle sikre den demokratiske legitimitet og som rummede en blanding af udpegede og valgte repræsentanter fra lokalområdet.

Politikerne er ifølge borgerne i mange tilfælde uafklarede med hvor meget beslutningskompetence, der skal lægges ud til borgerne i de enkelte kvarterer. Et par borgere uddyber det her således:

*Der har været meget arbejde og megen snak med politikere undervejs. Vi sidder nu med en frustration over to ting: (1) Hvad er reel (borger)indflydelse egentlig? og (2) Politiker sproget og politikernes lh, hvor går det godt! Vi får at vide, at byfornyelse er ikke trafik, ikke et kvarterhus. Vi har måttet lære, at byfornyelse kun er boligforbedring. (Interviewperson 21, Kolding, 1998).*

*Det er min oplevelse at politikerne meget gerne vil borgerinddragelse, hvis det bare ikke er for meget på en gang (Interviewperson 21, Kolding, 2000).*

Som det har været beskrevet flere gange i dette kapitel, er der iblandt politikere og forvalterne frygt for, at kvarterløftet skal blive domineret af lokale stærke netværk. Risikoen er, at de varetager særinteresser, og at beslutningskompetence uddelegeres til aktører, der ikke er repræsentative for kvarteret. Hvis alle beslutninger blev uddelegeret til laveste niveau, er der frygt for, at overordnede problemstillinger, som eksempelvis trafikspørgsmål aldrig ville kunne afgøres. Dette får i et enkelt tilfælde en borgmester i en af de større kommuner til helt at tilsidesætte borgernes ønsker om trafikreduktion i netop deres kvarter.

Repræsentanter fra flere af de stærke beboernetværk giver udtryk for, at de håber, at kvarterløftet kunne blive et springbræt for en lokal demokratisk platform e.v.t. i form af et bydelsråd. Men mange af politikere er ganske uafklarede med, at det ønsker de ikke. Flere af ekspertaktivisterne finder det frustrerende, at de får uddelegeret, hvad de kalder for en *proforma indflydelse*, men at det ansvar der uddelegeres ikke følges op af kompetencer. Nogle borgere forklarer det således:

*Vi kunne godt sidde og blive enige om, at det var spændende at gøre dette eller hint tiltag og så røg det ind i det politiske system og forsvandt! Det er præcis det. Hvorfor kan man så ikke påvirke tildelingen af penge? Men det ønsker man jo ikke i det politiske system (Interviewperson 41, Ålborg Øst, 2000).*

*De dårlige ting er det der med at, jeg vil vove at påstå, og det er så et postulat, at det politiske system var ikke klar over, hvad man satte i gang, og de havde ikke lavet en målsætning om, hvad de ville med det her. Ville de turde at forankre nogle beslutningskompetencer ude i et kvarter, hvis nu borgerne nu sagde "vi skal nok løse nogle opgaver, hvis vi får en vis kompetence til det" (Interviewperson 21, Kolding, 2000).*

Temaet i ovenstående citater er, hvad der skal uddelegeres i lokale partnerskaber, og hvad det politiske repræsentative system skal varetage. Politikerne sidder og skal beslutte budgetter på mange millioner, derfor er det vigtigt at de oplever, at der reelt er opbakning bag projekterne, og at det ikke blot er en lille gruppe "tordenskjoldsoldater", der ønsker et projekt. Dilemmaet med at uddelegere til lokalt niveau synes for mange politikere at være frygten for,

at de aktive ikke er repræsentative. Det er en del af borgerne selv i nogle tilfælde opmærksomme på. Personen i ovenstående citat beskriver det således:

*Nu er det så blevet besluttet, at det Kvarterhus til 15 millioner det skal op og stå. Er der så opbakning iblandt borgerne nok, til at vi skal bygge sådant et stort og fint hus ikk? Er vi nu sikker på at der er opbakning iblandt borgerne til det her? Der har vi noget, som vi på en eller anden måde skal bevise overfor politikerne. For de er jo lidt bange for at det er sådan en lille kerne, som står bag sådan et hus ikk? (Interviewperson 21, Kolding, 1999).*

Forventningerne har været store i begyndelsen af processen og skuffes for nogen midtvejs i forløbet. Det kan tænkes, at dette forhold ændrer sig i slutningen af kvarterløftprocesserne, hvor der vil være mange flere synlige resultater af borgernes indsats. Materialet viser, at politikerne skal være opmærksomme på, hvilke udmeldinger de giver til borgerne i starten af sådanne forløb. Derudover vil det være hensigtsmæssigt om de tidligt i processen meldte klart ud, hvilke områder borgerne kunne få indflydelse på, eller hvordan borgernes udmeldinger ville indgå i den videre prioriteringsproces. En borger giver følgende råd til politikerne:

*Hvis jeg skal give et råd til de kommuner, der skal i gang, så er det, at de skal være fuldstændig klare over, hvad indflydelse de vil give borgerne! Det har været en stor fejl her i Randers. De lagde op til, at vi skulle have så meget indflydelse, at vi bare kunne skalte og valte, og så blev det strammet ind efterhånden. Og så blev vi sure ikke? (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

Mange af borgerne giver udtryk for, at kvarterløftet har været igangsat, uden at politikerne har fået diskuteret hvilke beslutningskompetencer, de reelt har været villige til at uddelegere. Dermed har de givet borgerne forventninger om, at de skulle have stor indflydelse i kvarterløftet, hvilket det ikke i alle tilfælde har været muligt at leve op til.

### **Strategier for at opnå politisk opmærksomhed**

Reaktionerne på politikernes manglende synlighed har været forskellige iblandt de interviewede borgere. Utilfredshed med den politiske opmærksomhed giver sig udslag i følgende reaktioner: nogle valgte at gå til pressen for at få opmærksomhed på en sag, andre valgte at kontakte det politiske bagland, nogle ytrer at de vil stemme anderledes ved næste kommunevalg, og endelig udtrykker nogle afmægtighed.

Ekspertaktivisterne har i enkelte tilfælde valgt at gå til den lokale presse som en måde at skabe politisk opmærksomhed omkring kvarterløftet. Det har specielt været i implementeringsfasen, hvor processen var forholdsvis "stille". I det følgende beskriver en borger, hvorledes han søgte at skabe opmærksomhed omkring lokaliseringen af et kvarterhus:

*Men jeg syntes bare at man politisk set behandlede borgerne af H til fordi "Man for helvede da snart kunne træffe en beslutning". Det gjorde simpelthen, at jeg [gik til pressen red.].....det skabte så til gengæld, at vi var så nogen der gjorde, at byrådet de erfarede at der var sgu noget der hed Kvarterløft i Kolding. Og selv om man syntes, at alle 25 burde vide, at der kørte så stort et projekt i kommunen, så tror jeg faktisk at der var en meget stor del, der dårligt nok anede at det projekt eksisterede, men som i hvert tilfælde fandt ud af det (Interviewperson 21, Kolding, 1999).*

I de tilfælde hvor nogle borgere vælger at gå til pressen omkring et projekt, giver det anledning til meget blandede reaktioner. I mange tilfælde bliver nogle af de andre sure, da de ikke føler sig dækket ind af de pågældende borgers synspunkter. Specielt har de lokale forvaltere følt sig forbigået i de

tilfælde, hvor man er gået uden om dem og direkte til pressen. De giver udtryk for, at det har undermineret deres kompetencer og samarbejdsrelationer med borgerne.

Andre forsøger at skabe dialog eller happenings for at få politikernes bevågenhed. En måde at skabe pression på politikerne gives i følgende eksempel:

*Politikerne har glemt den lille detalje, at borgerne skal være med, og det vil give balade, hvis de ikke får pengene. For så går borgerne ud, og så får de - politikerne - et problem. For så er der ingen borgere, der er med (Interviewperson 23, Kolding, 1999).*

Visse borgere er opmærksomme på, hvorledes deres rolle kan bruges til at øge pres på politikerne ved at true med at trække sig helt ud af forløbet. Dette er en kompetence, de har lært hen ad vejen. Dette uddybes nærmere i kapitel 8.

## 7.6 Opsamling

Jeg har i dette kapitel redegjort for, hvorledes de interviewede borgere oplevede deres deltagelse i kvarterløftprocessen. Jeg strukturerede deres erfaringer ved at se på den institutionelle del af begrebet om empowerment i form af mægtiggørelsen, som jeg operationaliserede ved at belyse borgernes opfattelser af de *rettigheder* og *ressourcer* de tildeles i processen, samt deres oplevelser af den måde kvarterløft er *organiseret* på. Derudover så jeg på, hvorledes borgerne oplevede relationen til de andre lokale deltagende aktører undervejs i processen. Disse relationer belyste jeg ud fra et *konsensus/konflikt* perspektiv. I det følgende vil jeg summarisk samle op og konkludere på de enkelte forhold.

### Rettigheder

Jeg operationaliserede begrebet om rettigheder ved at se på, hvorledes de lokale styregrupper for kvarterløftene var organiseret. Styregrupperne er et forsøg på at skabe demokratisk legitime organisationer i krydsfeltet mellem borgere, planlæggere og politikere, der skal kunne kanalisere borgernes ønsker og behov videre igennem det kommunale system og frem til det politiske niveau. Styregrupperne har en vigtig funktion, idet det på den ene side skal fungere som "kvarterets stemme" overfor kommunen, og på den anden side skal udgøre en repræsentativ sammensætning af lokale aktører, der gør det legitimt for de folkevalgte politikere at uddelegere beslutningskompetence. Erfaringerne på baggrund af det empiriske materiale kan sammenfattes til følgende temaer:

- *Uklare retningslinjer for styregruppernes sammensætning og funktion, giver anledning til magtkampe mellem de ressourcestærke aktører*  
Erfaringerne viser, at hvis kommissoriet for styregrupperne er for åbne og uklare, giver det anledning til kampe iblandt de involverede borgere om repræsentativitet og tildeling af ressourcer.
- *Sammensætningen af styregrupperne har stor symbolværdi*  
Vægtningen af repræsentanter fra h.h.v. borgerne og embedsmændene er genstand for stor opmærksomhed fra borgerne. I nogle af kvartererne i de store kommuner har enkelte af borgerne haft forhåbninger om, at styregruppen kunne fungere som afsæt for et lokalt bydelsråd.

- *Frygt for repræsentation af etablerede netværk blokerer for deltagelse af nye aktører*  
Ud fra en repræsentativ demokrati tilgang har flere kommuner valgt borgerrepræsentanterne i styregruppen ud fra deres medlemskab af etablerede og formelle foreninger og netværk i kvarteret. Denne strategi har dog den ulempe, at den favoriserer "tordenskjoldssoldater", og mange af kommunerne har næret frygt for, at disse skulle skræmme nye aktører væk.
- *Det tager for de fleste kommuner tid at finde en demokratisk legitim og velegnet organisering for styregrupperne*  
De steder hvor retningslinjerne for kvarterløft har været åbne eller uklare, har det taget noget tid at finde en organisering, der blev opfattet som demokratisk legitim af borgerne.

## Ressourcer

Tildeles borgerne de ressourcer, der er nødvendige for at de kan deltage kompetent i kvarterløftprocessen? Ressourcer defineres i denne sammenhæng som: fysiske, videnskæssige, organisatoriske, og tidsmæssige ressourcer. Erfaringerne viser:

- *Tilfredshed med de fysiske ressourcer*  
Borgerne udtrykker i vid udstrækning tilfredshed med de fysiske ressourcer. Vigtigt for mange er, at der etableres aktivitets og mødesteder i kvarterløftet i forbindelse med etablering af lokale kvarterhuse. Lokaliseringen af kvarterløftsekretariatene på h.h.v. rådhuset eller i kvarteret har betydning for, hvorvidt man styrker kontakten til enten de kommunale forvaltninger eller borgerne.
- *Utilfredshed med videns ressourcerne*  
Mange af borgerne udtrykker utilfredshed over, at de ikke får tilstrækkelig information om projekternes status og de politiske prioriteringer efter afslutningen på kvarterplanen. Det giver anledning til frustrationer, eftersom mange har deltaget meget aktivt i at udarbejde en kvarterplan. For ikke at miste de borgere der stadig er aktive midtvejs i processen, kan det være nødvendigt at styrke informationen til de aktive borgere i forløbet efter kvarterplanen.
- *Efterspørgsel efter politiske udmeldinger*  
Borgerne efterspørger politiske visioner, og savner klare retningslinjer og spilleregler for deres indbyrdes deltagelse. Politikerne har svært ved at give klare svar, eftersom flere af dem ikke er afklarede med, hvor meget beslutningskompetence de ønsker at uddelegere.

## Organisering af deltagelsen

Er kvarterløft organiseret på en måde, så det virker inkluderende og åben for alle de borgere, der ønsker at deltage? Erfaringerne viser:

- *Udpegning som kvarterløftområde*

I nogle områder havde kommunerne i deres ansøgninger om kvarterløft-områder på forhånd defineret nogle overordnede indsatsområder. Dette opleves af enkelte af borgerne som en styring fra oven, hvorimod andre ser det som en fordel, at diskussionen bliver styret, således at den ikke bliver for utopisk men mere målrettet.

- *Forprojektet - periode med gejst og engagement*  
Kvarterløftet har formålet at tiltrække en del flere borgere end eksempelvis borgerhøringer i forbindelse med planloven. Dette kan bl.a. skyldes, at der dels er lovning om betydelige økonomiske ressourcer, dels at der bliver taget en række utraditionelle metoder i brug til at skabe synlighed omkring kvarterløft og involvere borgerne.

Forprojektet er karakteriseret ved en intensiv mødeaktivitet, tidspres og deadlines. Mange borgere giver dog også udtryk for, at det har været et forløb med megen engagement og dynamik. Borgerne deltager i tema-grupper, der kan beskrives som åbne uformelle netværk. Borgere der har ressourcer i form af tid, erfaringer fra tidligere deltagelse har lettere ved at begå sig i dette forløb. Det er ofte dem, der sammen med forvalterne i de lokale kvarterløftsekretariater, sikrer, at deadlines bliver overholdt. Det har den fordel, at de mange forslag kan blive prioriteret og skrevet i et sprog, der går igennem i forvaltningerne. Konsekvensen kan dog blive et manglende ejerskab blandt borgerne.

- *Implementeringsfase*  
Hvor forprojektet involverer en masse borgere, opstår der for mange et tomrum i implementeringsfasen. Borgerne savner information om projekternes status og hvad der sker i den videre proces. De borgere, der stadig er tilbage, udtrykker, at de er *mætte, udbrændte, trætte*. Der synes at være et kommunikationsproblem med borgerne i dette forløb.

## Relationer

Borgerne har indbyrdes relativt let ved at opnå konsensus omkring de overordnede visioner for kvarteret. Men der opstår en række konflikter når diskussionen falder på hvor projekterne skal placeres, og hvordan de skal udformes. De ressourcestærke borgere konkurrerer i flere tilfælde inbyrdes om indflydelse, hvilket kan trække diskussionerne i langdrag. Disse magtkampe foregår ofte hen over hovedet på de almindelige borgere og har den konsekvens, at der ikke skabes synlige projekter i kvarteret, der kunne medvirke til at involvere et større udsnit af befolkningen.

Erfaringerne fra det empiriske materiale viser, at når konflikter bliver forskansede, har man valgt at trække tilbage til hierarkiet. I praksis har det været: trusler om at stoppe kvarterløftprocessen, nedlæggelse eller omorganisering af den lokale styregruppe for kvarterløft. Disse initiativer bliver budt velkomne af en del af borgerne, der giver udtryk for at det er en lettelse at "nogen" skærer igennem. Andre, specielt ekspertaktivisterne udtrykker frustration og forbitelse, over at der bliver grebet ind "fra oven", de mener, at de kunne klare konflikterne selv, såfremt de fik mere tid. Empirien viser, at det ikke er givet, at borgerne opbygger tillid og forståelse for hinanden, som de kollaborative og deliberative teorier antager.

Borgerne var generelt meget positive for forvalternes indsats. Der omtales kun relativt få konflikter med de lokale forvaltere. Disse opstod, når faglige vurderinger var i modstrid med borgernes følelsesmæssige oplevelser af en given problemstilling. I tilfælde af konflikter er der flere tilfælde, hvor forvalterne fra de forskellige fagforvaltninger ikke internt har været afklarede med

rollefordelingerne. Det betyder i praksis, at der er tilfælde, hvor processen p.g.a. interne konflikter nærmest går i stå. Det er heller ikke altid, at de ressourcestærke aktører anser forvalterne som demokratisk legitime aktører til at skære igennem konflikterne.

Analysen viser, at borgerne ønsker mere beslutningskompetence over de lokale projekter. De oplever, at de kommunale politikere ikke er villige til at uddelegere beslutningskompetencen. Politikerne synes uafklarede med hvor meget beslutningskompetence, det er hensigtsmæssigt at uddelegere. De frygter, at lokale eliter vil sætte sig på processen og i værste fald varetage særinteresser. Såfremt der er konsensus iblandt de lokale aktører i kvarterløft, har kommunalpolitikere i praksis meget svært ved at gå imod en beslutning.

# Kapitel 8: Udbytte af deltagelsen

## 8.1 Indledning

I dette kapitel skal vi se nærmere på, *hvad der er kommet ud af borgernes deltagelse i kvarterløft* for borgerne men også for lokalsamfundet. Fra teoretisk side er der i kapitel 2 og 3 blevet redegjort for forskellige hypoteser omkring udbyttet af deltagelse i kollaborative processer. Udbyttet af borgernes deltagelse forventes at være opbygning af: *social og politisk kapital, forandringer i holdninger, læring og innovation, færre fordomme, nye relationer mellem lokale aktører, større ejerskab over for projekterne, kreative løsninger m.m* Vi skal i dette kapitel forsøge at belyse hvorvidt disse hypoteser holder stik.

Vi strukturerer analysen af *udbyttet af borgernes deltagelse i kvarterløft* ved at skelne mellem 3 forskellige analyse niveauer: det *individuelle, relationelle og politiske niveau*. Det er vigtigt at understrege, at der i fremstillingen anlægges et *dynamisk og processuelt* perspektiv, der fokuserer på, hvad der sker med deltagelse *over tid* indenfor en periode på tre år i den første del af kvarterløftprocessen.

## 8.2 Individuelt niveau

I kapitel 3 så vi, at borgernes politiske handlekraft ikke blot hænger sammen med de indflydelseskanaler, der stilles til rådighed, men også med de personlige politiske ressourcer borgerne har. Politiske ressourcer defineres som: *politisk selvtillid, tillid til systemet, politisk knowhow* (Sørensen, 2003). I de kommunikative planlægningsteorier antages det, at disse opbygges og styrkes igennem deltagelse i lokale processer (Healey et al., 2003; Innes & Booher, 2003).

Borgerne er i interviewundersøgelsen blevet spurgt, om *de mener, de har haft indflydelse* på processen, og hvad de personligt har fået ud af deltagelsen. Svarene falder indenfor en række forskellige kategorier, som i det følgende er søgt struktureret inden for følgende overskrifter:

- *Politisk selvtillid - tro på egne kræfter*
- *Tillid til systemets responsivitet*
- *Politisk know how - læring og ny viden*
- *Indflydelse på beslutningsprocessen*

De tre første overskrifter udgør forskellige dimensioner af begrebet om politiske ressourcer, der er en del af begrebet om *myndiggørelse*. Disse dimensioner indfanges i den kommunikative planlægningsteori under det lidt brede begreb om vidensressourcer, som kan udfoldes i relation til forskellige gra-

der af viden. Begreberne overlapper altså en del, men vidensdimensionen behandles specielt under afsnittet politisk know how.

### **Politisk selvtillid - tro på egne kræfter**

I de indledende borgerinterview var der, som det fremgår af kapitel 6, en række forventninger til, hvad kvarterløftet skulle føre med sig. Specielt de borgere, der betegnes som ekspertaktivister, udtrykte i starten af forløbet tillid til, at de både havde evnerne og også ressourcerne til at få en række ting igennem. Det kommer til udtryk i form af bemærkninger om, at kvarterløftet er en chance for at få *borgernes billeder* af kvarteret frem og giver mulighed for at lade *borgerne bestemme over deres eget kvarter*. Samlet set er der en positiv forventning til, at borgerne nu har muligheden for og evnerne til at få realiseret en række af ønsker om forbedringer i kvarteret.

I interviewene tre år senere er der meget forskellige meninger om, hvad deltagelsen har betydet. De positive meldinger kommer specielt fra de borgere, der blev betegnet som hverdagsmagere. De giver udtryk for, at de har lært en masse og er blevet positivt bekræftet i, at deres indsats har nyttet. Derimod er ekspertaktivisterne mere forbeholdne, og en række af dem mener ikke, at de har kunne komme igennem med deres ideer. Derudover finder enkelte af ekspertaktivisterne, at det har været hårdt med mange konflikter, hvilket har medvirket til at enkelte har trukket sig helt ud af processen.

### **(Mis)tillid til systemets responsivitet**

Tillid til at kommunen eller de besluttende instanser er lyttende overfor indsigelser, har stor betydning for borgernes motivation for at deltage. I interviewene er borgerne blevet spurgt, om de oplever, at de kan komme igennem med deres synspunkter. Som beskrevet i afsnittet om *politisk selvtillid - tro på egne kræfter* er de indledende interviews for størstedelen præget af optimistisk forventning til fremtiden, hvor der både er tillid til egen formåen såvel som til kommunen og kvarterløftets lydhørhed overfor borgenes ønsker og visioner.

Men igen er der, som beskrevet i kapitel 6, forskelle i ekspertaktivisternes og hverdagsmagernes holdninger til kommunen. Mange ekspertaktivister har igennem deres tidligere deltagelse i lokale projekter i kvarteret i flere tilfælde haft dårlige erfaringer med samarbejdet med kommunen. Der er derfor blandt ekspertaktivisterne en mere forbeholden og tiltider skeptisk forventning til kommunens reelle samarbejdsvilje overfor borgerne. Kritikpunkterne er i den indledende fase af kvarterløftet rettet imod:

- Nogle kommuner ser kvarterløftet som en udvidelse af de kommunale arbejdsområder,
- Kommunen har i tidligere projekter styret fra rådhuset ikke vist reel vilje til at uddelegere lokal beslutningskompetance
- Uklart hvorvidt kommunen blot ønsker, at uddelegere ansvar men ikke beslutningskompetence for offentlige opgaver ud til private og frivillige aktører
- Kommunens sektoropdelte forvaltning er en barriere for helhedsorienterede beslutninger og bevirker i flere tilfælde, at borgerne får forskellige svar af de enkelte forvaltninger



Hos hverdagsmagerne er det specielt kommunens organisering, der opleves som uigennemskuelig og medvirker til, at de ikke kan overskue, hvor de skal henvende sig for at komme igennem med en sag. Dette forhold har betydning for deres oplevelse af kommunens responsivitet. I flere tilfælde er der eksempler på, at borgernes forespørgsler i kommunen omkring et givet projekt får et svar i den ene forvaltning og et modstridende svar i den anden forvaltning. Da bliver det uklart, *hvad kommunen vil*, og borgerne udtrykker i den sammenhæng, at de ikke finder, at kommunen tager hensyn til, at kvarterløft fordrer en ny måde at arbejde på i forhold til borgerne.

Ovenstående tematikker illustreres i de følgende citater fra de indledende borgerinterviews fra 1998-99.

*Hvis jeg skal give en overskrift til det, så synes jeg kommunen udtrykker sig gennem "det administrerede kvarterløft" fremfor "det befriende kvarterløft" eller "det vækkede kvarterløft" (Interviewperson 5, Avedøre, 1999)*

*Kommunen er modspillere ikke medspillere (Interviewperson 1, Avedøre, 1999).*

*En gang imellem er det som at råbe ud i mørket. Man kan få lov til at lave egne aktiviteter. De større ting skal kommunen være med i, og så bliver det kommunalt. Hvis de ikke lytter nok, går gassen af ballonen (Interviewperson 23, Kolding, 1999).*

Borgerinterviewene viser, at fordomme og tidligere dårlige erfaringer med samarbejde, nemt bæres ind i nye projekter. Igangsætningen af kvarterløft gav anledning til en mængde og ofte store forventninger hos borgerne, hvilket tiltider blev understøttet af lokale politikere. Men hvis forventningerne er for mange og for høje, er det svært for kommunen at indfri dem alle, hvilket af borgerne kan opleves som mangel på lydhørhed og responsivitet.

#### **Midtvejs i forløbet: fra tillid til mistillid, og fra mistillid til tillid**

Der sker et markant skift i borgernes tillid til kommunen midtvejs i forløbet. Netop i denne fase er det som tidligere beskrevet, at mange projekter er i gang med at blive planlagt og implementeret i de enkelte forvaltninger. Derfor har stort set alle de interviewede borgere en holdning til kommunernes responsivitet overfor borgernes ønsker. Følgende temaer nævnes hyppigst i borgerinterviewene midtvejs i forløbet:

- Kommunen (politikere og forvaltere) bryder de løfter de gav i starten af forløbet og er ikke villige til at uddelegere beslutningskompetence til det lokale niveau
- Kommunerne hører borgerne proforma
- Kommunens afdelinger udviser hverken vilje eller evne til at samarbejde internt
- Konsekvenserne af ovenstående er at mange borgere mister modet og lysten til at deltage

De positive tilbagemeldinger er om end færre, men handler om:

- Kommunen er gået fra at være en *modpart* til en *samarbejdspartner*
- Kommunen har udvist oprigtig og god vilje til at samarbejde med borgerne, men systemerne har ikke været gearet til den form for samarbejdsrelationer
- Positivt at kommunen er begyndt at ændre sine procedurer og se anderledes på samarbejdet med borgerne

Mange af kritikpunkterne er de samme som i den indledende fase. Men forskellen er, at der er flere kritiske udmeldinger og manglende tillid til kommu-

nens vilje til at realisere borgernes ønsker i dette forløb. De forskellige problematikker kommer til udtryk i de følgende citater:

*Vi har set adskillige sager, i forhold til lokalplaner, der går ind med brask og bram, men det bliver der ikke ændret et komma af. Al den der høring og indsigelses sovepude.....hvis man ikke føler langt ind i maven og hjertet, at man gerne vil respektere og tro på andre menneskers holdning til, hvordan det skal udvikle sig, hvis ikke man tror på det, så skal de have lov til selv at bestemme. Så er det noget gøgl at spille tid med det (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

*Jeg tror, at der manglede en ærlig vilje til at give slip på beslutningskompetencen. Det er utroligt topstyret, jeg tror ikke, at kommunen på noget tidspunkt havde intention om, at vi selv skulle bestemme noget ude hos os (Interviewperson 21, Kolding, 1999)*

*En af de væsentligste ting er, at forholdet mellem borgere og kommune er ændret fra at være konfliktfyldt til at være samarbejde. Hvor man tidligere var modparter er vi nu blevet samarbejdspartnere i vores fælles bestræbelser på at løfte den fælles opgave, nemlig bydelen (Interviewperson 5, Nord Vest, 2000).*

Erfaringerne viser, at borgernes tillid til kommunens responsivitet daler midtvejs i forløbet. Årsagerne er bl.a., at mange mister overblikket med projekterne, når de "overtages" for at planlægges eller implementeres af det kommunale system. Flere af borgerne fortæller, at de ikke længere har information omkring status for projekterne. Enkelte oplever, at de mister modet med deltagelsen, da de igennem længere tid har lagt en masse frivillig arbejdskraft og derefter ikke hører noget som helst. Det kan altså synes vigtigt, at kommunerne er opmærksomme på at opfylde dette "informationstomrum" i tiden efter kvarterplanen, og indtil projekterne er færdigt implementerede.

### **Politisk know how - læring og ny viden**

I kapitel 2 og 3 fremgik det, at indenfor deliberativ - og kollaborativ teori er læring og erhvervelse af ny viden og forståelser et vigtigt udbytte ved at deltage i lokale dialoger. Dette bygger på en opfattelse af, at viden konstrueres igennem sociale interaktioner.

Borgerne er i interviewene midtvejs i forløbet blevet spurgt direkte om, hvad de har lært ved at deltage i kvarterløftprocessen. Læring kan beskrives i relation til forskellige temaer. I dette afsnit beskrives læring i forhold til at begå sig i politiske processer.

Det empiriske materiale viser en lille forskel i, hvad ekspertaktivisterne og hverdagsmagerne lægger vægt på, at de har lært. Hverdagsmagerne nævner følgende forhold, når de beskriver, hvad deltagelsen i kvarterløft har lært dem:

- Bedre til at forstå beslutningsgangene i det politiske system
- Fået større faglig viden på visse områder
- Udviklet større ansvarsfølelse over for lokalområdet
- Bedre til at begå sig i politiske beslutningsprocesser
- Større forståelse for demokratiske arbejdsmåder

Ekspertaktivisterne, der for manges vedkommende allerede har alle ovenstående færdigheder, beretter om lidt andre ting, når de forklarer, hvad de har lært.

- Blevet bedre til at håndtere konflikter
- Lært at prioritere tiden
- Blevet bekræftet i fordomme om kommunen
- Blevet udbrændt, lært at passe bedre på helbredet

Samtlige af de interviewede borgere i midtvejsforløbene mener, at de har lært noget ved at deltage i forløbet med kvarterløft. Borgerne skelner mellem læring på baggrund af henholdsvis gode og dårlige oplevelser. Flere der har deltaget i forløb, som de hævder har været konfliktfyldte, giver samtidig udtryk for, at de har været meget lærerige. Det er netop her, at forskellige interesser er kommet åbent frem, og hvor uenighederne i en række tilfælde har ført til en større forståelse parterne imellem. I det følgende uddybes enkelte af de ovenstående temaer.

### **Bedre til at begå sig i det politiske spil**

Flere af borgerne, specielt de der ikke havde så stor erfaring med lokal deltagelse nævner, at de er blevet bedre til at begå sig i det politiske spil. Nogle fremhæver, at de har lært at blive mere *strategiske*, andre at de har lært *beslutningsgangene* at kende. Eksempler på dette kan ses i de følgende citater:

*Som borger har jeg lært at blive kompetent til at høre på embedsmænd og sidde i grupper og arbejde, der udvikler man sig lige så langsomt. Man bliver mere vidende og ansvarsfuld overfor ens kvarter (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

*Det man har lært af det her, det er at man lærer demokrati. Man lærer at man skal tale sin sag, og man lærer, at man uvilkårligt søger de mennesker, som har den samme mening som en selv. Og man møder dem nede ved købmanden og nede ved gadehjørnet og alle mulige steder, og snakker sammen. Og holder mere eller mindre uformelle korridormøder, hvad enten man vil det eller ej. Det opstår naturligt, det er ikke sådan at man vil være udspekuleret, det opstår bare (Interviewperson 21, Kolding, 2000).*

Af interviewene fremgår det, at det kræver ressourcer at deltage i kvarterløft, og jo flere ressourcer man har, desto nemmere er det at deltage og få indflydelse. De folk, der holder ved i kvarterløftprocessen, opøver kvalifikationer til deltagelse over tid. Disse kvalifikationer er orienteret omkring, at lære sig spillereglerne på "kommunens" betingelser, - at blive *kompetent* til at høre på embedsmændene. Ud fra et Habermas perspektiv kan det betegnes, som at borgerne skal lære at begå sig på systemets præmisser. Flere af disse borgere udtrykker tilfredshed over, at de får positiv respons, når de gør tingene på den måde, det forventes i kommunen.

### **Lært at takle konflikter**

At deltage i lokale borgerdeltagelsesforløb skulle ifølge deliberativ og kommunikativ teori give anledning til større forståelse for andres interesser og opøve politisk handlekompetence. Dette bekræftes til dels i det empiriske materiale, men det viser sig ikke altid at ske på baggrund af processer med vægt på konsensus.

Enkelte af specielt ekspertaktivisterne fortæller, at de er blevet opfattet som tromlende af deres medborgere, og at det til tider har været personligt meget hårdt at deltage i kvarterløft. De mener selv, at være motiverede af et engagement om hele kvarterets ve og vel, men føler sig i flere tilfælde udsat for *mistillid* og *landsbyladder*. Borgernes deltagelse i kvarterløft har i enkelte til-

fælde givet anledning til konflikter og uoverensstemmelser mellem de lokale beboere i kvarteret. For enkelte betyder det, at de trækker sig helt ud af forløbet, for andre at de "voksede" af konflikterne. Flere beskriver episoder, hvor folk har talt hårdt til hinanden, men at det medvirkede til at "give luft" og i flere tilfælde også en større forståelse og respekt for hinandens synspunkter. En af borgerne uddyber det følgende citat:

*Jeg tror nok, at jeg er blevet bedre til at takle konflikter, som er tæt på mig som person. Jeg har altid haft det sådan, at jeg var utrolig god til at kæmpe for sager. Men når det gjaldt mig selv, var jeg elendig. Man er nødt til at erkende, at det går tæt på. Der forholder jeg mig mere præcist og mindre teoretisk til sådan nogle ting, sådan at jeg siger: "Jeg vil ikke finde mig i den landsbysladder om denne her sag. Vil I se det brev, det handler om?" Eller sådan et eller andet (Interviewperson 39, Randers, 2000).*

Der er flere eksempler på, at negative eller personligt hårde forløb vendes til noget positivt og giver plads til tilfredsstillende oplevelser. Som det fremgik af kapitel 7, har der været forskellige typer konflikter mellem de forskellige aktører. De begrundelser, der gives for ikke at deltage længere, er blandt andet, at konflikterne blev meget personlige, eller at der var meget negativ presseomtale, der var kritisk overfor de deltagendes intentioner.

#### **Bekræftet i negative fordomme**

Negative oplevelser med deltagelse eller med kommunens lydhørhed overfor borgernes ønsker bidrager også med læring. Enkelte af de interviewede borgere specielt ekspertaktivisterne giver udtryk for, at deltagelsen i kvarterløftprojektet blot har bekræftet de fordomme, de havde fra tidligere om kommunen. De udtrykker skuffelse over, at kommunen ikke har vist vilje til at uddelegere mere beslutningskompetence til det lokale niveau samt en skuffelse over kommunens langsomme sagsbehandling. Det kommer til udtryk i de følgende citater:

*Ja, hvad har jeg lært? Jeg har nok stadigvæk nok bare fået bekræftet den der tungsindighed, der er i det der system. Det vidste jeg såmænd godt inden, men den er ikke blevet mindre af det her (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

SP: Har du har fået nogle personlige erfaringer, du kan bruge videre?

*Ja helt bestemt! Fordi jeg synes, at både det at man har fået åbnet øjnene overfor hvordan det kommunale system kører. Det er nu meget rart, at man ligesom er vågnet op, men det er måske ikke så sjovt, det man er vågnet op til! Det giver en viden om, hvordan tingene hænger lidt sammen! Men det kan da godt være, at det ikke er sådan, man ønskede de hang sammen! (Interviewperson 44, Ålborg Øst 2000).*

*Jeg vil sige, at jeg er blevet klogere. Jeg har lært, at det system, som er baggrunden for, at man kan realisere sådan nogle projekter, det arbejder meget tungt og meget specielt i forhold til set ud fra de briller, jeg ser på gulvplan. Derfor det man har lært er, at en ting er at man sætter noget i gang, noget andet er at få det ført ud i livet (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000).*

Det er de færreste, om end der er et par stykker, der udtrykker decideret forbitrelse og afmagt over kommunen og kvarterløftsekretariaternes håndtering af processen. De fortæller, at de ikke blot er blevet bekræftet i deres fordomme om kommunen, men at de også totalt har mistet tillid til kommunens lydhørhed over for borgerne. De har nu trukket sig helt ud af kvarterløftprocessen. Mødet med den kommunale sagsbehandling har for de fleste borgere i interviewene været en blandet fornøjelse. Størstedelen af borgerne giver udtryk for at processen både har været langsom og uigennemskuelig.

## Indflydelse på beslutningsprocessen

Indflydelse kan måles i relation til forskellige niveauer. Det kan være indflydelse på selve projektet, eller i forhold til et mere generelt niveau, der handler om indflydelse på de politiske prioriteringer og dagsordner.

Borgerne er i interviewene midtvejs i kvarterløftprocessen blevet spurgt, om de mente, de havde haft mulighed for indflydelse på projekterne i kvarterløftprocessen. Svarene falder meget forskelligt ud:

- *Positive tilbagemeldinger på indflydelse*
- *Negative tilbagemeldinger på indflydelse*
- *På den ene side og på den anden side*

I det følgende redegøres nærmere for de enkelte punkter. Det skal bemærkes, at borgernes svar er givet i en periode, hvor projekterne blev detailplanlagt i den enkelte fagforvaltning i kommunen. Og at det højst sandsynligt ville være en anden type svar, borgerne ville komme med i slutningen af kvarterløftperioden. Det kan tænkes, at svarene i dette forløb ville være mere positive, eftersom der ville være flere synlige resultater i form af renoverede parker, færdige kvarterhuse og byfornyede ejendomme.

### Positive udmeldinger på indflydelse

Lidt under halvdelen af de interviewede borgere giver udtryk for, at de har haft indflydelse på processen og *projekterne*. De positive meldinger rummer følgende temaer:

- Borgernes fingeraftryk kan ses i de endelige projekter
- Borgergruppernes indstillinger til de lokale styregrupper fra kvarterløftene bliver næsten altid fulgt
- Fagfolkernes planer er i enkelte tilfælde lavet om efter kritik fra borgerne

De mest positive udmeldinger om indflydelse kommer typisk fra hverdagsmagerne, der udtrykker overraskelse over, at de har kunne komme igennem med mange ting. Derudover udtrykker flere ekspertaktivister, at de har fået dannet nye netværk med kommunale samarbejdspartnere og andre lokale aktører og derved fået dannet nogle handlekraftige og dynamiske partnerskaber. I de følgende citater udtrykkes dette:

*Da jeg så planen, så er der fingeraftryk, visionen har man fastholdt (Interviewperson 45, Ålborg Øst 2000).*

*I den er proces er vi jo blevet hørt, og har fået forklaring på, hvad der kan lade sig gøre og ikke lade sig gøre. Og der er lavet inspirationsture og oplæg. Og man er også blevet klogere, ligesom der er blevet taget hensyn til det (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

*Det er uvant, at man kan få indflydelse. Nu har man med kvarterløftet fået lov, og det er en langsommelig proces. (Interviewperson 26, Kolding, 1999)*

De borgere, der oplever, de har fået indflydelse, udtrykker i flere tilfælde, at de har fået større *ejerskab* over for projekterne i kvarteret og en større følelse for deres kvarter. De positive erfaringer med deltagelse i kvarterløft har for nogle betydet, at de bliver aktive på andre områder eksempelvis:

- At nogen begynder at bruge de netværk og de politiske og organisatoriske erfaringer, de har fået i forbindelse med kvarterløft i andre sammenhænge
- Andre begynder at påvirke eller gå ind i lokalpolitik eksempelvis ved at blive aktiv i et politisk parti

Positive erfaringer med deltagelse har en afsmittende effekt på andre områder. På baggrund af det empiriske materiale kan det konstateres, at det er relativt få borgere, der holder ved i kvarterløft processen over flere år, og dermed et relativt fåtal af borgere, der opnår denne positive effekt af deres deltagelse. Dette forhold illustreres i følgende citat:

*Men der sker det, at den hårde kerne af aktive borgere, begynder at agere ligesom det politiske system. I handlinger og måder at gøre ting på, og i deltagelsen af det politiske liv og sådan noget, ja der bliver langsomt flere og flere der kommer med i de politiske partier, de deltager i de politiske partiers formøder, til byrådsmøder (Interviewperson 23, Kolding 2000).*

De borgere, der har positive erfaringer med deltagelse, fortæller, at de igennem deltagelse i kvarterløft har fået opbygget både netværk og også politiske færdigheder, der i kombination med deres positive erfaringer med deres deltagelse, giver dem mod til at deltage i andre sammenhænge.

#### **Negative meldinger på indflydelse**

De negative udmeldinger på indflydelse kommer specielt fra ekspertaktiverne, der ikke mener at de fik den indflydelse, der var stillet i udsigt. Kritikpunkterne er orienteret omkring følgende forhold:

- Processen langsommelig, ingen synlige projekter, mange falder fra, derfor opgiver mange at deltage. Dermed bliver det sværere for de resterende borgere at udgøre et modpres overfor politikerne
- Politikerne er ikke villige til at uddelegere beslutningskompetence til det lokale niveau
- Forhold som berører lokale borgere, som eksempelvis trafikken, er svære at løse lokalt.

De negative udmeldinger om indflydelse kan relateres til de store forventninger til kvarterløftet, der har været fra manges side. I interviewene er der mange borgere, der udtrykker forhåbninger om, at nu skulle de berørte borgere i kvarteret endelig få mulighed for at komme til orde med *deres* interesser og bud for kvarteret. Men når borgerne internt har mange forskellige interesser, kan det ikke undre, at det ikke er muligt at indfri alles forventninger, og at nogen må skuffes.

Et forhold som flere af de interviewede borgere vender tilbage til igen og igen er spørgsmålet om hvilken fordeling af beslutningskompetence, der skal være mellem lokalpolitikere og de aktive borgere. Det kommer bl.a. til udtryk i de følgende citater:

*Men der står jo nogen over vores bydel. Det er irriterende når det store rådhus blander sig. De giver os en opgave med kvarterløftet, og så kommer de alligevel bagefter og gør sig til dommere, og siger at noget er godt, og noget er skidt (Interviewperson 18, Kgs. Enghave, 1998).*

*Vi spørger nu os selv: "kvarterhuset bliver det til noget?" Vi er på den ene side blevet taget meget alvorligt af vores kommune, men på den anden side ved vi ikke nu, om*

*det bliver til noget? Har vi reel indflydelse? Vi ved ikke hvornår beslutningen tages, vi ved ikke hvor det skal ligge. Det hele svæver (Interviewperson 21, Kolding, 1999).*

*Jeg opfattede virkelig, at man ville sætte det lokale demokrati ind, og det vil sige, at da man så ikke gjorde det alligevel, var det en klar anden opfattelse, end den jeg havde. Jeg mener, at det er lidt snyd i forhold til den ansøgning, man lavede fra kommunens side af (Interviewperson 45, Ålborg Øst 2000).*

De borgere, der har negative oplevelser med at få indflydelse, vælger forskellige strategier til at håndtere dette forhold. Nogle vælger at trække sig helt ud af processen og betegner sig som *forbitrede*, *vrede* og *sure*. Andre erklærer, som tidligere beskrevet, at de er blevet bekræftet i deres fordomme om kommunen, men deltager fortsat, bl.a. på grund af de sociale netværk som deltagelsen fører med sig, (dette forhold beskrives i afsnit 8.3).

På mange måder indfanger ovenstående citater flere af de centrale temaer, der er aktuelle omkring processer baseret på direkte deltagelse i et repræsentativt system. Denne tematik er omtalt før i dette kapitel. Det handler om, hvilken vægtning de direkte deltagende aktive borgeres prioriteringer skal have i forhold til de valgte politikeres. Flere af de interviewede borgere giver udtryk for frustration over at bruge så forholdsvis mange timer på en indsats, når de ikke ved, hvilke resultater det bringer. De ønsker som *direkte berørte borgere* indflydelse over forhold i deres nærmiljø. Politikerne, der skal varetage helhedshensyn for kommunen, kan derfor ikke altid indfri borgernes forventninger.

#### **Indflydelse på den ene side og på den anden side**

En tredje gruppe af de interviewede er mere uafklarede med, hvorvidt de mener, de har fået indflydelse. På den ene side mener de, at de har fået noget, de er blevet hørt, visionerne er tildels fastholdt. På den anden side har det ikke været i den grad, de havde forventet. Det kommer til udtryk i form af udmeldinger som:

- En oplevelse af at blive hørt af kommunen og politikere, men at borgernes indsigelser ikke bliver fulgt op af handling
- Borgernes ideer forandres i det politiske beslutningssystem, så de ikke altid er til at genkende.

Disse forskellige temaer kommer bl.a. frem i de følgende citater:

*Sp: Synes du, at I har fået indflydelse?*

*Både ja og nej. Et eller andet sted føler jeg, at det er på papiret, at vi har den indflydelse. Og et andet sted føler jeg, at jeg alligevel ikke har ret meget at skulle have sagt. For i sidste ende er det jo kommunen, der ender med at bestemme de der ting. Jeg synes ikke rigtig, vi har det at skulle have sagt, som jeg fra starten havde troet. Det er jo svært, for det er dem [politikere red.] der sidder på penge-kassen, og det er jo tit der, det strander. Det er de her kære penge. Jeg synes at vi holder en masse møder og bruger en masse tid. Jeg synes jo nok, at i bund og grund får vi for lidt ud af det. For lidt at skulle have sagt, når det kommer til stykket (Interviewperson 23, Kolding 2000).*

Enkelte finder, at projekterne får en drejning, når de kommer igennem det politiske system. Ikke alle de interviewede borgere er lige tilfredse med det ekstra politiske led, som byrådet udgør, når projekterne skal prioriteres.

*Sp: Synes du, at de projekter skete ud fra nogen af de ønsker, I kom frem med fra jeres gruppe?*

*Ja det synes jeg. Men jeg sætter spørgsmålstegn ved, om resultatet bliver det man havde ønsket! Det kan godt være at formålet og tankerne de er. Men jeg er bange for, at de hen ad vejen bliver beskåret på en måde, så noget af ideen forsvinder. Når man finder ud af, hvad mange af de her tanker rent faktisk også koster. Jeg havde måske egentlig ønsket, at man havde taget fat i lidt færre projekter og så lavet dem lidt bedre. Det er ikke kun små projekter, det er også store, man har bare barberet lidt af dem af hist og pist, og klip en hæl og kap en tå. Og så er der måske ingen af dem, der bliver optimale. Men det er måske også fordi, at man fra kommunen vil ha at der skal ses så mange som muligt, at der er kommet noget ud af det. (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

Ovenstående citat beskriver to forskellige temaer, der ofte opstår i processer med borgerdeltagelse. Det ene forhold er behovet for synlighed af projekterne, så borgere såvel som politikere kan se, at der kommer noget ud af deres indsats. Det andet forhold er, at det i processer, der er betinget af et lokalt konsensus, kan være svært at prioritere få men store projekter. Når mange aktører skal blive enige, er det nemmere at skabe enighed om at gennemføre flere projekter, men med færre midler til det enkelte projekt som en direkte konsekvens.

### 8.3 Relationelle niveau

I dette afsnit ses der nærmere på, hvilket udbytte deltagelse i kvarterløft har på det lokal- samfundsmæssige niveau. Det handler blandt andet om kvaliteten og karakteren af de relationer og netværk, der dannes imellem folk som følge af kvarterløftet. Det er igennem sociale relationer, at meninger, forståelse og tillid udvikles. Meningsdannelse igennem deltagelse i politiske processer og netværk er et ligeså vigtigt udbytte af processen, som det at danne relationer, skaffe ressourcer og træffe beslutninger (Sehested, 2002).

Et af målene med partcipatoriske processer er, at der opbygges tillid og større forståelse mellem de aktører, der deltager. Derfor er det relevant at se på karakteren af de netværk, der opbygges, og hvilke niveauer de foregår på. Hvis der udelukkende etableres netværk mellem aktører, der i forvejen kender hinanden, kan der være en fare for, at de virker lukkede overfor nye. Hvis der derimod dannes netværk til nye aktører enten i bydelen eller udad til de forvaltningsmæssige instanser, er der dannet brobyggende og vertikale netværk.

Det må understreges, at der ikke i interviewene er spurgt direkte til, hvilke netværk de adspurgte har indgået i, eller hvilke nye kontakter de har fået. Så det følgende materiale bygger udelukkende på de beskrivelser, som de adspurgte selv er kommet ind på ad anden vej. Borgerne er i interviewene blevet bedt om beskrive, hvad de mener, der er kommet ud af deres deltagelse i kvarterløftet. De empiriske erfaringer er samlet under følgende temaer:

- *Horisontale netværk: fra mistillid til tillid*
- *Vertikale netværk: nye samarbejdsrelationer*
- *Kvartersidentitet og ejerskab*
- *Fysiske forbedringer og ny beboersammensætning*



*Horisontale netværk* dækker over de netværk, der dannes lokalt i kvarteret mellem borgerne og forskellige foreninger, erhverv og organisationer. Netværkene betegnes som *brobyggende*, såfremt der dannes relationer med aktører, der ikke tidligere har arbejdet sammen. Netværkene betegnes som *afgrænsende*, såfremt de foregår mellem lokale aktører, der tidligere har samarbejdet. *Vertikale netværk* henviser til de netværk, der dannes med aktører udenfor kvarteret, typisk kommunale embedsmænd og politikere eller erhvervsfolk.

### **Horisontale netværk: fra mistillid til tillid**

Kvarterløftprojekterne har i kraft af processens forløb givet anledning til, at en række borgere har kunnet mødes med deres medborgere og andre lokale aktører igennem et længere forløb. Det er tydeligt at se, at der sker et skift i borgernes holdninger til deres medborgere og de kommunale samarbejdspartnere fra de interviews, der er foretaget i starten og til midtvejsinterviewene.

I kapitel 6 og 7 blev det beskrevet, hvorledes der i opstartsfasen har været en konkurrence imellem etablerede foreninger og netværk om at tilkæmpe sig ressourcer og en klar position i styregrupperne. En række borgere udtrykte i de indledende interviews mistillid til, hvad de kaldte "*tordenskjolds soldater*", der betegnede aktive repræsentanter fra andre lokale foreninger og netværk.

I interviewene tre år senere fremhæver stort set alle de borgere, der stadigvæk er med i processen, at en af de positive sider ved deres deltagelse har været, at de har lært nye mennesker at kende i deres kvarter. De mange forskellige positive udmeldinger kan sammenfattes således :

- Der sker et skift i de lokale aktørers holdninger til hinanden fra konkurrence til en følelse af at "trække på samme hammel"
- Større forståelse og respekt for de forskellige medborgere og aktørers holdninger
- Sket et skift i hvordan konflikter håndteres imellem borgerne
- Borgerne er blevet bedre til at samarbejde på kryds og tværs
- Netværkene virker involverende og skaber større tilhørsforhold til kvarteret og ejerskab overfor projekterne.

Det er bemærkelsesværdigt, at så mange af borgerne tillægger de sociale relationer stor betydning for deres engagement i kvarterløftet. Når man ser på borgernes forventninger og motivationer for kvarterløftet, var det ikke de sociale relationer, der blev nævnt. Det empiriske materiale viser, at det har utroligt stor betydning for at fastholde de tilbageværende borgere i processen med kvarterløft.

### **Udvikling af social kapital**

I kapitel 7 blev relationerne mellem de forskellige aktører i kvarterløft beskrevet ud fra et konsensus/konflikt perspektiv. Her fremgik det, at der ofte kunne være interesse modsætninger og konflikter aktørerne imellem. Et forhold der går igen i flere af borgerinterviewene midtvejs i forløbet. Der er en lettere forundring over, at det i mange tilfælde har været muligt at komme til enighed på trods af meget forskellige interesser. Flere har større forståelse for modparternes synspunkter nu, hvor de har lært folk personligt at kende. De følgende to citater kommer ind på dette forhold:

*Man respekterer hinanden, selvom man har forskellige synspunkter. Nogen af dem jeg var meget uenig med i begyndelsen og havde diskussioner. Nu, når man kender hinanden som modstandere og som uenige, så ender det med, at man begynder at respektere hinanden, og det er ligesom man så....det overraskede mig lidt i begyndelsen, det her med lokalpolitikere. Den måde de respekterede hinanden på. De var uenige og så snakkede de sammen, og ku' blive enige om noget, jeg ikke havde forventet (Interviewperson 8, Holmbladsgade, 2000)*

*At vi på trods forskellige interesser alligevel kan blive enige. Ikke om alt, men når man sidder og snakker om miljø og trafik, kan komme nogle forfærdelige racistiske meninger om nogen personer, men så snakker vi da også lige om det, men kan ikke blive enige om det. Men på trods af forskellige interesser kan vi blive enige, og det synes jeg er lidt overraskende (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

Disse betragtninger stemmer overens med nogle af de antagelser, der ligger i den deliberative demokratiforståelse samt i kollaborativ planlægning. Men disse er ikke dækkende for alle borgerne. I andre tilfælde udartede konflikter til, at folk bitre og frustrerede trak sig ud af konflikterne. Generelt viser interviewene, at der opbygges social kapital over tid, imellem de interviewede borgere og andre lokale aktører.

Interviewundersøgelsen viser, at for nogle borgere betyder de sociale relationer i kvarteret meget. For andre betyder de sociale relationer i forbindelsen med deltagelsen ingenting, da de orienterer sig mod aktiviteter udenfor kvarteret eller deres nære familie og venner. Det er svært at skelne mellem, for hvem sociale relationer har haft størst betydning. Der er ikke i denne sammenhæng en klar skelnen mellem *hverdagsmagere* eller *ekspertaktivisterne*. Det synes mere afhængigt af, om man er enlig, ens faglig interesse og alder.

### **Sociale relationer fastholder deltagelse**

Betydningen af det sociale samvær, der er opstået mellem flere af de lokale borgere i kraft af deres deltagelse i kvarterløft, spiller en stor rolle for mange af de borgere, der stadigvæk er aktive midtvejs i forløbet. Flere nævner, at bekendtskabet med mange af de andre beboere i kvarteret har været afgørende for deres fortsatte deltagelse. Dette forhold illustreres på forskellig vis i de følgende citater:

*Jeg synes, at det har været rigtigt rart at være med til alle de møder, fordi at jeg synes, at det er nogle søde og rare mennesker, jeg haft med at gøre, og det er også det, der har gjort, at jeg er blevet ved. Ellers havde jeg slet ikke stået der endnu! Et eller andet sted har jeg syntes, det var hyggeligt at komme hen og få den kop kaffe, og den sludder. Om man så synes det har været nok så konkret eller ej. Det har næsten været lige meget! (Interviewperson 23, Kolding, 2000).*

*Når man kommer til at kende en masse mennesker og interessere sig for projektet generelt med byen og hele ideen med projektet, så er der nogen ting, selvom man måske ikke gider det der, så ved man jo, når man først kommer derover, så er det jo meget hyggeligt (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

*Det der samtidig sker, når man er aktiv, det er at man lærer sine medborgere i sit kvarter at kende. Og det gør så, at så bliver man jo involveret (Interviewperson 21, Kolding, 1999)*

Det empiriske materiale viser, at positive sociale relationer har en meget stor betydning for at fastholde borgerne i deres deltagelse. Samtidig kan det

konstateres, at mange af de borgere, der deltog i starten af forløbet, er faldet fra i processen, og at de tilbageværende borgere fortæller, at det er hårdt at være så få. Måske forbindes de sociale relationer endnu stærkere mellem de tilbageværende, når de er så få.

Det kan konstateres, at der opbygges stærke og brobyggende bånd mellem de lokale aktører, der er tilbage og vedholdende i processen. Og at der sker et skift imellem de lokale aktørers syn på hinanden, der tidligere var præget af fordomme, mistillid og konkurrence, til i højre grad at været præget af samarbejde og oplevelse at arbejde for kvarterets fælles bedste.

### **Udvikling af politisk kapital**

Deltagelse over længere tid med den samme gruppe mennesker, der i mange tilfælde har interessefællesskaber i at få etableret konkrete projekter i kvarteret, har for mange haft den betydning, at de udvikler tillid og kendskab til hinandens interesser. Af borgerinterviewene fremgår det, at de deltagende borgere gennemgår kollektive læreprocesser i kraft af deres deltagelse i kvarterløft og udvikler politiske handlekompetence i fællesskab.

Interviewene viser også, at der sker et skift i, hvorledes de lokale aktører samarbejder. En række af borgerne har været i gennem processer, som de har oplevet som konfliktfyldte, og hvor de forskellige aktørers interesser er kommet i spil mod hinanden. Konflikterne viser sig at kunne resultere i, at folk enten trækker sig ud af processen eller at de der står dem igennem oplever, at de har lært at blive bedre til at håndtere konflikter, og til ikke at tage dem så personligt.

I kapitel 7 beskrev vi forskellige måder at håndtere konflikter i processen. I de tilfælde, hvor der kom en udefrakommende instans og greb ind i konflikterne, er der flere af de involverede borgere, der fortæller at de havde fået større kendskab til hinandens interesser, og at der opstod en villighed til at få samarbejdet til at fungere. Konflikter blev på denne vis vigtige læreprocesser for de deltagende i at omgås hinanden på respektfulde og konstruktive måder. I interviewene er der flere af borgerne, der fortæller, at man nu samarbejder bedre, og at konflikterne ikke længere er så hårde.

*Jeg kan også mærke på mange andre, at de er blevet rigtigt dygtige til at samarbejde og snakke. Så er der selvfølgelig alle mulige kriser kryds og tværs, og så er der jo altid alt mulig kage i den, når folk kommer op og skændes. Det er der jo altid, når der skal gøres noget (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

*Der er sket et skift i, hvordan konflikter håndteres beboerne imellem. Det er blevet meget mere sagligt og mindre personorienterede konflikter. Før den tid kunne det godt være meget ubehageligt. Der var det virkelig sådan en landsbysladder. Det var hårdt, da det gik hårdt til (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

Det empiriske materiale viser, at borgere der deltager sammen over længere tid udvikler en større tolerance overfor hinandens forskellige synspunkter. Det betyder ikke, at der ikke er konflikter eller at de ikke bliver uenige, men konflikterne bliver i mange tilfælde mere saglige og mindre personlige.

Man kan således sige, at hypoteserne fra kommunikativ planlægningsteori, eller fra Putnams begreb om social kapital bekræftes. Erfaringerne er, at der opbygges politisk kapital over tid. Det kan også konstateres, at den politiske kapital opbygges iblandt *brobyggende* netværk på det horisontale niveau, hvilket skal forstås som aktører, der ikke tidligere har samarbejdet i lokal samfundet. Men på trods af at disse netværk kan betegnes som brobyggede, kan de i givet fald også betegnes som *afgrænsende*. Flere af de inter-

viewede borgere giver udtryk for, at de ikke mener, at kvarterløftet er nået langt nok ud til menige borgere. De tilbageværende borgernetværk i kvarterløft kan opleves som afgrænsende for de borgere, der ikke er med i dem. I kapitel 6 blev det beskrevet, at mange af de interviewede borgere hævder, at de etablerede netværk kunne virke skræmmende overfor nye deltagere.

### Kollektiv myndiggørelse

I afsnittet 8.2 så vi, at deltagelsen over tid var med til at bestyrke en del af borgernes tillid til egne kræfter og kommunens lydhørhed, men også til at bekræfte andre borgeres mistillid og negative domme om kommunen. Mange af de samme erfaringer gør sig ligeledes gældende på det *relationelle niveau*, hvor borgerne opnår overvejende positive men også enkelte negative erfaringer med at samarbejde og få indflydelse. I interviewene berettes om, at flere af borgerne i kvarteret har fået større tillid til, at de kan gå sammen og få indflydelse overfor kommunen. Der opstår en form for kollektiv læring, hvor man trods uenigheder formår at stå sammen som et kvarter overfor kommunen. Disse forhold kommer bl.a. til udtryk i de følgende citater:

*Nogle gange kom kommunen jo: "Vi skal have byrådsmøde i morgen og I skal tage stilling til det og det". Og der er vi faktisk kommet til at tage forkert stilling, hvor vi har snakket om: "shit vi skulle havde haft noget tid til at snakke om det". Og embedsmanden stod der og trippede og på vej ud af døren. Og der sagde vi så "at der måtte de udsætte det, det kunne vi ikke tage os af".*

*Sp: Det gjorde de så?*

*Ja det blev de nødt til, hvis de ville havde vores mening. Og der har man følt, man havde noget magt. For i starten følte man ikke, at man havde så meget magt, der gjorde man mere hvad kommunen sagde. Også fordi at det har været et stort samarbejde med dem. Men der er man blevet stærke, for det er sgu vores kvarterløft, og så må de fandme og sådan noget (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

Denne følelse af større tiltro til egne kræfter og betydning udgør en del af de positive beretninger, som nogle af de involverede borgere giver udtryk for. Der er en tendens til, at de lokale borgere og aktører i større grad end tidligere er i stand til at stå sammen overfor kommunen omkring konkrete projekter i deres kvarter.

### Vertikale netværk

I kapitel 2 så vi, at forskningslitteraturen betegner et lokalområdes muligheder for at handle som værende afhængig af, hvorvidt der er stærke netværksrelationer mellem områdets lokale beboere og institutioner (horisontale niveau) og brobyggende social kapital til udefrakommende (vertikale) aktører (Hulgård & Bisballe, 2003). Vertikale netværk forstås i denne sammenhæng som relationer til institutionerne og de kommunale aktører omkring kvarterløft.

I relation til etablering af vertikale netværk er der ingen tvivl om, at kvarterløftprocessen har aktiveret en række aktører i lokalområdet, dels institutionsaktører der ikke har kendt hinanden internt før, dels imellem en række etablerede foreninger. Der er således dannet forskellige lokale netværk, der er blandet med lokale institutioner, foreninger og borgere, dels med kommunale repræsentanter.

Interviewene viser, at der i kraft af kvarterløftet er blevet dannet en række *formelle* og *uformelle* netværk mellem borgere og ansatte i lokale institutioner, og mellem borgere og embedsmænd i de kommunale forvaltninger. De formelle netværk henviser til de *tema*- og *arbejdsgrupper*, der er igangsat af kvarterløftsekretariatene, hvor der i mange tilfælde har været et varierende antal repræsentanter fra henholdsvis de lokale institutioner og de lokale forvaltninger. Ligeledes kan de lokale styregrupper for kvarterløftene benævnes som et *formelt netværk* for kvarteret.

I kapitel 7 fremgik det, at der ikke altid er enighed blandt hverken borgerne eller politikerne omkring kriterierne for sammensætningen af de deltagende i netværket. Ej heller er der enighed om hvilken beslutningskompetence, der skal være imellem foreningsrepræsentanter og menige borgere, eller hvilke spilleregler der skal være de gældende i tilfælde af konflikter.

Interviewundersøgelsen viser således, at det tager tid at finde frem til spilleregler og organiseringer for netværkene, der kan opfattes som demokratisk legitim af de involverede aktører. Erfaringerne viser ligeledes, at det har været uklart for de involverede aktører, hvem der havde *hvilke roller* i tilfælde af konflikter.

#### **Netværk med institutionsansatte**

I kapitel 7 fremgik det, at de interviewede borgere havde meget forskellige syn på de lokale institutioners deltagelse i kvarterløftprocessen. De negative udlægninger på de institutionelle aktørers deltagelse i kvarterløfte var frygten for, at det skulle blive et "*institutionsløft*", og at der kunne risikere at være for store interessesammenfald med kommunen. I kraft af at de ansatte deltog i deres arbejdstid, var der en frygt for at, de kunne have langt større ressourcer til at deltage og dermed større indflydelse end den enkelte borger, der deltager i sin fritid.

De positive udlægninger af institutioners deltagelse i kvarterløft var omvendt, at det netop var en fordel, at institutionerne havde ressourcer, de kunne stille til rådighed omkring konkrete projekter. Derudover fandt flere det uhyre betydningsfuldt, at de institutionsansatte "kunne trække lidt af læsset" for borgerne i perioder, hvor deltagelsen var lav, og dermed sikre en kontinuitet i processen.

*Det andet er, at der er blevet dannet nogle forskellige lokale netværk, som der også vil komme til at præge kvarteret frem over. Det er et gode, at man får gang i nogle sociale institutioner i området, nogle sociale og kulturelle institutioner, der kan være med til at organisere og fastholde borgerne i området omkring nogle forskellige aktiviteter (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000).*

Det kan konstateres, at netværk og relationer med de lokale institutioner i lokalområde spiller en vigtig rolle i kvarterløftet. Denne rolle forstærkes over tid, hvor deltagelsen blandt borgerne er faldet markant. Fordelen ved institutioners tilstedeværelse i kvarterløft er for borgerne, at de har ressourcer i form af tid og økonomi til at kunne følge op på projekter. Omvendt er fordelene for de lokale institutioner, at de får en større synlighed i lokalområdet, og en større legitimitet til deres projekter, såfremt de har været i dialog med borgerne. Institutioner har således i en positiv udlægning nogle ressourcer, der bliver sat i spil i dialog med borgerne til kvarterets bedste. Omvendt kan man sige, at denne ressourceulighed kan gøre det sværere for borgerne at komme igennem med deres ønsker, såfremt de ikke stemmer overens med institutionernes.

### **Netværk med embedsmænd og forvaltninger**

Kvarterløftet har givet anledning til en række møder mellem borgere og ansatte forvaltere. Borgerne har således fået sat "ansigt" på mange af kommunens repræsentanter, hvilket gør det lettere for dem at tage telefonen, når uafklarede spørgsmål trænger sig på.

I interviewene fremhæver flere, at de har fået meget bedre indsigt i kommunens beslutningsprocedure samt kendskab til en række forskellige kommunale embedsmænd.

*Selvfølgelig har der været meget godt i det, ved at man har lært en masse mennesker at kende, og man ved lidt om hvordan det foregår (Interviewperson 19, Kgs.Enghave, 2000).*

*Det der har været rigtig godt, det synes jeg, har været det, at jeg har lært rigtig mange at kende. Og jeg ved, hvor jeg skal henvende mig, hvis jeg vil et eller andet. Man snakker mere på gaden og stopper op. Det gør man jo også i og med, at der sker en masse bygningsmæssige ting. (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

En række af de relationer og kontakter, som borgerne har fået etableret til ansatte i kommunen, kan betegnes som *uformelle* relationer, der kan benyttes i forskellige sammenhænge. Fordelen for borgerne er, at de får indsigt i kommunernes arbejdsgange, og fordi de kender forvalterne finder det lettere at kontakte dem i andre sammenhænge. Forvalterne får omvendt en bedre fornemmelse for de forskellige interesser og behov hos borgerne.

Der har været igangsat forskellige konkrete initiativer for at fremme relationerne mellem offentlige og private aktører, bl.a. i form af studieture, debat-aftner og andre konkrete initiativer. Disse netværk med lokale og offentlige repræsentanter er i stand til at handle relativt hurtigt i forhold til konkrete projekter og har den fordel, at de har en vis form for legitimitet. Det afgørende kriterium for hvor legitime sådanne netværk opfattes er, hvor meget kontakt borgerrepræsentanterne har til deres baglande.

### **Ejerskab og kvartersidentitet**

Et andet forhold, der i teorierne betegnes som et udbytte af borgernes kollektive deltagelse på lokalt plan, er hypoteserne om at, deltagelsen medvirker til skabelsen af en større kvartersidentitet og ejerskab over for projekterne. Dette kan tildels bekræftes på baggrund af det empiriske materiale. En stor del af de interviewede borgere fortæller, at de i kraft af deres deltagelse igennem længere tid har fået opbygget sociale netværk og et tilhørsforhold til kvarteret. De positive udsagn på dette punkt handler om:

- At man hilser på flere på gaden
- Har fået et større tilhørsforhold til kvarteret
- Stolthed og ansvarsfølelse overfor de projekter man har deltaget i
- Større lyst til at blive boende i kvarteret.

Borgernes deltagelse i kvarterløft har, som beskrevet, været med til at danne en række sociale netværk. Disse relationer medvirker i mange tilfælde til, at borgerne oplever et større tilhørsforhold til deres kvarter, eftersom de nu kender en masse mennesker i kvarteret. Derudover har deltagelsen for nogle betydet en større ansvarsfølelse overfor de projekter, de har været med til at igangsætte. Disse temaer illustreres i de følgende citater:

*Det er jo en helt anden fornemmelse, når man møder folk man kender. Det gjorde jeg ikke før! Det er jo noget af en oplevelse (Interviewperson 8, Holmbladsgade, 2000).*

*Jamen jeg har mødt en masse mennesker, og det har været meget positivt, at man har nogle flere, man kan hilse på, når man går rundt på gaderne (Interviewperson 21, Kolding, 1999).*

*Det har virkelig været lærerigt. Det har da også givet en større selvfølelse overfor dit lokalområde, i stedet for at du bare bor her. Nu får du da også en ansvarsfølelse, hvis du har været med til at bestemme nogen ting, i hvert tilfælde har du været med til at sætte din fingerplet på nogen af tingene, om hvordan det skal ende med at være. Eller i særdeleshed ikke ende med at være. Og mange gode ideer til hvad man faktisk kan gøre herude (Interviewperson 44, Ålborg Øst, 2000).*

*Altså jeg har ikke lyst til at flytte nu for eksempel, for nu har jeg jo været med til alt muligt sjovt. Så kunne jeg slet ikke forestille mig et kvarter i byen, der sådan var mit kvarter, for nu har jeg fandme været med til at bestemme mange af tingene (Interviewperson 34, Randers, 2000).*

Det at hilse på folk, når man går på gaden, spiller ind på flere af de interviewede borgeres oplevelse af tilhørsforhold til deres kvarter. Enkelte uddyber det med at sige, at de tidligere havde overvejet at flytte fra kvarteret, men at det ikke længere er aktuelt, nu hvor det er blevet "deres kvarter".

Det er meget forskellige hvorvidt borgerne føler ejerskab overfor projekterne. Nogle giver udtryk for, at kommunen har "taget over på projekterne", og at de ikke kan overskue, hvad der videre skal ske med dem. Andre, der oplever, at de kan se deres fingeraftryk på projekterne, giver udtryk for, at dette forhold fremmer deres oplevelser af, at projekterne er *deres*. Positive oplevelser med deltagelse synes således at have utrolig stor betydning for borgernes oplevelser af *ejerskab* og skabelse af *ansvar* overfor de enkelte projekter. Der synes at være en sammenhæng mellem borgernes oplevelser af *ejerskab* overfor projekterne og deres *tilhørsforhold* til kvarteret.

### **Fysiske forbedringer og ny beboersammensætning**

Størstedelen af de økonomiske ressourcer i kvarterløftet går til fysisk renoveringer i form af byfornyelse. Derudover er der renoveringer af grønne områder og etablering af kvartershuse. Mange af de interviewede borgere fremhæver, at et vigtigt udbytte af hele kvarterløftet, der kommer rigtig mange borgere i kvarteret til gode, er de mange forskellige fysiske forbedringer.

Et af de forhold, der har været diskuteret i flere af kvarterløftene, har været hvilken betydning, det i givet fald ville have på den oprindelige beboersammensætning. Nogle var bange for, at kvarteret skulle blive for mondænt, andre ønskede netop at, det skulle blive mondænt. I borgerinterviewene er de fysiske forbedringer i kvarteret et tema, der nævnes af de fleste. De positive udmeldinger er:

- At kvarteret bliver smukkere
- At der kommer en ny beboersammensætning, færre med sociale problemer
- At der bliver etableret en række fysiske faciliteter til gavn for alle

De negative udmeldinger er:

- At kvarterene bliver for mondæne
- Kioskerne lukker
- Mange oprindelige beboere bliver tvunget ud på grund af højere huslejer

Erfaringerne fra kvarterløft viser, at der generelt er tilfredshed med, at der igangsættes en række fysiske renoveringer i kvarteret. De forskellige holdninger hertil udtrykkes i de følgende citater:

*Det gode ved det er, at kvarteret rent faktisk får et løft. Og der vil komme mange nye gode ting i kvarteret, som givet vil præge det fremover. Fysiske forbedringer der gør, at det vil være et mere interessant og spændende kvarter at bo og opholde sig i (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000).*

*Vi får en smuk by og en ny beboersammensætning, og det er godt. Men så er det jeg siger: "hvad med dem der stadigvæk ikke er med i noget?" Det har vi ikke fået frem . (Interviewperson 3, Avedøgre, 2000).*

*Vores beboere er blevet skiftet ud. Kiosken er ved at lukke, fordi her er for dødt. Det er blevet et så "pænt kvarter", kan man sige i citationstegn. Det er lidt ærgerligt synes jeg. Andre synes det er meget fedt. (Interviewperson 34, Randers, 2000)*

*Altså man skal passe på, når man laver sådanne kvarterløft, at det ikke bare handler om at frisere kvarteret, så det ser ud. Altså det skal til enhver tid være med til at styrke kvarteret på de betingelser, der nu er gældende i pågældende kvarter. Altså man skal ikke lave Holmbladsgade om til noget, der ligner Gentofte eller sådan noget. (Interviewperson 15, Holmbladsgade, 2000)*

Kvarterløftet blev igangsat med det mål at "vende" negative spiraler til "positive" udviklingsspiraler. Kvartererne vil når kvarterløftet er slut have gennemgået en række fysiske forandringer og have en forbedret boligmasse. Dette vil ligeledes medvirke til at huslejerne stiger, og der dermed vil være en fraflytning af beboerne med de laveste indtægter.

Undersøgelsen viser, at borgerne generelt er tilfredse med de fysiske renoveringer, men at enkelte udtrykker, at det er blevet lidt for "pænt", og noget af det blandede med forskellige typer beboere vil forsvinde. Mange af de fysiske forbedringer, der er blevet igangsat i kvarteret, er til gavn for samtlige beboere, der således har fået adgang til kvarterhuse og renoverede parker.

## 8.4 Politiske og institutionelle niveau

Det ligger uden for afhandlingens empiriske grundlag at belyse, hvorvidt kvarterløft har medført forandringer på det politiske niveau eller nye institutionelle praksisser. Med dette in mente er der alligevel nogle relevante betragtninger, som det er værd at nævne i denne sammenhæng.

Nogle af borgernes positive vurderinger ved kvarterløft er, at der er sket et skift i den måde, de kommunale forvaltninger samarbejder med borgerne på. Det bliver specielt fremhævet i de Københavnske kvarterløft. Af det sekundære materiale om kvarterløft, der har haft fokus på kommunernes håndtering af kvarterløft (Andersen & Kielgast, 2003; Engberg et al., 2000; Larsen, 2001), fremgår det, at kvarterløft har givet anledning til en række læreprocesser for kommunernes fagforvaltninger i at skulle samarbejde og i at arbejde ud fra en tværfaglig og helhedsorienteret tilgang.

Da empirien er indsamlet midtvejs i kvarterløftprocessen, er det svært at analysere, i hvilken grad borgerne er blevet mægtig - og myndiggjort. På



baggrund af borgernes negative udmeldinger på indflydelse kan man sige, at kvarterløftprocessen har myndiggjort en række borgere, men ikke mægtiggjort dem i den udstrækning, nogle har ytret ønske om. Vurderingen af dette forhold kan relateres til det spørgsmål, som har gået igen flere steder i af-handlingen, nemlig om: *hvor meget beslutningskompetence folkevalgte politikere skal afgive til berørte borgere.*

## 8.5 Opsamling

Dette kapitel har beskæftiget sig med udbyttet af kollaborativ processer. Holder de kommunikative planlægningsteoretikers antagelser stik omkring, at der på det individuelle plan opstår læring og demokratisk dannelse? Og på det relationelle plan at der opbygges tillid og fælles forståelser borgerne imellem?

### Individuelt niveau

Empirien viser, at størstedelen af de borgere, der holder ved og deltager over en længere tidsperiode får opbygget politisk og intellektuel kapital. De myndiggøres ved, at de i kraft af deres deltagelse i kvarterløft, får opbygget tillid til egne ressourcer, at det nytter at deltage, og at kommunen vil lytte til dem. Derudover opbygger de en større viden om, hvordan de skal begå sig i det lokale politiske system og evne til at takle konflikter. De kommunikative teorier kan i den forstand bekræftes, men der tages ikke her stilling til, at det er relativ få borgere, der opnår disse færdigheder og kompetencer.

Der ses en forskel blandt ekspertaktivisterne og hverdagsmageres tillid til kommunen. Flere af ekspertaktivisterne har i kraft af tidligere erfaringer med deltagelse mistillid til kommunens vilje og evne til at samarbejde med borgerne. De giver udtryk for, at de i højere grad er bekræftet i deres fordomme om kommunen, og finder ikke de har fået den indflydelse, de havde forventet. Hverdagsmagerne udtrykker større tillid til kommunens samarbejdsvilje og er mere positive i deres udmeldinger om indflydelse. I implementeringsfasen daler borgernes tillid til kommunens responsivitet, eftersom mange oplever, at de mister overblikket over projekterne.

### Relationelle niveau

Kvarterløftet har medvirket til at mobilisere en række lokale netværk og dermed opbygge institutionel kapacitet. Der er blevet opbygget horisontale netværk i kvarteret iblandt grupperinger, der tidligere konkurrerede, men som nu arbejder sammen for kvarterets bedste. Det viser sig i den sammenhæng, at sociale relationer er med til at fastholde borgerne i deres deltagelse. Derudover er der blevet opbygget vertikale netværk, d.v.s. til kontakter udenfor kvarteret.

Der kan spores et tydeligt skift i aktørernes holdninger til hinanden over tid. Flere nærer i starten mistillid til "de andre", som de benævner som "torden-skjolds soldater". Men midtvejs i forløbet giver mange udtryk for større tillid og respekt for de andres holdninger. Dette skift kan bl.a. relateres til, at der er opbygget en form for "kvartersidentitet", hvilket dels giver en form for fælles afsæt for handling og dels et sammenhold blandt de forskellige lokale aktører.

# Kapitel 9 Konklusion

## 9.1 Indledning – resume af teoretisk og empirisk udgangspunkt

I dette kapitel konkluderer jeg på afhandlingens centrale spørgsmål på baggrund af de teoretiske overvejelser og de empiriske undersøgelser, som jeg præsenterede i kapitlerne 2-8. Udgangspunktet for min undersøgelse var en nysgerrighed efter at belyse *borgernes deltagelse i netværksstyring*.

Involvering af borgere og andre lokale aktører i den offentlige planlægning i form af etablering af partnerskaber og netværk er en planlægningsstrategi, vi kommer til at se mere til i fremtiden. Jeg har med denne ph.d. afhandling ønsket at vise og diskutere nogle af de konsekvenser, der er ved denne nye planlægningsform. Afhandlingens hovedspørgsmål lyder:

- *Hvad karakteriserer de aktivt deltagende borgere i processer med netværksstyring?*
- *Hvilken betydning har planlægningens organisering og tidsmæssige omfang for borgernes oplevelser med at deltage?*
- *Hvilke resultater medfører borgernes deltagelse i processer med netværksstyring for borgerne og lokalsamfundet?*

Der eksisterer ikke een samlet teoritilgang, der på én gang kan besvare spørgsmål om, hvordan det offentlige kan etablere rammer for netværksstyringen og de demokratiske konsekvenser heraf. Jeg har derfor udarbejdet en teoretisk analyseramme, der bygger på begreber fra både *planlægnings* – og *demokratiteori*. Indenfor begge tilgange er der forskellige syn på konsekvenserne af netværksstyring. De positive udlægninger hævder, at det er en mere inkluderende styreform, hvorimod de negative udlægninger hævder at det er en mere elitær styreform.

For at besvare ovenstående spørgsmål har jeg lavet en kvalitativ undersøgelse af 49 borgernes deltagelse i de første tre år af de statslige Kvarterløft-projekter. Disse er i dansk sammenhæng eksempler på en offentlig indsats, der lægger op til at der etableres netværk og partnerskaber på tværs af borgere, interesseorganisationer og foreninger, erhvervsliv og kommunen.

## 9.2 Konklusion – svar på de centrale spørgsmål

### Karakteristik af de aktivt deltagende i kvarterløft

Afhandlingens første centrale spørgsmål er: *Hvad karakteriserer de aktivt deltagende borgere i processer med netværksstyring?*

På baggrund af den empiriske analyse i kapitel 6 kan jeg konkludere, at de aktive deltagende i kvarterløft kan karakteriseres som *ressourcestærke* borgere. Ressourcestærke skal forstås som, at de i forskellig grad besidder eller har fået opbygget ressourcer til deltagelse, der kan defineres som: *videnressourcer* (erfaring med deltagelse, politisk knowhow eller faglig viden), *relationelle ressourcer* (adgang til netværk) og endelig *tidsmæssige ressourcer*.

På baggrund af de borger typologier, som jeg beskrev i kapitel 3, kan de aktive borgere i kvarterløft betegnes som *hverdagsmagere* (Bang & Sørensen, 1997) og *ekspertaktivister* (Bang & Hoff 2002). Disse betegnelser viste sig at være velegnede, eftersom det fremgik af det empiriske materiale, at borgerne deltager i kvarterløftet med forskellige forudsætninger, demokratiforståelser og ressourcer. Fælles for de to gruppebetegnelser af borgere er, at de har ressourcer som de formår at sætte i spil i forbindelse med kvarterløftet om end på forskellig vis.

Det er bemærkelsesværdigt, at flere af de aktive borgere beskriver sig selv som *ildsjæle, der ikke kan lade være med at deltage*, men karakteriserer andre aktive som *magtmennesker* og *tordenskjoldssoldater*. Denne holdning gør sig specielt gældende i de indledende interviews, hvor flere nærer mistillid til de andre aktørers motiver for deres engagement. I interviewene foretaget midtvejs ændrer denne holdning sig i retningen af større tillid og respekt for de andre deltagende borgere.

### Ekspertaktivister

*Ekspertaktivisterne*, der udgør den overvejende del af de interviewede borgere, er karakteriseret ved et mangeårigt engagement i deres lokalområde enten igennem foreningsarbejde eller lokalt politisk arbejde. Det er en livsstil for dem at være aktive, og de kan betegnes som professionelle aktivister. De har netværk og politisk know-how, der gør, at de kender til spillereglerne, taktik og strategier for at få indflydelse. Ekspertaktivisterne har ofte dårlige erfaringer i forhold til at samarbejde med kommunen. Tidligere dårlige erfaringer bringes meget nemt med over i nye projekter og flere nærer mistillid til kommunens intentioner i kvarterløft.

Empirien viste, at ekspertaktivisterne deltog på forskellige måder, afhængigt af om de var medlem af et *lokalt politisk parti* eller en *lokal forening*. Førstnævnte kunne i højere grad gå uden om de formelle indflydelseskanaler og direkte til det politiske niveau. De deltog ofte i kvarterløftet ud fra et "direkte demokratiideal", hvor de handlede egenrådigt ud fra deres opfattelser af "kvarterets fælles bedste". Ekspertaktivisterne med baggrund i en *lokal forening* var karakteriseret ved, at de havde været medlem af en lokal beboer- eller lejerforening igennem flere år. De deltog ud fra et bestyrelsesdemokratisk ideal, hvor repræsentation af baglandet var en vigtigt forudsætning for deres deltagelse.

På baggrund af analysen i kapitel 6 kan det konkluderes, at ekspertaktivisterne udgør en ressource for kvarterløftene, eftersom de er dygtige til at få formuleret projekter og skabe politisk bevågenhed omkring disse. Men erfaringerne viser også, at de internt kan have forskellige interesser, der kan fø-

re til opslidende magtkampe, såfremt der ikke er klare retningslinjer omkring rammerne for deres deltagelse. Disse konflikter kan virke afskrækkende for nye deltagere, og på den måde kan ekspertaktivisterne komme til at få en ekskluderende effekt.

### **Hverdagsmagere**

*Hverdagsmagerne* karakteriseres ved, at de motiveres af en personlig interesse, og at de ikke har erfaring med at deltage. Hverdagsmagerne adskiller sig fra ekspertaktivisterne på flere måder. De har ofte en mere positiv holdning overfor kommunen, da de ikke har dårlige erfaringer fra tidligere, og de lægger mere vægt på de traditionelle indflydelseskanaler. De er generelt tilfredse med samarbejdet med de lokale forvaltere og den viden, de får stillet til rådighed.

På baggrund af det empiriske materiale fremgår det, at der kan skelnes mellem de hverdagsmagere, der deltager på baggrund af *ønsker om fysiske forbedringer* i kvarteret, eksempelvis med udgangspunkt i egen bolig eller børns skolevej, og de, der har en *faglig viden* eller hobby, som de finder det tilfredsstillende at benytte i kvarterløft. Det kan konkluderes, at de hverdagsmagere, der deltager over længere tid i enkelte tilfælde går hen og bliver ekspertaktivister. Det er specielt opbygningen af de sociale relationer til andre borgere, der medvirker til at fastholde deres deltagelse i kvarterløftprocessen.

### **Repræsentanter fra lokale institutioner**

En tredje kategori af aktivt deltagende i kvarterløft er *repræsentanter for de lokale institutioner* i kvarteret. De er typisk ansat i en daginstitution, skole eller i enkelte tilfælde i en af de større sports - eller interesseforeninger. De har den fordel, at de kan deltage i kvarterløft i forbindelse med deres arbejde. Derudover har de både kontakter og et sprogbrug, der gør det let for dem at kommunikere med kommunen. Fordelene ved deres deltagelse i kvarterløft er, at de medvirker til at sikre en vis kontinuitet i kvarterløftprocessen, specielt i implementeringsfasen, hvor mange borgere er faldet fra. Ulemperne er omvendt, at mange af repræsentanterne bor uden for kvarteret, og der kan være sammenfald mellem kommunens og institutionernes interesser.

### **Karakteristik af borgere der ikke deltager eller falder fra i kvarterløftprocessen**

Som beskrevet i kapitel 4 har jeg afgrænset mig fra at interviewe borgere, der ikke deltog i kvarterløftet. Konsekvenserne af dette er, at beskrivelsen af *de ikke deltagende* borgere hviler på de aktive borgeres udsagn. Dette må man have in mente, når man læser det efterfølgende, hvor eksempelvis en gruppe som stort set ikke nævnes er *ressourcestærke* borgere, der ikke deltager i kvarterløft.

På baggrund af de aktive borgeres udsagn er de borgere, der ikke deltager i kvarterløft typisk folk med anden etnisk baggrund end dansk, de unge og de resourcesvage grupper. Derudover er der en stor andel af almindelige borgere, for hvem kvarterløft ikke har interesse. Det er en demokratisk ret at vælge deltagelsen fra. Men spørgsmålet er, om det er et bevidst fravalg fra disse gruppers side, eller om der er nogle strukturelt betingede magtforhold, der gør, at mange af disse grupper, på trods af husstandsomdelte informationsbreve m.v., slet ikke aner, at kvarterløftet er noget man kan deltage i.

Det empiriske materiale viser, at der er en række borgere, der har interesse for kvarterløftet, men som falder fra undervejs. Det kan konkluderes, at det kræver politiske ressourcer at deltage i længerevarende projekter. De borgere der ikke har viden og positive erfaringer med deltagelse stopper lettere

deres deltagelse efter kort tid. Kvarterløftstrategien har været opmærksom på behovet for små synlige succeser undervejs i processen, der således kunne bekræfte borgerne i, at deres indsats førte til forandringer. Der syntes dog alligevel at opstå en vis afmatning i borgernes engagement efter at forprojektet, der har kørt i et år, er afsluttet.

I kapitel 2 beskrev jeg, hvorledes kollaborativ planlægning fokuserer på, at der skal være åbenhed overfor forskellige vidensformer og måder at deltage på. Sættes dette overfor empirien kan det konstateres, at der er flere tilfælde, hvor det har været svært for borgerne at være åbne for svagere gruppers måde at deltage på. Det rejser spørgsmålet, om man egentlig kan forvente, at borgerne viser forståelse og overskud til at rumme de andre borgere, der f.eks. deltager berusede eller højtråbende til et møde. Når borgerne deltager i deres fritid, har de en vis forventning om, at processen er styret, og at der er fremdrift. Spørgsmålet er, om det er realistisk og ønskværdigt at blande alle borgertyper sammen. Af interviewene fremgår det, at ikke alle er *mødemennesker*, andre er mere til *konkrete* og *praktiske* initiativer. De borgere, der ønsker at deltage, men som ikke har ressourcer eller deltager på "den måde, der forventes", burde have mulighed for at blive hørt evt. ved brug af andre dialogmetoder.

#### **Varetager de aktive borgere særinteresser?**

På baggrund af analysen i kapitel 6 kan det ikke bekræftes, at de aktive borgere varetager særinteresser. De aktivt deltagende borgere er generelt opmærksomme på at sikre de forskellige interesser i kvarteret. Det er svært at vurdere borgernes særinteresser, da det kræver en mere detaljeret og dybdegående undersøgelse. Særinteresser er i afhandlingen blevet belyst ved at se på borgernes *motiver* for deres engagement. Det kan konkluderes, at borgernes motivation for at deltage forandrede sig over tid. Hvor motivationen i begyndelsen af kvarterløftprocessen i stor grad var begrundet i partikulære interesser, udviklede den sig til en mere generel interesse for kvarteret i de senere interviews midtvejs i forløbet. Denne tendens bekræftes også i andre teoretiske og empiriske studier af folks deltagelse (Box, 1998).

Analysen viser, at spørgsmålet om særinteresser kun bliver nævnt i forbindelse med repræsentanterne fra lokale institutioner og deres rolle i kvarterløft. Flere af borgerne fandt, at kvarterløft risikerede at blive et *institutionsløft*, og kritiserede foreningerne og institutionerne for at have kørt for hårdt frem med deres interesser. Kritikken var specielt rettet imod, at disse både havde ressourcer og kontakter, der betød, at deres ideer til projekter blev opfattet som både professionelle og kyndige. Men at almindelige borgere ikke havde samme muligheder for at komme med et professionelt udspil.

Erfaringerne viser, at det kan være hensigtsmæssigt at kortlægge samtlige interesser, der er på spil i konkrete projekter. Her vil de mest ressourcestærke aktører have lettere ved at komme til orde i det sprog, kommunen er vant til. Men hvis kommunerne oprigtigt ønsker at involvere berørte og interesserede borgere i processen, kan det synes nødvendigt, at disse får ressourcer og støtte, der gør, at de kan deltage på lige fod med de *professionelle*. Eller der må være en større åbenhed fra kommunens side overfor de forskellige måder, som borgerne kan komme med bidrag på, der ikke nødvendigvis er ligeså velformulerede og professionelle, som repræsentanterne fra de lokale institutioner og foreninger.

## **Kvarterløftprocessen set udfra et borgerperspektiv**

Afhandlingens andet hovedspørgsmål lyder: *Hvilken betydning har planlægningens organisering og tidsmæssige omfang for borgernes oplevelser med at deltage?*

På baggrund af afhandlingens analyser kan det konkluderes, at de institutionelle rammer, der etableres i forbindelse med kvarterløft, har stor betydning for, hvilke borgere der deltager. Kvarterløftprojekterne bygger implicit på en forestilling om "den engagerede samfundsborger", der kan deltage i møder, indgå i gruppearbejde, sætte sig ind i fag - og lovstof, samt i enkelte tilfælde formulere sig skriftligt. Det betyder i praksis en favorisering af de borgere, der har tid og erfaringer med at deltage og dermed kendskab til de mere eller mindre underforståede koder omkring afholdelse af møder. En vigtig forudsætning i processer med borgerdeltagelse er, at de borgere, der gerne vil deltage, men ikke har ressourcerne til det, bliver støttet således, at de kan gøre deres synspunkter gældende.

### **Borgernes oplevelser af de institutionelle rammer der opstilles for deres deltagelse i kvarterløft**

Afhandlingens analyser viser, at borgernes opfattelser af om kvarterløftet har ydet tilfredsstillende støtte, kan relateres til forskellige opfattelser af demokrati. *Eksperaktivisterne* synes i denne sammenhæng inspireret af et direkte - demokratiideal, hvor berørte parter skal have uddelegeret beslutningskompetence fra folkevalgte politikere. De mener ikke, at de med kvarterløftet har fået tildelt magt (mægtiggjort) i den udstrækning, de havde ønsket. Flere finder, at de har fået uddelegeret et ansvar men ikke samtidig en reel beslutningskompetence. Enkelte havde håbet, at kvarterløftet kunne blive springbræt for et lokalt bydelsråd. *Hverdagsmagerne* tager i højere grad udgangspunkt i et repræsentativt demokratiideal og tilkendegiver at de er blevet positivt overraskede over den indflydelse, de rent faktisk har fået. De føler, at de både har fået tildelt tilstrækkelige ressourcer til at deltage og har tillid til egen formåen og kommunens imødekommenhed (mægtig og myndiggjorte).

### **Styregrupperne - lokale modeller for netværksstyring**

Med styregrupperne har man fået dannet nogle lokale formelle netværk mellem private og offentlige aktører i kvarteret, hvilket har medvirket til at mobilisere og koordinere lokale ressourcer. Det har i nogle af kvartererne taget tid at finde en sammensætning af styregruppen, som både borgerne og politikerne opfattede som demokratisk legitim. Det kan konkluderes, at de steder, hvor præmisserne for styregruppernes sammensætning og kommissorium ikke var klarlagt helt fra starten, opstod der konflikter og magtkampe om indflydelse især mellem de ressourcestærke aktører indbyrdes. Disse magtkampe betød i enkelte tilfælde, at kvarterløftprocessen ikke fik den synlighed i lokalområdet, der skulle være med til at engagere nye borgere i de lokale arbejdsgrupper.

### **Konsensus - og konflikthåndtering**

Kvarterløftstrategien bygger på en forestilling om, at lokal konsensus kan frembringes på baggrund af borgernes indbyrdes saglige debatter. Dette stemmer overens med de tanker, der ligger bag deliberativt demokrati og kollaborativ planlægning. Det kan konkluderes, at kvarterløftstrategien med vægt på konsensus er særdeles handlekraftig, hvis der er konsensus blandt de involverede parter. Men strategien har haft svært ved at håndtere de tilfælde, hvor der har været konflikter og interessemodsætninger mellem de lokale aktører. Det skyldes bl.a., at der ikke har været klare retningslinjer for, hvordan sådanne situationer skulle håndteres. Borgerne har i flere tilfælde efterspurgt klare retningslinjer i tilfælde af konflikter. Nogle ønskede mere tid til at diskutere konflikterne (typisk eksperaktivisterne), andre ønskede en tid-

ligere og klarere indgriben fra forvalterne eller politikernes side (typisk hverdagsmagerne).

Empirien viser, at det er svært for de lokale forvaltere at facilitere og mægle processen. Det skyldes bl.a., at forvaltere internt mellem de forskellige forvaltninger ikke altid har været afklaret med rollefordelingen som den procesansvarlige. Et andet forhold der gjorde det svært for de lokale forvaltere at fungere som proceshjælpere var, at ekspertaktivisterne ofte ikke anså dem som demokratisk legitime aktører til den rolle. De efterspurgte politiske udmeldinger og målsætninger, når der var konflikter omkring særlige projekter. I praksis viste det sig, at det i flere tilfælde var chef-forvalterne, der greb ind når processerne gik i hårknode.

### **Organisering af processen**

Kvarterløftet har bl.a. i kraft af sin nyhedsværdi og betydelige økonomiske ressourcer ifølge de interviewede borgere formået at involvere forholdsvis mange borgere i den indledende *forprojekt - fase*, (sammenlignet med andre kommunale projekter jf. bl.a. offentlige høringsret i planloven). Borgernes deltagelse falder dog kraftigt i *implementeringsfasen*, hvor de prioriterede projekter skal planlægges og iværksættes af de kommunale forvaltninger. De interviewede borgere, der stadig er aktive i denne fase, oplever det som et markant fald i borgernes deltagelse, og giver udtryk for forventninger om at en del af borgerne ville overgå fra temagrupper ind i konkrete projektgrupper. Frafaldet forklares af de interviewede borgere som dels begrundet i en generel afmatning hos de deltagende og dels i en mangelfuld formidling fra kommunens side om projekternes status og manglende synlige projekter.

### **Relationer mellem de deltagende aktører**

I kapitel 2 og 3 beskrev jeg, at der i forskningslitteraturen er meget forskellige forventninger til, hvad der sker, når borgerne indgår i deliberative dialoger sammen. Den kollaborative planlægningslitteratur og det deliberative demokratiideal anser borgerne som engagerede, kompetente samfundsborgere, der forventes at udviser gensidig tolerance og respekt i dialoger samt arbejde ud fra "fællesskabets bedste" (Dryzek, 2000). I det aggregative demokratiideal, samt i den magtorienterede planlægningslitteratur gør det modsatte synspunkt sig gældende. Her antager man, at folk deltager på baggrund af særinteresser, og at de vil agere strategisk for at fremme disse (Flyvbjerg, 1996; Flyvbjerg, 1998).

#### *Relationer borgerne imellem*

På baggrund af kapitel 8 kan jeg konkludere, at begge hypoteser kan bekræftes. Det empiriske materiale viser, at borgerne ikke per definition opbygger større forståelse og tolerance for hinandens synspunkter. Borgerne kan både optræde strategisk ud fra særinteresser og indgå i magtkampe omkring ressourcer, men der er også mange eksempler på, at de evner at sætte sig i hinandens sted og respektere hinanden. De konflikter, der stås igennem, medvirker til, at borgerne opbygger større tolerance for hinanden. Men en stor del af borgerne er stået af længe inden, da konflikterne til tider enten er personligt belastende, eller medvirker til at beslutninger bliver trukket i langdrag. De forhold, der kan give anledning til konflikter, er specielt forskellige opfattelser imellem ekspertaktivisterne og hverdagsmagerne om, hvem der er kvarterets legitime aktører og talerør. Borgerne har let ved at nå til enighed om de overordnede mål for kvarteret, men når projekterne bliver mere konkrete, opstår der en række konflikter.

#### *Relationer mellem borgere og forvaltere*

Forvalterne i de lokale kvarterløftsekretariater spiller en vigtig rolle som formidlere mellem borgerne og det kommunale system. På baggrund af kapitel 7 kan det konkluderes, at borgerne tillægger forvalternes indsats stor betydning i relation til deres egen deltagelse. Borgerne deltager i deres fritid og har ikke samme mulighed som de lønnede forvaltere for at tilrettelægge de praktiske rutiner omkring møder, koordinere de forskellige gruppers indsats samt sikre et fagligt højt niveau i projekterne. De lokale forvalteres arbejde medvirker således til både at kvalificere borgernes interne dialog og sikrer også, at den bliver kanaliseret ind i det kommunale system. De områder, der har givet anledning til konflikt, var når forvalternes fagviden kom i spil med borgernes følelser, eksempelvis omkring trafikken.

#### *Relationer mellem borgere og politikere*

Det har været meget forskelligt, hvor synlige politikerne har været i de enkelte kvarterløft. Borgerne var generelt positive, når politikerne markerede sig i forbindelse med kvarterløft. Men i et enkelt tilfælde hvor borgmesteren gik forrest med et projekt, gav det anledning til stor kritik blandt en del af specielt ekspertaktivisterne, der mente, at det var for top-styret.

I perioden efter forprojektet efterspørger borgerne politiske udmeldinger omkring projekternes status. Politikerne har haft svært ved at give klare svar, eftersom de ikke internt synes afklarede med, hvor meget beslutningskompetence de skal afgive til berørte parter. På baggrund af det empiriske materiale kan det konkluderes, at mange lokale politikere endnu ikke er afklarede med præmisserne og retningslinjerne for disse nye og mere involverende former at samarbejde med borgerne på.

### **Resultater af borgernes deltagelse i processer med netværksstyring**

Afhandlingens tredje hovedspørgsmål er: *Hvilke resultater medfører borgernes deltagelse i processer med netværksstyring for borgerne og lokalsamfundet?*

#### **Konsekvenser for den enkelte**

Analysen viser, at størstedelen af de borgere, der har deltaget i kvarterløft igennem længere tid, får opbygget:

- **Politisk kapital**, de bliver bedre til at begå sig i de lokale politiske spil og får kendskab til de formelle og uformelle indflydelsesveje, der kan benyttes for at fremme en given sag.
- **Social kapital**, der opbygges i løbet af processen i form af tillid til de andre deltagende aktører.
- **Intellektuel kapital**, læreprocesser omkring både egne ressourcer og evner til at begå sig i dialog med andre. Samt faglige viden og indsigt i projekter.

Det er specielt hverdagsmagere, der har deltaget i processen igennem længere tid, der kan beskrives som værende *myndiggjorte*. De udtrykker tillid til systemets lydhørhed og er positivt overraskede over, at de rent faktisk har kunne få indflydelse på udformning og prioritering af projekter. Ekspertaktivisterne udtrykker ikke i samme grad, at de er blevet myndiggjorte, men flere giver udtryk for, at de har fået nogle personlige færdigheder, som eksempelvis at være bedre til at takle konflikter.



Analysen i kapitel 8 bekræfter de hypoteser, som deliberativ demokrati og kollaborativ planlægning opstiller, nemlig at deltagelse fører til læring og uddanner borgerne til demokratiske samfundsborgere, kan bekræftes. Men det kan diskuteres, hvor meget læring der finder sted. Jeg præsenterede i kapitel 3 forskellige grader af læring, der forholdt sig til: *at lære spilllets regler, udvide spilllets regler og forandre spilllets regler*. Af borgerinterviewene fremgår det, at det primært er den første form for læring, der har fundet sted. Hverdagsmagerne er positivt overraskede over, at de har lært at begå sig i det politiske spil. Ekspertaktivisterne giver i flere tilfælde udtryk for, at de har ønsket at udvide eller forandre spilllets regler. Der har været meget få tilfælde, hvor borgerne giver udtryk for, at de decideret formåede at udvide eller forandre dagsordenen i kvarterløftprocessen.

#### **Konsekvenser for lokalsamfundene**

På baggrund af borgerinterviewene kan det konkluderes, at kvarterløftstrategien har medvirket til, at der er blevet opbygget *institutionel kapacitet*. Det kommer til udtryk ved, at borgerne har fået styrket fornemmelsen af en "kvartersidentitet", og at der er blevet etableret en række nye *horisontale netværk* på tværs mellem aktører i kvarteret og *vertikale netværk* med aktører udenfor kvarteret (eksempelvis til forvaltere og politikere i kommunen).

En måde at skelne mellem, om netværkerne virker åbne eller lukkede overfor udefrakommende, er om der opbygges *brobyggende* eller *afgrænsende* social kapital. På baggrund af borgernes udsagn kan det konkluderes, at mange af de netværk, der opstår i forbindelse med kvarterløftprocessen, både kan beskrives som brobyggende og afgrænsende. De er brobyggende i den forstand, at de nye netværk består af flere aktører i lokalområdet, der før konkurrerede om de samme ressourcer, men som nu samarbejder. Men disse netværk kan også beskrives som *afgrænsende*, da de involverede aktører igennem deres deltagelse sammen over en længere periode udvikler stærke bånd og fælles forståelser og værdier imellem sig. Undersøgelsen viser, at sociale relationer er med til at fastholde borgerne i deres deltagelse. Flere af de interviewede fremhæver de sociale relationer, der er opbygget i gennem kvarterløftprocessen, som begrundelse for at de stadigvæk er aktive.

Det kan ligeledes konkluderes, at de (få) aktører, der midtvejs i processen stadigvæk er aktive i kvarterløft, kollektivt er blevet styrket i deres politiske og intellektuelle kapital. Flere af borgerne fremhæver, at de indbyrdes er blevet bedre til at tackle konflikter og til at stå samlet - på tværs af interesseforskelle - i forhold til kommunen. Udfra det empiriske materiale kan der konstateres et tydeligt skift i den måde, borgerne forholder sig til hinanden på fra begyndelsen af kvarterløftet til midtvejs i forløbet. Det viser sig ved, at borgerne udviser en større grad af forståelser og færre fordomme overfor de andre deltagende aktører.

Et andet forhold, som borgerne hævder at kvarterløftet har ført med sig, er et skift i kommunens måder at samarbejde med borgerne på. Det kan specielt spores i de tekniske forvaltningers måder at informere og holde møder på i de større kommuner. Dette er dog ikke et område, afhandlingen kommer dybere ind på, det kan blot konstateres, at kvarterløft har medvirket til at ændre nogle af kommunens praksisser i samarbejdet med borgerne.

## 9.3 Refleksioner over teori og empiri

Her ved vejs ende af afhandlingen er det værd at reflektere over de valg af teorier og datamateriale, jeg benyttede for at besvare min centrale spørgsmål. Hvis jeg skulle gøre det om, ville jeg da vælge den samme analysestrategi ?

### Teori

Jeg vil hævde, at valget af kollaborativ planlægningsteori og deliberativ demokratiteori har været relevante til mit forskningsfelt. De har medvirket til at sætte ord på nogle af de usynlige resultater, der er ved borgernes deltagelse i formelle og uformelle netværk. Min analyse viser, at mange af de positive antagelser, som disse to teoritilgange bygger på, kan bekræftes. De borgere, der er involverede igennem kvarterløftprocessen igennem længere tid opbygger demokratiske handlekompetencer samt sociale relationer byggede på tillid og gensidighed. Men disse teorier forholder sig ikke til, at det er et relativt lille antal i forhold til det samlede antal beboere i kvarteret, der involveres. Jeg er også kritisk overfor de deliberative - og kollaborative teoriers forventninger om, at ved blot at bringe forskellige lokale aktører sammen, vil alle parter åbent udveksle synspunkter og træffe beslutninger ud fra "det fælles bedste" baseret på konsensus.

Indenfor det sidste år af min ph.d. proces er jeg blevet mere og mere inspireret af magtorienteret planlægningsteori. Virkelighedens verden inden for planlægning er mere kompleks, end mange af de ideale normative forudsætninger som kollaborativ planlægningsteori hviler på. Det er i højere grad et spil om magt, indflydelse, forhandling og kompromissøgning. De kollaborative planlægningsteoretikeres efterstræbelse af konsensus kommer ofte til at undervurdere, hvor stor en betydning planlægningens organisering har for, *hvem* der deltager, *hvad* der diskuteres og *hvilke* typer udbytte planlægningsprocessen fører med sig. I forhold til at besvare denne afhandlingsproblemstillinger har jeg været tilfreds med min valgte tilgang. Men ikke desto mindre ville jeg i et kommende studie vælge at gå i dybden i et enkelt område, hvor jeg kunne følge en planlægningsproces helt tæt. Således ville jeg i højere grad have mulighed for at følge de værdier og politiske prioriteringer, der ligger til grund for forskellige valg af rammer for deltagelse samt konsekvenserne af disse.

### Data

Der er, som jeg har beskrevet i kapitel 4, to forhold der har haft betydning for afhandlingens konklusioner. Det ene er tidspunktet for interviewene for det *specifikke data*, hvilket vil sige de opfølgingsinterviews, jeg har foretaget. Disse blev lavet i en meget stille periode (implementeringsfasen) af kvarterløftprocessen, hvor kommunen var i gang med at projektere og detailplanlægge de prioriterede projekter. Det kan tænkes, at borgernes udsagn ville være mere positive i forankringsperioden, altså det tidspunkt hvor der er begyndt at komme konkrete fysiske resultater af kvarterløftindsatsen i form af renoverede parker, kvartershuse og byfornyede boliger.

Det ville være oplagt og interessant at foretage en ny interviewrunde, nu hvor kvarterløftprocessen er færdig i flere projekter. Jeg ville her belyse om beboere i kvarteret oplever et større ejerskab omkring de fysiske projekter, der er blevet etableret. Forankres projekter, der har været genstand for borgerdeltagelse bedre end projekter der bliver besluttet "top down"? Samt om mange af de netværk, der er blevet etableret i kvarterløftprocessen fortsætter. En hypotese kunne være, at de dør ud når der ikke er en fælles

ramme eller projekt at mobilisere i forhold til. En anden hypotese kunne være, at der var at netværkene lå "slumrende" hen, men at de hurtigt kunne mobiliseres i forhold til fremtidige ydre problemstillinger?

Det andet forhold er, at informanterne alle udgør *aktive beboere*. Dette valg var et resultat af en nødvendig tidsmæssig afgrænsning, som i dag stadigvæk virker fornuftig. Ikke desto mindre er jeg stadig nysgerrig efter at belyse, hvad der skal til for at få *ressourcestærke* borgere til at deltage i offentlige beslutningsprocesser som kvarterløft. Og om der er nogle deltagelsesmetoder og veje, der kan være bedre til at involvere de borgere, der ikke deltager.

## 9.4 Perspektivering

Involvering af borgere og lokale aktører er en planlægningstilgang, som vi kommer til at se mere til i fremtiden. I mangel af en sammenhæng bliver kvarterløft anset som en succesfuld måde at udføre byfornyelse og boligsocialt arbejde på. Det afspejles bl.a. i at to af de syv kvarterløft er blevet forlænget og der er igangsat fem nye i Vollsmose, Brøndby Strand, Nørrebro Park, Nordvestkvarteret og Vestbyen i Horsens.

Men hvilke succeskriterier kan vi lægge til grund, når vi vurderer denne form for planlægningsindsatser? Benytter vi vurderingskriterierne om, at ethvert planlægningsinitiativ må bestræbe sig på at fungere så *effektivt* og *demokratisk* som muligt (Sørensen & Torfing 2000), kan Kvarterløft beskrives som en *effektiv* udnyttelse af offentlige ressourcer. Kvarterløftindsatsen orienterer sig imod indsatsområder, der er udpeget af berørte borgere. Kvarterløftindsatsen har medvirket til, at der er blevet opbygget en kvartersidentitet, hvilket har skabt et større tilhørsforhold til kvarteret samt ejerskab og ansvar overfor projekterne specielt iblandt de beboere, der har været involveret i processen. Endelig har kvarterløftindsatsen medvirket til at mobilisere en række netværk med private og offentlige aktører i kvarteret, der nu bidrager med ressourcer og koordinerer deres indsatser i området.

Hvorvidt kvarterløft er udtryk for en mere *demokratisk* måde at forvalte offentlige ressourcer på, afhænger af hvilket demokratiperspektiv, der lægges til grund. Man kan konstatere, at der er tale om forholdsvis få borgere ud af det samlede antal beboere, der deltager. Det kræver sin mand/kvinde at være en aktiv kvarterløftdeltager. Man skal for det første kunne afsætte tid til møder (ofte i familiernes primetime<sup>23</sup>), forstå lov og fag –tekster, kunne tale i større forsamlinger og kende normerne for almen mødedeltagelse. Allerede her er der mange, der er stået af. På denne vis bliver indsatser som kvarterløft ofte for de få *ressourcestærke* borgere, da det er de færreste der har tid, kræfter og indsigt til at gå kvalificeret ind i sådan et omfattende frivilligt planlægningsarbejde.

En anden udfordring er åbenhed/lukkethed i de formelle netværk (arbejdsgrupper), der etableres i forbindelse med kvarterløft. Netværkene kan hurtigt komme til at virke indspiste og med en særlig jargon for udefrakommende, der ikke har været med fra starten. Omvendt er det nødvendigt at "alt ikke er til diskussion" på hvert møde, hvis der skal være fremdrift og progression i gruppernes arbejde. Er temaerne for borgermøderne for åbne - udfra et hensyn om at imødekomme alle interesser - risikere møderne at blive for ufokuserede og ineffektive. At involvere borgerne i planlægningen er altså

---

<sup>23</sup> Se i øvrigt etnologen Helle Ålsbøl's fremragende artikel "Bred borgerdeltagelse?" i Byplan nr.5/6 2002.

ganske komplekst og indebærer en række valg af metoder og styring af processen.

Igennem hele afhandlingen har jeg henvist til forskellige perspektiver på netværksstyringen som h.h.v. en mere inkluderende eller mere elitær styreform. På baggrund af min undersøgelse i kvarterløft som eksempel på netværksstyring kan jeg konstatere, at den er *inkluderende* i den forstand, at der mobiliseres en lang række borgere og lokale aktører i beslutningsprocesser tæt på deres egen hverdag. Sådanne processer kan beskrives som et supplement til det lokale repræsentative demokrati, om end de deltagende ikke er "valgt" i nogen sammenhæng, men deltager på baggrund af frivillighed og interesse. Såfremt der har været konsensus i den lokale styregruppe for kvarterløft omkring en beslutning, er det stort set altid blevet vedtaget politisk i byrådene. Udfra en *aggregativ* og *pluralistisk* tilgang til demokrati er det positivt, at sådanne processer medvirker til at danne nye horisontale og vertikale brobyggende netværk, der kan fungere som lokale subeliter, der kæmper om forskellige interesser. Men man kan også sige at kvarterløft er *ekskluderende* i den forstand, at den med sin organisering og form lægger op til, at det er relativt få, der har tid og politiske ressourcer til at deltage. Udfra et *integrativt demokratiperspektiv* er det problematisk, at det er så relativt få borgere (ud af det samlede antal beboere), der deltager. Herved er det få, der opnår den demokratiske dannelse, opbygning af fælles forståelse og etablering af netværk som deltagelsen netop forventes at medføre.

Man kan rejse spørgsmålet om, hvorvidt processer med borgerdeltagelse, hvor borgere deltager på baggrund af deres direkte interesser i et emne, bidrager med et mere meningsfuldt udgangspunkt end de traditionelle repræsentative former? Borgerne kan bidrage med lokal viden og nye og andre vinkler på problemstillinger end forvalterne eller politikerne. Derudover medfører processer med borgerdeltagelse ofte, at der bliver opbygget lokale netværk og relationer, der medvirker til at styrke lokalområdernes kollektive politiske kapital. Men processer med borgerdeltagelse risikerer som mine erfaringer fra kvarterløft viser, at det er et forholdsvis lille andel mennesker i bydelen, der får indflydelse på lokale spørgsmål i forhold til det "tavse flertal". Om dette er rimeligt eller ej, afhænger af både ens politiske ståsted og hvilken demokratiforståelse man måler ud fra.

Den store udfordring for processer med borgerdeltagelse er ballansen mellem åben/lukkethed i de netværk, der dannes i forbindelse med processer med borgerdeltagelse. På den ene side er der behov for at netværkene til en hvis grad kan lukke sig lidt, således at sikres en fremdrift og effektivitet i processen, således at de involverede myndiggøres. På den anden side skal man for at bevare den demokratiske legitimitet sikre, at netværkene er åbne for interesserede og berørte borgere. Når initiativet det offentlige inviterer borgere til at gøre deres indflydelse gældende i forbindelse med et projekt, er det afgørende at borgerne oplever, at det nytter noget at engagere sig, og at de får en positiv opfattelse med at deltage. Mine erfaringer fra afhandlingens analyser og som facilitator i mange borgerdeltagelsesforløb har lært mig, at den måde man inviterer borgerne til at deltage på, har betydning for hvem der kommer. Der ligger en stor magt i måden processer med borgerdeltagelse tilrettelægges på. Processerne er i princippet "åbne for alle", men formen kommer ofte indirekte til at favorisere folk med ressourcer til deltagelse.

Vil man høre borgernes meninger om en given sag, må man derfor benytte forskellige metoder til at indsamle den viden. Det handler i den forbindelse om, at møde folk der hvor de færdes: i idrætsklubben, på forældremødet, på bænken eller foran supermarkedet. Det betyder også, at man ikke kan forvente, at alle interesser dukker op til den samme mødeform. Eksempelvis

passer det nogen at deltage i længerevarende og forpligtende processer, andre er mere til korte og intensive forløb, og atter andre igen ønsker måske kun at deltage på eksempelvis et dagarrangement (markedsdag, kvarterfest e.c.t.). Tordenskjoldssoldater/ildsjælene udgør en utrolig stor ressource i mange lokale områder, og har en stor betydning for at der bliver igangsat projekter, som andre kan deltage mere eller mindre forpligtende i. Men min erfaring er, at de ofte har svært ved at forstå andre og anderledes måder at deltage på. Her ligger der en formidlingsudfordring hos både politikere, forvaltere men også de ressourcestærke aktive borgere, der handler om at forstå og anerkende, at borgere har forskellige måder at deltage på. Det er derfor også nødvendigt at benytte en vifte af forskellige måder at involvere forskellige borgere på.

# Bilag

## Spørgeguide til telefoninterviews

### 1. Syn på dem selv og egne ressourcer

Er du stadig med?

Hvad er der sket siden sidst du blev interviewet?

Motivation for at deltage i processen?

Forventninger til processen?

Udbytte af at deltage?

Hvad har du lært?

### 2. I relation til andre borgere

Hvilke typer borgere er det der deltager?

Hvilke egenskaber skal der til for at få indflydelse eller begå sig?

Hvilken betydning har netværk?

### 3. I relation til politikerne

Hvilke forventninger har du haft til politikerne og deres rolle?

### 4. I relation til planlæggerne

Hvilke forventninger har de haft til deres rolle?

## **5. I relation til det institutionelle set up de indgår i?**

Oplever du at få indflydelse?

Hvilke typiske konflikter har der været i processen og med hvem?

Hvordan overkommer man konflikter, og hvordan træffes beslutninger?

Hvordan oplever du deltagelse i sådan en langvarig proces?

Hvad har du savnet?

Hvordan mener du at organiseringen har været? Oplever du den som åben og inkluderende?

Hvordan træffes der beslutninger?

Er der nogle projekter, der er mere velegnede end andre til at fastholde borgerne?

## **6. I relation til dilemmaer**

Hvem har typisk nemt ved at få deres indflydelse igennem?

Varetager folk primært deres egne interesser?

Favoriserer processen særlige evner eller typer af folk?

## **7. Forløbsperspektiv**

Hvordan oplever du forløbet i denne her fase?

## **8. Betragtninger på at havde deltaget i kvarterløft**

Nævn 3 gode ting ved kvarterløft?

Nævn tre ting der har været svært ved at deltage i kvarterløft?

## Specifikke erfaringer med organisering af kvarterløft

I forbindelse med evalueringen af kommunernes håndtering af kvarterløft fandt Engberg et al (2000) frem til fire forskellige modeller, der tematiserer kommunernes organisering af kvarterløft: *tovholdermodellen i Tøjhuskvarteret i Randers, forvaltningsmodellen i Ålborg Øst, partnerskabsmodellen i Holmbladsgade og kontraktmodellen i Avedøre Stationsby i Hvidovre*. Modellerne beskrives i de følgende afsnit, eftersom de med deres forskellige styregruppe-sammensætninger har vist sig at give anledning til en række udfordringer, der på forskellig vis illustrerer temaer om demokrati og legitimitet. Derudover beskrives organiseringen af kvarterløft i Kgs. Enghave, der adskiller sig fra de andre ved, at der har været et demokratisk valgt bydelsråd, der udgjorde den formelle styregruppe.

### **Tovholdermodellen med udgangspunkt i Tøjhushaven i Randers.**

Tøjhushaven i Randers er det mindste af de syv kvarterløftområder med kun 1100 indbyggere. Det er et lille boligkvarter beliggende tæt på bymidten karakteriseret ved, at der igennem en lang årrække har været en stærk beboerorganisering. Der eksisterer en række netværk med folk, der er indstillet på at yde en aktiv indsats for kvarteret.

Fra kommunens side blev der lagt op til, at kvarterløftet skulle fungere med en foreløbig organisationsmodel i begyndelsen af processen og en anden i implementeringsfasen. Den første organisationsmodel var bygget op omkring en *koordinationsgruppe*, der bestod af 1-2 repræsentanter fra embedsmændene og 5-10 borgere fra tema-grupperne. Koordinationsgruppen kunne indstille projekter videre til styregruppen, der bestod af borgmesteren og formændene fra de forskellige politiske udvalg i kommunen.

### *Forskellige opfattelser af hvem der er kvarterets legitime repræsentanter*

I begyndelsen af udarbejdelse af kvarterplanen opstod der uenigheder og splid i mellem beboerne på grund af interesseforskelle og diskussion af, hvem der legitimt kunne udtale sig på de samlede beboeres vegne overfor kommunen.

Den lokale beboerforening var omdrejningspunktet i konflikten. Den så det som sin rolle at sikre kvarterets interesser og ønskede at være den fælles platform for beboerne i kvarteret, der samlet kunne øve pres på forvaltningen. En del borgere og institutionsrepræsentanter følte sig ikke dækket ind af beboerforeningens synspunkter. Dette var Beboerforeningen opmærksom på og søgte derfor at etablere en ny organisation "Fællesudvalget" med repræsentanter fra forskellige interesser fra området. Dette lykkedes dog ikke, da man var uenige om indhold og procedure. Flere af borgerne oplevede beboerforeningen som et lukket forum med en negativ holdning til kommunen, som de ikke kunne identificere sig med.

Uenighederne mellem de lokale beboere blev tilspidset i forbindelse med kommunens udspil til kvarterplanen. Beboerforeningen var utilfreds med forhandlingsresultatet, som den mente havde for stort et fokus på opretholdelse af kommunale institutioner. Den mente, at det brogede billede med forskellige socialgrupper i kvarteret ikke blev forsøgt opretholdt.

### *Brug af uformelle kanaler for at få politisk opmærksomhed*

Formanden for beboerforeningen valgte derefter at benytte sine politiske kontakter og gå direkte til det politiske niveau, ud fra en begrundelse om at



det er politikerne, der sidder med den endelige afgørelse. Denne henvendelse afstedkom megen kritik fra lokale aktører og embedsmænd. Flere af de interviewede borgere oplevede, at beboerforeningen henvendte sig som kvarterets samlede repræsentant, med synspunkter som de ikke kunne identificere sig med. Embedsmændene i det lokale kvarterløftsekretariat følte sig forbigået og var utilfredse med, at beboerforeningen henvendte sig på de samlede beboeres vegne.

Situationen blev tilspidset ved, at der i et af de lokale informationsblade for kvarterløftet (nr. 14 august 1998) var en beboer, der tog afstand fra beboerforeningen. Han mente, at beboerforeningen opfattede kommunen som modspiller og ikke medspiller. I samme blad skrev borgmesteren, at det var på tide at komme videre med projekterne og afviste dermed beboerforeningens forslag om, at der skulle repræsentanter for borgere med til kommunens forhandlinger med det nationale kvarterløftsekretariat. Kort tid efter blev der igangsat en underskriftindsamling imod beboerforeningen med en anonym opdragsgiver. Konflikten blev nu endnu mere personlig, og formanden for beboerforeningen gav udtryk for, at det til tider var meget hårdt at være genstand for *landsbysladder*.

#### *Kommunen griber ind - med ny organiseringsmodel*

Kommunen valgte at gribe ind, idet den mente, at processen var gået i stå, og at tilliden mellem parterne var brudt sammen. Kommunaldirektøren indkaldte til et borgermøde, hvor han stillede et ultimatum om konsensus blandt de lokale parter, såfremt kvarterløftet ikke skulle blive stoppet.

En uvildig konsulent blev på foranledning af borgerne inddraget til at hjælpe med at etablere en ny organisation med klare spilleregler. *Kvartellet* som den nye organisationsstruktur kom til at hedde, består af 15 repræsentanter, heraf er de 6 direkte valgt af beboerne i kvarteret, og de resterende 9 er repræsentanter for institutioner, erhverv og foreninger i kvarteret. Derudover er der en repræsentant fra hver af de 8 projektgrupper. Al fremtidig kontakt mellem kvarteret og kommunen, skal gå igennem *Kvartellet*.

Engberg (2000) kalder organiseringen af styregruppen i Randers for *tovholdermødel*, hvilket refererer til, at projekterne skal igennem et "tovtrækkeri" imellem parterne indbyrdes i *Kvartellet* og med kommunen. Embedsmændene er tilknyttet de enkelte projekter som tovholdere, men samtidig foregår projekterne indenfor en samarbejds- og forhandlingsrelation mellem *Kvartellet* og Randers kommune.

#### *Hvad fortæller historien?*

Historien fra Randers viser, at det har taget forholdsvis lang tid at finde fælles spilleregler og en organisationsform, som alle de lokale parter fandt var demokratisk legitim. Udgangspunktet for *Kvartellet* var at sikre lokal konsensus, hvilket bl.a. skulle ske ved at fremtidig kontakt til kommunen skete via *Kvartellet*. Det var herefter ikke tilladt borgerne i kvarteret at kontakte kommunens embedsmænd eller politikere på egen hånd. *Kvartellet* bliver herefter kvarterets eneste legitime talerør for lokalområdet.

Organiseringen af *Kvartellet* har både taget tid og betydet mindre fokus på realiseringen af projekter. Kommunen sætter en proces i gang i et område, hvor der i forvejen er nogle meget stærke netværk. Dette kan være en ekstra ressource til processen, og man behøver ikke at starte på nul. Omvendt kan det være en hæmsko, hvis disse netværk virker for lukkede over for nye deltagere.

Ønsket om at realisere kvarterløftet i organiserede netværk kom i Randers' tilfælde til at blotlægge og videreføre de fordomme og interesseforskelle, der

var imellem flere af aktørerne. Disse interesseforskelle udviklede sig i enkelte tilfælde til konflikter, hvor det var svært at skelne mellem de indholdsmæssige og de personlige uenigheder.

#### **Forvaltermodellen med udgangspunkt i Aalborg Øst.**

Kvarterløftet i Ålborg Øst dækker over et stort område, der primært rummer almennyttige boliger fra 1960'erne, derudover er der nogle mindre parcelhusområder fordelt på 4 gamle landsbyer. Området kan derfor siges at have meget forskellige beboelsestyper, hvilket har betydning for den måde, kvarterløftet forløber på.

Ålborg er en stor kommune, og derfor havde man etableret en ledelsesstruktur for kvarterløftet i Ålborg Øst, der bestod af en *politisk styregruppe* bestående af den samlede magistrat og udvalgsformændene. Derudover blev der i efteråret 1997 nedsat en *administrativ samordningsgruppe* bestående af embedsmænd fra de kommunale fagforvaltninger. Det var derefter hensigten, at den administrative samordningsgruppe skulle suppleres med et *borgerpanel* med lokale repræsentanter i området. Gruppen skulle "samordne" kvarterets ønsker og interesser med de kommunale forvaltninger og udmønte dem i en kvarterplan med efterfølgende projekter. Samordningsgruppens rolle endte med at blive en form for styrings- og prioriteringsorgan for kvarterløftet. Den formelle ledelse hvilede på Teknisk Udvalgs formand, og gruppens indstillinger skulle endeligt vedtages i Magistraten. Kommunen lagde ud med et forholdsvist åbent kommissorium for samordningsgruppen med den begrundelse, at borgerne skulle være med til at definere rammerne for det videre arbejde med kvarterløftet.

Rent praktisk fandt udvælgelsen af borgernes repræsentanter sted på et indledende borgermøde, hvor formanden for Teknisk udvalg udpegede borgerne, således at de store almene bebyggelser og enkelte andelsforeninger fra landsbyerne blev repræsenteret. Desuden kom en enkelt person fra et af parcelhuskvartererne med i gruppen, eftersom de havde udvist stor interesse på mødet. Denne udvælgelse blev af flere af de interviewede borgere opfattet som mere eller mindre tilfældig og fik betydning for gruppens videre arbejdsproces.

#### *Forskellige opfattelser af demokratisk legitimitet - og kriterier for projekter*

Ålborg Øst er et område, hvor der tidligere har været igangsat en række sociale- og byfornyelses projekter, hvilket i flere tilfælde har medvirket til at skabe mistillid til kommunen. Med denne forhistorie var alle i den nye samordningsgruppe, der nu bestod af repræsentanter af embedsmænd og borgere, enige om, at kvarterløftprojektet ikke skulle profilere sig udadtil før der var konkrete projekter at tage stilling til. Man ønskede ikke at risikere at opstille for store forventninger, der måske ikke kunne indfris.

Erfaringerne fra Ålborg Øst viser, at gamle mistillidsforhold mellem kommune og borgere kan være svære at bryde ned, og at de meget let kan bæres videre i nye projekter. I dette tilfælde betød det, at det udadrettede informationsarbejde til borgerne gik næsten i stå, da samordningsgruppen ønskede at have total konsensus, inden den formidlede projekter og ideer til lokalområdet.

Repræsentanterne i gruppen var enige om de overordnede mål for kvarterløftprojekterne. Da der ikke var opstillet kriterier for prioritering af projekter, gik meget af tiden med at diskutere hvilke projekter, der skulle prioriteres, og

hvor de skulle lokaliseres. Samordningsgruppen havde svært ved at blive enig om konkrete projekter, idet interesseforskellene mellem medlemmerne var store. Der var ikke fastlagt spilleregler for, hvorledes beslutninger skulle træffes i tilfælde af konflikter, hvilket betød, at mange afgørende beslutninger blev udskudt gang på gang. Endvidere krævede en del af projekterne medfinansiering fra private aktører, men det fremgik ikke klart, hvem der skulle være primus motor for at udarbejde ansøgningerne, eller hvor der skulle ansøges.

En andet forhold, der blev brugt meget tid på at diskutere, var samordningsgruppens mandat samt de enkelte medlemmers repræsentativitet. Diskussionen drejede sig bl.a. om, hvorvidt en enkelt parcelhusejer skulle bestemme lige så meget som en valgt beboerformand, hvilket bunder i et henholdsvis repræsentativt demokratiideal og et deltagelses-demokratisk demokratiideal.

#### *Uklare spilleregler og rammer - bidrager med konflikt og frustration*

Mangel på faste rammer og konsensus om mandat og procedurer gjorde, at gruppen havde svært ved at træffe beslutninger. Ofte blev mødetiderne overskredet, og flere af de interviewede borgere gav udtryk for, at der var for meget "snak". Det frustrerede alle parter, at processen gik så langsomt, og det blev svært at holde de tidsfrister, der var sat af det nationale kvarterløftsekretariat.

Forskellige forventninger til hinandens roller medvirkede til, at der ikke var nogen, der skar igennem, når diskussionerne blev for langvarige, og at der ikke blev taget initiativ til udadrettet informationsarbejde. Embedsmændene forventede, at det var borgerne, der skulle tage initiativ til at debattere med deres baglande. Omvendt forventede borgerne, at det var *Kvarterværkstedet*, der var oprettet som kvarterløftets "ansigt" ude i lokalområdet, der startede debatterne.

Blandt embedsmændene var der forskellige forvaltningstraditioner og tilgange til planlægningsprocessen. Hvor repræsentanterne fra Teknisk forvaltning havde tradition for at planlægge konkrete og fysiske projekter, var repræsentanterne for Socialforvaltningen mere vant til at tænke i sociale processer. Det betød, at der i flere tilfælde ikke var helt enighed imellem de kommunale embedsmænd om, hvorledes processen skulle gribes an.

#### *Kommunen griber ind med ny organiseringsmodel*

En beslutning om etablering af et kulturhus blev udslagsgivende for Samordningens nedlæggelse. Baggrunden var et ønske om at bygge et kulturhus, der skulle lokaliseres i en af landsbyerne. Budgettet voksede fra 400.000 kroner til ca. halvanden million kroner efter at have været igennem den kommunale forvaltning.

Repræsentanten fra de almennyttige boligbebyggelser mente ikke, at det var rimeligt, at 10 % af det samlede budget skulle bruges i et af de områder, hvor beboerne var mest velstillede. På grund af tidspres blev Samordningsgruppen tvunget til at træffe en beslutning om kulturhuset. Da der var uenighed endte det med en afstemning, hvor de to modstandere noterede sig, at deres indsigelser blev taget til referat. Projektet blev siden hen underkendt af Teknisk Udvalg og af Magistraten, eftersom der ikke var lokal konsensus. Dette forløb var medvirkende til, at kommunen reviderede sin holdning til Samordningsgruppen, som den mente ikke var beslutningsdygtig, og det blev politisk besluttet at nedlægge den.

Det blev herefter Teknisk Forvaltning, der stod som ansvarlig for kvarterløft-projektet i Ålborg Øst. Det er de forskellige fagudvalg - og forvaltninger, der står for udførelsen af de projekter, der hører under deres forvaltninger, og dermed står for tilrettelæggelsen af borgerdeltagelsen. Borgerne kom dermed ud af de organer, der indstillede til prioritering og formulering af projekter. Prioriteringen af projekter blev fremover indstillet af medarbejderne fra Kvartersværkstedet, der var ansat af Teknisk forvaltning, og siden hen godkendt af Teknisk Udvalg samt hørt hos de relevante fagudvalg. Til den videre detailplanlægning af de konkrete projekter blev der nedsat arbejdsgrupper. Flere af de involverede borgere udtrykte frustration og ærgrelse over, at forløbet endte sådan. Engberg et al (2000) kalder organiseringen i Ålborg Øst for *Forvaltermodellen*, fordi det er fagudvalgene i de respektive forvaltninger, som projekterne hører under, der er ansvarlige for projektarbejdet i Kvarterløft.

#### *Hvad fortæller historien?*

Kvarterløftet i Ålborg Øst er et eksempel på, hvordan mangel på et klart kommissorium og spilleregler for kvarterløftprocessen resulterer i, at processen nærmest går i stå. Der går meget tid med at diskutere mandat og prioriterings-kriterier, hvorved kvarterløftet ikke får den synlighed i lokalområdet, der skulle være med til at engagere borgere i lokale arbejdsgrupper.

Forløbet i Ålborg øst viser, at det er vigtigt at tage højde for de lokale netværk og aktører, der er i området, og sætte spilleregler op for deres indbyrdes handlen. Forskellige holdninger til planlægningsprocessen blandt de kommunale embedsmænd og forskellige opfattelser af demokrati hos borgerne er ligeledes medvirkende til, at det bliver meget svært for gruppen at træffe beslutninger. Det tyder på, at det er vigtigt helt fra starten at have klare rammer for, hvad der skal ske, i de tilfælde parterne er meget uenige, samt hvem der har forpligtelse til og rollen med at skære igennem for at få processen til at køre videre.

#### **Partnerskabsmodellen med udgangspunkt i Holmbladsgadekvarteret**

Holmbladsgade er et område med blandet bolig og erhverv, der strækker ind over den nordlige del af bydelen Sundby Nord på Amager. Kvarterløftene i de københavnske forstæder er karakteriseret ved, at de hører ind under en meget stor kommune. Vejen til "det store rådhus" opleves af mange borgere som meget lang. Kvarterløftene har derfor for mange af de involverede været en kærkommen lejlighed til at få større politisk opmærksomhed omkring deres kvarters problemer og mulighed for at styrke det lokale sammenhold.

Fælles for de 3 kvarterløftprojekter under Københavns kommune er, at det er kommunens økonomiudvalg, der fungerer som styregruppe for det samlede kvarterløft. Derudover er der nedsat en følgegruppe med borgmesteren, udvalgsborgmestrene og forvaltningscheferne til at sikre, at alle dele af den kommunale forvaltning medvirker til succesfuld gennemførelse af projekter. Yderligere er der nedsat et centralt og tre lokale kvarterløftsekretariater. Kommunen lagde ud med en model for den lokale styregruppe i Holmbladsgade, hvori der var en overvægt af kommunale embedsmænd.

#### *Forskellige opfattelser af styregruppens sammensætning og vægning mellem embedsmænd og lokale repræsentanter*

Sundby Lokalforsamling, der er et aktivt lokalt netværk, kritiserede kommunens udspil til den lokale styregruppe for at være for topstyret og for *mangel på demokrati*. Et af argumenterne var, at flere af de kommunalt udpegede repræsentanter ikke var beboere i kvarteret. Dette var med til at rejse borgernes krav om flere beboerrepræsentanter i styregruppen. Lokalforsamlingen bad derfor om foretræde i borgerrepræsentationen, og resultatet blev, at der kom et

flertal af lokale aktører i styregruppen. En af de involverede borgere beskriver det på følgende vis:

*Vi opfatter det på den måde, at pludselig kom folkestyret til Amager. Kvarterløftets styregruppe fik som medlemmer 12 borgere og kun otte embedsmænd. Vi havde med flertallet så pludselig teten (Interviewperson 8, Holmbladsgade, 1999).*

Styregruppen blev efter den lokale kritik sammensat af 12 repræsentanter fra organisationer og interessegrupper i kvarteret og 8 repræsentanter fra de kommunale forvaltninger. Flere af de interviewede borgere har mange års erfaring for politisk arbejde bl.a. igennem lokalrådet. De giver udtryk for, at der igennem længere tid har været diskussioner og kontroverser med rådhuset og lokalrådet omkring fordeling af ressourcer mellem Amager og andre af Københavns bydele. At det lykkedes dem at få etableret et flertal af lokale repræsentanter i styregruppen, betegnes af flere som en sejr.

Styregruppen har haft en igangsætter-funktion i relation til kvarterløftet i Holmbladsgade. Det var således den, der nedsatte de første 6 temagrupper, der siden hen blev inddelt i konkrete projektgrupper. Efterhånden som kvarterløftprocessen kom i gang, var der flere af de aktive borgere i temagrupperne, der efterspurgte større sammenspil og kontakt til styregruppen. Derfor kom der et krav om, at formændene fra temagrupperne skulle sidde i styregruppen. Det betød, at styregruppen blev udvidet med 5 medlemmer<sup>24</sup>, og den kom således op på 25 personer.

#### *Kvarterløft som springbræt til et bydelsråd*

Blandt flere af borgerne på tværs af de enkelte kvarterløft har der været en forhåbning om, at den lokale styregruppe kunne blive et springbræt til en videre lokal politisk organisering i form af et bydelsråd. Derfor var der meget opmærksomhed på, hvorledes styregruppen skulle sammensættes, og hvorvidt den blev opfattet som demokratisk legitim. Dette må ses i relation til, at afstanden mellem bydelene og rådhuset af mange af de københavnske borgere opleves som meget stor. Her udgør bydelene samme størrelser som flere af de små kommuner i Jylland.

I det følgende citeres en kvinde fra Holmbladsgade, der på mange måder indfanger, hvad flere af borgerne giver udtryk for i relation til styregruppens sammensætning.

*SPM: Styregruppen, hvad er det for en størrelse? Er det Jeres svar på et bydelsråd?*

*Ja, det er det, men de er indirekte valgt. Jeg kunne godt have tænkt mig et bydelsråd i stedet for. Så ville det være valgte personer. Det er det ikke nu. Jeg har ikke noget imod de personer, der er her, men det er lidt tilfældigt, f.eks. nogen fra Sundby lokalråd, som jo heller ikke bor her. Nogen fra institutioner, nogen fra beboerforeninger. Det er lidt tilfældigt. Det var mit indtryk i starten, at de var meget famlende, de vedtog bare det, der kom. Nu har de nogle meninger og holdninger, så tingene bliver debatteret (Interviewperson 14, Holmbladsgade, 2000).*

Ifølge flere af de interviewede forvaltere har mange af de lokale politikere været meget bevidste om, at de ikke ønskede at uddelegere yderligere kompetence til evt. bydelsråd.

Det karakteristiske ved organiseringen i Holmbladsgade er, at der på alle niveauer i kvarterløftet (i tema - arbejdsgrupperne og den lokale styregruppe), er både repræsentanter fra den kommunale forvaltning, kommunens institutioner og fra kvarteret. Det er netop denne sammensætning af aktører, der

<sup>24</sup> To af temagrupperne var slået sammen, hvorved der kom 5 repræsentanter fra arbejdsgrupperne.

ifølge Engberg (2000, p. 32) får projektlederen til at betegne organisationen som en *partnerskabsmodel*, der henviser til partnerskaber mellem borgerne og den kommunale forvaltning.

#### *Hvad fortæller historien?*

I Holmbladsgade har det ligeledes taget nogen tid at finde en velegnet organisationsmodel for styregruppen, der opfattes som demokratisk legitim af de involverede parter. Det opfattes af borgerne som positivt, at Københavns kommune efter kritik over to gange går med til at ændre sammensætningen af repræsentanter, således at der i første omgang kommer en overvægt af borgerrepræsentanter frem for kommunalt udpegede, og i anden omgang at formændene/kvinderne for arbejdsgrupperne bliver inkluderet.

Denne inddragelse af nye repræsentanter har betydet, at det bliver et meget stort forum, (ca. 25 personer), der ikke er velegnet til længere debatter, men derimod velegnet til at komme med ideer og udspil samt sikring af konsensus parterne imellem.

#### **Kontraktmodellen med udgangspunkt i Avedøre Stationsby**

Avedøre Stationsby er en selvstændig by i yderkanten af Hvidovre kommune, hvor størstedelen af boligerne er almennyttige ejet af boligselskabet AKB. Området består af tre store boligafdelinger med et valgt beboerdemokrati, der bl.a. er gået sammen om at have fælles rådgivere og ansatte. Avedøre Stationsby har mange lokale foreninger og netværk af personer, der igennem flere år har været aktive i kvarteret. Der er således en stærk tradition for aktivisme og deltagelse iblandt de lokale beboere.

Et af målene med kvarterløftprojekterne var, at udvikle nye samarbejdsformer mellem borgerne og det offentlige. Dette er blevet gjort ved, at der er formuleret formelle partnerskaber mellem lokale aktører og kommunen, der blev formaliseret i form af udarbejdelse af samarbejdsaftaler. Disse er udforme som kontrakter, hvori der indgår en beskrivelse af projekternes indhold, forventningerne til processen og de forskellige aktørers forpligtelser.

Ligesom i Holmbladsgade var der flere af de lokale initiativtagere, der i forbindelse med kvarterløft havde formuleret et ønske om at etablere et lokalråd. Dette var politikerne imidlertid ikke interesseret i, eftersom de frygtede, at den etablerede og hierarkiske foreningsstruktur omkring beboerdemokratiet kunne være med til at holde nye samarbejdsgrupper væk.

Kommunen var derfor i sin organiseringsform for kvarterløftet meget bevidst om at bryde afdelingsbestyrelserne i de tre AKB afdelingers stærke monopol på indflydelse i kvarteret. Selvom repræsentanter fra afdelingsbestyrelserne og lokalt ansatte i AKB spillede en væsentlig rolle i de indledende faser af kvarterløft, valgte kommunen at lægge afstand til det lokale beboerdemokrati ved at beslutte, at afdelingsbestyrelserne ikke pr. automatik skulle være medunderskrivere på samarbejdsaftalerne mellem borgergrupper og Hvidovre kommune (Engberg et al., 2000, p.64).

Fra kommunens side så man kvarterløftet som en mulighed for at integrere stationsbyen bedre i forhold til Hvidovre kommune, og til at etablere nye samarbejdsrelationer uden om eksisterende politiske strukturer med udgangspunkt i beboerdemokratiet. Kvarterløftsekretariat blev placeret på rådhuset og ikke ude i stationsbyen, eftersom kommunen ønskede, at Avedøre skulle integreres mere i Hvidovre kommune. Størstedelen af de interviewede borgere fra Avedøre gav udtryk for frustration over denne lokalisering, da de

mente at det var udtryk for, at borgmesteren ønskede kontrol med kvarterløftet.

Den lokale styregruppe for kvarterløftet i Avedøre stationsby kan betegnes som en hierarkisk organisationsmodel, hvor det er politikere og embedsmænd, der træffer de strategiske beslutninger i kvarterløftet. Det øverste niveau er Økonomiudvalget, som repræsenterer det politiske niveau. Derudover er der etableret et *Dialogforum*, der udover Økonomiudvalget består af medlemmer fra de partier, der ikke sidder i Økonomiudvalget, formændene fra de tre AKB- afdelingsbestyrelser i stationsbyen, kommunaldirektøren, socialdirektøren og valgte borgere. Dialogforum fungerer som et koordinerende organ for de mange forskellige netværk og instanser. Det holder typisk møde forud for styregruppen, og dets udtalelser indgår i styregruppens beslutningsgrundlag.

Herudover er der en *koordinationsgruppe* bestående af repræsentanter fra de forvaltninger, der samarbejder omkring projekter i kvarterløftet. Typisk er embedsmændene i koordinationsgruppen tilknyttet en borgergruppe, og deres rolle er udover at øve faglig bistand også at koordinere de forskellige projekter internt i forvaltningen. I begyndelsen af processen var det hensigten, at embedsmændene skulle være formænd i borgergrupperne. Men dette blev ifølge Engberg (2000, p.63) lavet om, efter at de i nogle situationer blev taget til indtægt for beslutninger, som de ikke havde kompetencer til at træffe.

#### *Kontrakter - som en måde at formalisere partnerskabet på*

Kvarterløftet i Avedøre adskiller sig fra de andre kvarterløft ved, at kommunen har formaliserede partnerskaber med borgerne i form af samarbejdsaftaler, der er udformet som skriftlige kontrakter. Borgergrupperne indgår således *direkte* samarbejdsaftaler med kommunen. Kontrakterne indeholder en beskrivelse af indholdet i projekterne, kvantificerbare mål, procesforløb og ressourcer samt de forskellige samarbejdspartners forpligtelser. Kontrakterne er ikke i sig selv juridisk bindende, men skal fungere som en ramme for samarbejdet. Formålet er at sætte fokus på projektrealisering frem for politisering og diskussion af kompetencer og ansvar i kvarterløftprocessen (Engberg 2000, p. 65).

Kontrakterne fungerer som et styringsredskab, som borgerne og kommunen gensidigt er moralsk forpligtede af, og de evalueres med fastsatte tidsintervaller. Borgerne i partnerskabet har et budget, de frit kan råde over, men de enkelte medlemmer er ikke direkte økonomisk ansvarlige. Ved de større anlægsprojekter er de økonomiske aftaler foregået mellem bygherre, arkitekt og kommunen, her er borgernes rolle i partnerskabet at kommentere projekterne.

I de indledende borgerinterview var der enkelte, der udtrykte skepsis over at skulle indgå i et samarbejde med så præcist formulerede målsætninger. Senere i processen er der flere, der fremhæver samarbejdsaftalerne som et positivt redskab til at præcisere og konkretisere projekterne. De oplever, at de etablerede partnerskaber har fungeret som en form for blåstempling i andre sammenhænge, eksempelvis i relation til presse eller fondssøgning. Flere af de interviewede fremhæver, at fordelene ved kontrakterne er, at de jævnligt kommer til revision, hvor årets resultater evalueres, og der sættes fremtidige mål.

Kontrakterne har vist sig at have en række koordineringsmæssige fordele for kommunen. Den letter sagsbehandlingen, fordi det er lettere at forholde sig til konkrete samarbejdsrelationer og sætte en fælles standard for behandling af kvarterløft. Kontrakterne kan ligeledes lette den politiske godkendelse i

styregruppen, idet indholdet specificeres og gøres til genstand for et konkret samarbejde mellem borgere og kommunen.

#### *Hvad fortæller historien?*

Samarbejdet mellem de lokale parter sker primært mellem forvalterne og borgerne fremfor mellem politikerne og borgerne. Kommunen lagde ud med en klar strategi om at lægge afstand til beboerdemokratiet og søge at etablere en selvstændig platform for et ad - hoc samarbejde med aktive beboere inden for rammer udstukket af kommunen.

Det er således lykkedes kommunen at involvere en række borgere, der ikke tidligere var aktive i det beboerdemokratiske arbejde. Ligesom i Randers og Ålborg har kommunen forsøgt at finde en balance mellem de etablerede aktører i lokalområdet og nye aktive beboere, der ikke tidligere har deltaget i lokale processer.

Samarbejdskontrakterne er en måde at formalisere partnerskabet med borgerne på, som betyder, at projektet defineres ud fra et klart defineret fælles udgangspunkt. Kommunen har her på forhånd defineret nogle klare rammer, som samarbejdet skal foregå indenfor, hvilket har den fordel, at diskussionerne fokuserer på indhold, fremfor præmisser for samarbejdet.

#### **Politikermodellen med udgangspunkt i Kgs. Enghave**

Kgs. Enghave er en bydel, der traditionelt har været splittet op i flere kvarterer og med en tung gennemkørende trafik. Beboersammensætningen har været præget af mange borgere med lav indkomst og mange nydanskere. Bydelen har mange lokale foreninger med stærke organiseringer, imellem hvilke der ofte har været interesse modsætninger. Mange af beboerne har tidligere haft dårlige erfaringer med det offentlige og negative oplevelser med deltagelse, der ikke har ført til indflydelse.

#### *Nærhed til lokal politikere*

Kvarterløftprojektet blev i Kgs. Enghave knyttet sammen med bydelsforsøgene i Københavns kommune, og har som det eneste af kvarterløftområderne haft et folkevalgt bydelsråd. Lokalpolitikere har således haft en helt anden synlig rolle i kvarterløftprocessen end de andre steder, hvilket har haft stor betydning for organiseringen og forløbet. Et bydelsråd med en lokalforvaltning har for borgerne betydet, at de har haft større nærhed til en både mere gennemskuelig og fleksibel beslutningsstruktur i relation til borgerdeltagelsen og projekterne.

Den lokale styregruppe for kvarterløftet kom derfor til at bestå af folkevalgte bydelspolitikere. Formanden for bydelsrådet valgte ikke at benytte sig af sit politiske flertal, men nedsatte en styregruppe med repræsentanter bestående af formændene for samtlige bydelsudvalg. Hensigten var at koordinere og skabe synergi mellem beslutningerne i kvarterløft- og udviklingsprojekterne i forbindelse med bydelsrådet. Kvarterløftaktiviteterne blev således tidligt i forløbet koblet direkte til de politiske - og forvaltningsmæssige niveauer, hvilket fremhæves som en styrke, idet der hermed blev etableret et tæt sammenspil i mellem disse og kvarterløftorganiseringen (Andersen & Nordgaard, 2002, p.6)

Med inspiration fra New Public Management var styregruppens rolle at være målformulerende, medens forvalterne skulle være parts-uafhængige og borgerne præference-formulerende. Politikerne har spillet en aktiv rolle i kvarterløftprocessen idet det var dem frem for embedsmændene, der stod for at sikre og garantere dialogen med de mange forskellige borgernetværk og -fraktioner.



### *Hvad fortæller historien?*

Forskerne Hoff og Bang (2000) mener, at det har haft stor betydning, at bydelspolitikere var så involverede i kvarterløftet. De lokale politikeres tilstedeværelse har fungeret som en garant for borgerinddragelsen, hvorved forvalterne har kunne bruge flere ressourcer på løbende at få projekterne til at hænge sammen og lave lokale aktiviteter for at holde gejsten oppe.

Konstellationen med lokalpolitikere fra bydelsrådet frem for borgernes repræsentanter gav en langt større gennemslagskraft til at takle problemer og konflikter. Det at man havde et repræsentativt kompetent politisk organ gjorde, at man kunne sige til arbejdsgrupperne i kvarterløftprocessen: "prøv at blive enige, men hvis I ikke kan, har vi ansvaret for at tage en politisk beslutning".

I de andre kvarterløftområder har afstanden til det politiske niveau været større, og i flere tilfælde giver borgerne udtryk for, at der ikke har siddet repræsentanter fra kvarteret i byrådet. De interviewede borgere i Kgs. Enghave fremhæver selv, at det har været en fordel at politikerne har været så tæt på, da de er nemme at få i tale.

## English Summery

### **Title: Democracy and participation – a citizen perspective on area based initiatives (Kvarterløft) in Denmark**

Keywords are collaborative planning, deliberative democracy, institutional capacity, institutional capital and empowerment.

This project reflects upon citizen involvement, influence and empowerment in urban regeneration projects. The point of departure of the analysis is a new approach in the Danish urban area based regeneration projects to empower local citizens. “*Kvarterløft*” can be described as a set of different network approaches for planning and change, and as a method for creating active involvement of the citizens, by creating local arenas for dialogue by a variety of examples: community study groups, social events and meetings. *Kvarterløft* is special in the sense that: it addresses the neighbourhood, not the single citizen or housing estate. It is comprehensive because it is based on a co-ordinated and integrated effort with co-ordination of different public sectors. The approach can be labelled as bottom up network process, because it builds on the active participation of local actors.

The dissertation focuses on the collaboration and communication between the local citizens, politicians and the civil servants. And it raises the questions: *What kind of citizens participates? Does it require certain skills to participate? Who are left out? What are the motives for the participants? What are the outcomes of such processes? What kinds of networks are created and are the bridging or bonding?*

The empirical foundation for the project is a qualitative study of 49 citizens that were interviewed during a period over three years. The theoretical approach is inspired by some of the growing literature within planning and democracy that advocates for more deliberative and participative approaches to public engagement within decionmaking at all levels of policymaking.

# Litteraturliste

- Agger, A., Andersen, H. S., Engberg, L., & Larsen, J. N. (2000). *Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen* (SBI-Meddelelse 126): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Agger, A., & Hoffmann, B. (1998). *Evaluering af Grøn Livsstil*: Institut for Planlægning  
Danmarks Tekniske Universitet.
- Agger, A., Kristensen, B., & Roikjer, T. (1995). *Planlægning af planlægning - et projekt om kommuners planlægning af trafik* (Specialerapport): Institut for Miljø, Teknologi og Samfund.
- Alexander, E. R. (2001). The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practice. *Planning Theory & Practice*, Vol. 2(2), 311-324.
- Allen, J. (1996). Our Town: A Foucault and Knowledge - based Politic in London. In S. Mandelbaum, L. Mazza, & R. W. Burchell (Eds.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 328-345). New Brunswick N.J.: Center for Urban Policy Research.
- Allmendinger, P. (2001). *Planning in Postmodern Times*. London and New York: Routledge.
- Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (Eds.). (2002). *Planning Futures New Directions for Planning Theory*: Routledge, London and New York.
- Amin, A., & Thrift, N. (Eds.). (1994). *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen, H. (1998). Kapitel 21 Jurgen Habermas. In H. Andersen & L. B. Kaspersen (Eds.), *Klassisk og Moderne Samfundsteori* (pp. 349-366): Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, H. S. (1999). *Byudvalgets indsats 1993-98: Sammenfattende evaluering* (SBI-rapport 320). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H. S., & Kielgast, L. (2003). *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002* (By og Byg Resultater 028): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, J., Beck, A.-M. T., Kristensen, C. J., & Larsen, J. E. (Eds.). (2003). *Empowerment i storbyens rum - et socialvidenskabeligt perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, J., & Nordgaard, T. (2002). *Kampen om rummet - om trafikpolitik og kvarterløft i Kgs. Enghave* (Upubliceret paper): Social videnskab, Roskilde Universitetscenter.
- Andersen, J. G. (2000 b). Magt og afmagt: Nyt perspektiv på "Political Efficacy". In J. G. Andersen, L. Torpe, & J. Andersen (Eds.), *Hvad folket magter, Demokrati, magt og afmagt* (pp. 123-151): Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, J. G., Torpe, L., & Andersen, J. (Eds.). (2000 a). *Hvad folket magter - Demokrati, magt og afmagt*: Jurist- og Økonomforbundets forlag 2000.
- Andersen, M. L., & Vinter-Jensen, K. (2002). *Empowerment, professionel læring i praksis*. Århus: Afdelingen for sundhedsfremme, udvikling og forskning Århus Amt.
- Arnstein, S. (1969). The ladder of citizen participation. *Journal of the Institute of American Planners*, 35(4), 216-224.
- Ashenden, S., & Owen, D. (Eds.). (1999). *Foucault contra Habermas*.
- Atkinson, R. (1999). *Democracy, Community Empowerment and Everyday-Life in Urban Regeneration*. Paper presented at the European Urban Research Association (EURA), Oslo, Norway.

- Bang, H., Hansen, A. D., & Hoff, J. (Eds.). (2000). *Demokrati fra neden, Casestudier fra en dansk kommune*: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bang, H., & Hoff, J. (2002). *Kvarterløft: Udviklingspolitik som kulturstyring og nærdeltagelse*: Center for Offentlig Organisation og Styring.
- Bang, H., & Sørensen, E. (1997). *Fra græsrodde til hverdagsmagere: Et studie i politisk identitet på Indre Nørrebro* (Demokrati fra neden, Pilotprojekt Del IV). København: Institut for Statskundskab.
- Benhabib, S. (Ed.). (1996). *Democracy and Difference*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bogason, P. (Ed.). (1998). *Samfundsforskning bottom up - teori og metode*: Samfundslitteratur.
- Bogason, P. (2001). *Fragmenteret forvaltning*: Roskilde Universitetscenter.
- Bogason, P. (2003). Den organisatoriske fragmentering af bystyret. In K. Sehested (Ed.), *Bypolitik - mellem hierarki og netværk* (pp. 198 - 219): Akademisk forlag.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation, Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, Massachusetts London, England: The MIT Press.
- Boligministeriet. (1997). *Redegørelse nr.22 Boligministeriets redegørelse af 14.maj 1997*.
- Bordum, A. (2001). *Diskursetik og den positive selvreference*: Samfundslitteratur.
- Box, R. (1998). *Citizen governance: Leading American Communities into the 21st century*. Thousand oaks, CA: Sage.
- Burns, D. (2000). Can Local Democracy Survive Governance. *Urban Studies*, 37(5 -6), 963-973.
- Burns, D., Hambleton, R., & Hoggett, P. (1994). *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. London: MacMillan.
- Byudvalget. (1993). *Første rapport fra Byudvalget*. København.
- Byudvalget. (1996). *Kravsspecifikation vedrørende "kvarterløft-modelprojekter"*. København.
- Byudvalget. (1997). *Redegørelse 14/5 1997 om Byudvalgets indsats*. København.
- Campbell, H., Marshall, Robert. (2000). Public Involvement and Planning: Looking beyond the one to the many. *International Planning Studies*, 5(3), 321- 344.
- Cohen, J. L. (1997). *American Civil Society Talk*. Paper presented at the The National Commission on Civic Renewal.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower democratic citizens and other subjects*: Cornell University Press.
- Dahl, R. A. (1999). *Om demokrati*: Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck.
- Day, D. (1997). Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, 11(3), 421-434.
- Dean, M. (1999). *Governmentality, Power and rule in Modern Society*: Sage Publications.
- Dreyer Hansen, A., Torfing J, Torpe L. (1997). *Demokrati fra Neden: baggrund, problemformulering, begreber og principper for caseudvælgelse* ((Arbejdsrapport 9/1997)). Available: Lokaliseret 20030825 på: <http://www.polsci.ku.dk/demokratiprojektet/Publikationer/Arbejdsrapporter/di uap9.doc>.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and beyond - liberals, critics, contestations*: Oxford University Press.
- Engberg, L., Bayer, S., & Tarnø, C. S. (2000). *Konsensusstyring i kvarterløft* (By og Byg Resultater 002): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Engberg, L. A. (2003). Konsensusstyring i kvarterløft. In K. Sehested (Ed.), *Bypolitik mellem hierarki og netværk* (pp. 129 - 165): Akademisk forlag.
- Eriksen, E. O., & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati, Jurgen Habermas teori om politikk og samfunn*.

- Eriksen, E. O., & Weigård, J. (2002). *Kommunikativt demokrati, Jurgen Habermas teori om politik og samfund*: Hans Reitzels Forlag.
- Etzioni-Halevy, E. (1999). Elites, Social Processes and the Quality of Democracy, Introduction. *International Review of Sociology*, 9(2), 177-182.
- Fagence, M. (1977). *Citizen participation in planning*. Oxford, U.K: Pergamon.
- Fainstein, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), p.451, 28 p.
- Fainstein, S. S., & Campbell, S. (Eds.). (1996). *Readings in Planning Theory*: Blackwell Publisher.
- Festenstein, M. (1997). *Pragmatism and Political Theory*: Polity Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press.
- Fischler, R. (2000). Communicative Planning Theory: A Foucaudian Assessment. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 358-368.
- Flyvbjerg, B. (1996). The Dark Side of Planning: Rationality and "Realrationalitet". In S. J. Mandelbaum, L. Mazza, & R. W. Burchell (Eds.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 383-392). New Jersey: Center for Urban Policy Research.
- Flyvbjerg, B. (1998). Empowering civil society: Habermas, Foucault and the question of conflict. In M. Douglass & J. Friedmann (Eds.), *Cities for Citizens - Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age* (pp. 185-213): John Wiley & Sons.
- Flyvbjerg, B. (2000). *Foucault - den Nietcheanske demokrat*". Paper presented at the Kommunikativ Planlægning, Ålborg.
- Forester, J. (1985). *Critical theory and public life*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (1998 a). Learning from Practice Stories: The Priority of Practical Judgment. In S. J. Mandelbaum, L. Mazza, & R. W. Burchell (Eds.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 507-528). New Jersey: Center for Urban Policy Research.
- Forester, J. (1998 b). Rationality, Dialogue and Learning: What Community and Environmental Mediators Can Teach Us about the Practice of Civil Society. In J. F. Mike Douglass (Ed.), *Cities for Citizens* : Wiley.
- Forester, J. (1999 c). Reflections on The Future Understanding of Planning Practice. *International Planning Studies*, 4(2), 175--194.
- Forester, J. (1999 a). Dealing with Deep Value Differences. In L. Susskind, S. McKernan, & J. Thomas-Larmer (Eds.), *The Consensus Building Handbook, A comprehensive Guide to Reaching Agreement* (pp. 463-494): Sage Publications.
- Forester, J. (1999 b). *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Forester, J. (2000). Conservative Epistemology, Reductive Ethics, Far Too Narrow Politics: Some Clarifications in Response to Yiftachel and Huxley. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 914-916.
- Forester, J. (2001). An Instructive Case-study Hampered by Theoretical Puzzles: Critical Comments on Flyvbjerg's Rationality and Power. *International Planning Studies*, 6(3), 263-270.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain, From knowledge to action*: Princeton University Press.
- Glebe-Møller, J. (1996). Indledning. In J. Habermas (Ed.), *Diskursetik* (pp. 5-25): Det lille forlag.
- Gaardmand, A. (1993). *Dansk Byplanlægning 1938-1992*: Arkitektens forlag.
- Habermas, J. (1981). *Teorien om den kommunikative handlen* (John Cederstrøm, Trans.): Aalborg Universitetsforlag.
- Habermas, J. (1996a). *Diskursetik, Notitser til et begrundelsesprogram*: Det lille forlag.

- Habermas, J. (1996b). Three Normative Models of Democracy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference* (pp. 21-31). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1996 a). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.). (2003). *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*: Cambridge University Press.
- Hansen, K. E., & Sehested, K. (1999). Udviklingen i planlægningens karakter - fra mål og midler til organisering og demokrati, *Bypolitik, kvarterløft og velfærd. En antologi* (pp. 121-139).
- Harris, N. (2002). Collaborative Planning From Theoretical Foundations to Practice Forms. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning Futures New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge.
- Healey, P. (1992). A planners day: Knowledge and Action in Communicative Practice. *Journal of the American Planning Association*, 58, 9-20.
- Healey, P. (1996 a). Communicative Micropolitics: a Story of Claims and Discourses. *International Planning Studies*, 1(2), p.165, 20p.
- Healey, P. (1996 b). Consensus- Building across difficult divisions: New Approaches to Collaborative Strategy making. *Planning Practices & Research*, 11(2), p. 207, 10 p.
- Healey, P. (1996 c). Planning through debate: The communicative Turn in Planning Theory. In S. Fainstein & S. Cambell (Eds.), *Readings in Planning Theory* (pp. 234-259): Blackwell Publisher.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*: Macmillan press ltd.
- Healey, P. (1998). *Collaborative Planning in a Stakeholder Society*. Paper presented at the TPR.
- Healey, P. (1999 b). Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 111-121.
- Healey, P. (2000). Planning Theory and Urban and Regional Dynamics: A Comment on Yifrael and Huxley. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 917-921.
- Healey, P., & Hillier, J. (1995). *Community Mobilization in Swan Valley: Claims, Discourses and Rituals in Local Planning* (Workingpaper No.49): Department of Town and Country Planning, University of Newcastle.
- Healey, P. (1999 a). Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 111-121.
- Healey, P., Magalhaes, C. d., Madanipour, A., & Pendlebury, J. (1999 b). *Urban Governance, Institutional Capacity and Regenerating City Centers* (ESRC End-of -Grant Report: R000222616): School of Architecture, Planning and Landscape, Newcastle University.
- Healey, P., Magalhaes, C. d., & Madanipour, A. (1999 c). Institutional Capacity-Building and Urban Regeneration Projects. *Futura*, 18(3), 117-137.
- Healey, P., Magalhaes, C. d., Madanipour, A., & Pendlebury, J. (2003). Place, Identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. In M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society* (pp. 60-88): Cambridge University Press.
- Heffern, O. v., Kickert, W., & Thomassen, J. A. J. (2000). *Governance in Modern Society, Effects, Change and Formation in Government Institutions*: Kluwer Academic Publishers. The Netherlands.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*: Polity Press.
- Hillier, J. (1998). Representation, Identity, and the communicative shaping of place. In A. Light & J. Smith (Eds.), *The Production of Public Space* (pp. 207-232): Maryland: Rowman & Littlefield.
- Hillier, J. (2000). Going round the back? Complex networks and informal action in local planning processes. *Environment and Planning A*, 32, 33-54.

- Hillier, J. (2002 a). *Shadows of Power an Allegory of Prudence in Land-Use Planning*: Routledge.
- Hillier, J. (2002 b). Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. In P. Almendinger & M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning Futures New Directions for Planning Theory* (pp. 110-135). London and New York: Routledge.
- Hoch, C. (1984). Doing Good and Being Right, The Pragmatic Connection in Planning Theory. *Journal of American Planning Association*, 50(3), 335-345.
- Hoch, C. (1996). A pragmatic Inquiry about Planning and Power. In S. J. Mandelbaum (Ed.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 30-44): Rutgers University.
- Hulgård, L. (2001). Civilsamfund eller social kapital? - En institutionel kritik af Habermas og Putnam inspirerede civilsamfundsteorier. Arbejdsrapport, siden publiceret i: *Dansk Sociologi*, 2002 vol. 13(4), 59-75.
- Hulgård, L., & Bisballe, T. (2003). Governance og social kapital - i krydsfeltet mellem sociale fællesskaber og politik. In K. Sehested (Ed.), *Bypolitik mellem hierarki og netværk* (pp. 1-35): Akademisk forlag.
- Innes, J. (1995). Planning theorys emerging paradigme: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning and Education*, 14(3), 183-191.
- Innes, J., & Booher, D. (1999 b). Consensus Building and Complex Adaptive Systems, A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *APA Journal*, 65(4), 412 - 423.
- Innes, J., & Booher, D. E. (1999 a). Consensus Building as Role Playing and Bricolage, Towards a Theory of Collaborative Planning. *Journal of The American Planning Association*, 65(1), 9-25.
- Innes, J., & Connick, S. (2003). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(2), 177-197.
- Innes, J. E. (1996). Planning through Consensus Building. *Journal of The American Planning Association*, 62(4), 460-473 fulltext 1-19.
- Innes, J. E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52-62.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2000 a). *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21. Century*. Paper presented at the Annual Conference of Collegiate Schools of Planning.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2000 b). Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning. In W. Salet & A. Faludi (Eds.), *The Revival of Strategic and Spatial Planning*. Amsterdam.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society* (pp. 33-60): Cambridge University Press.
- Jensen, L. (1999). Kvarterløft; - Bypolitik mellem lokalt demokrati og korporativ netværksimplementering. *Byplan*.
- Jensen, L., Kirkegaard, O., & Pedersen, D. O. (1999). *Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor*: SBI-RAPPORT 322, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Kickert, W., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Interactive decision making and representative democracy: Institutional collisions and solutions. In O. v. Heffen, W. Kickert, & J. J. A. Thomassen (Eds.), *Governance in modern society* (pp. 109-135): Kluwer Academic Publishers.
- Koch, H. (1991). *Hvad er demokrati?* (5 udgave, Udgivet 1961 ed.): Gyldendal.
- Koch, H., & Ross, A. (1949). *Nordisk demokrati*: Westermanns forlag.

- Larsen, J. N. (1999). *Citizen Involvement in Community Revitalisation Projects*. Paper presented at the Innovation in Urban Governance, NIBR, Oslo.
- Larsen, J. N. (2001). *Borgerdeltagelse i Kvarterløft* (By og Byg Dokumentation 008): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Larsen, J. N. (2002). *Erhvervsprojekter i kvarterløft* (By og Byg Dokumentation 020): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Larsen, J. N., Andersen, H. S., & Kielgast, L. (2003). *Kvarterløft i Danmark. Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002* (By og Byg Dokumentation 040): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Larsson, J., & Elander, I. (2001). Consensus, Democracy and the Land Surveyor in the Swedish Cadastral Executive Procedure. *Planning Theory & Practice*, 2(3), 325-342.
- Maiker, K. (2001). Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 9(6), 707-719.
- Mandelbaum, S. J., Mazza, L., & Burchell, R. W. (Eds.). (1996). *Explorations in Planning Theory*. Rutgers, The State University of New Jersey: Center for Urban Policy Research.
- Mansbridge, J. (1995). *Does Participation make better citizens?* Paper presented at the PEGS conference.
- March, J., Olsen, Johan. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*: New York: Free Press.
- Mayo, M. (2000). Learning for active citizenship: Training for and learning from participation in area regeneration. *Studies in the Education of Adults*, 32(1), 22, 14p.
- Mazanti, B. (2002a). *Forankring af kvarterløft* (By og Byg Dokumentation 029): BY og BYG, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Mazanti, B. (2002b). *Fortællinger fra et sted* (Ph.d afhandling). København: Københavns Universitet.
- Mill, J. S. (1859/1975). *On Liberty, Three Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, H.T. (2002). *Postmodern public policy*. State University of New York Press, Albany.
- Mortensen, N. (2000). Kapitel 8, Amerikansk pragmatisme. In H. Andersen & L. B. Kaspersen (Eds.), *Klassisk og moderne samfundsteori* (Vol. 2. reviderede udgave, pp. 123-135): Hans Reitzels Forlag.
- Mouffe, C. (1992). *Dimensions of Radical Democracy, Pluralism, Citizenship and Community*. London: Verso.
- Munk, A. (1998). *Forfalds og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer: En undersøgelse af 9 københavnske boligkvarterer* (SBI-rapport 307): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Munk, A. (1999). 2 1/2 år med Kvarterløft- hvad har vi lært? *Samfundsøkonomen*, 2002(15 03 03), 39-45.
- Munk, A. (2002). *Kvarterløft på rette spor*, [www.kvarterloeft.dk/publikationer/rapporter/tids.../asm\_kvarterloeftpaarettespor.ht] [2002, Lokaliseret 16-04-02].
- Murray, M., & Greer, J. (2002). Participatory Planning as Dialogue: The Northern Ireland Regional Strategic Framework and its Public Examination Process. *Policy Studies*, 23(No 3/4), 191-209.
- Pedersen, K. B., & Nielsen, L. D. (Eds.). (2001). *Kvalitativ metode - fra metateori til markarbejde*: Roskilde Universitetsforlag.
- Pedersen, O. K., Bjerregaard, R., Elming, P., Hansen, S., Hummelose, H., Højland, P., & Larsen, J. (1994). *Demokratiets lette tilstand*. Copenhagen: Spektrum/Forum Publishers.
- Pløger, J. (1996). *Kommunikativ Planlægning, Mellem kommunikation og retorik*.
- Pløger, J. (2001). Public participation and the art of governance. Arbejdsrapport (14 p.) Siden publiceret i: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28(2), 219-241.



- Pløger, J. (2002). *Kommunikativ planlægning og demokrati - nye perspektiver i planforskningen* (NIBR-rapport 2002:17): Norsk Institutt for by- og regionsforskning.
- Pløger, J. (2003). Stife - Urban Planning and Agonism. *Arbejdsrapport*.
- Putnam, R., D. (1993). *Making Democracy Work: Civil traditions in modern Italy*. New Jersey: University of Princeton Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: Americas Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1).
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone, The Collapse and revival of american community*. New York: Simon & Schuster.
- Rabinow, P. (1984). *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richardson, T. (1996). Foucauldian Discourse: Power and Truth in Urban and Regional Policy Making. *European Planning Studies*, 4(3), 279-293.
- Rocha, E. M. (1997). A Ladder of Empowerment. *Journal of Planning Education Research*(17), 31-44.
- Ross, A. (1949). Hvad er demokrati? In A. Ross & H. Koch (Eds.), *Nordisk demokrati* (pp. 191-207). Copenhagen: Westermanns forlag.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis*: Wiley.
- Sandercock, L. (2003). Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice. *Planning Theory & Practice*, 4(1), 11-28.
- Sanders, L. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25, 347-76.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor - Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: CO: Westview.
- Sehested, K. (1999). *Investigating urban governance*. Paper presented at the NOPSA, Uppsala.
- Sehested, K. (2002). *Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet?*: Jurist - og Økonomforbundets forlag.
- Sehested, K. (2003). *By - og regionalpolitik mellem hierarki og netværk* (Notat til Erhvervsministeriet): Statens Byggeforskningsinstitut.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 155(March 1998), 17-28.
- Stoker, G., & King, D. (Eds.). (1996). *Rethinking Local Democracy*: Macmillan.
- Susskind, L., McKernan, S., & Thomas-Larmer, J. (Eds.). (1999). *The Consensus Building Handbook, A comprehensive Guide to Reaching Agreement*: SAGE Publications.
- Sørensen, E. (2002). Kapitel 10: På vej mod en ny demokratiforestilling og en ny politikerrolle, *Politikerne og netværksdemokratiet* : Endnu ikke offentliggjort.
- Sørensen, E. (2003). Netværksdemokratiet i byen. *Kommunal økonomi och politik*, 7(Marts), 7-21.
- Sørensen, E., & Hansen, A. D. (1999). Demokratiet og sværdet. In L. Karvonen & E. Ljungberg (Eds.), *Nordisk demokrati i forandring, Rapport 1999:1*. Härnösand: Mitthögskolan MIT Sweden University.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2000a). Kapitel 8: Fusioneringspolitik, demokrati og politisk handlekraft. In H. Bang, A. DreyerHansen, & J. Hoff (Eds.), *Demokrati fra neden, Casestudier fra en dansk kommune* (pp. 195-220): Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2000b). *Skanderborg på Landkortet - Et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: A critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, 30, 1975-1989.
- Thomas, H. (1996). Chapter 11 Public participation in planning. In M. Tewdwr-Jones (Ed.), *British Planning Policy in Transition* : UCL- press.

- Tönnies, F. (1964). *Community and Society*. East Lansing: The Michigan State University.
- Yiftachel, O. (1998). Planning and Social Control: Exploring the Dark Side. *Journal of Planning Literature*, 12(4), 395-406.
- Yiftachel, O., & Huxley, M. (2000). Debating Dominance and Relevance: Notes on the `Communicative Turn` in Planning Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 907-913.
- Young, I. M. (1996). Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference* (pp. 120-135). Princeton: Princeton University Press.



Inden for de sidste 10-20 år har der været en voksende politisk opmærksomhed på betydningen af borgernes deltagelse i offentlige beslutningsprocesser. Begrundelserne for at involvere borgerne er forskellige, men tager ofte udgangspunkt i et af følgende motiver: at skabe opbakning, at forbedre kvaliteten eller at forbedre lokaldemokratiet.

Denne ph.d. afhandling belyser en række borgeres oplevelser med at deltage i de statslige kvarterløftprojekter, der blev igangsat i 1997 -2001 i syv forskellige kvarterer i Danmark. Kvarterløftprojekterne er interessante, fordi de lagde stor vægt på at involvere borgerne aktivt, tidligt i processen, og fordi de arbejdede ud fra en helhedsorienteret tilgang.

Afhandlingen stiller spørgsmålene: Hvad karakteriserer de aktivt deltagende borgere? Hvilken betydning har måden man organiserer deltagelsen på for borgernes oplevelser med at deltage? Hvad kommer der ud af deltagelsen?

For at besvare disse spørgsmål er 49 borgere interviewet i starten af kvarterløftprocessen, og 17 er blevet geninterviewet halvandet til to år efter. Afhandlingens analyser bygger på begreber fra de nyere diskussioner om deltagelse inden for planlægnings- og demokratilitteraturen.

1. udgave, 2005  
ISBN 87-563-1240-7

