

Konsensusstyring i kvarterløft

Kommunernes erfaringer
med organiseringen af kvarterløft



Statens Byggeforskningsinstitut
Danish Building and Urban Research

Konsensusstyring i kvarterløft

Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft

Lars A. Engberg
Svend Bayer
Christina S. Tarnø

Titel	Konsensusstyring i kvarterløft
Undertitel	Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft
Serietitel	By og Byg Resultater 002
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2000
Forfattere	Lars A. Engberg, Svend Bayer og Christina S. Tarnø
Sprog	Dansk
Sidetæl	104
Litteratur- henvisninger	Side 99-100
English summary	Side 101-103
Emneord	Kommunalforvaltning, kvarterløft, borgerinddragelse, konsensusstyring, boligområder, lære- proces
ISBN	87-563-1067-6
ISSN	1600-8049
Pris	Kr. 225,00 inkl. 25 pct. moms
Oplag:	300
Foto	Henrik Sørensen/BAM (omslag)
Tryk	Vester Kopi A/S
Udgiver	By og Byg Statens Byggeforskningsinstitut, P.O. Box 119, DK-2970 Hørsholm E-post by-og-byg@by-og-byg.dk www.by-og-byg.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *By og Byg Resultater 002: Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft. (2000)*

Indhold

Forord	5
Indledning	6
Rammerne for kvarterløft	6
Puljefinansiering	7
Statslig rammestyring	7
Succeskriterier	7
Kvarterløftstrategien	7
Fokus i undersøgelsen	8
Analytisk perspektiv: forhandlet netværksstyring	9
Forhandling af spilleregler for kvarterløfts organisering	10
To perspektiver på de kommunale erfaringer med kvarterløft	11
Kommunale strategier i forhold til lokalområdet	11
Den interne organisering i kommunen	12
Analysestrategi	12
Empirisk grundlag for temaanalysen	13
Temaanalysens struktur og indhold	14
Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft	15
Forvaltningsudvikling og projektorganisering	15
Fire modeller for organisering af projekter	15
Koordinering og samarbejde i forvaltningerne	17
Kvarterløft fremmer positiv koordinering i kommunerne	18
Typiske udfordringer	19
Forvalterne og kvarterløftsekretariatene i krydspres	21
Læring og forvaltningsudvikling	21
Konsensusstyring	22
Konsensusmodellen	22
Etablering af konsensus i de fire områder	23
Konsensusstyring og vetoret	24
Konsensusstyring er magtudøvelse	25
Konflikthåndtering og kreative spændinger	26
Alliancer i kvarterløft	27
Partnerskaber, netværk og alliancer	28
Demokrati og legitimitet	29
Afsluttende bemærkninger	30
Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen	32
Organiseringen af kvarterløft i Københavns Kommune	32
Kvarterløftforsøg i Københavns Kommune	32
Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen	33
Styregruppen: alliancedannelse i partnerskabet	34
Kvarterløftsekretariat: hybrid mellem kommune og lokalområde	35
Netværksdannelse i partnerskab	35
Kvarterløft udfordrer forvaltningens organisering	37
Embedsmændenes rolle i partnerskabet	39
'Demokratisk byfornyelse' i Holmbladsgadekvarteret	41
Kvarterløft set fra Vej & Park	45
Vej & Parks rolle i kvarterløft i Københavns Kommune	45
Projektorganisering kræver konsensus	45
Borgerinddragelse og samarbejde med kvarterets parter	46
Konflikter og begrænsninger	47
Det centrale kvarterløftsekretariat i Københavns Kommune	50
Det centrale kvarterløftsekretariats funktion	51
Kvarterløft sammenlignet med bydelsrådforsøget	51

Konsensusorganisering i Københavns Kommune	52
Det centrale kvarterløftsekretariats forhold til styregruppen	53
Muligheder i kvarterløft med borgerinddragelse	54
Barrierer for udvikling af kommunen	55
Læreproces	56
Kilder	57
Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen	58
Organiseringen af kvarterløft i Hvidovre Kommune	58
Modellen for kvarterløft i Avedøre Stationsby	58
Arbejdsgang	60
Kontrakter	60
Helhedsorientering i den kommunale organisation	60
Topstyring og politisk opbakning til kvarterløft i Stationsbyen	61
Netværksstyring i Avedøre Stationsby	62
Kommunen bryder med 'repræsentationsmonopol' i Stationsbyen	62
Beboernes initiativret spreder magten på flere aktører	63
Konflikter i borgergrupperne	63
Konflikten om 'Pyramiden'	64
Erfaringer med koordinering og tværsektorielt samarbejde	65
Kontraktmodellen	65
Barrierer og muligheder i tværfagligt samarbejde	66
Lokalt selvstyre over for græsrodsdemokrati	68
Læreproces	68
Kilder	69
Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen	70
Organiseringen af kvarterløft i Aalborg Kommune	70
Fra magistrats- til mellemformsstyre	71
Samordningsgruppen etableres	71
Forskellige opfattelser af borgerinddragelse i forvaltningerne	73
Spørgsmålet om repræsentativitet og politisk decentralisering	75
Ny model for kvarterløft	77
Læreproces	77
Kilder	78
Tøjhushavekvarteret: Tovholdermodellen	79
Organiseringen af kvarterløft i Randers Kommune	79
Fire 'konfliktfelter' i arbejdet med kvarterløft	80
Internt i forvaltningen	81
Problem med politisk opbakning til kvarterløft	84
Forvaltningen i forhold til koordinationsgruppe og temagrupper	84
Beboerforeningens rolle i kvarteret skaber konflikt	85
Genetablering af samarbejde: ny organisation	88
Dialog, konflikt og samarbejde	91
Status og forventninger til fremtiden	92
Læreproces	92
Kilder	93
Appendiks 1: Governance-tema	94
Governance-begrebet	94
Forskellige betydninger af governance	94
Governance-dilemmaer	95
Appendiks 2: Interviewguide	98
Baggrund og historie	98
Organisering og koordinering af kvarterløft	98
Andre aktører i kvarterløft og legitimitet	98
Helhedsorientering, koordinering og samarbejde	98
Læreprocesser	98
Litteratur	99
Summary	101

Forord

I denne rapport analyseres udvalgte kommuners erfaringer med organiseringen og styringen af kvarterløft. Undersøgelsen er en del af den samlede evaluering af kvarterløftindsatsen, som forestås af Statens Byggeforskningsinstitut. Undersøgelsen falder samtidig inden for rammerne af arbejdet med projektet *Organisering og interessevaretagelse i byudviklingen*, som er et SSF-finansieret projekt under Center for Bypolitik, Byudvikling og Velfærd.

By og Byg vil gerne takke de kommunale repræsentanter og ansatte i de lokale kvarterløftsekretariater, der har været med i interviewundersøgelsen. Alle deltagere har udvist stor interesse for analysen og beredvilligt stillet deres tid til rådighed. Et udkast af rapporten har været sendt til kommentering blandt deltagerne.

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut
Afdelingen for Byer og Boliger
November 2000.

Hans Kristensen,
Forskningschef

Indledning

Emnet for denne temaanalyse er kommunernes erfaringer med organisering og styring af kvarterløft. Hvad sker der i den kommunale organisation, når der iværksættes et helhedsorienteret kvarterløftprojekt i dialog med aktører i et bykvarter? Hvordan tilrettelægger kommunerne arbejdet, hvilke strategier benytter de sig af, og i hvilket omfang påvirkes den interne organisering i kommunerne af kvarterløftprocessen? Analysen er baseret på casestudier i fire af de syv kvarterløftområder: Holmbladsgadekvarteret i København, Avedøre Stationsby i Hvidovre Kommune, Aalborg Øst og Tøjhushavekvarteret i Randers. De øvrige kvarterløftområder er Kgs. Enghave og Nordvestkvarteret i København samt Sydvest Kvarteret i Kolding. Resultaterne af undersøgelsen sammenfattes og diskuteres i en tværgående analyse i kapitlet *Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft*. Herefter følger de enkelte case-studier foretaget i de fire udvalgte områder i kapitlerne *Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen*, *Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen*, *Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen*, *Tøjhushavekvarteret: Tovholdermodellen*. Studierne er hovedsageligt baseret på interview med ansatte i kommunernes kvarterløftsekretariater og offentlige forvaltninger. Appendiks 1 er en kort uddybning af det teoretiske perspektiv, der er anvendt i analysen, og appendiks 2 indeholder den interviewguide, der er brugt i interviewene.

Kvarterløftstrategien, der udtrykker regeringens intentioner med kvarterløftprogrammet, bygger på helhedsorientering, partnerskab og borgerinddragelse. Kommunerne i kvarterløftprogrammet har som udgangspunkt ansvaret for at organisere (styre) kvarterløftprocessen via de netværk, som kvarterløftpartnerskabet danner ramme for mellem kvarterets interessenter og kommunens repræsentanter. Kommunernes arbejde med at omsætte kvarterløftstrategien i en effektiv kvarterløftindsats kan anskues som *netværksstyring*. Vi anvender derfor netværksstyring som et generelt analytisk perspektiv i undersøgelsen, og begrebet danner grundlag for valg af analysestrategi og fremgangsmåde, som uddybes i det følgende. Først skal vi dog kort skitsere de generelle rammer for kvarterløft.

Rammerne for kvarterløft

Kvarterløftprogrammet er initieret af regeringen under regeringens Byudvalg. Byudvalget virker for at sikre og højne livskvaliteten i boligområder præget af problemer af forskellig art (jf. www.byudvalget.dk). Kvarterløft er planlagt til at foregå i tidsrummet 1997-2001. Dog har kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret, Kgs. Enghave og Nordvestkvarteret i skrivende stund indsendt ansøgninger om at få forlænget deres projektperiode med yderligere to år fra den oprindelige projektperiodes ophør. For Nordvest er projektperioden desuden allerede blevet forlænget til 2001. I Aalborg Øst har man tillige indgået en aftale om at kunne forlænge kvarterløft med et år, såfremt der er et behov herfor, men uden ekstrabevillinger hverken fra stat eller kommune. Kvarterløft er således et tidsbegrænset udviklingsprojekt.

Kvarterløftprogrammet er et forsøg på at lave en indsats for en række udvalgte kvarterer i form af en styret proces, baseret på borgerdeltagelse og helhedsorientering som en udvidelse af demokratiet i et koordineret og integreret partnerskab. Hensigten med kvarterløft er at øge livskvaliteten i områderne og samtidig udvikle forsøgsmodeller for fremtidens bypolitik ved at rette indsatsen mod hele området og ikke enkelte borgere eller ejendomme. Kvarterløft er baseret på tidligere danske og internationale erfaringer, og indsatsen er nyska-

bende ved bl.a. at vægte helhedsorientering og borgerinddragelse højt (Statens Sekretariat for Kvarterløft: www.kvarterloeft.dk (07.06.2000)). For yderligere oplysninger om de formelle rammer for kvarterløft se: www.kvarterloeft.dk.

Puljefinansiering

Der er fastlagt en ramme på 623,5 mio. kr. fra byfornyelse- og byfornyelsesforsøgsmidler til alle 6 kvarterløftområder. Midlerne er fordelt på procesmidler, forsøgsmidler og bygningsforbedringer, hvoraf bygningsforbedringer udgør langt den største del. Hvert område har således fået tildelt forskellige bevillinger til byfornyelse, hvor der er krav om kommunal medfinansiering. Kernen i kvarterløft er gennemførelsen af en række projekter i hvert område, og hvert kvarterløftområde står selv for at søge de relevante puljer og fonde, når andre projekter end byfornyelse skal finansieres. Kvarterløftområderne kan søge forskellige ministeriers puljer, EU-midler og forskellige fonde, der ofte kræver en vis kommunal medfinansiering. Der er således ikke et fastlagt budget for de forskellige kvarterløftprojekter. Endelig er der blevet oprettet en speciel kvarterløft-pulje, som Statens Sekretariat for Kvarterløft råder over. Puljen er på 9 mio. kr og pengene er tiltænkt såkaldt "små, sikre synlige succeser" samt helhedsorienterede projekter i områderne.

Statslig rammestyring

Indholdsbestemmelse af projekter, projektrealisering og en del af sagsbehandlingen sker typisk i et samarbejde mellem parterne i kvarterløft, det vil sige borgere, kommune og det lokale kvarterløftsekretariat. Den overordnede styring af kvarterløftprocessen på nationalt plan sker via samarbejdsaftaler mellem Statens Sekretariat for Kvarterløft, som er tilknyttet By- og Boligministeriet, og de enkelte kvarterløftkommuner. Samarbejdsaftalerne udspringer af de kvarterplaner, der ligger til grund for kvarterløft, og som er kommet i stand i et samarbejde mellem kommunen og borgere i kvarterløftområdet. Samarbejdsaftalerne indeholder en række målsætninger og succeskriterier for det enkelte område, som revideres en gang årligt i forhandlinger mellem Statens Sekretariat for Kvarterløft og kvarterløftkommunerne. Målsætninger og succeskriterier fungerer derfor som retningslinjer for kvarterløft og udgør de rammer som selve kvarterløftprocessen i hvert område styres efter, mens projektudvikling og -realisering sker i området. Rapporten fokuserer på den kommunale organisering af kvarterløft, og der er derfor ikke yderligere redegørelser for statens rolle i kvarterløft.

Succeskriterier

Hvert kvarterløftområde har selv formuleret en række succeskriterier for kvarterløftprocessen i deres kvarterplaner og samarbejdsaftaler (se de enkelte kvarterløftområders hjemmesider. Links findes på: www.kvarterloeft.dk, hvor der også er beskrivelser af de enkelte områder). De fleste områder sætter fokus på fysiske forbedringer i kvarteret (ejendomme, offentlige rum, grønt miljø, trafikale forhold m.m.), integration af beboere i området og integration af området i byen, sociale problemer, borgerdeltagelse i områdets udvikling, beskæftigelse samt fritids- og kulturaktiviteter. Grundlæggende handler disse succeskriterier om at etablere en proces, der kan 'løfte' kvarteret til gavn for områdets beboere og brugere samt for byen generelt ved at gennemføre en række projekter. Projektrealisering er således det overordnede mål for kvarterløftprocessen, som søges indfriet via en kvarterløftstrategi.

Kvarterløftstrategien

Tankerne bag regeringens kvarterløftprogram kan udtrykkes som en *kvarterløftstrategi*, der bygger på kombinationen af helhedsorientering, borgerinddragelse og privat-offentlige partnerskaber. De tre principper er væsentlige redskaber i udviklingen af arbejdet med at 'løfte' livskvaliteten i byområderne. Principperne kan i korthed udtrykkes som følger:

- *Helhedsorientering.* Når det understreges, at et kvarter skal opfattes som en helhed, udvides fokus fra traditionelle fysiske forbedringer til også at inkludere ikke-fysiske forhold. Orienterer man sig imod 'helheden,' kan man ikke på forhånd udelukke bestemte aspekter af kvarterløftindsatsen, og denne kommer derfor til at omhandle sociale forhold, økonomi, kultur, trafik, miljø osv. Helhedsorientering betyder også, at de enkelte indsatsområder ikke kan anskues isoleret fra hinanden – en tankegang der understreger betydningen af tværsektoriel koordinering og samarbejde internt i den kommunale organisation samt offentligt-private partnerskaber mellem de forskellige parter i kvarterløft. Helhedsorienteringen er således rettet mod det enkelte område for kvarterløftindsatsen.
- *Borgerinddragelse.* Princippet om borgerinddragelse kan udledes af et demokrati-ideal: borgere, der berøres af fælles beslutninger, bør være med til at træffe disse beslutninger, og kvarterløftstrategiens udformning bør afspejle borgernes præferencer og ideer til den konkrete indsats i deres lokale bymiljø. Samtidig bidrager de aktive borgere til at kvalificere den offentlige indsats i kraft af deres lokalkendskab, konkrete erfaringer og de ressourcer, de generelt kan tilføre samarbejdet. Kvarterløftstrategien er derfor baseret på borgernes opbakning med den hensigt at skabe en stærkere lokal tilknytning til kvarterløft og på sigt til området generelt. Borgerinddragelsen sigter på at inddrage enkelte borgere lige som lokale foreninger, erhvervsliv, institutioner og organisationer. Konkret udmønter borgerinddragelsen sig i et offentligt-privat samarbejde, der startede med udarbejdelsen af en kvarterplan for planlagte tiltag og organisation for kvarterløft i hvert område og etableringen af en række samarbejdsfora for kvarterløftindsatsen. Borgerne er således selv med til at indholdsbestemme og udvikle projekter i kvarterløft.
- *Privat-offentlige partnerskaber.* Som samarbejdsforum og som styringsinstrument er partnerskaber mellem offentlige og private aktører et centralt instrument i udviklingen af kvarterløftindsatsen. Partnerskaber fremmer institutionsdannelse i den grå zone mellem offentlige og private parter, og antagelsen er, at sådanne institutionsdannelser skaber synergi-effekter ved at realisere samarbejdets fordele og skabe mulighed for, at mange aktører 'løfter i flok.' Måden hvormed kvarterløftprocessen organiseres – udviklingen og etableringen af fælles 'spilleregler' for samarbejdet – er samtidig et spejl af den politiske proces, som ligger i at fremme og styre kvarterløftindsatsen og enes om roller og kompetencer i partnerskabet. Denne grundlæggende enighed, der må etableres omkring disse spilleregler understreger det konsensuselement, som organiseringen og styringen af kvarterløft bygger på.

Fokus i undersøgelsen

Analysen problematiserer kvarterløftstrategien som beskrevet ovenfor. På den ene side har kvarterløft til hensigt at kombinere de tre ovenstående principper i en proces styret af de aktive borgere, og samtidig er det oplagt, at der kan være forskellige og modsatrettede interesser på spil. Organiseringen og styringen af kvarterløft handler derfor i høj grad om, at etablere en gnidningsløs koordinering af et offentligt-privat samarbejde mellem forskellige parter inden for fælles rammer. Det kan være en kompliceret proces, da udviklingen af de fælles rammer kan medføre konfrontationer mellem forskellige interesser i kvarterløftområderne. Der er derfor mange hensyn at tage, hvis der skal etableres en konsensus mellem de involverede parter. Kvarterløft indeholder således en potentiel spænding mellem konsensus og konflikt.

Når vi i det følgende retter kikkerten mod kommunernes erfaringer med kvarterløft, er antagelsen derfor, at disse erfaringer kan anskues i et konsensus/konflikt- perspektiv. For kommunernes arbejde med helhedsorientering, partnerskab og borgerinddragelse kan på ét tidspunkt fremstå som en konfliktløs proces, der ligger i tråd med parternes fælles interesser, og som udvikler deres arbejdsrutiner. Men til andre tider kan processen have elementer af en

magtkamp, når eksisterende arbejdsrutiner udfordres og potentielle brudflader mellem parternes interesser fremhæves. Denne tvetydighed afspejles i de forskellige måder, man kan betragte relationen mellem kommunens egen organisation og dens organisering af kvarterløft. Vi mener, der grundlæggende er to betragtningmåder. Den første handler om *kommunernes organisering af kvarterløft* med fokus på byudvikling som socialt, fysisk og kulturelt 'løft' i lokalområdet. Den anden handler om *kvarterløfts organisering af kommunerne* med fokus på byudvikling som mulighed for strategisk læring internt i forvaltningen og i relationerne mellem forvaltning og kvarterets borgere, foreninger, institutioner, erhverv og organisationer. Der er ikke tale om to adskilte processer men en vekselvirkning mellem den kommunale organisation og organiseringen i kvarterløftprocessen.

Hele kvarterløftprogrammet er tænkt som en helhedsorienteret indsats. Det gælder i princippet også for organiseringen af kvarterløft. Helhedsorientering udfordrer principielt rammerne for den kommunale forvaltnings arbejdsformer, idet helhedsorientering fordrer tværfaglighed, borgerinddragelse, tværsektorielt samarbejde, projektarbejde, stillingtagen til egne arbejdsgange m.m. Selv om kvarterløft således er tænkt som et forsøgsprojekt, der udfordrer den interne koordinering i kommunerne, kan vi i udgangspunktet ikke få øje på 'sektor-overgribende mekanismer' uden for forvaltningen. Sektor-overgribende er her at forstå som en kompetence hos en instans, der står uden for kvarterløftsamarbejdet med mulighed for direkte at påvirke samarbejdsformerne i kommunernes traditionelt sektoropdelte forvaltning eller relationerne mellem kommune og kvarter.

Det er op til kommunerne selv at fortolke, hvordan helhedsbegrebet skal omsættes i praksis, og der ligger ikke i kvarterløftprogrammet en egentlig forpligtelse til at skabe nye samarbejdsflader internt i kommunerne på længere sigt. Den primære effekt skal lokaliseres i forhold til konkrete projekter i kvarterløftområderne, hvor forskellige fagforvaltningers og borgeres kompetencer skal spille sammen i relation til ét projekt. Alligevel finder der læring sted i forvaltningerne, når kvarterløftområdernes parter manifesterer deres krav og interesser i forhold til det kommunale niveau. De kommunale embedsmænd er med til at udforme kvarterplaner i samarbejde med kvarterernes repræsentanter, de deltager i projektarbejde og i udviklingen af nye samarbejdsflader i organiseringen af kvarterløft. Alle disse aspekter af kvarterløftprocessen har umiddelbart en afsmittende effekt på den kommunale organisering.

Som det uddybes i de følgende afsnit er fokus i undersøgelsen således at analysere, hvordan kommunerne organiserer og styrer kvarterløftprocessen, og hvordan kvarterløft medfører organisatorisk og styringsmæssig læring, når samarbejdsprocessen virker tilbage på organiseringen og styringen i den kommunale forvaltning. At organisere er at styre, og for at begribe denne proces har vi anlagt et analytisk perspektiv der kan formuleres som forhandlet netværksstyring.

Analytisk perspektiv: forhandlet netværksstyring

Som det turde fremgå, opfatter vi ikke kvarterløftprocesserne som en neutral organisering af en entydigt defineret indsats, men som udtryk for en forhandlings-situation mellem aktører på flere niveauer. At organisere og realisere kvarterløftprogrammet er en politisk proces, hvor forskellige parter mødes på tværs af interessemodsætninger, private og offentlige grænser, politiske kulturer, arbejdsformer, rutiner, roller og institutionelle rammer og forestillinger. I praksis står de kommunale repræsentanter over for kvarterets borgere, beboergrupperinger, foreninger m.fl. i kvarterløftområderne og balancerer mellem kravet om at udvikle samarbejdsrelationer baseret på gensidig tillid og behovet for at styre processen i forlængelse af de politisk-administrative begrænsninger og muligheder.

Typisk skal de ansatte i kvarterløftsekretariatene afbalancere rollen som kvarterets advokat over for de politiske og forvaltningsmæssige muligheder og rammer. I organiseringen af kvarterløft optræder der således umiddelbart et skisma for de kommunale medarbejdere: Tvinger partnerskabsformen automatisk de medvirkende embedsmænd til at tage parti i en konflikt eller lave afvejn timer mellem lokalområdet og kommunens interesser? Det behøver ikke være tilfældet, dilemmaet kan også anskues som en styringsproces, hvor man i organiseringen af kvarterløft forhandler sig ud af sådanne modsætningsforhold ved at udvikle fælles rammer, der kan tilfredsstille aktørerne hele vejen rundt om bordet. Som det vil fremgå af det følgende, er netop forsøget på gensidig tilpasning et væsentligt tema i kvarterløftområderne.

For at indfange processen introducerer vi begrebet netværksstyring, der bruges i forbindelse med analyser af udviklingen fra *government* til *governance* (se Appendiks 1). Det teoretiske perspektiv i undersøgelsen er således baseret på et governance-tema med vægt på en række styringsdilemmaer i netværk og offentlig-private partnerskaber. I analysen anlægger vi netværksstyring som gennemgående teoretisk perspektiv på tværs af de fire case-områder, og perspektivet binder undersøgelsen sammen, og gør det muligt at generalisere og fremhæve overordnede fællestræk, som det vises i kapitlet *Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft*.

Med begrebet 'forhandlet netværksstyring' understreges den pointe, at organisering er en form for styring i kraft af en formalisering af et samarbejde mellem offentlige og private interessenter i kvarterløftområderne. Organiseringen af kvarterløft afspejler en række styringshensyn, der i figur 1 er sammenfattet i følgende tre perspektiver på netværksstyring:

1. *Instrumentelt styringsperspektiv*. Det centrale i styringsprocessen er det raffinerede/besværlige arbejde med at skabe de optimale betingelser for målorientering og målopfyldelse. Fokus på målopfyldelse medfører en ansvarsplacering for realisering af fælles mål hos en eller flere centrale aktører i netværket.
2. *Interaktivt perspektiv*. Netværksstyringen handler ikke kun om offentlig målopfyldelse men lige så meget om at skabe betingelserne for en proces i hvilken, der skabes fælles målsætninger og rammer for en dialog. Interaktion mellem parterne sker ved forhandling og samarbejde om rammer, indhold og målfastsættelse.
3. *Institutionelt perspektiv*. Institutioner præger individuel adfærd, fordi de skaber rammebetingelser for roller, relationer og relationer, som aktørerne bevidst eller ubevidst påvirkes af. Institutioner har indflydelse på aktørernes kreative strategier og betydning for sammenspillet mellem de involverede parter. Netværksstyring handler derfor også om at tage højde for den institutionelle faktor.

Figur 1. Tre perspektiver på netværksstyring.

Kilde: Kickert, W. J. M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F. M. (red.) 1999, s. 167-191.

Forhandling af spilleregler for kvarterløfts organisering

Kommunen indgår i et partnerskab med kvarterters aktive interessenter og kan derfor ikke autoritativt bestemme rammerne for kvarterløftindsatsen. Organiseringen af kvarterløft handler om at forhandle fælles spilleregler for samarbejdet på plads og inkorporere dem i en organisation for kvarterløft. Netværksstyring er derfor en forhandlet proces, hvor ovennævnte aspekter kommer til udtryk på forskellig vis. I relation til organiseringen af kvarterløft kan de tre perspektiver på netværksstyring belyse forskellige generelle aspekter af de erfaringer, man har gjort med organiseringen af kvarterløft i kvarterløftområderne:

- Ad 1. På baggrund af *kvarterplanerne* er der formuleret en række konkrete projekter og målsætninger, og kvarterløftsekretariatene har i dialog med kommunale og statslige myndigheder forhandlet rammerne omkring projektindhold, økonomi og tidsfaser i dialog med borgergrupperne. Projektstyring og -implementering er således et vigtigt instrument i processen, og realiseringen af projekterne et afgørende succeskriterium for vurdering af processens resultater. Dertil kommer, at kommunen som offentlig part i kvarter-

løftprocessen besidder et styringsimperativ ved at iværksætte kvarterløft og have ansvar for at styre uden om konflikter, der kan kuldkaste realiseringen af kvarterløft samt sikre gennemførelse af projekterne i kvarterløft. Kommunen har således ansvaret for, at organiseringen af kvarterløft skaber rammerne for et gensidigt samarbejde mellem alle parter i kvarterløft.

- Ad 2. Projekterne realiseres i et samspil mellem: 1) borgergrupper, enkeltpersoner, foreninger, erhvervsinteresser, institutioner og andre interessegrupperinger i lokalområderne, 2) de ansatte i kvarterløftsekretariaterne og 3) embedsmænd, der deltager direkte i kvarterløft samt kommunalt ansatte i fagforvaltningerne, som laver sagsbehandling på kvarterløftprojekter. Rammerne for dialogen og samarbejdet i det enkelte kvarterløft er ikke givet på forhånd, og 'netværksstyringen' handler bl.a. om at udvikle og forhandle fælles målsætninger og procedurer for et samarbejde, der opleves som tilfredsstillende af alle involverede parter. Det gælder således om at skabe fælles spilleregler, udvikle en organisation for samarbejdet og skabe en konsensus herom, så interaktionen mellem parterne kan fokusere på projektrealisering.
- Ad 3. Når det lykkes at etablere velfungerende samarbejdsrelationer i netværk med både offentlige og private aktører, sker det bl.a. under hensyntagen til deltagernes institutionelle tilhørsforhold, og de muligheder og begrænsninger disse medfører for samarbejdet. Typisk er der et skisma mellem traditionelle arbejdsformer i den kommunale organisation baseret på en formel, hierarkisk kompetence- og ansvarsfordeling og de løsere og mere komplekse samarbejdsformer, som kvarterløft potentielt indeholder. Netværksstyring i offentlig-private partnerskaber er derfor baseret på udvikling af en organisation, der kan danne ramme om, indeholde og drage nytte af forskellige institutionelle roller og baggrunde hos parterne samt styre fri af konflikter herom.

Som det fremgår af de nævnte erfaringer fra kvarterløft, skræver netværksstyring over den grundlæggende modstilling mellem frivillighed og tvang i enhver styringsrelation, og perspektivet antyder, at der findes en optimal balance i prioriteringen imellem de to hensyn. Erfaringerne med at organisere kvarterløft, som de er beskrevet i case-kapitlerne, kan ansues inden for samme problemstilling: En væsentlig forudsætning for succes er, at der mobiliseres et netværk af frivillige samarbejdsrelationer mellem aktører i lokalområdet og kommunen. Men samtidig er det en generel erfaring, at relationerne gøres til genstand for styringsforsøg med de konflikter og uenigheder, der opstår i kølvandet på disse. Netværksstyring beskriver således en proces, der optræder i et spændingsfelt mellem potentielle konflikter, man forsøger at styre fri af for at kunne rette processen mod samarbejde om realisering af projekter. I denne proces optræder der således en instrumentel styringsrelation fra kommune til kvarterløftsområde, men samtidig må de kommunale forvaltninger også tilpasse egen organisation til at kunne håndtere kvarterløft. Denne dobbelte proces beskriver således to perspektiver på kommunernes erfaringer med organisering af kvarterløft.

To perspektiver på de kommunale erfaringer med kvarterløft

I forlængelse af ovenstående diskussion om netværksstyring har vi valgt at inddele de kommunale erfaringer med kvarterløft i to kategorier af spørgsmål, som har guidet indsamlingen af empiri generelt og analysen i kapitlet *Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft* specielt. De to kategorier af spørgsmål retter sig dels mod kommunernes strategier i forhold til lokalområdet og dels mod den interne organisering i kommunerne:

Kommunale strategier i forhold til lokalområdet

Når en kommune forsøger at udvikle en helhedsorienteret og lokalt forankret udviklingsindsats i et kvarter, sker dette ikke i et institutionelt tomrum. Områder-

ne har forskellige typer af netværk, traditioner for deltagelse, sociale problemer m.v., og et vigtigt element i den kommunale netværksstyring handler om at opbygge, ændre på eller indgå i eksisterende alliancer og netværk i lokalområdet. For at belyse kommunernes erfaringer med at *organisere* kvarterløftprocessen retter vi blikket mod de styrings- og samarbejdsrelationer, der er udviklet mellem kommunen og aktører i kvarterløftområderne:

- Hvordan er kvarterløft organiseret i de forskellige områder, og hvilke spilleregler er der lavet for samarbejdet?
- Hvilken placering har kvarterløftsekretariatet i forhold til kommunen, og hvilken betydning har denne placering for samarbejdet med de lokale aktører?
- Hvilke strategier og motiver ligger der bag de kommunale aktørers deltagelse i partnerskaberne, og hvilke 'spil' er der foregået i forhold til udviklingen af fælles platforme for samarbejdet?

Den interne organisering i kommunen

Ideelt set udvikles kvarterløftprocessen i tæt dialog med borgere, der samtidig søger at få det størst mulige aftryk på indsatsens karakter og omfang. Typisk opstår der et krydspres, når lokale krav og forventninger støder sammen med den politisk-administrative prioriterings- og koordineringsproces. Fra et borger-synspunkt vil forvaltningens interne dagsorden og arbejdsgang opfattes som langsommelig og svært gennemskuelig, mens de ansatte i forvaltningen kan opleve de lokale krav og forventninger som partielle og egoistiske i forhold til den bredere prioritering af den offentlige indsats.

Typisk vil sektorforvaltningerne kombinere en tradition for specialisering med forvaltningens rutinemæssige fortolkning af de lovgivningsmæssige rammer, og en tværgående koordinering sektorerne imellem vil alt andet lige udfordre sektorenes autonomi og den lokale forvaltningspraksis. Det er sjældent én bestemt faggruppe eller forvaltningsgren, der har patent på de gode løsninger, og koordinering kræver, at forskellige faggrupper samarbejder på tværs af faggrænser og vante arbejdsmåder. En generel erfaring i kommunerne er, at borgerinddragelse, helhedsorientering og grå-zone-samarbejde udfordrer den eksisterende forvaltningspraksis, og fordrer en fortsat udvikling af 'flerfaglighed' og generalist-kompetencer i forvaltningen.

Som diskuteret oven for er det et åbent spørgsmål, hvorvidt de kommunale forvaltninger *organiseres* af kvarterløft. Man må antage, at kvarterløft som udviklingsaktivitet har en relativt begrænset indflydelse på den interne organisering i kommunerne, da indsatsen ikke specifikt er rettet mod kommunernes interne arbejdsgange. Samtidig udtrykker kvarterløftstrategien et moderniseringstema, der ikke er de kommunale forvaltninger ukendt, og det er interessant at undersøge på hvilken måde, kvarterløftprocessen alligevel har påvirket den interne organisering i forvaltningerne:

- Hvilke konkrete tiltag til samarbejde er der opstået som resultat af kvarterløft? (tværsektorielle grupper m.m.)
- Har disse tiltag ændret ved eksisterende rutiner og udfordret rammerne for, hvordan man 'normalt' plejer at arbejde internt i forvaltningen?

De to kategorier har fungeret som en forståelsesramme i analysen af kommunernes erfaring med kvarterløft til at forstå organiseringen af kvarterløftprocessen som en gensidig proces af styring, udvikling og læring. På baggrund heraf er disse spørgsmål forsøgt indfanget ved hjælp af nedenstående analysestrategi.

Analysestrategi

Formålet med analysen er at belyse kommunernes erfaringer med kvarterløft. Disse er mangfoldige og komplekse, og som forklaret er det nødvendigt at fokusere på en række temaer og spørgsmål for at få hold på erfaringsopsamlin-

gen. Undersøgelsen prøver således at balancere mellem specifikke og generelle udsagn og vurderinger. På den ene side ønsker vi at give et nogenlunde detaljeret indblik i lokale forhold (jf. kapitlerne *Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen*, *Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen*, *Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen*, *Tøjhushavekvarteret: Tovholdermodellen*), og på den anden side at diskutere disse i forhold til en teoribaseret forståelsesramme (jf. kapitlet *Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft* og appendiks 1). For at realisere denne målsætning har vi arbejdet med en analysestrategi, der er opdelt i fire trin:

1. Med udgangspunkt i, hvad vi opfatter som den generelle diskurs omkring kvarterløft (koblingen mellem helhedsorientering, borgerinddragelse og partnerskaber) og begrebet netværksstyring, har vi opstillet en spørgeramme (jf. appendiks 2) som udgangspunkt for en dialog med ansatte i forvaltninger og kvarterløftsekretariater. Samtidig har vi dannet os en række forestillinger om kommunernes erfaringer med at organisere processen på baggrund af temaanalysen om borgerdeltagelse (Larsen et al. 2000), kvarterplaner og andet materiale fra kvarterløftsekretariaterne samt artikler og bøger, der relaterer sig teoretisk eller empirisk til emnet for undersøgelsen.
2. På baggrund af vores tolkning af en relativt begrænset række interviewpersoners (16) udsagn fremstiller vi de 4 områders beretning om de kommunale erfaringer med kvarterløft. Det skal understreges, at fremstillingen bunder i den her beskrevne systematik, men samtidig har karakter af en vinklet fortælling om kommunernes erfaringer i fremstillingen af de 4 cases (jf. kapitlerne *Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen*, *Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen*, *Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen*, *Tøjhushavekvarteret: Tovholdermodellen*). De valgte perspektiver i undersøgelsen vil derfor gøre, at fremstillingen vil udelade at belyse andre mulige vinkler for at koncentrere sig om de valgte temaer. Temaanalysen dækker således kun bestemte vinkler på processen, og med det begrænsede antal informanter skal det understreges, at analysen kun er første skridt i en dialog med forskellige aktører i kvarterløft omkring begivenhedernes karakter og de mulige vurderinger af disse (jf. punkt 4 nedenfor).
3. De lokale erfaringer diskuteres herefter i en tværgående analyse med fokus på netværksstyring og en række temaer, der har vist sig undervejs i analysen af materialet (jf. kapitlet *Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft*).
4. Sidste led i processen er en dialog med aktører, der arbejder med kvarterløft. Først rundsendes materialet til alle kvarterløftsekretariater for kommentering, og herefter diskuteres det med eksterne iagttagere dvs. forskere og andre, der arbejder med kvarterløftprocessen.

Det skal understreges, at det foreliggende er en afgrænset analyse, som ikke beskriver alle aspekter af kommunernes organisering af kvarterløft, ligesom det ligger uden for rammerne at foretage et grundigere organisationsstudie af de kommunale erfaringer og processer. Formålet med analysen er dels at pege på og dels at undersøge en række perspektiver i forbindelse med kommunernes erfaringer med kvarterløft, og foretage en systematisk erfaringsopsamling i dialog med de kommunale aktører. Det er også vigtigt at understrege, at processerne er beskrevet ud fra en tilbageskuende position, og arbejdet med de konflikter og forhandlingsspil, som optræder i kvarterløftområderne har bevæget sig siden analysens færdiggørelse.

Empirisk grundlag for temaanalysen

Temaanalysen om kommunernes erfaringer med kvarterløft fokuserer på fire af de syv områder. De fire områder er Holmbladsgadekvarteret på Amager, Avedøre Stationsby i Hvidovre Kommune, Aalborg Øst og Tøjhushavekvarteret i Randers. Vi har valgt at begrænse antallet af kvarterløft, der indgår i undersøgelsen til fire for at kunne gå mere i dybden med de enkelte områder. Af udvalgte områder ligger to i Jylland og to på Sjælland. I en kvarterløftsammenhæng kan de fire områder grupperes som værende henholdsvis to store kom-

muner mht. indbyggertal (København og Aalborg) og to mindre kommuner (Randers og Hvidovre). Også mht. kvarterernes indbyggerantal er der tale om henholdsvis to store kvarterer (Aalborg Øst og Holmbladsgadekvarteret) og to mindre kvarterer (Avedøre Stationsby og Tøjhushavekvarteret).

De fire områder er således udvalgt for at dække forskelligartede områder, men ikke for at foretage en kvantificerbar sammenligning på numeriske data. Analysen baseres empirisk på rent kvalitative studier.

Den primære empiri som temaanalysen bygger på er en række kvalitative semistrukturerede og tematiserede interviews (se spørgeguide i Appendiks 2) med personer, der har tilknytning til og viden om kommunernes organisering af kvarterløft. Interviewene er foretaget i perioden november 1999 til marts 2000. Antallet af interviews er begrænset til 4-5 stykker for hvert område. På baggrund af en samtale med projektlederne fra hvert af kvarterløftsekretariatene er der udpeget en række strategisk placerede personer, der er aktive i arbejdet med kvarterløft. Disse kan grupperes som 1) ansatte i kvarterløftsekretariatene, 2) personer der udpeges som kommunale nøglepersoner i forbindelse med organiseringen af kvarterløftprocessen og 3) administrative chefer med ansvar for forvaltningens deltagelse i kvarterløft. Interviewene er alle blevet optaget på bånd, og der er lavet et fortroligt referat af hvert enkelt interview, der er sendt til gennemsyn hos interviewpersonen, såfremt denne har udtrykt et ønske herom.

Den sekundære empiri består af interviews foretaget i forbindelse med temaanalysen om borgerinddragelse i kvarterløft, kvarterløftsekretariaternes egne beskrivelser af, hvordan de har organiseret kvarterløft i deres kvarterplaner, organisationsdiagrammer, samarbejdsaftaler, projektbeskrivelser, statusrapporter m.m.

En foreløbig udgave af temaanalysen har desuden været forelagt repræsentanter for kvarterløftsekretariatene til gennemlæsning og kommentering. Efterfølgende er der taget højde for relevante kommentarer i rapporten. Desuden blev en foreløbig udgave af rapporten diskuteret på et møde med repræsentanter for kvarterløftsekretariatene. Relevante kommentarer fra denne diskussion er også medtaget.

Temaanalysens struktur og indhold

I kapitlet *Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft* præsenteres en tværgående sammenfatning og diskussion af kommunernes generelle erfaringer med organiseringen af kvarterløft. Sammenfatningen er delt op således, at de konkrete erfaringer med hensyn til organisering og forvaltningsudvikling præsenteres først i afsnittene: "Forvaltningsudvikling og projektorganisering" og "Konsensusstyring", hvorefter erfaringerne perspektiveres ud fra to temaer: "Alliancer i kvarterløft" og "Demokrati og legitimitet". I de efterfølgende kapitler (*Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen, Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen, Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen, Tøjhushavekvarteret: Tovholdermodellen*) redegøres for de lokale erfaringer med kvarterløft i de fire områder, som er med i temaanalysen.

Sammenfatning: Konsensusstyring i kvarterløft

I det følgende præsenteres en sammenfatning og diskussion af kommunernes erfaringer med at organisere kvarterløft i fire områder: Holmbladsgadekvarteret på Amager, Avedøre Stationsby i Hvidovre kommune, Aalborg Øst og Tøjhus-havekvarteret i Randers. I første afsnit præsenterer vi de forskellige modeller for organisering af samarbejdet, som de er udviklet i de fire områder, og vi sammenfatter de kommunale forvaltningernes erfaringer med at koordinere kvarterløft. I andet afsnit forfølger vi den pointe at organisering er styring, og vi viser, hvordan bestræbelserne med at organisere det offentlig- private samarbejde kan analyseres med reference til begrebet konsensusstyring. I tredje afsnit introducerer vi Fergusons alliancemodel (Ferguson 1999). Som det vil fremgå af temaanalysen, handler kvarterløftprocesserne i vid udstrækning netop om alliancedannelse: Mellem embedsmænd på tværs af de kommunale forvaltningerne, mellem borgere på tværs af forskellige interesser og tilhørsforhold og mellem kommune og lokalområde. Ferguson opererer med fem trin eller faser i sin model, og erfaringerne med at udvikle kvarterløft i de fire områder diskuteres i lyset af disse faser. Til sidst i sammenfatningen fremhæver vi spørgsmålet om demokrati og legitimitet, idet kvarterløft eksponerer en tvetydig tendens i den kommunale forvaltning i retning af mere åbenhed og lukkethed på en og samme tid.

Forvaltningsudvikling og projektorganisering

Kvarterløftforsøgene indeholder en række nye elementer i forhold til de fleste kommunale forvaltningers praksis. For det første anlægges der et helhedsorienteret perspektiv på områderne, og der etableres samarbejdsfora, hvor man i praksis arbejder på at fastholde og udvikle dette perspektiv i forhold til kommunens rolle i lokalområdet. Arbejdet med at 'løfte' kvartererne og højne livskvaliteten organiseres i en dialog med de aktive borgere på baggrund af en helhedsvurdering af kvarterets problemer og muligheder.

For det andet betyder koblingen af helhedsorientering, det formaliserede samarbejde mellem forvaltning og borgere samt orienteringen mod de specifikke indsatsområder man identificerer i kvarteret, at de kommunale forvaltninger skal udvikle nye procedurer for håndteringen af kommunens indsats i områderne. De lokale præferencer definerer ideelt set indsatsens karakter, men det er ikke tilstrækkeligt at anskue den lokale kontekst ud fra afgrænsede indsatsområder. Kvarterløft adresserer en samlet gruppe af problemer som kræver tværgående løsninger, og i de fire områder har aktørerne hver især fundet forskellige modeller for en helhedsorienteret indsats.

Fire modeller for organisering af projekter

I dette afsnit beskriver vi i kort form en række styringsmæssige og organisatoriske karakteristika fra de fire områder i undersøgelsen. Vi benævner de fire modeller som henholdsvis en *partnerskabsmodel*, en *kontraktmodel*, en *forvaltningsmodel* og en *tovholdermodel*. På baggrund af case-materialet (kapitlerne *Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen*, *Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen*, *Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen*, *Tøjhus-havekvarteret: Tovholdermodellen*) mener vi, at der er belæg for at sætte det enkelte områdes organisering af kvarterløft i relief og se det ud fra et bestemt organisatorisk perspektiv. Betegnelserne er ikke udtømmende overskrifter for, hvordan områdets organisering er foregået, endsige kan forklares. De er tænkt som et bud på en syntese af erfaringerne med at organisere kvarterløftproces-

serne, og de tjener til at illustrere måderne, hvorpå kvarterløftområderne adskiller sig fra hinanden. Selv om vi således beskriver erfaringerne under fire forskellige overskrifter, er det klart, at kvalitetene ved den enkelte model er at finde i alle områderne. Som nævnt følger en mere fyldestgørende beskrivelse af de enkelte områder i kapitlerne *Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen, Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen, Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen, Tøjhusavekvarteret: Tovholdermodellen*.

Modellerne hviler på en række fællestræk: organisationsmodellen for kvarterløft kan beskrives som en alliance- og samarbejdsmodel baseret på konsensus, tillid, samarbejde og projekrealisering i netværk. Det styrende princip for organiseringen er konsensus. I princippet er det borgerne, der tager initiativet til kvarterløftprojekterne, og de afsatte midler bliver brugt til det, borgerne peger på under forudsætning af, at kommunen efterfølgende godkender projekterne. Men der er ikke defineret en formel hierarkisk styringsrelation mellem de offentlige og private partnere. Partnerskaberne hviler på et samarbejdsprincip, hvor man realiserer de projekter, som kvarterets borgere initierer i det omfang, der kan etableres enighed om projekterne i lokalområdet.

Partnerskabsmodellen – Holmbladsgadekvarteret i København

I Holmbladsgadekvarteret på Amager er der embedsmænd involveret på alle niveauer i kvarterløftorganisationen. Kommunes repræsentanter sidder således med i alle grupper og udvalg uden for kvarterløftsekretariatet, såfremt deres tilstedeværelse er nødvendig for et projekts gennemførelse. Dermed kan kvarterløft opfattes som et samlet projekt, hvor partnerskabet mellem kommune og kvarter udmøntes på alle niveauer i kvarterløftregi. Parterne mødes således inden for rammerne af det fælles projekt, kvarterløft, og er partnere i forhold til dets gennemførelse. Partnerskabet beskriver således en samarbejdsrelation, hvor man i fællesskab arbejder på at realisere kvarterløft, og hvor organisationen er forhandlet på plads således, at man i partnerskabet mødes omkring de konkrete projekter. Ideen om at basere kvarterløft på et partnerskab i Holmbladsgadekvarteret har således manifesteret sig i den organisation, som kvarterløft bygger på.

Partnerskabet udfolder sig tydeligst i Holmbladsgadekvarterets styregruppe, hvor alle involverede repræsentanter fra kvarteret, kommunens fagforvaltninger og kvarterløftsekretariatet sidder med om samme bord. Styregruppen træffer fælles beslutninger eller videregiver fælles indstillinger til videre behandling i det kommunale system i sager vedrørende kvarterløft.

Kontraktmodellen – Avedøre Stationsby i Hvidovre

I Hvidovre arbejder man efter en kontraktmodel, der i grove træk fungerer således: 1) Når et projektforslag fremføres udvikles det i en dialog mellem borgere, kvarterløftsekretariatet og relevante embedsmænd fra den kommunale forvaltning 2) Efter at en projektgruppe har udviklet en mere konkret plan med hensyn til indhold og realisering, inddrages den administrative ledelse i Hvidovre Kommune (Styregruppen). 3) Herefter laves der en kontrakt/samarbejdsaftale, og projektet placeres i den forvaltning, der er mest relevant i forhold til projektets problemstilling. 4) I det videre arbejde med projektet står kvarterløftsekretariatet i høj grad for at koordinere samarbejdet på tværs af fagforvaltningerne. Parterne i kontrakten er ikke juridisk bundet af kontraktens ordlyd, men kun forpligtet moralsk på at indfri de gensidige forventninger formuleret i kontrakten. Dermed er kontrakten kun vejledende for, hvordan man søger projekterne realiseret. Kontraktformen bevirker, at parterne har et nogenlunde præcist redskab at styre samarbejdsrelationerne efter. Fra embedsmændenes synspunkt udgår man hermed, at ambitionsniveauet vokser urealistisk, mens borgerne har en række konkrete formuleringer at holde forvaltningen op på, hvis processen går for langsomt. Organiseringen af kvarterløft er således indrettet efter, at kontrakten er den fælles referenceramme inden for hvilken projekrealiseringen finder sted. Parterne er indstillet på, at kompromiserne i de indbyrdes forhandlinger skal udmøntes i en kontrakt, der forpligter dem på rollen som ansvarlige parter i

kvarterløft, der kan samarbejde om fælles mål. De organisatoriske rammer for kvarterløft kan således betegnes som en kontraktmodel, idet samarbejdet mellem kvarter og kommune får et konkret udtryk i kontrakterne.

Forvaltningsmodellen - Aalborg Øst

Ansvar for kvarterløftprojektet ligger hos Teknisk Forvaltning i Aalborg Kommune. Teknisk Forvaltning har etableret en model således, at det er fagudvalgene i de respektive fagforvaltninger, der er ansvarlige for projektarbejdet i kvarterløft, og det er op til de enkelte forvaltningsgrene at inddrage borgerne i kvarterløftprojekterne. Initiativet er således ikke uddelegeret til borgere og organisationer i kvarterløftområdet, og projektrealiseringen er, selv om den foregår i dialog med de involverede borgere, i højere grad styret af forvaltningen end forhandlet parterne imellem. Vi beskriver modellen som en forvaltningsmodel, idet forvaltningen besidder initiativet og styrer kvarterløftprocessen, og størstedelen af realiseringen af projekterne sker i henhold til kommunal sagsbehandling.

Tovholdermodellen – Tøjhushavekvarteret i Randers

I Randers er der embedsmænd tilknyttet de forskellige projektgrupper som såkaldte tovholdere. Samtidig har kommunen med organiseringen af kvarterløft været med til at konsolidere og udvikle en selvstændig forhandlingsplatform for beboerne i kvarteret i form af Kvartellet. Samarbejdet er derfor placeret inden for rammerne af en samarbejds- og forhandlingsrelation mellem beboernes forum Kvartellet på den ene side og kvarterløftsekretariatet på den anden side som repræsentant for Randers Kommune. Deltagerne i de to fora er enige om indbyrdes at afhandle og løse eventuelle uoverensstemmelser eller konflikter. De aktive borgere diskuterer projekter i Kvartellet, og 'nåleøje-relationen' mellem kvarterløftsekretariatet og Kvartellet betyder, at både embedsmænd og borgere er tovholdere i projektorganiseringen, da disse to organer fungerer som knudepunkter for dialogen mellem kvarter og kommune. Tovholdermodellen kan med andre ord beskrives som 'tovtrækkeri,' dvs. løbende forhandling af projekterne parterne imellem, hvor Kvartellet og kvarterløftsekretariatet holder fat i hver sin ende af tovet.

Koordinering og samarbejde i forvaltningerne

Som generel idé lægger helhedsorientering op til, at man i en given sag anlægger en betragtning af 'helheden' og inddrager de problemstillinger, procedurer og samarbejdspartnere, der vurderes som relevante i forlængelse af en sådan betragtning. Erfaringerne fra områderne viser, at helhedsbetragtningen er en idé, man anlægger for kommunens relation til et kvarters samlede vifte af indsatsområder. Men i praksis er der få entydige bud på, hvad begrebet indebærer i forhold til konkrete procedurer og rutiner i forvaltningens arbejde, og det er tilsvarende vanskeligt at efterspore begrebet i detaljen. I politiske organisationer som de kommunale forvaltninger er der mange hensyn og motiver at tage højde for, og som sådan afviger princippet om helhedsorientering ikke fra traditionel sagsbehandling, for så vidt den vurderer en sag i forhold til alle relevante aspekter og hensyn (menneskelige, faglige, juridiske, økonomiske, demokratiske m.fl.). Helhedsorientering overskrider dog principperne om traditionel sagsbehandling, i fald et projekt under kvarterløft går på tværs af flere faggrænser og kræver koordinering af samarbejde mellem flere fagforvaltninger og aktive borgere i kvarterløft.

Når aktørerne i kvarterløftprocessen artikulerer krav til de kommunale systemer, foregår der internt i forvaltningerne en afvejning mellem geografiske og funktionelle hensyn (dvs. politiske retningslinier, budgetter, lovgivning, forvaltningspraksis, tekniske standarder, effektivitetshensyn m.m.) i den interne praksis. Det er med andre ord en udfordring for forvaltningerne at tænke den interne organisering i forlængelse af lokale ønsker og præferencer og samtidig finde frem til, hvad der forekommer som en rimelig afvejning af funktionelle og geografiske hensyn. Organiseringen af kvarterløft foregår derfor i en modsætningsfyldt relation mellem kommune og lokalområde, og der er få entydige im-

plikationer af kvarterløft for de kommunale forvaltningers praksis. Sat lidt på spidsen er der både negative og positive aspekter ved en proces som kvarterløft set fra det kommunale system, og processen kan vurderes forskelligt afhængigt af udgangspunkt. De negative og positive aspekter ved kvarterløft set fra forvaltningens side kan fremstilles som to yderpunkter:

1. Formalisering af samarbejde med aktører uden for forvaltningen etablerer en afhængighedsrelation til en mere eller mindre tilfældig, ikke repræsentativ gruppe af borgere. Kvarterløft kan skabe unødvendige problemer, koste ekstra tid og penge uden nødvendigvis at medføre et væsentligt bedre resultat i den sidste ende.
2. Når forvaltningen etablerer en dialog med repræsentanter for borgerne i kvarteret, skabes de nødvendige forudsætninger for, at borgerne får reel indflydelse på beslutningsprocesser og mulighed for indsigt i offentlige dispositioner og arbejdsgange. Denne proces styrker demokratiet og forvaltningens ansvarlighed, og mobiliserer flere aktørers ressourcer i den fælles bestræbelse på at udvikle kollektive goder og borgernes livskvalitet i lokalområdet.

De negative og positive aspekter ved kvarterløft illustrerer de to yderpunkter, inden for hvilke kvarterløftprocessen forløber set fra den kommunale forvaltnings perspektiv.

Kvarterløft fremmer positiv koordinering i kommunerne

Opdelingen mellem negativ og positiv koordinering er velegnet til at anskueliggøre de kommunale forvaltningers erfaringer med kvarterløftorganiseringen. Begrebet *negativ koordinering* angiver en koordineringsform på et samarbejde, hvor parterne opstiller forholdsregler og regulerer egne handlinger for at minimere risikoen for mulige ufordelagtige konsekvenser af samarbejdet over for aktører, der står uden for samarbejdet. Samtidig betegner negativ koordinering, at parterne i samarbejdet opstiller regler, der regulerer samarbejdet indadtil for ikke at 'træde hinanden over tæerne'. Denne koordineringsform fokuserer dermed på overholdelse af regler og kontrol for at tilvejebringe resultater. Heroverfor står *positiv koordinering*, som er en koordineringsform, hvor parterne opnår en synergieffekt, ved at pulje ressourcer inden for rammerne af samarbejdet fremfor at handle egenrådigt. Denne koordineringsform er således orienteret mod i fællesskab at skabe spilleregler for et samarbejde om at nå et fælles mål (Jessop 1998a, p. 33, 36).

Pointen med at skelne mellem negativ og positiv koordinering er, at en succesfuld implementering af intentionerne i kvarterløftstrategien kan siges at skubbe de kommunale forvaltningsområder i retning af en positiv koordineringsform i forhold til de problemer, behov og præferencer, der artikuleres af lokalområdernes repræsentanter. Når man læser beretningerne fra de fire områder, vil det fremgå, at der er en stor detaljerighed og mange forskellige erfaringer, og sammenfatningen er derfor ikke fyldestgørende for hvert område. Kigger man alligevel på tværs af områderne, tegner der sig følgende billede:

- *Kvarterplanerne og udmøntningen af disse artikulerer et krav om positiv koordinering.* Kvarterplanerne udtrykker en række krav fra kvarterløftområderne til det kommunale system, og i den egenskab opfattes planerne generelt som væsentlige og kvalificerede udspil til forvaltningen, som man bakker op omkring. Kvarterplanerne er et udtryk for, at det er lykkedes at mobilisere beboerne. Der er skabt en række fælles mål og projektidéer, som beboerne støtter og arbejder for, og parterne i kvarterløft har et væsentligt incitament til at indgå i en positiv koordinering og skabe forudsætningerne for at projektforslagene kan realiseres. Samtidig er det klart, at de lokale udspil i et vist omfang provokerer forvaltningerne. Udspillene kan gå på tværs af den interne planlægning og møjsommeligt forhandlede budgetrammer, og den lokale dagsorden tvinger de forskellige fagforvaltningers repræsentanter til at mødes på et grundlag, de ikke selv har defineret, og som de ikke nødvendigvis kan bakke

op omkring. Man kan sige, at kvarterplanerne i et vist omfang kolliderer med sektorernes egne planer, og derved peger på behovet for værktøjer, der beforder en integration af den strategiske planlægning på de to niveauer.

- *Etablering og udvikling af kvarterløftsekretariatene er et konkret udtryk for positiv koordinering.* Med kvarterløftsekretariatene etableres der en platform, fra hvilken det er muligt at gå på tværs af forvaltningen i arbejdet med at realisere kvarterløftprojekterne. I deres arbejde balancerer de ansatte i sekretariatene mellem rollen som kvarterets advokater over for forvaltningen og rollen som forvaltningens kontrollant over for kvarterløft, der skal vurdere projekters muligheder og barrierer i forhold til den kommunale koordinering af indsatsen. I ingen af kvarterløftområderne er der formuleret eksplicite planer for det tværgående samarbejde mellem fagforvaltningerne. Den interne koordinering foregår primært med udgangspunkt i det *ad hoc* organiserede samarbejde om konkrete projekter, og i praksis udgør kvarterløftsekretariaternes medarbejdere den udførende kraft i forbindelse med at mobilisere og inddrage embedsmænd på tværs af forvaltningerne i kvarterløftprojekterne.
- *De mange kvarterløftprojekter genererer et krav om tværfagligt samarbejde på tværs af de kommunale sektorer.* Der er en tendens til, at der i nogle kvarterløft-kommuner er en relativ høj grad af intern koordinering og styring i toppen af det kommunale system, især i idéudviklings- og planlægningsfasen ved den politiske godkendelse af projekterne, mens koordineringen og samarbejdet aftager noget på lavere niveauer, når projekterne går ind i implementerings- og realiseringsfasen. Dette kan være en følge af, at projekterne på et tidspunkt finder en form, hvor det er naturligt at placere dem i en bestemt fagforvaltning.

Mange projekter går på tværs af forvaltningerne, og kvarterløftprogrammet falder godt i tråd med kommunernes generelle orientering mod projektorganisering og helhedsorientering på tværs af de organisatoriske og faglige grænser i det kommunale system. Specielt i forhold til opgaver, der kategoriseres som udviklingsopgaver, optræder projektorganisering som et væsentligt organisationsprincip. Det er typisk projekt- og udviklingsorienterede embedsmænd, der involverer sig og går forrest og medvirker til en øget intern koordinering fagforvaltningerne i mellem.

- *Forsøgene med at decentralisere den kommunale sagsbehandling styrker mulighederne for positiv koordinering.* Kvarterløftorganiseringen betyder, at sagsbehandlingen i et vist omfang lægges ud i det privat-offentlige partnerskab. Derfor opstår der på et tidligt tidspunkt i den kommunale sagsbehandling en dialog med borgerne om en given indsats' mange aspekter, og denne dialog virker befordrende for den positive koordinering, fordi embedsmændene tidligt i forløbet tænker sagsbehandlingen ind i en bredere sammenhæng. Der sker derfor en orientering mod i fællesskab at udnytte hinandens ressourcer for at realisere projekterne i kvarterløft.

Typiske udfordringer

De udfordringer, der ligger i at udvikle en forsøgsvirksomhed som kvarterløft, opleves forskelligt fra område til område. Alligevel er der en række temaer, der går igen:

- *Helhedsorienteringen fordrer både faglig specialisering og udvikling af generalist-kompetencer i forvaltningen.* Når forvaltningerne prioriterer projektorganiseringen og en tættere dialog med borgergrupper som i kvarterløft, stiller det krav til medarbejdere på alle niveauer om at kombinere deres specialviden med generalistens indsigt i en bred vifte af emneområder. Når projektarbejdet lykkes, er det bl.a., fordi deltagerne bruger de tværgående samarbejdsrelationer til at udnytte de forskellige typer af kompetence i de fælles projekter.

Helhedsorienteringen kan opleves som et omstillingspres specielt for personer, der har specialiseret sig i et område. Når man i princippet nedbryder barriererne mellem forskellige fagområder, kan det være vanskeligt at

acceptere eller finde reelle argumenter for, at andre uden tilsvarende baggrund eller ekspertise blander sig i både formen og indholdet af ens arbejde. Specielt i kvarterløftprocessens start har der været embedsmænd, der har været kritiske over for de fælles fora, og der går en del tid med at udvikle et 'fælles sprog' og en fælles platform at arbejde ud fra. Problemstillingen varierer afhængigt af indholdet i de konkrete projekter, men det er en generel pointe, at parterne i fælles projektarbejder udvikler nye samarbejdsrelationer og arbejdsgange, og man kan ikke sammenligne projektorganiseringen med sagsbehandling i traditionel forstand.

- *I nogle af forvaltningerne opleves kvarterløft som vanskelig at indpasse i det daglige arbejde, og som en ekstra ressourcebelastning.* I nogle kommuner, specielt Københavns Kommune, har forvaltningen givet udtryk for, at kvarterløft lægger beslag på uforholdsmæssigt mange ressourcer. Det er en problemstilling, der er diskuteret i forbindelse med 'honorarsagen' (se afsnittet herom i kapitlet *Københavns Kommune. Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen*). Der arbejdes fortsat med forskellige modeller for finansiering af forvaltningens deltagelse i udviklingsprojekter som kvarterløft, og der er rejst et krav om, at en del af forsøgsmidlerne kanaliseres ind i forvaltningerne i forbindelse med forsøgs- og udviklingsaktiviteter.
- *Den traditionelle forvaltningspraksis modarbejder det element af risikotagning der er i forsøgsaktiviteter og fremmer mere defensive strategier i forhold til kvarterløftudfordringen.* Det er ikke typisk forvaltningspraksis at kæmpes om at påberåbe sig ansvaret, når fælles projekter falder til jorden, ligesom de færreste forvaltninger kæmper for at påtage sig de økonomiske omkostninger forbundet med fælles fiaskoer. Selv om der er politisk opbakning til udviklingsarbejdet i kvarterløft, er der stadig en potentiel risiko forbundet med at udvikle nye samarbejdsformer og projekter på tværs af forvaltningerne. Man kan sige, at der optræder et skisma mellem en traditionel form for hierarkisk funderet ansvarlighed og de ansvarsrelationer, der udvikles i f.eks. et partnerskab. Udviklingen af partnerskaber betyder samtidig, at borgerne får mulighed for at forholde sig kritisk til forvaltningens interne dispositioner, og embedsmændene kan opleve et pres, de gerne vil være foruden, og som de undgår ved at vælge en defensiv position i forhold til samarbejdet.
- *Horisontale samarbejdsrelationer kan komme i konflikt med vertikale autoritetsrelationer.* For embedsmændene i kvarterløft kan der opstå dilemmaer, når de indgår i tværgående relationer med samarbejdsgrupper og kvarterløftsekretariater, der ikke refererer til kommunens hierarkiske opbygning. Embedsmændene kan således havne i en loyalitetskonflikt: skal de referere til deres formelle overordnede eller henvende sig via samarbejdsrelationerne i kvarterløft? Konflikten viser sig måske tydeligst ved, at embedsmændenes administrative ansvarlighed refererer til deres position i forvaltningens hierarki, mens det reelle ansvar forhandles imellem parterne i forhold til det konkrete projekt.
- *Politisk opbakning til forvaltningens arbejde med kvarterløft giver klare rammer for organiseringen og samarbejdet.* I Hvidovre Kommune har den politiske ledelse været aktivt med i processen, i de andre områder har politikerne i et vist omfang placeret sig på sidelinien i forhold til udviklingsarbejdet med kvarterløft. En mere systematisk opbakning fra politikernes side hjælper embedsmændene med at afklare deres position i forhold til arbejdet med at udvikle rammerne for forvaltningens organisering, og den bidrager til at skabe klare rammer for samarbejdet med aktører i lokalområdet. Den politiske opbakning fra politisk side i Hvidovre Kommune opleves således som en fordel for forvaltningen, idet man med aktiv deltagelse fra kommunens politikere kan nedtone den politisering, der kan ske af embedsmændenes arbejde i fora for kvarterløft. Samtidig gøres det klart for alle samarbejdsparter, at projektet nyder politisk bevågenhed, hvilket kan hjælpe til en tydeligere ansvarsplacering og opbakning til forvaltningens arbejde og kvarterløft generelt. Embedsmænd i kvarterløftsekretariatet i Holmbladsgadekvarteret formulerer et andet synspunkt; de tolker politikernes manglende synlige tilste-

deværelse som udtryk for, at man fra politisk side ikke vil blande sig unødigt i kvarterløft, da det er baseret på borgerinddragelse. Det er således borgerne i kvarterne der i videst mulige omfang bør bestemme, samtidig med at politikerne ikke vil profilere sig på baggrund af et enkelt kvarters aktiviteter, da de sidder som repræsentanter for hele kommunen.

Forvalterne og kvarterløftsekretariatene i krydspres

Kvarterløft er et tværgående og helhedsorienteret projekt, og der kan derfor optræde et skisma mellem de traditionelle arbejdsformer i den kommunale forvaltning med en formel legitim kompetence- og ansvarsfordeling på den ene side, og de nye samarbejdsformer som kvarterløft intenderer med projektgrupper og borgerinddragelse på den anden side. De involverede embedsmænd kan således opleve en konflikt mellem to arbejdsformer med hver deres legitimeringsgrundlag der mere eller mindre automatisk placerer embedsmanden i et krydspres.

Samtidig kan Kvarterløft udfordre forvalterens faglighed, ikke alle forvaltningers arbejdskulturer er lige åbne over for tværfagligt, helhedsorienteret projektarbejde, og typisk vil de forskellige forvaltningskulturer have forskellige opfattelser af, hvad der ligger i en sådan arbejdsform i relation til konkrete samarbejdsprojekter. De interne barrierer i den kommunale forvaltning kan således også sætte forvalteren i et krydspres mellem en ny tværfaglig arbejdsform og fagforvaltningens traditionelle rutiner og procedurer for offentlig service og samarbejde.

Disse (institutionelle) dilemmaer kommer endelig til udtryk i forhold til hvilken rolle den offentligt ansatte indtager som aktiv i projektarbejdet i kvarterløft. Krydspreset kan opstå, når f.eks. et forhandlet projektforslag vedtages ved stemmeafgivelse, hvorved embedsmanden kan være med til at politisere egen position og i grå-zone samarbejdet således befinder sig på den forkerte side af grænsen mellem politik og administration. Dette krydspres kan både opleves som et skisma i forhold til embedsmandens egen rolle men også som et modsætningsforhold mellem kvarterløftsekretariatet og kvarterets parter på den ene side og embedsmandens fagforvaltning på den anden, når parterne har forskellige forventninger til den rolle, embedsmanden skal spille i kvarterløft. I princippet kan embedsmanden være med til at godkende et projektforslag i en projektgruppe i kvarterløft som senere afvises under sagsbehandlingen i samme embedsmands fagforvaltning.

De her skitserede krydspres behøver ikke være hverdagen for forvaltere, der arbejder med kvarterløft. Erfaringerne fra interviewene viser, at de fleste dilemmaer finder en praktisk løsning, uanset at man ofte bevæger sig på grænsen af de skillelinjer, der er for administrativt og politisk virke. Således fortæller de fleste interviewpersoner, at der ikke er de store problemer i det daglige arbejde med kvarterløft, men at der i de indledende faser forekom problemer og vanskeligheder med at arbejde tværfagligt, projektorienteret og helhedsorienteret for nogle forvaltere. De forskellige typer pres på forvalterne forsvinder således ikke, fordi man finder en praktisk form for samarbejdet. Neden for uddybes erfaringerne med konsensusmodellen som styringsredskab i Kvarterløft, og modellen er i høj grad et svar på de nævnte dilemmaer.

Læring og forvaltningsudvikling

Som det fremgår, er forvaltningerne involveret i kvarterløft på en række niveauer, og det er oplagt, at der foregår en læring specielt i den kreds af personer, der er direkte involveret i projektet. Samtidig er der en vis tvetydighed til stede, når man kigger på det generelle billede: Der foregår et stort arbejde med at organisere (dvs. styre) processen både internt i kommunerne og i relation til kvarterløftområderne, men processen opfattes hovedsageligt som *ekstern* i forhold til de kommunale forvaltninger. Det er en udviklingsproces, der som udgangspunkt finder sted i de fire kvarterløftområder og ikke i den kommunale forvaltning.

Denne ambivalens kommer bl.a. til udtryk, når embedsmænd engagerer sig i kvartløft som en 'vennetjeneste' til de ansatte i kvarterløftsekretariaterne. På den ene side lykkes det faktisk at etablere de nødvendige forbindelser til aktører i forvaltningen og få bistand til de projekter, man arbejder med. På den anden side indikerer vendingen, at der ydes en ekstraordinær service, og at forvaltningerne ikke opfatter kvarterløft som en integreret og nødvendig del af deres praksis.

Hvis forvaltningen opfatter kvarterløft som et afgrænset projekt, der ikke vedrører egne arbejds gange, kan man argumentere for, at en stor del af udviklingspotentialer går tabt. På en måde er der et misforhold mellem de mange kræfter, der er gået til at etablere og udvikle samarbejdsrelationerne i de fire områder og det forhold, at man i ingen af områderne fra starten har tænkt kvarterløft som en proces, der systematisk udfordrer den interne kommunale organiseringsform. Der kan være flere årsager til dette. Kvarterløft sigter på udvikling af kvarterer, ikke den kommunale forvaltning, programmet er udviklet under tidspress, og der har ikke været forsøgsmidler øremærket til organisatorisk udvikling i kommunerne.

I ingen af kvarterløftområderne i undersøgelsen er organiseringen af kvarterløft integreret som en del af kommunens forvaltning¹. Kvarterløftsekretariaterne er i forskelligt omfang knopskydninger i forhold til forvaltningen. Organiseringen af kvarterløft foregår på forsøgsbasis, og i princippet kan knopskydningerne skæres af 'forvaltningskroppen', når programmet slutter, eller hvis organisationen ikke fungerer. Dermed understreges det, at der er begrænsninger for den læring, der kan formidles via kvarterløft som udviklingsprojekt, da projektet er af tidsbegrænset karakter samtidig med, at kommunen ikke tvinges til at ændre interne arbejds gange for længere perioder end projektets varighed.

Konsensusstyring

Det gælder for alle kvarterløftområder, at der i praksis er forskellige forudsætninger for at organisere relationen mellem kommune og lokalområde, og at dobbeltheden med de potentielle modsætninger mellem frivilligt samarbejde og offentligt styret indsats af og til viser sig som en konflikt, der er svær at håndtere. De forskellige erfaringer fra område til område forklarer, hvorfor rapporten er baseret på case-studier og hvorfor nedenstående gennemgang af konsensusstyring kun kan være generelle betragtninger over organisering og styring i kvarterløft.

I langt hovedparten af interviewene har embedsmændene i kvarterløftregi beskrevet kvarterløftprojektet som en konsensusmodel. Organiseringen hviler på den præmis, at parterne i kvarterløft kan blive enige, og denne enighed fungerer samtidig som styringsinstrument i forhold til det at realisere kvarterløftprojekterne. Sammenkædningen af organisering og styring er udtryk for en instrumentel tilvejebringelse af rammer, der er acceptable fra den kommunale synsvinkel, samtidig med at konsensus mellem de involverede parter sikrer et forum, hvorfra indholdsbestemmelsen af de enkelte projekter kan udgå. Processen kan opfattes som en top-down styring af de organisatoriske rammer, som herefter udfyldes af en bottom-up initieret projekt-realiseringsproces. I dette spændingsfelt mellem organisering af kvarterløft som en konsensusmodel og styring af projektrealiseringen ud fra konsensus ligger en række temaer, som uddybes i nedenstående afsnit.

Konsensusmodellen

Kvarterløft er tidsbegrænset, og der er ikke tale om en formel decentralisering af politisk kompetence til lokalområdernes aktører i form af en blivende organisation til at strukturere politisk interessevaretagelse i kvarteret. Kvarterløft sigter

¹ En undtagelse, som ikke indgår i undersøgelsen, er organiseringen af kvarterløft i Kgs. Enghave i København, hvor kvarterløft i høj grad er integreret i bydelsrådets forvaltning.

på at inddrage borgerne med det formål at realisere en række projekter til gavn for kvarteret, men ikke skabe nye formelle beslutningsveje i forhold til det kommunale system.

Det temporære aspekt og manglen på en vedvarende demokratisk struktur for kvarterløft medfører, at organiseringen af kvarterløft sigter på at tilrettelægge rammerne således, at projektrealiseringen kommer i fokus. Konsensusmodellen er netop karakteriseret ved fraværet af formelle (og repræsentative) konfliktløsningsmekanismer, og der er ikke en uvildig part med kompetence til at træffe autoritative afgørelser, som parterne skal efterfølge i tilfælde af konflikt. Så længe parterne enes har processen karakter af fredeligt projektsamarbejde. Bliver parterne derimod uenige, bevirker organiseringen af kvarterløft, at der opstår et kompliceret spil om interessevaretagelse, repræsentativitet og kompetencer, og parterne risikerer at skulle bruge ressourcer på at tilvejebringe en ny konsensus omkring organisation og spilleregler. Man kan også formulere det sådan, at konsensusmodellen bliver ineffektiv i relation til at realisere projekterne i tilfælde af konflikt om repræsentativitet, kompetencer, organisation og lignende styringsmæssige forhold.

Inden for rammerne af kvarterløftorganiseringen gives der således ikke mulighed for autoritativt at bilægge konflikter, der vedrører kvarterløftprojektet, bortset fra truslen om at stoppe kvarterløftprojektet som sådan. Det betyder selvfølgelig ikke, at der ikke optræder konflikter, for kvarterløft indeholder et relativt stort konfliktpotentiale, idet det berører en lang række styringsmæssige dilemmaer omkring åbenhed – lukkethed, demokrati – effektivitet, top-down – bottom-up, repræsentativitet – aktiv deltagelse, forvaltning – politisk handling osv. Men det betyder, at disse brudflader nemt accentueres, og at modellen hele tiden skal forhandles på plads af parterne i deres bestræbelser på at udvikle og forhandle en formaliseret interaktionsform, der genetablerer konsensus.

Da kvarterløft ikke besidder det kommunale systems hierarkiske fordeling af ansvarlighed og kompetencer kan kvarterløft betegnes som en *governance-konstellation*, idet ansvarlighed i partnerskabet i høj grad forhandles mellem de involverede parter i relation til konkrete projekter, hvorved ansvaret bliver diffust i forhold forvaltningens hierarkiske fordeling af ansvarlighed. Når ansvarsplaceringen ikke er specifik, kræver det en åben kommunikation mellem parterne samt evaluering af governance-konstellationens resultater, dvs. realisering af projekter, for at udviklingsforsøget sikres legitimitet (Rhodes 1997, p. 21). Samtidig kan forsøg på at tydeliggøre ansvarsplaceringen, f.eks. via regler og struktur, på samarbejdet generere ineffektivitet i realiseringen af de fælles projekter, da det skifter fokus fra realisering af indhold til organisering af rammer. Kvarterløft-organisationen er ikke tilrettelagt på egennytteorienteret interessevaretagelse, men på at parterne puljer fælles ressourcer og søger kompromiset og ikke strider om regler og rammer. Organiseringen af kvarterløft handler derfor om at tilvejebringe et sæt fælles spilleregler der giver tilstrækkeligt spillerum til, at parterne vil spille med og investere tillid i alliancen mellem kommune og kvarter.

Etablering af konsensus i de fire områder

Sammenligner man de fire områder, er det værd at bemærke vigtigheden af at etablere en nogenlunde fast struktur for samarbejdet, hvis man skal have held med at håndtere konflikter.

Der var på forhånd ikke fora i *Holmbladsgadekvarteret* i København der gjorde krav på at repræsentere området, og som derfor kunne hævde sig i forhold til Københavns Kommune omkring organiseringen af kvarterløft. Derfor havde Københavns Kommunes Borgerrepræsentation indledningsvist skitseret en organisationsmodel baseret på en styregruppe med kommunens embedsmænd. Men dette udkast blev afvist af Sundby Lokalråd, som indgik i en tværpolitisk liste for herefter at foreslå en ny struktur for kvarterløftorganisationen. Det nye forslag blev herefter vedtaget med en fordeling, der gav de lokale repræsentanter 12 mandater og kommunens embedsmænd 8 mandater i en styregruppe. Der blev således tidligt i forløbet etableret en styregruppe, der re-

præsenterede både kommunens fagforvaltninger og forskellige interessenter i kvarteret. Med dette flertal kunne kvarterets repræsentanter øve afgørende indflydelse på kvarterløftprocessen. Organiseringen af kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret er herefter foregået som en partnerskabmodel, hvor repræsentanter for den kommunale forvaltning sidder med på alle niveauer i kvarterløftorganisationen, hvor de samarbejder med de lokale repræsentanter. Konsensus er således baseret på forhandling og samarbejde mellem forvaltning og kvarterets parter på alle niveauer i Holmbladsgadekvarterets kvarterløft.

I *Avedøre Stationsby* i Hvidovre Kommune, der er organiseret og styret inden for rammerne af det almene beboerdemokrati, valgte kommunen at tage en konflikt med afdelingsbestyrelserne og invitere aktive beboere med i et alternativt forum af arbejdende borgergrupper. Strategien skabte en vis røre og skubbede muligvis til en utilfredshed med kommunens udspil til et nyt kulturhus i området. Alligevel lykkedes strategien, og der blev etableret projektgrupper uden for afdelingsbestyrelsernes direkte kontrol. Man havde således en konkret netværksstyring, der ikke som udgangspunkt accepterede den eksisterende magtkonstellation i området, og der blev etableret en ny konsensus, hvorefter afdelingsbestyrelserne indgik som parter på lige fod med andre interessenter. Kommunen har således formået at skabe en konsensus, der bragte nye parter ind i kommunens tidligere samarbejdsrelation med området.

I *Aalborg Øst* var der som udgangspunkt ikke enighed om forvaltningens strategi i forhold til organiseringen af processen. Konflikten mellem deltagerne i Samordningsgruppen skabte en afstand mellem parterne, der blokerede for et bredt samarbejde, og kommunen valgte at forankre den videre kvarterløftproces i Teknisk Forvaltning. Der blev derfor aldrig etableret en holdbar konsensus at bygge kvarterløft på, da de lokale netværk ikke ville gå på kompromis i en konflikt i den indledende fase, og resultatet blev, at der ikke kunne etableres en alliance mellem kvarter og kommune. Konflikten førte til en 'tilbagetrækning', da uenigheder omkring den formelle organisation for kvarterløft ikke kunne bilægges uden et politisk kompromis i forhold til lokalområdet som kommunen ikke var indstillet på fra starten. Derfor gik man over til en model for kvarterløft styret fra Teknisk Forvaltning, der ikke behøver at bygge på konsensus men i høj grad fungerer på det kommunale systems præmisser som i modellen for det repræsentative demokrati. Forvaltningen trak sig således ud af samarbejdet med kvarterets parter for i stedet at satse på borgerinddragelse via enkeltprojekter forankret i de respektive fagforvaltninger.

I *Tøjhushavekvarteret* i Randers er konsensus baseret på en forhandlet enighed om spillereglerne for kvarterløftprocessen, således at beboerne skal afklare uenigheder indbyrdes i deres eget beboerorgan Kvartellet og henvende sig direkte til samarbejdspartnerne i kvarterløftsekretariatet. Der er således etableret en slags konsensusbaseret borgfred, der fastholder de potentielle konflikter og politiske stridigheder inden for rammerne af en forhandlet organisation for kvarterløft. Dermed har man samtidig opnået, at der blev etableret en politisk aktør med Kvartellet, og som det eneste område har man derfor et rent borgerstyret niveau i partnerskabet, der fungerer som forhandlingspart i alliancen.

Erfaringerne fra områderne viser således tydeligt, at etableringen af en 'borgfred' mellem de involverede parter nemmere kommer i stand, hvis borgerne accepterer den præmis, at samarbejdet ikke er første skridt i retning af et bydelsråd eller en anden form for formel politisk decentralisering, hvis der i kommunen er et politisk flertal imod en sådan udvikling. Desuden viser erfaringerne, hvordan netværksstyring kan gennemtvinge konsensus på en instrumentel facon, hvor dialogen om form og spilleregler tilsidesættes med henvisning til, at det handler om at realisere kvarterløftprojektet.

Konsensusstyring og vetoret

Konsensusstyring er forbundet med muligheden for at nedlægge veto. Parterne arbejder efter at forhandle en konsensus på plads, men er bundet af at ingen autoritativt kan trumfe egne interesser igennem, så derfor har hver part i princippet mulighed for at nedlægge veto. Konsensusstyring handler således om at

styre fri af situationer der kan få en part til at nedlægge veto, ikke som en ret der er indskrevet i de formelle rammer for kvarterløft, men som en praktisk følge af at kvarterløft er baseret på et samarbejde mellem forskellige parter i et netværk. Hver part kan således nedlægge veto over for tiltag der på afgørende vis går imod deres interesser i samarbejdet.

I enkelte tilfælde har kommunen truet med at nedlægge veto over for samarbejdet og opløse kvarterløftorganisationen helt. Denne form for veto er blevet anvendt i kvarterløft i både Tøjhushavekvarteret i Randers og Aalborg Øst. I Tøjhushavekvarteret afstedkom en konflikt mellem kvarterløftsekretariat og beboerforeningen i kvarteret, at kommunen, repræsenteret ved kommunaldirektøren, indkaldte til borgermøde med kvarterets beboere og fortalte, at hele kvarterløftprojektet stod på spil såfremt man ikke fandt en løsning på konflikten inden for rammerne af den kvarterplan, der var stridens æble. Truslen betød, at kvarterets parter besindede sig på at fortsætte kvarterløft inden for de udstukne rammer. I Aalborg Øst gik kommunen derimod et skridt videre, idet man ikke kunne finde en løsning på de konflikter, der umuliggjorde et samarbejde. Kommunen nedlagde veto over for den kvarterløftorganisation, man i første omgang havde etableret, og uden at konsultere de tidligere samarbejdsparter i kvarteret etablerede man en ny organisation, hvor kommunen i højere grad kunne styre kvarterløft og ikke var afhængig af at opnå konsensus mellem de stridende parter. Disse to eksempler illustrerer, hvordan kommunen som ansvarlig for kvarterløft kan annullere kvarterløft på de betingelser, som parterne i første omgang har forhandlet på plads og i sidste instans selv definerer rammerne for kvarterløft-organisationen.

En anden form for veto som går den modsatte vej i relationen mellem kommune og kvarter er illustreret ved sagen om etableringen af et medborgerhus, "Pyramiden" i Avedøre Stationsby i Hvidovre. I dette tilfælde var det beboerne i kvarteret, der sagde fra overfor et projekt som var initieret fra borgmesterens side. Beboerne ønskede ikke en 'pyramide' og indgik i forhandlinger med kommunen, men nedlagde senere veto mod at deltage i et sådant projekt, hvorefter projektforslaget blev trukket tilbage. Konsensusstyring handler om at have konsensus om en idé mellem alle parter og bruge de forhandlingsfora, der er etableret. I modsat fald risikerer man, at der nedlægges veto såfremt en part mener, at væsentlige interesser trædes under fode. Borgerne i kvarterløft kan nedlægge veto over for et projekt foreslået af kommunen, idet kvarterløft etablerer en partnerskabsrelation, der kræver opbakning fra alle parter. Konsensusformen er sårbar over for mindretal, der går imod fælles projekter, i Holmbladsgadekvarteret i København måtte et projekt i Polensgade (grøn gade, åbne pladser, områder for leg og trafiksanering) bilægges, selv om der var fundet finansiering, fordi en lille gruppe beboere ikke ville være med.

Eksemplerne peger på vetorettens centrale rolle i konsensusstyringen, i nogle tilfælde bruges et veto til at sikre konsensus og videre fremdrift i kvarterløftprocessen, i andre tilfælde betyder det, at projekter må opgives, da ingen af parterne ser sig i stand til at etablere enighed om et fælles projekt. Man kan formulere det sådan, at konsensusformen kontinuerligt tvinger parterne til at indgå i dialog og tage hinanden i ed som forudsætning for at skabe effektive rammer for projektrealisering.

Konsensusstyring er magtudøvelse

Man kan opfatte konsensus som en tvingende form, der puljer magten i et forum. Når parterne i et etableret forum opnår enighed, kan de få deres sager igennem kommunens sagsbehandlingssystem. Til gengæld kan uenighed om et projekt mellem de implicerede parter betyde, at et projekt må opgives, hvis forvaltningen ikke formår at mægle. Hermed illustreres den negative side ved konsensusmodellen. Ved at lægge initiativet ud til borgerne kan forvaltningen eller kvarterløftsekretariatet ikke skære igennem, men må i høj grad besinde sig på, at aktørerne i kvarterne agerer hensigtsmæssigt i forhold til at gennemføre projekterne. Kvarterløftsekretariatet kan kun forsøge at få beboerne til at samarbejde, de kan ikke tage side i en eventuel konflikt mellem kvarterets par-

ter. Rammerne for konsensusmodellen kan derfor opfattes som en magtbase for indflydelse og interessevaretagelse på kvarterets vegne i forhold til at få sager igennem det kommunale sagsbehandlingsystem.

Der er ikke tale om en normativ og idealistisk ide om konsensuspraksis, men om en instrumentel samling af ressourcer og interesser. Magtrelationen mellem kommune og kvarterløft kan derfor også gennemtvinge en konsensus på en instrumentel facon, hvor en dialog om formen og om spilleregler kan stoppes med henvisning til, at det handler om at realisere projektet.

Det at søge kompromiser som organiseringsformen for kvarterløft hænger som nævnt sammen med, at succeskriteriet er projektrealisering. Der er ikke plads til, at modellen udvikler sig via konflikthåndtering og magtkampe, da kvarterløft baseres på et positivt samarbejde mellem kvarterløftsekretariat, forvaltninger og borgere. Der er ikke lagt nogen formelle kompetencer uden for forvaltningen, så i kvarterløft kan man ikke på samme måde som f.eks. i Bydelsforsøgene håndtere en magtkamp om strukturer, uden at organiseringen risikerer at skulle genforhandles eller blive helt opløst. Fordi konsensusmodellen ikke kan håndtere åbenlyse konflikter, vil der være en tendens til at kvæle konflikter i starten eller styre uden om projekter med konfliktpotentiale.

Ethvert netværk inddrager nogle aktører og ekskluderer derved samtidig andre potentielle aktører, og konsensusstyringen fungerer i princippet på samme måde ved at etablere en konsensus der ekskluderer andre mulige parter fra samarbejdet, selv om der på baggrund af interviewene i undersøgelsen ikke er meget belæg for denne opfattelse af kvarterløftprocesserne i de fire caseområder (interviewene er foretaget med personer der aktivt deltager i arbejdet).

Det er frivilligt at deltage i kvarterløft for kvarterets parter, men der ligger et tvangselement i at skulle opnå konsensus. For at parterne i kvarterløft kan få godkendt deres projekter på politisk niveau må forvaltningen og kvarterets parter være enige om projekterne, da kvarterløft-organiseringen ikke tillader uenighed på dette niveau i processen. Det er således i høj grad konsensusstyringen som tvingende ramme, der gør, at partnerskabet må søge kompromis for at få forslag igennem – det er ikke fordi, de er enige, de opnår konsensus, men de må være enige om, at de skal opnå konsensus. Parterne har indset, at for at få forslag igennem kommunens sagsbehandlingssystem må de acceptere, at konsensus i kvarterløftregi er eneste måde, hvormed de kunne få deres sager igennem.

Konflikthåndtering og kreative spændinger

Konsensusmodellens fokus på kompromis og samarbejde i kvarterløftorganiseringen kan virke hæmmende for en læringsproces for parterne i samarbejdet, konflikter behøver ikke umuliggøre et samarbejde, de kan fremstå som kreative spændinger, der kan give parterne nye brugbare erfaringer (Jessop 1998b, 13pp.), og problemet opstår, når konflikter blokerer for samarbejdet i konsensusmodellen. Opretholdelsen af konsensus eller den vedvarende fokusering på at opnå konsensus kan således også betegnes som kvarterløftorganiseringens akilleshæl, da der ikke er sektorovergribende institutioner inddraget eller oprettet i forbindelse med kvarterløft, der som en udefrakommende uvildig instans kan skære igennem i eventuelle konflikter over for både kvarter og kommune.

Typisk er det en læreproces, når konflikter sætter en ny dagsorden for samarbejdet, der nødvendiggør omstrukturering af organisationen før kvarterløftprocessen igen kan koncentrerer om projektrealisering. På den ene side betyder konflikten og dens efterfølgende bilæggelse, at der skabes en ny konsensus for partnerskabet, og at man så at sige får 'renset luften' for blokerende forestillinger om egne roller og intentioner med kvarterløft. På den anden side ligger der et element af tvang i den form for konsensus, da konsensus er forudsætning for at kvarterløftprocessen fører til realisering af projekterne.

Alliancer i kvarterløft

I antologien *Urban Problems and Community Development* (Ferguson & Dickens (ed.) 1999) sammenfatter Ronald Ferguson alliancetemaet som et centralt perspektiv på de amerikanske erfaringer med bypolitik og lokalsamfundsudvikling igennem de sidste 30 år (Ferguson 1999, p. 589-604). Ferguson definerer alliancer som grupper (teams), der arbejder sammen om et eller flere projekter. I Fergusons terminologi er et netværk en samling af potentielle samarbejdspartner (team members), hvor netværkets indhold gives af medlemmernes bekendtskaber, viden og ressourcer. Et netværk er ikke en alliance, da alliancer forudsætter et fælles projekt, mens netværk kan være passive og have aktører, der ikke samarbejder (er i alliance).

Vi mener, at skelnen mellem netværk og alliancer er frugtbar, og at de fire casestudier kan læses som processer, der netop handler om alliancedannelse både internt i forvaltningen omkring fælles tværfaglige projekter, og mellem forvaltning og lokalområde i de forskellige typer af samarbejdsfora, der udvikles i kvarterløftregi.

Projekter er de spil, som samarbejdsgrupperne 'spiller'- nogle gange i konkurrence med andre samarbejdsgruppers projekter og nogle gange uden modstandere. De fleste lokalsamfund vil have en eller flere alliancer, der arbejder med et eller flere projekter. Alliancer vil ofte have helt eller delvist personsammenfald i forhold til de enkelte projekter. I udviklingen af alliancen opnås der kendskab til de emner, der adresseres, og parterne lærer hinanden bedre at kende og skaber derigennem en fælles viden, de kan trække på. Så uanset om den viden, der skabes, er relevant eller ej, er det på baggrund heraf, at alliancen træffer beslutninger, der senere afgør dens succes (Ferguson 1999, p. 591). I etableringen af et fælles grundlag for projektet er spørgsmålet om tillid i alliancen afgørende. Tillid kan beskrives som en form for *social kapital*: jo mere tillid (social kapital), der eksisterer og udvikles i et kvarters netværk, desto lettere vil det være at skabe alliancer omkring mulige projekter (Ferguson 1999, p. 594).

Trin 5:
Alliancens succes, og den historisk bekræftede tillid parterne imellem, skaber forudsætningerne for, at de fortsætter samarbejdet i andre sammenhænge. Nye projekter eller alliancer kan opstå på baggrund af de udviklede kompetencer og samarbejds mønstre på dette trin.
Trin 4:
På baggrund af erfaringsbaseret tillid overvinder parterne forhold, der truer med at bremse processen, og arbejder i fællesskab mod at realisere alliancens mål. Magtrelationerne er relativt stabile, og hvis de ændrer sig, sker det uden, at alliancen afgørende destabiliseres.
Trin 3:
Tilliden udvikles i det omfang, der skabes fælles forståelser af indhold og fremgangsmåde i projektet i takt med, at implementeringen af projekter begynder. På dette trin er magtrelationer mindre konfliktskabende end på forudgående trin. Det væsentlige spørgsmål er, hvorvidt parterne reelt involverer sig og bakker op om det fælles grundlag for alliancen. Der er mange og ofte modsatte hensyn på spil og et væsentligt succeskriterium i denne fase er, om parterne kan håndtere den potentielle ambivalens i samarbejdet.
Trin 2:
Tillid mellem deltagere udvikles/afvikles i gensidig vurdering af motiver, kompetencer, troværdighed og kollegialitet. På dette stadie opstår der typisk uenighed mht. magt, kompetencer og dagsorden ('turf-fights'), og processen drejer sig her om etablering af kompromis (konsensus) eller konflikt og måske exit af alliancen.
Trin 1:
Initiativtagere opsøger og etablerer tilstrækkelig interesse og tillid hos potentielle partnere i projektet som forudsætning for, at processen kommer i gang. På dette stadie er det et spørgsmål om grundlæggende tillid versus mistillid: lykkes det at mødes omkring et projekt eller er mistilliden for stor?

Figur 2. Tillidsstigen - niveauer og opgaver i alliancedannelser.

Ferguson, Ronald F. 1999: "Conclusion: Social Science Research, Urban Problems, and Community Development Alliances" in Ferguson, Ronald F. & Dickens, William T. (ed.) 1999: *Urban Problems and Community Development*. Washington D.C.: Brookings Institute Press, p. 593.

I figur 2 beskriver Ferguson, hvordan alliancedannelser kan opfattes i lyset af spørgsmålet om tillid, der hele tiden skal etableres på forskellige trin af alliansens udvikling:

Partnerskaber, netværk og alliancer

Der er mange forskellige definitioner på begreberne partnerskab, netværk og alliance. Holder man fast i Fergusons formuleringer, og i hans beskrivelse af en alliance som en proces, hvor en eller flere parter prøver at mobilisere andre til at realisere et projekt, løse et problem eller udnytte en mulighed (Ferguson 1999, p. 594), kan man anskue relationen mellem de tre begreber således: Partnerskaberne mellem kommune, kvarterløftsekretariater og kvarterets aktører udgør en formel ramme inden for hvilken forskellige offentlige og private netværk kan aktiveres i dannelsen af alliancer for at realisere kvarterløftprojektet. Arbejdet med at udvikle og formalisere samarbejdsrelationerne inden for rammerne af partnerskabet kan siges at bevæge sig imellem de forskellige trin på tillidsstigen, efterhånden som processen udvikles.

I *Holmbladsgadekvarteret* i København forhandlede man sig frem til en fast form på samarbejdet fra starten, og som partnerskabet har udviklet sig, er det indtil videre udtryk for en stabil alliance mellem parterne i kvarterløfts lokale styregruppe. Parterne i kvarterløftprojektet har derimod haft vanskeligere ved at etablere en alliance mellem kvarterets lokale aktører og forvaltningen. Alliancedannelsen kan siges at være forløbet fremadskridende for på nuværende tidspunkt at foregå på trin fire, uden at der undervejs er opstået konflikter, der har bragt processen til ophør eller tilbage på et lavere trin.

I *Avedøre Stationsby* i Hvidovre Kommune bar processen i starten præg af konflikter på trin et og til dels trin to som følge af kommunens strategi med at etablere en alliance med aktive borgere uden om de etablerede strukturer i Stationsbyen. For nuværende har man lagt konflikter bag sig og alliancedannelsen kan siges at befinde sig på trin fire med stabile samarbejdsrelationer med alle parter i Stationsbyen – både nye og gamle.

I *Aalborg Øst* blev der fra starten i forløbet konstateret en gensidig mistillid parterne imellem, og processen vekslede mellem trin et og to for at ende på trin et idet parterne ikke kunne nå til enighed om kvarterløftprojektets indhold og organisation. Kvarterløft foregår derfor uden en alliance mellem kvarterets aktører og forvaltningen, men som et samarbejde mellem de forskellige fagforvaltninger der på de enkelte projekter i kvarterløft kan trække på netværk i området.

I *Tøjhushavekvarteret* i Randers kunne forvaltningen fra starten trække på en række netværk i kvarteret. Samarbejdsrelationerne første således til, at man stod for at skulle begynde implementeringen af projekter som på trin 3. Men forskellige konflikter mellem partnerne omkring organisation, kompetencer og repræsentativitet førte til, at processen på et tidspunkt stod stille som en forhandlingsproces på trin to, indtil der var etableret et gensidigt tillidsniveau, der kunne bringe processen videre. Efterfølgende er alliancedannelsen nået til trin fire, og man arbejder mod at realisere en række projekter.

Paradokset i kvarterløftprogrammets top-down styrede bottom-up-intention kan illustreres i relation til Fergusons beskrivelse af en alliance: Med de rammer, der ligger for kvarterløft, må parterne indgå i et partnerskab, som fra starten er bundet instrumentelt til en række kriterier om borgerinddragelse, helhedsorientering, projektrealisering m.m., som kvarterløft skal opfylde. Alliancen er således ikke skabt ved en forudgående enighed om et projekt på egne præmisser, hvorfor der ikke er givet tillid og konsensus om spilleregler fra starten som i et selvbestaltet netværk. Samarbejdet skal som udgangspunkt baseres på frivillighed, og tillidsskabelse bliver derfor til et projekt i sig selv som forudsætning for, at processen lykkes.

Demokrati og legitimitet

To gennemgående succeskriterier fremhæves i de fleste interviews: Kvarterløft er en succes, hvis borgernes forslag til projekter realiseres, og hvis indsatsen er baseret på deres aktive deltagelse. Alle andre hensyn er sekundære i forhold hertil. Men en vurdering af kvarterløftprocessens legitimitet skal først og fremmest baseres på et *instrumentelt kriterium*, nemlig niveauet for projektrealisering i områderne, da borgerdeltagelse er midlet til at gennemføre kvarterløft som projekt.

I forlængelse af dette synspunkt argumenteres der for et *proceskriterium*: legitimiteten kan bedømmes på graden af accept og konsensus. De aktive borgeres beslutninger er legitime, fordi de ikke-aktive kunne være mødt op, da alle har fået et tilbud om indflydelse på beslutningsprocessen. Det er derfor vigtigt, at de etablerede beslutningsfora er åbne for deltagelse, og i det omfang, der er offentlig debat af kvarterløft, er det op til de utilfredse borgere at møde op og lufte deres kritik, hvis de vil have indflydelse. Legitimiteten i kvarterløft skal med andre ord vurderes i forhold til fordele og ulemper ved 'de aktives demokrati': Det er op til borgerne selv at deltage og tage imod invitationen til at være aktive, samtidig med at man ikke kan legitimere beslutninger taget hen over hovedet på utilfredse borgere, da ingen besidder mandat hertil.

Konsensusmodellen er med andre ord det grundlæggende organiseringsprincip, der forbinder de aktives demokrati med en legitimering af processen. I flere af områderne berører man også det forhold, at 'korporatismens jernhandske' lader sig ane i takt med formaliseringen af netværksrelationerne, og man overvejer om etablerede fora er for lukkede over for nye deltagere (lige som det samme hensyn kan optræde som kommunens argument for at fastholde eller genetablere kontrollen med netværket).

Taget på ordet betyder denne kobling af konsensusmodel og de aktives demokrati, at kvarterløftaktørerne fraskriver sig det repræsentative demokratis mulighed for at handle i det offentlige interesse og den legitimitet, der ligger heri, uanset hvor diffust et begreb offentlighedens interesse måtte være (Loftager 1999, p. 15). Herved opstår der i princippet 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, og den offentlige myndighed har i princippet ikke mulighed for at gennemtvinge sin fortolkning af det offentlige interesse, hvis denne er i modstrid med de aktive borgeres uden at ændre på modellens grundpræmis.

I praksis er der selvfølgelig forskellige fortolkninger af konsensuskravet, og eksemplerne fra de fire områder viser, hvordan det offentlige styringsrationale alligevel gennemføres på forskellige stadier af processen. Samtidig formulerer flere offentligt ansatte et væsentligt aspekt af deres rolle i samarbejdet som en 'nødbremsefunktion'. Via deres deltagelse i netværk, styregrupper m.m. kan de kontrollere, at regler overholdes, at penge bruges efter aftale osv., og flere er på vagt over for hvad de formulerer som gennemførelse af særinteresser.

Kravet om borgerinvolvering og projektrealisering bliver vigtigt, fordi embedsmændene ikke ønsker at konfrontere det formelle system, men er nødt til at agere i forhold til det uden at tage en konflikt om magtbasis og demokrati. Som en leder af et kvarterløftsekretariat påpegede; for overhovedet at få samarbejdet mellem forskellige fagforvaltninger og kvarterets parter til at fungere må man i høj grad agere uden om de formelle regler og strukturer for sagsbehandling i forvaltningen og i stedet lægge vægten på at koordinere processen med at få gennemført projekterne for ikke at havne i konflikter mellem forvaltningerne.

Konsensusmodellen er paradoksal. Den udspringer af en demokratiforståelse, der er baseret på et deltagerdemokratisk rationale, der understreger fordele og ulemper ved de aktives demokrati. Samtidig bruges konsensusperspektivet i kvarterløft som argument for, at kvarterløft ikke skal vurderes som et demokrati-projekt, fordi der som udgangspunkt ikke kan rejses et spørgsmål om demokra-

tisk legitimitet, når processen er baseret på konsensus og kvarterløft ikke handler om demokrati som i bydelsforsøgene, men om instrumentel borgerdeltagelse for at sikre en fælles projektrealisering parterne imellem og et koordineret 'løft' af livskvaliteten i en række kvarterer.

Samtidig kan man argumentere for, at alliancedannelserne i kvarterløft trækker i en udemokratisk retning. De bidrager til at skabe uigennemsigtige beslutningsgange ved at fordele beslutningskompetencen på mange hænder, og offentlighedens indsigt i og kontrol med forvaltningens dispositioner vanskeliggøres i en model, hvor det ideelt set alene påhviler embedsmændene 'at trække i nødbremsen'. I det omfang det faktisk lykkes at skabe effektive alliancer mellem forvaltning og borgere, etablerer man samtidig ikke-repræsentative beslutningsfora med stor indflydelse. Kvarterløftprocessen kan derfor siges at udtrykke en ambivalent tendens i udviklingen af den danske kommunale forvaltningskultur. På grund af de mere komplekse organiserings- og beslutningsprocesser tenderer forvaltningen til at lukke sig om sig selv i forhold til det politiske niveau og den brede offentlighed, samtidig med at den åbner sig for en dialog med borgerne i længerevarende og gensidigt forpligtende samarbejdsrelationer.

Afsluttende bemærkninger

Kvarterløft er, som andre offentlige styringstiltag og programmer, født med en række styringsmæssige paradokser og udfordringer. Det er en udfordring at koble helhedsorientering, partnerskaber og borgerdeltagelse i en effektiv realisering af projekter og tiltag i kvarterløftområderne, og konsensusdannelse er som organiserings- og styringsprincip på flere måder et oplagt svar på denne udfordring:

1. Når der er lokal enighed, kan der ikke (umiddelbart) rejses kritik af processens legitimitet, og dilemmaerne omkring kontrol og ansvar knyttet til forvaltningens deltagelse nedtones i det omfang, processens indhold defineres af de aktive borgeres accept. Den formelle ansvars- og kompetencefordeling refererer således til det kommunale systems beslutningshierarki, men reelt sker der en forhandling af både ansvarsfordeling og fælles spilleregler for kvarterløft.
2. Konsensus udtrykker ånden i partnerskabstanken. Parterne kan fra hvert deres udgangspunkt bidrage positivt til udviklingen af fælles resultater så længe samarbejdet er baseret på frivillighed og enighed, og de kan trække sig fra samarbejdet (nedlægge veto) hvis de oplever at de fælles aktiviteter strider imod egne interesser. Partnerskabet som alliance er nødvendig for at realisere projekterne, der er ingen sektorovergribende myndighed, der autoritativt kan træffe afgørelser eller implementere projekter på egen hånd, og konsensustvangen i partnerskaberne kan således både fremme fælles forståelser og udnyttelse af ressourcer og samtidig lægge låg på eventuelle kreative spændinger i samarbejdet.
3. Kvarterløft er tænkt som et bottom-up projekt, og borgerdeltagelsen som er et væsentligt succékriterium tager form, når det formelle partnerskab udvikler sig til en reel alliance. For at give substans til idealet om borgerdeltagelse er styringen af kvarterløft tiltænkt at skulle foregå via kvarterets lokale repræsentanter, som indgår i et partnerskab med de kommunale repræsentanter. Der er således styringsrelationer i kvarterløft, der både tager udgangspunkt i en top-down- og bottom-up styring set fra kvarterløftsekretariaternes perspektiv, når organiseringen af partnerskabet tager form. Når partnerskabet udvikles fra at være en formel ramme til et egentligt samarbejde, er det typisk, fordi der etableres tværgående alliancer baseret på enighed og tillid i de fora, hvor man mødes. Alliancedannelsen er dermed konsensusstyringens konkrete udtryk i den løbende afvejning af de to styringsimperativer, en proces hvor borgere og offentligt ansatte både trækker på og tager eget bagland i ed, når de indgår i samarbejdet.

4. Etableres og fastholdes enigheden som grundlag for alliance-dannelser både horisontalt og vertikalt mellem lokale og kommunale aktører, er der skabt en væsentlig platform for arbejdet med kvarterløftet. Udvikling og vedligeholdelse af handlekraftige alliancer er en forudsætning for en omfattende kvarteromdannelse baseret på frivillighed og et bredt privat-offentligt samarbejde.
5. Roller og rutiner i den kommunale forvaltning udfordres når embedsmænd indgår i partnerskaber med borgere i lokalområdet. Typisk er der en tendens til at embedsmændenes deltagelse politiseres, samtidig med at forvaltningens interne rutiner og prioriteringer i et vist omfang kolliderer med de lokale krav og autonomibestræbelser.
6. I de fire områder i undersøgelsen er der forskel på graden af involvering af det politiske niveau. I Hvidovre er der f.eks. en høj grad af politisk deltagelse, mens politikerne er mindre synlige i Københavns Kommune. Politisk opbakning og opmærksomhed omkring kvarterløft vil alt andet lige styrke processen, og løbende hjælpe forvaltningen til at afklare rammerne for kommunens deltagelse. Samtidig kan man ikke sætte lighedstegn mellem synlighed og opbakning. I Holmbladsgade-projektet vurderer man f.eks., at politikernes relativt tilbagetrukne rolle skaber plads til den lokale borgerindflydelse.
7. Kvarterløftprocessen opfattes som ekstern i forhold til de berørte forvaltninger, og ikke som en strategisk mulighed for at udvikle nye styringsrelationer og interne arbejdsgange gearret til at håndtere intentionerne i kvarterløft. Alligevel er der løbende foregået en tilpasning i retning af mere helhedsorienterede og tværfaglige arbejdsrutiner, og kvarterløft har således skubbet til en eksisterende udviklingstrend i de kommunale forvaltninger. De privat-offentlige partnerskaber i kvarterløft har således fokus på kvarteret, men i kraft af samarbejdet motiveres kommunerne automatisk til også at kigge indad og vurdere egne rutiner i lyset af input fra de eksterne samarbejdspartner i partnerskabet.
8. Udviklingen af alliancer mellem kommune og aktører i lokalområdet eksponerer spændingen mellem repræsentative og deltagerdemokratiske principper for organiseringen af forholdet mellem det offentlige og borgerne. De nye partnerskaber medfører en risiko for relativt lukkede beslutningsprocesser, samtidig med at de skaber forudsætningen for en længerevarende mobilisering og udvikling af lokalområdet. Et centralt styringsdilemma i kvarterløft er således behovet for på den ene side at styrke og integrere samarbejdet med de involverede parter, og på den anden side at holde samarbejdet åbent for tilgang af nye aktører, der er interesserede i kvarterløft.

Københavns Kommune.

Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen

Til forskel fra de andre kommuner med et kvarterløftområde er der tre kvarterløftområder i Københavns Kommune, hvor Holmbladsgadekvarteret er et af dem. Denne case adskiller sig derfor fra de tre andre cases i rapporten, fordi beskrivelsen af organiseringen af kvarterløft indeholder flere niveauer i Holmbladsgadekvarterets kvarterløft, idet Holmbladsgadekvarteret indgår i en organisationsstruktur, der inkluderer både et kommunalt og et lokalt kvarterløftsekretariat.

Efter en gennemgang af den overordnede organisering af kvarterløft i Københavns Kommune fokuserer vi på Holmbladsgadekvarterets kvarterløft, herunder sættes der specielt fokus på organiseringen af byfornyelse under kvarterløft. Herefter belyses kvarterløftprocessen via erfaringer fra det kommunale niveau i form af Vej & Park-afdelingen i Bygge- og Teknikforvaltningen. Denne afdeling er valgt, fordi den står for anlægsarbejder – en væsentlig del af Holmbladsgadekvarterets kvarterløft. Afslutningsvis berører vi de erfaringer, som Københavns Kommunes kvarterløftsekretariat har gjort med organiseringen af kvarterløft.

Organiseringen af kvarterløft i Københavns Kommune

Indtil 1.1.1998 var Københavns Kommune opbygget efter en magistratsstruktur, der indebar, at de overordnede kommunale opgaver varetoges af den samlede magistrat og af Overborgmesterens afdeling. Øvrige opgaver hørte under de enkelte fagforvaltninger med hver deres borgmester som øverste myndighed. Skiftet af styreform fra magistrats- til udvalgsstyre har betydet, at det nu formelt er et fagligt politisk udvalg, der træffer afgørelser inden for den enkelte fagforvaltning. Overordnede opgaver varetages i dag af Økonomiforvaltningen, der hører under Økonomiudvalget med Overborgmesteren som formand.

Skiftet i styreform har betydet, at flere afgørelser træffes af de faglige udvalg og dermed i et mere fagspecifikt miljø. Dermed har man forsøgt at modvirke lange beslutningsgange og nedsætte sagsbehandlingstiden, idet mange af de diskussioner, der tidligere skulle på dagsordenen i magistraten nu kan afgøres i de faglige udvalg:

"En sådan ændring indebærer, at de faste udvalg tillægges egentlig beslutningskompetence. Dette kan medvirke til en forenklet kommunal sagsgang og beslutningsproces" (Københavns Kommune 1998a, p. 20).

Allerede fra begyndelsen af forsøgsperioden blev kvarterløft placeret højt i Københavns Kommunes politiske og administrative system, idet forsøget var en del af kommuneplanlægningen, der hørte under Overborgmesterens afdeling. Efter omstruktureringen hører kvarterløft under Økonomiforvaltningens resort i Udviklingsafdelingen, som tager sig af kommuneplanlægning samt en række udviklingsopgaver, heriblandt forsøg med bydelsråd (Københavns Kommune 1998b, p. 10).

Kvarterløftforsøg i Københavns Kommune

I Københavns Kommune deltager tre bydele i kvarterløftforsøget: 'Femkanten' i Nordvestkvarteret, Holmbladsgadekvarteret på Amager og Kgs. Enghave. På kommunalt niveau fungerer Økonomiudvalget som styregruppe for det samlede kvarterløft, og der er tillige nedsat en følgegruppe, som:

"har til opgave at sikre, at alle dele af det kommunale apparat prioriterer kvarterløftprojekterne og medvirker til en succesfuld gennemførelse af dem" (Københavns Kommune 1998c, p. 1).

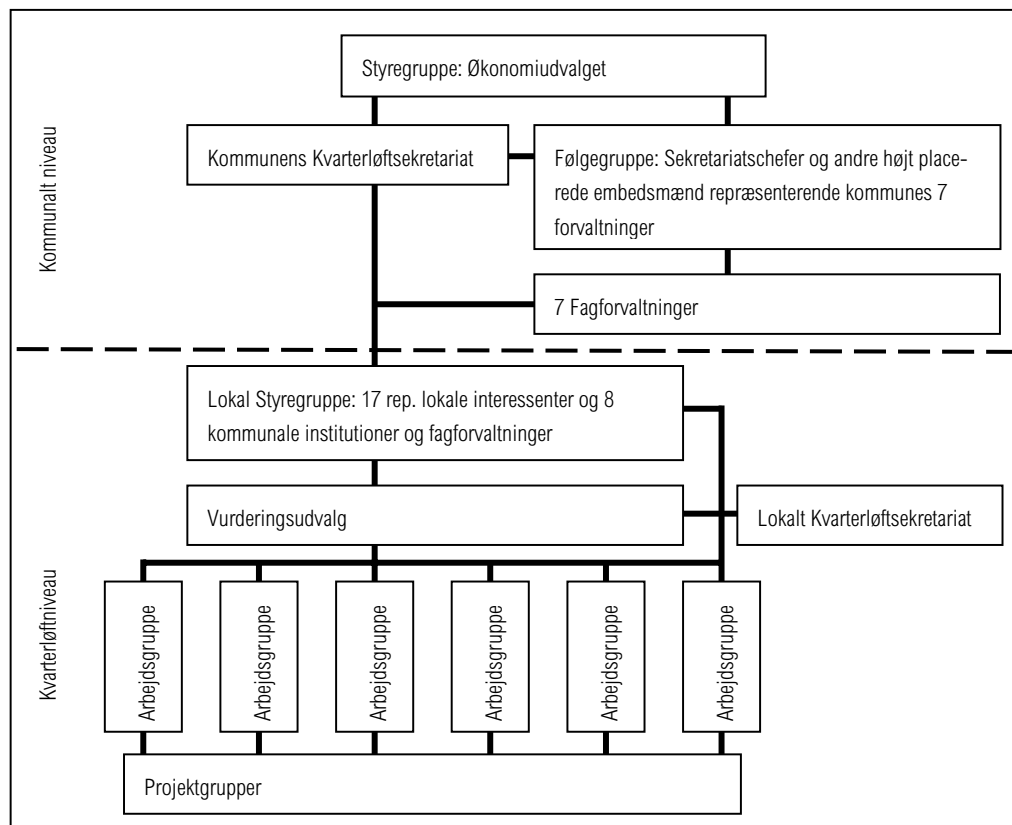
Den Centrale Styregruppe for kvarterløft er sammensat af forvaltningschefer, overborgmesteren og udvalgsborgmestre. Herudover er der etableret et centralt og tre lokale kvarterløftsekretariater. Det centrale sekretariat har til huse på Københavns Rådhus og skal koordinere den samlede københavnske kvarterløftsindsats og fungere som kontakttled mellem den kommunale forvaltning og de enkelte kvarterløftområder. De lokale kvarterløftsekretariater er placeret i hvert af kvarterløftområderne og fungerer som projektsekretariater, der koordinerer kvarterløft i området og varetager kontakten mellem lokale aktører og Københavns Kommune. Der er tilknyttet en styregruppe for hvert af de lokale kvarterløftsekretariater, som overvejende består af lokale repræsentanter.

Holmbladsgadekvarteret: Partnerskabsmodellen

Inden kvarterløftprogrammet gik i gang i Holmbladsgadekvarteret forhandlede Københavns Kommunes centrale kvarterløftsekretariat og forskellige lokale interesser sig til enighed om den lokale styregruppes sammensætning. I starten bestod styregruppen af 12 repræsentanter for organisationer og interessegrupper i lokalområdet og 8 fra Københavns Kommune. Senere er gruppen blevet udvidet med repræsentanter fra rækken af arbejdsgrupper under kvarterløft. Organisationen fungerer således, at den lokale styregruppe er tiltænkt rollen som den dynamo, der driver kvarterløftprojektet fremad. Før arbejdsgruppernes nedsættelse og den begyndende realisering af projekter var det således styregruppen, der nedsatte de nuværende arbejdsgrupper. Disse arbejdsgrupper har efterfølgende nedsat projektgrupper, der arbejder med de konkrete projekter.

På alle niveauer i kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret er der repræsentanter fra både den kommunale forvaltning, kommunens institutioner og kvarterets interessenter. Det er denne sammensætning af aktører, der får projektlederen (lederen af det lokale kvarterløftsekretariat) til at betegne organisationen som en partnerskabsmodel. I kraft af partnerskabet er der skabt en mulighed for samarbejde og udnyttelse af fælles ressourcer, som gør, at man kan realisere en række projekter til gavn for kvarteret. Parterne i kvarterløft får således tilgodeset en række interesser ved at samarbejde i kvarterløftregi, ud fra den fælles interesse de har i at skabe en sammenhængende kvarterløftproces og realisere en række projekter i henhold til de retningslinjer, man har nedfældet i kvarterplanen.

For en oversigt over de forskellige niveauer i kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret i forhold til den kommunale organisation vises figur 3.



Figur 3. Organisationsmodel for kvarterløft, Holmbladsgadekvarteret, København.

Som figuren giver indtryk af, opereres der med potentielt lange beslutningsveje, såfremt et projektforslag bliver til en sag, der skal igennem kvarterløfts egen lokale organisation og dernæst den kommunale forvaltning, før sagen ender i Økonomiudvalget. Ikke alle sager følger dog denne proces. Mange afgørelser tages på kvarterløftniveau i styregruppen som sidste instans eller i den eller de respektive fagforvaltninger, som projektet refererer til.

Styregruppen: alliancedannelse i partnerskabet

Styregruppen for kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret har været krumtappen for organiseringen af kvarterløftprocessen og i udviklingen af et partnerskab mellem kvarter og kommune. For at få en base i kvarteret og reel institutionel opbakning fra alle parter side var man i starten bevidst om at etablere en lokal organisering med udgangspunkt i Holmbladsgadekvarteret. Projektlederen fortæller:

”Det var vigtigt at rive projektet løs fra rådhuset...I starten blev styregruppemøder holdt inde på rådhuset, og det var ikke et rigtigt lokalt projekt. Man får et indtryk, når man kommer ind i nogle lokaler – lokaler kan udtrykke magt i et foretagende. Derfor var det vigtigt at flytte ud i kvarteret for at få styregruppen ind som de rigtige beslutningstagere” (Projektleder).

Etableringen af den lokale styregruppe flyttede fokus i kvarterløftprocessen væk fra den kommunale organisation og ud i kvarteret. Mange af styregruppens medlemmer bor ikke i Holmbladsgadekvarteret. De er udpeget i kraft af deres institutionelle tilhørsforhold som f.eks. erhvervsdrivende i kvarteret. Alligevel har det vist sig, at partnerskabet fungerer, fordi medlemmerne har udvist et engagement i kvarterløftarbejdet og forståelse for at samarbejde om et fælles projekt. En af svaghederne ved partnerskabet er, at størrelsen (25 personer) på styregruppen vanskeliggør en detaljeret ledelsesfunktion i forhold til kvarterløftsekretariatet. På grund af de mange medlemmer er det også et dårligt forum for lange debatter. Den primære opgave for styregruppen består i at komme med gode ideer og udspil, tage stilling til de sager, der indbringes for gruppen og skabe konsensus parterne imellem. For at beslutte en dagsorden i styregruppen er det væsentligt, at mødedeltagerne er velforberejdede, og at de så vidt

muligt har afstemt deres interesser på forhånd, hvilket i praksis vil sige, at der er opnået en enighed i arbejdsgrupperne.

For at opnå resultater med kvarterløft må de forskellige interessenter søge kompromiset. Der er en tvingende konsensusform i partnerskabet der gør, at konflikter, i hvert fald indtil nu, ikke har manifesteret sig som permanente brudflader, men kun som forbigående problemer. Forudsætningen for, at styregruppen fungerer er, at de lokale netværk har indgået en alliance ved at træde ind i de rammer, som er lagt for partnerskabets udmøntning af projekter. Spillereglerne for kvarterløft er dermed møntet på kompromisskabelse for ikke at blotlægge potentielle brudflader mellem de mange interessenter i kvarterløft. Samtidig er partnerskabet mellem kommune og kvarter i høj grad betinget af et vel-fungerende kvarterløftsekretariat, der har kontakter i den kommunale forvaltning, og som kan fungere som styregruppens egen forvaltningsenhed.

Kvarterløftsekretariat: hybrid mellem kommune og lokalområde

Styregruppen indgår ikke i den konkrete sagsbehandling, og partnerskabets konsensusstyring betyder, at det lokale kvarterløftsekretariat skal sørge for den praktiske tilvejebringelse af grundlaget for denne konsensus som en slags forvaltning af partnerskabet og konsensusdannelsen i tilrettelæggelsen af indstillinger og sager for styregruppen. At partnerskabet tegner til at lykkes er derfor i høj grad betinget af kvarterløftsekretariatets rolle som en hybrid mellem interessevaretagelse for lokalområdet og den kommunale forvaltning.

Projektlederen beskriver, at kvarterløftsekretariatet afspejler den dobbelthed, der er i relationen mellem lokalområde og Københavns Kommune. Dobbelttheden kommer f.eks. til udtryk i projektlederens egen ansættelse som ansat af Økonomiforvaltningen samtidig med, at styregruppen fungerer som projektlederens arbejdsgiver. Dette dobbelte udgangspunkt udtrykker præcis partnerskabstankegangen i kvarterløft, og er det, som gør kvarterløftprocessen spændende ifølge projektlederen, men som også medfører, at partnerskabet skal arbejde med modsatrettede hensyn mellem parterne.

De modsatrettede hensyn i partnerskabet viste sig f.eks. i det indledende arbejde med kvarterplanen, hvor man besluttede at inddrage repræsentanter for arbejdsgrupperne i Styregruppen. I forbindelse med indlemmelsen af de aktive borgere rejstes spørgsmålet om økonomisk ansvarlighed for styregruppen. Man kom frem til, at styregruppemedlemmerne ikke stod til ansvar for kvarterløftprojektets budget. Projektlederen havde som repræsentant for Københavns Kommune ansvaret. Herved befinder projektlederen sig i en dobbeltrolle som kommunens regnskabsansvarlige samtidig med at være sekretær for en instans, der potentielt vil arbejde for at udvide kvarterløfts økonomiske råderum. Dobbelttheden i organiseringen af partnerskabet kommer også til udtryk i det forhold, at der er medarbejdere ansat i Kvarterløftsekretariatet, der samtidig har en lokal forening som arbejdsgiver.

At rammerne udfyldes som intenderet med kvarterplanen for Holmbladsgadekvarterets kvarterløft afhænger derfor også af, at kvarterløftsekretariatet har et godt samarbejde med de kommunale fagforvaltninger. Medarbejdere i kvarterløftsekretariatet beskriver samstemmende, at det er væsentligt at have gode kontaktpersoner i forvaltningen, der kan hjælpe i forbindelse med forespørgsler og problemer. Det praktiske forhåndskendskab til det kommunale system og dets sagsgange er af stor betydning, da det er svært for udenforstående at gennemskue, hvor man skal henvende sig. I det omfang kvarterløftsekretariatets medarbejdere har erfaring fra det kommunale system, kan de ofte forlods vurdere projekters mulighed for at blive gennemført og imødegå skuffede forventninger. Samme rolle har de embedsmænd, som arbejder i de andre af kvarterløfts instanser: projektgruppe, arbejdsgrupper, Vurderingsudvalg eller Styregruppe.

Netværksdannelse i partnerskab

Tillidsrelationer er en bærende del af partnerskabet i Holmbladsgadekvarterets kvarterløft. I kvarterløftsekretariatet har man konstateret en udpræget gensidig-

hed i samarbejdsrelationerne i partnerskabet båret oppe af de mange forskellige parter – både lokale interessenter og forvaltningen. Der er desuden en undertone af 'amagerpatriotisme' blandt kvarterets parter, der f.eks. har vist sig i samarbejde på tværs af det politiske spektrum mellem to repræsentanter for partier i Sundby Lokalråd. Selv om styregruppemedlemmerne skal tage stilling til emner, der ikke er i overensstemmelse med de organisationsinteresser, de repræsenterer, sætter man generelt kvarterløft over egne interesser. Det har f.eks. vist sig ved, at repræsentanten for Amager Erhvervsråd er gået ind i arbejdsgruppen 'Kvartermiljø' og støttet en trafikplan, der begrænsede antallet af parkeringspladser for de handlende. En anden tilkendegivelse af bred opbakning til kvarterløft blandt dets parter har vist sig ved, at de offentligt bekendtgør deres støtte til kvarterløft. F.eks. kritiserede en lokalavis, at kvarterløft ikke tog hensyn til erhvervslivet, hvorefter to medlemmer af styregruppen, som er formænd for detailhandlen og Amager Erhvervsråd, dementerede kritikken.

Den fælles platform i partnerskabet er potentielt sårbar over for 'organisati- onsegoisme' på bekostning af loyalitet over for fælles beslutninger, men som ovenstående passage viser, har der ikke i det hidtidige samarbejde været afgø- rende modsætningsforhold eller konflikter, da loyaliteten over for det fælles projekt har domineret samarbejdet. Men som projektlederen tilføjer, så kan det hænge sammen med, at der indtil nu har været mange midler til stede i projekt- processen, men i den resterende kvarterløftperiode kommer styregruppen til stå over for at skulle foretage flere potentielt konfliktfyldte prioriteringer af indsatsen. Det er således lettere at enes om projekter på et overordnet plan, mens detail- planlægningens prioriteringer potentielt indeholder et større konfliktpotentiale.

Partnerskabet indeholder således en alliance mellem kvarter og kommune, hvor kvarterets repræsentanter danner et netværk, der støtter kvarterløft og puljer deres tillid i partnerskabet. Denne alliance etablerer en stærk position i forhold til samarbejdet med Københavns Kommune. For den uformelle organi- sationsform i alliancen udtrykker, at der sker en uddelegering af beslutnings- kompetence til lokalområdet i kraft af borgerdeltagelse i en selvstændig kvar- terløftorganisation. For erfaringen er, at når der først er etableret konsensus i styregruppen, og man efterfølgende indstiller et projekt til behandling i det kommunale system, så ændres der ikke væsentligt ved projektbeskrivelsen. Opretholdelse af konsensus bliver således partnerskabets vigtigste instrument til at sikre gennemførelse af projekter samtidig med, at det etablerer en magt- position for parterne på kvarterløftniveau til at få gennemført deres projektfors- lag. Kommunen kan derfor siges at opretholde en konsensusstyring, der giver grobund for en potentielt handledygtig lokal alliance for at indfri intentionerne med kvarterløft.

Styregruppen har flere gange bevidst forsøgt at påvirke Københavns Kom- mune. Styregruppen har kontaktet Økonomiudvalget, den centrale styregruppe, i tilfælde, hvor man har ment, at en fagforvaltning ikke har bakket gruppens be- slutning op i praksis. Dette er sket på initiativ fra de lokale aktørers side, uagtet at man derved potentielt sætter forvaltningernes medlemmer af styregruppen i et loyalitets- og beslutningsdilemma (udfyldes nedenfor). Den lokale styregrup- pe har således i flere omgange skrevet til formanden for den centrale styre- gruppe, Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen og givet udtryk for den lokale styregruppes samlede vurdering af processen, selvom fagforvaltningernes re- præsentanter ikke har været medunderskrivere på henvendelsen. Henvendel- serne er sket både for at gøre opmærksom på og understrege positive resulta- ter og for at pege på barrierer for fremdriften i kvarterløftprocessen.

Denne mulighed for kontakt mellem de to styregrupper virker til kvarterløfts fordel, idet man hermed har en kanal for indflydelse i de tilfælde man finder, at en fagforvaltnings afgørelse er i uoverensstemmelse med den lokale styregrup- pes forventninger. Netværket mellem kvarterets parter giver således mulighed for en alliance med kommunen, der gør, at forvaltningen ikke kan optræde som sidste instans uden, at den lokale styregruppe kan 'anke' afgørelsen hos den politiske ledelse af forvaltningen.

Kvarterløft udfordrer forvaltningens organisering

Som det fremgår af ovenstående afsnit, udfordrer kvarterløft den kommunale forvaltnings arbejdsgange og rutiner. Projektlederen mener, at man fra politisk side har efterspurgt en sådan udfordring af forvaltningen:

"Jens Kramer Mikkelsen ved godt, at kommunen skal presses for at arbejde projektorienteret, i grupper, helhedsorienteret og tværfagligt for at kunne håndtere kvarterløft eller en anden type indsats. Så man ved godt, at når man sætter det første kvarterløft i gang, er man med til at ryste systemet. Det ville være underligt, hvis kvarterløft ikke rystede kommunen. Det ville være underligt, hvis kommunen var gearet til det. Vi er bedt om at ryste dem: Kvarterløft skal løbe panden mod en mur, for hvem siger, at det er muren, der holder?" (Leder af det lokale kvarterløftsekretariat).

Projektlederen udtrykker hermed, at kvarterløft også kan opfattes som en læreproces for den kommunale forvaltning, idet kvarterløft tvinger fagforvaltningerne til at arbejde helhedsorienteret og tværfagligt. Det første eksempel på at kvarterløftprocessen er en udfordring for kommunen, beskriver projektlederen i relation til udarbejdelsen af kvarterplanen, der var et produkt af arbejdsgruppernes indledende arbejde. Kvarterplanen skulle godkendes af kommunen og Regeringens Byudvalg og blev fremlagt for den kommunale følgegruppe (se figur 3) på kvarterløft i en udvidet form med 30-40 embedsmænd. I løbet af en måned skulle forvaltningerne vurdere planen og komme med et udspil til eventuelle forbehold og forelægge plan og eventuelle indstillinger for styregruppen (Økonomiudvalget). Herefter skulle kommunen formulere sin holdning over for Regeringens Byudvalg, inden man kunne mødes med styregruppen for Holmbladsgadekvarteret og forelægge resultatet.

I både kvarterløftsekretariat og den lokale styregruppe forventede man en defensiv attitude fra forvaltningens side. Kvarterplanen var en udfordring, fordi realiseringen af den krævede en hidtil uset tværfaglig koordinering, herunder dannelsen af et nyt forum for alle forvaltningerne, og for at realisere kvarterplanen måtte forvaltningen afsatte ekstra ressourcer. Men forventningen blev gjort til skamme, idet den kommunale følgegruppe gav udtryk for, at kvarterplanen var meget tilfredsstillende udformet. Efterfølgende har partnerskabet både medført en række udfordringer og problemer for samarbejdet i kvarterløft samt organiseringen heraf.

Kvarterløft medfører ekstra ressourceforbrug i forvaltningen

De første positive erfaringer med den udvidede følgegruppe har ikke gentaget sig, da der på det formelle plan ikke har været tilsvarende møder mellem styregruppe og involverede embedsmænd, og den tværfaglige følgegruppe har ikke lavet planer for, hvordan man internt vil arbejde helhedsorienteret i forhold til kvarterløft. Projektlederen af kvarterløft vurderer, at følgegruppen fungerer dårligt – ofte mangler der flere kommunale repræsentanter, eller kontorchefen vælger at sende vicekontorchefen i stedet, som har sværere ved at forholde sig til beslutningsgrundlaget i det fælles projekt. Praksis er, at det helhedsorienterede arbejde i kvarterløft afføder projekter og aktiviteter, der efterfølgende betyder, at fagforvaltningerne bliver nødt til at arbejde tværfagligt og koordinere deres indsats. Men der foregår ikke en systematisk erfaringsopsamling, og i forvaltningen udvikles der ikke strategier for, hvordan man arbejder med helhedsorienteret, tværfagligt og projektorienteret arbejde som i kvarterløft. Denne manglende omstillingsparathed kan sandsynligvis i høj grad tilskrives manglende ressourcer til at prioritere en omstrukturering af forvaltningens arbejdsgange blot to år efter overgangen til udvalgsstyre.

På et andet punkt viser de begrænsede ressourcer sig også i forhold til arbejdet internt i forvaltningen. Kvarterløftsekretariatet møder ofte den problemstilling, at der er et misforhold mellem Københavns Kommunes vedvarende rationaliseringsproces og de ressourcekrav, som kvarterløft afstedkommer: "det har rystet kommunen, hvor mange ressourcer kvarterløft tager" (projektleder). De generelle sparekrav betyder, at man i forvaltningen finder, at et udviklings-

projekt som kvarterløft lægger beslag på uforholdsmæssigt mange ressourcer, og kvarterløftsekretariatets medarbejdere hører ofte bemærkninger om, at kvarterløft trækker store vekslers på samarbejdspartneres tid. Set fra det lokale synspunkt er der ikke blevet afsat tilstrækkelige driftsmidler til kvarterløft, der naturligt kræver ekstra ressourcer af forvaltningen – specielt i den indledende fase af kvarterløftsprocessen. Den mulige effektivitetsgevinst, der er ved tværfagligt samarbejde, vil først vise sig efter et vist tidsrum, såfremt man har en strategi herfor. Men alligevel har man formået at inkorporere kvarterløft i fagforvaltningernes budgetter, men hertil kommer, at arbejdet med kvarterløft i høj grad sker via medarbejderressourcer, der ikke bogføres.

En af måderne, hvorpå der tilfalder ekstra ressourcer til kvarterløft, er via embedsmændenes netværk i forvaltningen. To af kvarterløftsekretariatets medarbejdere fortæller, at når embedsmænd involveres i kvarterløftssager, opfatter de det ofte som en slags 'vennetjeneste'. Og set fra nogle embedsmænds synspunkt er udveksling af 'vennetjenester' på tværs af forvaltning og kvarterløft betingelsen for at få kvarterløftprocessen til at skride fremefter.

Et andet aspekt er, at nogle embedsmænds arbejde i kvarterløft i høj grad har karakter af at være som frivillig arbejdskraft, da de som de aktive borgere ofte arbejder og påtager sig opgaver, som ligger uden for normal arbejdstid. Den ekstra belastning for kommunens forvaltning er i høj grad udtryk for, at de puljemidler, der kan søges, alle retter sig mod selve kvarterløftprojekterne, hvorimod der som udgangspunkt ikke er puljer til forvaltningens interne ekstraarbejde.

Arbejdet med det fysiske rum og relationen til Vej & Park

Indsatsen omkring det fysiske rum i bydelen er et af de områder, der har medført frustrationer i forhold til samarbejdet med kommunen – primært Vej & Park, der er den kommunale part på dette område. Således udtaler en embedsmand i kvarterløftsekretariatet, at der p.t. ikke er en stadsarkitekt i Københavns Kommune, og i arbejdet med at udvikle pladser og rum i Holmbladsgadekvarteret har kvarterløftsekretariatet derfor ingen kommunal samarbejdspartner inden for det æstetiske område. I den første fase af kvarterløftprocessen benyttede kvarterløftsekretariatet deres kontakter til forskellige personer bl.a. i Vej & Park, men afdelingen har oprettet et Udviklingskontor, og det er blevet indskærpet over for kvarterløftsekretariatet, at kommunikationen bør foregå via de to medarbejdere i Plan- og Udviklingskontoret, der arbejder med det fysiske rum. Det er ikke længere muligt at komme i direkte kontakt med de relevante personer, der har det fysiske rum som arbejdsområde, så sagsbehandlingen på kvarterløftprojekterne forsinkes, når forskellige aspekter omkring projekterne vedvarende skal fremlægges og forhandles via enkelte nøglepersoner i forvaltningen. Plan- og Udviklingskontoret kommer dermed i flere tilfælde til at virke som et nåleøje på beslutningsvejene, der forsinker kvarterløftprocessen. I visse tilfælde har Plan- og Udviklingskontoret dog givet lov til, at det lokale kvarterløftsekretariat har kunnet gå direkte til den relevante sagsbehandler. Formen på samarbejdet med Vej & Park har været længe undervejs, og først to år inde i kvarterløftprocessen kom der en rammeaftale på plads for det fremtidige samarbejde, selv om der stadig er uenighed om visse aspekter ved økonomien for Bygge- og Teknikforvaltningens arbejde med kvarterløft.

En embedsmand i det lokale kvarterløftsekretariat fortæller, at Vej & Park argumenterer for, at afdelingen skal have 15% af projektomkostningerne i honorar for rådgivning. Selve projektudviklingen er gratis, men honoraret bør gælde for deltagelse i sagsbehandling, detailprojektering, licitation og udførelse af projekterne. Uenigheden om økonomien afspejler i et vist omfang, at parterne er uenige om ledelsesfunktionen i forhold til anlægsprojekter under kvarterløft, hvor Vej & Park, ifølge en embedsmand i det lokale kvarterløftsekretariat ønsker at fastholde retten til at lede projekterne og tage sig betalt herfor. I den oprindelige samarbejdsaftale for Kvarterløft lægges der op til, at Vej & Park skal styre processen, og meldingen derfra til Holmbladsgadekvarterets kvarterløftsekretariat har været:

"Hvorfor sørger I ikke for en god borgerinddragelse og afleverer projektforslagene til os, så skal vi nok tage over" (Embedsmand i det lokale kvarterløftsekretariat).

En sådan central styring strider imod Holmbladsgadekvarterets forståelse af kvarterløft ifølge embedsmanden i det lokale kvarterløftsekretariat, da man i kvarterløft sætter fokus på at udvikle detailprojekteringen i dialog med beboerne – for jo højere en detaljeringsgrad de enkelte projekter får på kvarterløftniveau, jo mere præcist kommer de til at afspejle de lokale interesser, ideer og behov. Kvarterløftsekretariatet lægger derfor vægt på at inddrage borgerne i alle stadier af processen og ikke overlade projektet til forvaltningen, før det ikke længere kan behandles i kvarterløftregi. Det lokale kvarterløftsekretariat vil således gerne spille en selvstændig rolle i dialog med beboerne, mens Vej & Park, ifølge en embedsmand i det lokale kvarterløftsekretariat, ønsker at styre den fysiske planlægningsproces, som man plejer at gøre. Selv om parterne således har været uenige om en række centrale forhold, oplever man fra det lokale kvarterløftsekretariats side, at samarbejdet er ved at finde en konstruktiv form. De kommunale repræsentanter i projektgrupperne laver ikke myndighedsbehandling men påvirker i dialog med beboerne de forskellige projektforslag således, at det antager en form, som man kan forvente kommunen vil acceptere. Forslagene præsenteres for den lokale styregruppe, og efter vedtagelse i dette forum sendes de til behandling i Vej & Park i to til fire uger, der herefter indstiller til godkendelse i Borgerrepræsentationen. Efter politisk vedtagelse står Vej & Park som bygherre på projektet.

Sagsbehandlingen flytter ud i kvarterløftområdet

Ressourceproblematikken kan give det indtryk, at sagsbehandlingen har tendens til overvejende at ske i kommunens fagforvaltninger. Dette er ikke tilfældet. Den form partnerskabet i kvarterløft har fået ligger størstedelen af initiativet hos arbejdsgrupperne i kvarterløftregi, hvor borgere og embedsmænd i fællesskab arbejder med projektideer. Det betyder, at styringsrelationen løber den modsatte vej i forhold til det kommunale system. Dermed kommer vurderingsudvalg, styregruppe og kvarterløftsekretariat til at virke som instanser i en sagsbehandlingsproces. Den forberedende sagsbehandling foregår således i partnerskabet i stedet for i forvaltningen, idet embedsmænd er med fra den indledende projektforberejdelse og kan tilkendegive på alle niveauer i kvarterløftorganisationen, hvis der er bemærkninger eller forbehold fra kommunens side. Når den lokale styregruppe træffer beslutninger om at gå videre med en indstilling, er den således klar over kommunens synspunkter, og den centrale styregruppe har efterfølgende lettere ved at godkende projekter uden politisk tovtrækkeri, da forhandlingerne er foretaget på kvarterløftniveau.

Embedsmændenes rolle i partnerskabet

Som nævnt ovenfor oplever tre af medarbejderne i Holmbladsgadekvarterets kvarterløftsekretariat, at forvaltningens repræsentanter spiller en positiv og konstruktiv rolle i styregruppen som politiske og faglige rådgivere, der har taget hensyn ved ikke at dominere møderne og debatten på trods af større mødeerfaring, professionelle kompetencer og fagindsigt. Men af og til optræder embedsmændene også i en defensiv rolle. Lokalrådets parter oplever, at embedsmændene i styregruppen har vanskeligt ved at udtale sig om politisk følsomme emner på dagsordenen, og derfor afgiver de ikke deres stemme i forbindelse med fælles beslutninger. Den defensive rolle opleves som problematisk af projektlederen:

"Det gælder om at få det med i debatten med det samme, så styregruppen ikke træffer beslutninger, der alligevel bliver 'overrulet' op ad i systemet... Det ville være lidt absurd, hvis man først har givet hinanden håndslag på en sag i styregruppen, og kommunen så efterfølgende ikke kan stå inde for sagen. Det burde de have afklaret inden styregruppemødet,

men det er ikke altid, de gør det, og det driller vi dem med" (Leder af det lokale kvarterløftsekretariat).

Styregruppen fremsætter forslag, der berører flere forvaltningsområder, og det kan derfor være vanskeligt for den enkelte embedsmand at gennemskue mulige problemer og modstand i egen og andre forvaltningsgrene. Hvordan forholder man sig f.eks. som repræsentant for anlægsafdelingen i Bygge- og Teknikforvaltningen til en samlet trafikplan, der rækker ud over ens fagområde? Kan der siges god for indholdet af forslaget i forvaltningen? Er planen politisk sprængfarlig? Det kan således være vanskeligt for lavere placerede embedsmænd at vurdere indholdet i sager med mange berøringspunkter i forvaltningen og stemme om forhold, de normalt ikke forholder sig til i deres daglige arbejde. Et andet praktisk aspekt i vurderingen af sager, der kan få embedsmændene til at afstå fra at markere et synspunkt, kan være i forhold til deres egen fagforvaltningssagsbehandling. Ved at fratage sin stemme kan embedsmanden efterlade en åbning for ændringer i beslutningsforslaget, når det efterfølgende behandles i fagforvaltningen, for det kan være svært for fagforvaltningen at komme med ændringer til forslag, der er vedtaget af en enig styregruppe.

Den praktiske vinkel på embedsmændenes arbejde i partnerskabet understreger dermed den dobbelttydighed, der er for embedsmændenes deltagelse i partnerskabet, idet de skal tage stilling til sager i styregruppen, som er behandlet i kvarterløftregi og efterfølgende skal behandles i deres respektive bagland. Men ud over det mere praktiske aspekt er der også et politisk aspekt i embedsmændenes medlemskab af styregruppen, da de kan være ude for at skulle rette henvendelse til deres egen politiske ledelse på den lokale styregruppes vegne. På et spørgsmål om det ikke er en prekær situation for embedsmændene i den lokale styregruppe, svarer projektlederen:

"Ja, men dilemmaet ligger i, om man vil partnerskab eller ej. I partnerskabsmodellen må embedsmænd kunne skrive under på, at et projekt ikke kører godt nok i forhold til eget bagland i forvaltningen. Embedsmændene bør kunne stille sig bag en henvendelse til kommunen, der siger, at der er noget, der bremser et projekt. Det er deres job at se til, at styregruppen får gennemført kvarterløft, og deres forpligtelse at slå ned på noget, når det ikke kører godt, om det så er i eget bagland. Det kan godt hænge sammen" (Leder af det lokale kvarterløftsekretariat).

Styregruppens gennemslagskraft øges betydeligt, hvis forvaltningens repræsentanter har stemt for et forslag, idet der hermed etableres en konsensus mellem kommune og kvarter på lokalt plan. Men set fra embedsmændenes synspunkt vil stemmeafgivning betyde, at de politiserer egen rolle i partnerskabet, idet de formelt kan komme til at skrive under på et forslag, som kan indeholde konfliktpotentialer for embedsmandens eget bagland, hvis forslaget efterfølgende politiseres. Når en embedsmand afgiver sin stemme i et partnerskab formaliseres og synliggøres den politiske dimension ved deres arbejde, hvorved den flydende grænse mellem politik og forvaltning formelt overskrides til gene for embedsmanden, der tvinges ind i en eksplicit politisk rolle, han eller hun ikke er valgt til at varetage, og som ikke står i deres stillingsbeskrivelse. Når embedsmænd afgiver deres stemme i et partnerskab vendes 'den demokratiske styringskæde' på hovedet, og der opstår et legitimitetsproblem, idet beslutningstagerne ikke kan holdes ansvarlige over for en vælgergruppe, men over for deres politiske og administrative bagland. Samme problematik opstår, når embedsmænd er medunderskrivere på den lokale styregruppes henvendelser til den centrale styregruppe. Forventningen om politisk stillingtagen ved interne afstemninger og offentlig tilkendegivelse af standpunkter i styregruppen bevirker for embedsmændene, at forvalterrollens neutralitet og objektivitet sammenblandes med politikerens, så de risikerer at stå med et ben i hver lejr – inddraget i politisk motiverede dagsordener, de skal forvalte.

Politisk opbakning og bevågenhed

Denne generelt sparsomme politiske profilering af kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret fra kommunalpolitikernes side kunne tages som udtryk for manglende politisk opbakning, men i kvarterløftsekretariatet forstår man det således, at den konsensus, der etableres i kvarterløft ikke bør splittes af kommunalpolitiske hensyn, hvilket betyder, at kommunalpolitikere så at sige 'freder' kvarterløft-projektet:

"Nogle siger: 'det er fordi I er død-uinteressante, I har et problem i, at politikerne ikke følger med i, hvad der sker'. Og vi oplever egentlig, at politikerne ved deres fravær siger: 'vi bakker op, vi støtter det, I kan blive enige om, og som vi kan forstå, I også er blevet enige med embedsmændene om' – f.eks. den nye kultur- og idrætsplan, som har skabt stor glæde" (Leder af det lokale kvarterløftsekretariat).

Som det fremgår, er kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret karakteriseret ved at være de aktive borgeres demokrati, idet borgerne ikke vælger deres repræsentanter, og de aktive i kvarterløft står ikke til ansvar over for et bagland, der har valgt dem til kvarterløft. Samtidig har man ikke formelt sanktioneret en politisk decentralisering som i forsøgene med Bydelsråd, hvorfor man ikke har en direkte politisk styring af kvarterløft men en forvaltningsinitieret partnerskabsmodel, der så at sige har potentiale for at politisere alle niveauer i kvarterløftorganisationen, hvis ikke embedsmændene som repræsentanter for det repræsentative demokrati bevidst søger at opretholde en skelnen mellem politisk ledelse og forvaltning.

På byfornyelsesområdet i Holmbladsgadekvarteret har organiseringen af kvarterløft givet borgere, der ikke er aktive i kvarterløft, mulighed for direkte indflydelse, hvilket har fået kvarterløftsekretariatet til at betegne det som 'Demokratisk Byfornyelse'. Umiddelbart kan man derfor tale om en decentralisering, da det er kvarterløft, der står i centrum for byfornyelsen i stedet for Københavns Kommune. I de følgende afsnit redegøres der for, hvordan man har organiseret Byfornyelse, og hvilken betydning organiseringen har fået for beboerinddragelse, konflikter m.m.

'Demokratisk byfornyelse' i Holmbladsgadekvarteret

Organiseringen af byfornyelsen i Holmbladsgadekvarteret er et eksempel på, hvordan kvarterløft kan sætte nye rammer for den traditionelle forvaltning af byfornyelse i Københavns Kommune. Med kvarterløft ændres beslutningsvejene for byfornyelse inden for rammerne af byfornyelsesloven (Lovbekendtgørelse nr. 664 af 17/08/1999), hvilket har fået det lokale kvarterløftsekretariat til at benævne det 'demokratisk byfornyelse'. Grundlaget for byfornyelsen i kvarterløftregi i Holmbladsgadekvarteret er kvarterplanen. Denne er blevet til efter forhandling mellem borgere og embedsmænd, hvormed den udtrykker den grundlæggende konsensus, som er nødvendig for realiseringen af kvarterløft med aktiv borgerinddragelse. I forhold til traditionel byfornyelse betyder denne form, at der er et element af borgerinddragelse i selve beslutningsgrundlaget for at kunne tildele byfornyelsesmidler, for:

"Grundlaget for indstillingerne er kvarterplanen. Det er bibelen. Boligmiljøgruppen (arbejdsgruppe i kvarterløft) har i kvarterplanen opstillet målsætningerne for, hvordan byfornyelsen skal finde sted i Holmbladsgadekvarteret" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Beboerne indstiller således ansøgninger om byfornyelse til byfornyelseskonsulenten i kvarterløftsekretariatet, som sagsbehandler og prioriterer blandt ansøgningerne. Byfornyelseskonsulenten indstiller derefter en del af ansøgningerne til Vurderingsudvalget (se figur 3), som prioriterer ansøgningerne efter, om de stemmer overens med målsætningerne i kvarterplanen. For at kunne opfylde intentionerne med kvarterplanen har man i 3. runde af byfornyelse i Holmbladsgadekvarteret lagt nogle kriterier for ansøgningerne i denne runde:

"Der er lagt vægt på lejlighedssammenlægninger, renovering af gårданlæg og flere byøkologiske tiltag. Derfor udvælges ansøgninger efter disse kriterier. Det står i kvarterplanen, at disse tiltag skal støttes" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

De generelle kriterier for at tildele byfornyelse ifølge kvarterplanen lægger vægt på installation af moderne faciliteter, renovering, lejlighedssammenlægning, nye boformer, renovering af bevaringsværdige facader, gårdsanering, skabelsen af grønne gårdmiljøer samt byøkologiske og miljørigtige tiltag (Holmbladsgadekvarteret, Demokratisk byfornyelse 1998).

Det er borgerne i Boligmiljøgruppen, der selv har angivet hvilke kriterier byfornyelsen skal ske efter, og de får dermed en styrende rolle i byfornyelsen. Det er heller ikke bestemt hvilke ejendomme, der skal tildeles byfornyelsesmidler:

"I Kvarterplanen har man valgt, at det skal være efter ansøgning, og at man ikke på forhånd har planlagt hvilke ejendomme, der skal have byfornyelsesstøtte, men at ejendommene selv skal komme i sving med at organisere sig og komme med deres bud på, hvad de mener, der er behov for og skal prioriteres" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Tildeling af byfornyelsesmidler afgøres på baggrund af en ansøgning fra ejere af ejendommene. Samtidig har borgere indflydelse på kriterierne for tildeling af byfornyelse via kvarterplanen, og via deres medlemskab i kvarterløfts Vurderingsudvalg kan borgere samtidig være med til at vurdere ansøgninger. Initiativet til at ansøge om og tildele byfornyelse er således i høj grad lagt over på borgerne i området. Kernen i den 'demokratiske byfornyelse' er, at borgerne skal organisere sig så meget, at de kan lave en ansøgning og for det andet, at de inddrages i beslutningsprocessen via deltagelse i styregruppe, Vurderingsudvalg og arbejdsgrupper. Fordi ejendommenes beboere må organisere sig indbyrdes for at lave en fælles ansøgning, gentages konsensusformen i partnerskabsmodellen i de yderste led af kvarterløftsprocessen.

Borgerinddragelsen bevirker, at borgere i kvarterløftregi skal vurdere byfornyelsesansøgninger fra andre borgere i kvarteret og indstille dem til videre sagsbehandling i forvaltningen. Byfornyelsen i kvarterløft er således i høj grad en forhandlet proces med inddragelse af borgere både på udbuds- og efterspørgselsiden i modsætning til traditionel byfornyelse, hvor kommunen eller et byfornyelsesselskab efter en høring fremlægger en pakkedløsning for ejendommen, som beboerne så kan acceptere eller ej uden at have været med til at prioritere eller have indflydelse på kriterierne for byfornyelsen.

Konflikt og konsensus i byfornyelse

En medarbejder i kvarterløftsekretariatet sammenligner byfornyelsen i Holmbladsgadekvarteret med byfornyelsen på Vesterbro:

"På Vesterbro registrerer man samtlige ejendomme, og giver ejerne en opfordring til at få det lavet. Beboerne får ikke mulighed for selv at ytre deres opfattelse af behovene for ejendommens renovering. På Vesterbro kan borgerne kun nedlægge veto. Her (Holmbladsgadekvarteret) er det en helt anden beslutningsproces, fordi borgerne inddrages direkte i de behov, de ser for byfornyelse af deres ejendom, hvilket er en væsentlig forskel. Det skaber ikke så megen modstand og mere engagement med Holmbladsgademodellen. I Holmbladsgade kan der forhandles – der er meget bedre mulighed for en dialog, så risikoen for veto mindskes. Her er der diskussion, og så laver man et oplæg til byfornyelse af en ejendom. Derfor er der ikke de samme konflikter som på Vesterbro. Det betyder meget, om man presser noget ned over hovedet på folk. I Holmbladsgade skal beboerne tages i ed inden. Og så en andelsboligforening, der søger uden at spørge samtlige beboere, skal efterfølgende komme med underskrifterne – de skal være sikre på opbakning, så det kræver en helt anden dialog i ejendommen på forhånd, end det er nødvendigt på Vesterbro" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Den måde man har organiseret processen for tildeling af byfornyelsesmidler i kvarterløft fjerner en stor del af konfliktpotentialen mellem de involverede parter, idet der skabes mulighed for dialog mellem parterne, forhandling af ejendommens renovering og hensyntagen til den enkelte ejendoms prioriteter. Konsensusformen i partnerskabsmodellen bevirker således, at:

"Der har ikke været nogen konflikter. Det har selvfølgelig noget at gøre med den måde, det er organiseret på – dels at man selv søger midlerne, og dels at man ved, at der er borgerinddragelse i beslutningsprocessen. Vi har ikke været ude for, at der har været sure miner, eller der er klaget" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Til gengæld fremhæves også den ulempe, der ligger i til stadighed at skulle søge kompromiset og opnå konsensus:

"Vi har den ulempe, at ejendommene ved fælles projekter skal være enige indbyrdes – man kan ikke overtrumfe nogen i én ejendom. Heller ikke selvom lejerne er enige, og ejeren er imod. Det er en svaghed ved Holmbladsgademodellen i forhold til Vesterbromodellen. Her ville kommunen godt kunne gå ind og sige, at lejernes krav er rimelige og gennemføre det" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Som det beskrives i kvarterløftsekretariatet, mindskes konfliktniveauet således med den 'demokratiske model', der til gengæld kræver større aktivitet blandt beboerne, hvor konflikter til gengæld kan komme til udtryk i deres interne forhandling.

Forvaltningens rolle i byfornyelsen

Det billede, der hermed tegnes, kan umiddelbart få det til at se ud som om, at borgerne har en meget stor grad af autonomi og medbestemmelse i byfornyelsesprocessen i Holmbladsgadekvarteret. Men organiseringen inkluderer tillige et Vurderingsudvalg, hvor borgere og embedsmænd tager stilling til de ansøgninger, som er indstillet efter kvarterløftsekretariatets egen sagsbehandling af ansøgningerne. Vurderingsudvalget har desuden ikke kompetence til selv at afgøre sagerne, hvilket gør, at det er "skitseprojekter – ikke egentlige detailprojekter eller licitationresultater" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet), som ryger videre i det kommunale system. På den måde har kommunen i høj grad hånd i hanke med byfornyelsen i Holmbladsgadekvarteret. Rollefordelingen i Vurderingsudvalget udtrykkes således fra kvarterløftsekretariatets side:

"Det er specielt, at ansøgninger i vurderingsudvalget bliver tjekket af borgere. Borgerne skal tjekke, at kvarterplanen bliver overholdt, mens embedsmændene skal støtte og rådgive – forudse problemer" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Kommunens indflydelse begrænses dog af konsensusmodellen, for når først man er enige i kvarterløftregi bliver det svært for den centrale kommunale forvaltning at gå uden om den konsensus, der er skabt mellem forvaltning og kvarter på kvarterløftniveau:

"Dette samarbejde gør sagsbehandlingen videre i systemet meget mere smertefri, når embedsmændene vurderer projekterne allerede i vurderingsudvalget. Indstillinger fra kvarterløft til kommunen er endnu ikke blevet afvist, idet den indledende sagsbehandling foregår i vurderingsudvalget. Der er ingen interessekonflikter mellem partnerne i Vurderingsudvalget. Embedsmændene er indstillet på samarbejde med borgerne" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Beslutningsveje og ressourcebrug

Så selvom denne rollefordeling i partnerskabet ikke umiddelbart medfører ulemper for kvarterløft, så er der andre ulemper ved den organisation, man har i kvarterløft, og som byfornyelsessagerne må indpasses efter. En af ulemperne

er, at beslutningsvejene fra ide til realisering bliver meget lange med de ekstra led, der skydes ind med kvarterløftorganiseringen sammenlignet med traditionel kommunal sagsbehandling. Dertil kommer, at kvarterløft er et forsøgsprojekt, der således 'lægges oven i' den kommunale sagsbehandlings daglige rutiner og opgaver:

"Det er en ulempe, at sagsbehandlingen tager så lang tid. Der er f.eks. gået et år fra projektansøgningen om 1. runde af byfornyelse i kvarterløft blev afleveret, før der kom tilsagn fra kommunen, at ansøgningen var gået igennem. Det kan man forsvare med, at al begyndelse er svær, men måske er kommunen ikke tilstrækkelig gearret til kvarterløft. Kommunens fagforvaltninger føler måske, at kvarterløft kommer oven i deres andre opgaver. Når det går så hurtigt med at behandle ansøgninger og sager i kvarterløftsammenhæng, er forventningen også, at det går hurtigt, når sagen ryger videre i det kommunale system. Det er de ikke gearret til" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Denne ulempe er således ikke en egentlig barriere for kvarterløft, men viser at organiseringen af byfornyelse afslører, at den kommunale forvaltning ikke formår at følge med i forhold til at indfri de forventninger, der skabes på lokalt plan. En anden ulempe ved byfornyelse i kvarterløft er, at man ikke i samme grad kan strække økonomien. Der er ikke samme elasticitet i puljemidlerne, hvis budgetteringen ikke holder stik og der sker en budgetoverskridelse på de afsatte byfornyelsesmidler:

"Det kan vise sig hen ad vejen, at økonomien i nogle projekter ikke kan holde. Vi kører med rammebeløb, så ejendommen kan ikke få ekstra penge. Det er en ulempe i forhold til den ordinære byfornyelse, som kan få en tilsagnsforhøjelse om at få dækket udgifterne, men det kan man som udgangspunkt ikke i byfornyelse i kvarterløft" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Dertil kommer, at man med 'demokratisk byfornyelse' ramler ind i afvejningen af effektivitet kontra demokrati:

"Det er et problem med lange beslutningsgange, når det ryger videre fra Vurderingsudvalget til styregruppen, som indstiller det videre ind i kommunen. Styregruppen gør det måske mere demokratisk, men er et ekstra led i denne række, der gør processen langsommere" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Til gengæld er der få konflikter, og alle de foreløbige indstillede ansøgninger er godkendt som byfornyelsessager af kommunen, hvilket betyder, at modellen for 'demokratisk byfornyelse' er effektiv i forhold til at få sager godkendt samtidig med, at beboerne i høj grad får tilgodeset deres behov. Men det begrænsede råderum for beslutningstagen i kvarterløft betyder også, at de sager der ligger ud over kompetencen i partnerskabet må indstilles til at blive overtaget af kommunen. Det har vist sig ved at man har bedt Københavns Kommune om at lave en ordinær byfornyelsesbeslutning uden om kvarterløft:

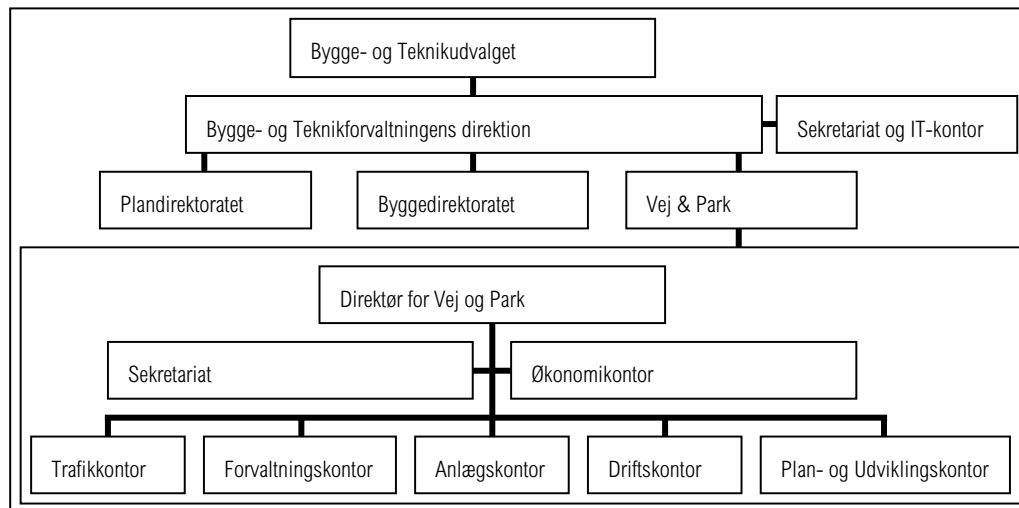
"Der har været hele problematikken med Sommerlyst (bygning i kvarteret), hvor man mente, at det beløb, de søgte til at genoprette deres ejendom, ikke var nok, fordi de har så store problemer. Så vi rettede henvendelse til kommunen, til Bygge- og Teknikforvaltningen, som indstiller for Bygge- og Teknikudvalget og bad om, at de lavede en ordinær byfornyelsesbeslutning for den karré – hvad de så har gjort. Hvis man ser, at der er nogle ejendomme med nogle særlige problemer, som vi ikke kan løfte i kvarterløftregi, så indstiller vi over for kommunen, at de får afklaret problemet" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Udtalelsen fremstiller, at der er begrænset råderum for byfornyelse i kvarterløftregi. Særligt tunge sager overlades til kommunen, hvorved disse ejendomme ikke bliver inddraget i kvarterløftets organisation og dermed undgår at blive en del af processen med, hvad det indebærer af borgerinddragelse og mulighed for selvstændig prioritering.

Organiseringen af byfornyelse i Holmbladsgadekvarteret viser, hvordan kvarterløft ændrer betingelserne for en forvaltningsstyret offentlig service, hvilket får kvarterløftsekretariatet til at benævne det som 'demokratisk byfornyelse'. Set fra forvaltningens side er det dog andre aspekter, der fokuseres på i kvarterløft, hvilket behandles i de følgende afsnit.

Kvarterløft set fra Vej & Park

Vej & Park er del af Bygge- og Teknikforvaltningen under Bygge- og Teknikudvalget, som det fremgår af figur 4.



Figur 4. Organisationsmodel for Vej & Park, Bygge- og Teknikforvaltningen.

Vej & Parks rolle i kvarterløft i Københavns Kommune

Vej & Park er en væsentlig aktør i forbindelse med anlægsprojekter i kvarterløft, og forvaltningen optræder i tre roller alt efter om afdelingen er myndighed, partner i projekt eller faglig rådgiver:

“Den ene rolle har været som myndighed - enten fordi vi ejer arealet, eller fordi vi på anden måde har en myndighedsrolle. Den anden rolle har været som projektleder, hvor vi har haft ansvaret for, at et projekt blev gennemført, økonomisk ansvar, tidsmæssigt ansvar, kvalitativt ansvar osv. Den tredje rolle har været som rådgiver, dvs. uden egentligt ansvar for en opgave, men som nogle i kommunen, der havde et vist indblik i opgaven og kunne hjælpe andre, som skulle være projektleder eller myndighed” (Embedsmand i Vej & Park).

De tre roller kommer ikke kun til udtryk i forhold til kvarterløft. Vej & Park har gennem de senere år udviklet en arbejdsform, hvor projektarbejdet har fået større betydning i de daglige opgaver. Den projektorienterede arbejdsform er derfor velkendt, men i Vej & Park mærker man en markant stigning i disse opgaver i forbindelse med kvarterløft, og det har derfor været nødvendigt at udvikle en metode internt i afdelingen til at håndtere denne type opgaver. En metode som er baseret på at opnå en konsensus som basis for videre sagsbehandling.

Projektorganisering kræver konsensus

I forbindelse med kvarterløft har man forsøgt at udvikle en intern strategi for arbejdet med kvarterløftsager, der skal sikre en vedvarende konsensus i sagsbehandlingen og samtidig udtrykke den partnerskabstankegang, der gennemsyrrer Holmbladsgadekvarterets kvarterløft. I det enkelte projekt nedsættes en fælles arbejdsgruppe bestående af beboere og relevante embedsmænd, f.eks. fra Vej & Park. Sammen udarbejder de et projektprogram og opdeler projektet i forskellige faser for realisering. Der nedsættes en faglig arbejdsgruppe med

embedsmænd fra fagforvaltningen eller fagforvaltningerne, og der vælges en projektleder, som varetager kontakten til lokalområdet. Det lokale kvarterløftsekretariat varetager på samme måde dannelsen af en lokal arbejdsgruppe. Herfra vælges ligeledes en projektleder, der styrer borgernes deltagelse i projektet. Den faglige arbejdsgruppe fungerer dels som baggrundsgruppe, hvor projektlederen kan forhøre sig om en given sag i et forum bestående af personer, der kender til det konkrete projekt, dels som ekspertpanel, hvorfra en faglig person eksempelvis kan møde op og diskutere eller informere den lokale arbejdsgruppe, hvis dette er påkrævet. På denne måde varetager forvaltningen den faglige proces, og det lokale kvarterløftsekretariat står for, at borgerne inddrages i projektet. Den formelle kontakt mellem forvaltning og lokalområde foregår mellem de to projektledere, men i praksis foregår den egentlige kontakt ved, at projektlederen fra den faglige arbejdsgruppe deltager i den lokale arbejdsgruppes møder. Således sørger parterne for, at der vedvarende er enighed omkring den enkelte projektfase, før processen med at realisere projektet går videre til næste fase. I situationer, hvor de to projektledere ikke kan nå til enighed, løftes diskussionen op i den lokale styregruppe. Hvis man heller ikke kan nå til enighed på dette niveau, går sagen videre til den centrale styregruppe, som træffer den endelige afgørelse. En embedsmand fra Vej & Park fremstiller det på følgende måde:

“Vi har opgivet tanken om kun én projektleder. Det kan vi ikke med den organisering, der er valgt, for der er reelt to magtbaser. Så derfor er der to projektledere, og de skal indgå i et partnerskab og få processen til at køre. Hvis de er uenige, så går processen ikke videre. Hvis borgerne ikke er enige, så går vi heller ikke videre i processen. Dvs. hvis der ikke er konsensus, så løftes det op i en styregruppe eller et andet sted, hvor man tager stilling til synspunkterne, og så må alle parter acceptere beslutningen. Det er motivationen for at blive enige. Kan man selv blive enige i en gruppe, så får man mere indflydelse på det, ellers bliver det andre, der skærer igennem” (Embedsmand i Vej & Park).

Man bruger dermed konsensusdannelse som tvingende form for at gennemføre projekter og undgå konflikter, der kan politisere processen. Parternes motivation for at indgå i den kompromissøgende model er i høj grad, at beslutningskompetencen bevares på det niveau, hvor de direkte involverede aktører for det pågældende projekt befinder sig, hvormed indflydelsen bevares inden for rammerne af partnerskabet i kvarterløft.

Borgerinddragelse og samarbejde med kvarterets parter

Selvom projektarbejdsformen er velkendt for Vej & Park, så oplever interviewpersonen, at kvarterløft indeholder en række andre potentialer eller muligheder, som udfordrer forvaltningen og som kunne være svære at organisere for fagforvaltningen alene uden kvarterløftsekretariatene. For det første har man i det lokale kvarterløftsekretariat fået en formaliseret kontakt til lokalområdet, større lokalkendskab og kontakter længere ud i kvarteret end forvaltningen ville kunne etablere. For det andet giver kvarterløft mulighed for en bedre borgerinddragelse, end forvaltningen selv er i stand til at udvikle på grund af begrænsede ressourcer og en begrænset, til tider manglende, kontakt og kendskab til lokalområdet. De lokale kvarterløftsekretariater spiller en stor rolle, fordi de har langt større kendskab til lokalområdets forskellige grupperinger og organiseringer og kan trække på et netværk af lokale kontakter. Samtidig har sekretariatene bedre mulighed for at sikre, at de projekter der igangsættes stemmer overens med lokalområdets ønsker og behov:

“Normalt er vi jo nødt til at acceptere, at de folk der møder frem (til borgermøder, arbejdsgrupper m.m.) er de folk, der får indflydelse, og så har vi vores politiske system - vores politiske udvalg - som garant for, i sidste ende, at der ikke sker noget, som sætter det over styr. Men det er en lang proces, og det er meget svært at komme tilbage, når man først har taget en række be-

slutninger. Og der er det egentlig ret vigtigt, at man har sørget for, at alle parter kommer til orde på et tidligt tidspunkt. Det oplever jeg helt klart, at man kan med kvarterløfts organisering - altså med kvarterløftsekretariatene, og de ressourcer man putter i det” (Embedsmand i Vej & Park).

Forvaltningen har således mulighed for via kvarterløft at nå bredt ud i lokalområdet, og kvarterløftsekretariatet optræder som en form for 'kommunens garant' i forbindelse med de enkelte projekter.

Konflikter og begrænsninger

På trods af, at interviewpersonen fra Vej & Park overvejende ser kvarterløft som et positivt tiltag, indeholder det også begrænsninger og konflikter. Dette hænger dels sammen med mødet mellem projektarbejde og forvaltningsstrukturer og relaterer sig dels til forskellige forventninger til ressourcefordelinger.

Helhedsorientering

Helhedsorientering er et af de begreber, som spiller en central rolle for hele forøget med kvarterløft. Begrebet afføder mange diskussioner både internt i den kommunale forvaltning og i samarbejdet mellem kvarterløfts mange aktører. I forbindelse med Vej & Park har særligt to forhold gjort sig gældende omkring helhedsorientering. Det ene forhold er særligt relevant i en stor kommune som København:

“Helhedsorientering, som det er lagt op i kvarterløft, betyder, at der inddrages alle de forskellige faktorer, der indgår i et kvarter. Vi har lavet en stor omlægning af vores struktur, så vi har nu et helhedsansvar for byens rum i én forvaltning. I kvarterløft skal det være bredere, for der indgår også de sociale projekter. Så man kan sige, at der er et hierarki af helhedsorienteringer. Man kan også snakke om at være helhedsorienteret i relation til hele byen, og her kommer man i konflikt med kvarterløft-tanken, som prioriterer et enkelt kvarter. Så helhedsorientering i mine øjne er bare, at man forsøger at tage hele billedet ind – alle aspekter i en given sag” (Embedsmand i Vej & Park).

Citatet her illustrerer et dilemma, som helhedsorienteringen giver for Vej & Park: På den ene side ligger der i kvarterløft en forestilling om at løse problemer fra mange sider på én gang i et tværsektorielt samarbejde, og på den anden side er der afdelingens ønske om at varetage en ensartet udvikling i byens rum gældende for hele kommunen. I denne forbindelse nævnes et eksempel med et kvarterløftprojekt, hvor man ønskede særlig belysning og belægning og dermed ville adskille sig fra resten af kommunen. Dette førte til diskussioner om, hvorvidt man i afdelingen skulle prioritere et ensartet udtryk for anlægsarbejder for hele byen eller efterkomme lokalrådets ønsker.

Det andet forhold i forbindelse med helhedsorientering relaterer sig til projektarbejde over for en langsigtet planlægningsmodel:

“Det, der er problemet, tror jeg, er mødet mellem projektmageri, der er tidsbegrænset, og så vores mere langsigtede måde at arbejde på. Jeg kan godt se fra deres (de lokale kvarterløftsekretariater) synsvinkel, at de skal have resultater, men vi skal varetage alle de andre ting, der foregår i byen” (Embedsmand i Vej & Park).

Det er ofte svært at skulle prioritere mellem et kvarterløftprojekt, der har brug for hurtige og synlige resultater og projekter andre steder i kommunen, fordi disse ofte har været planlagt gennem lang tid. Projektarbejde som kvarterløft, der i høj grad styres af andre aktører end den kommunale forvaltning, kan dermed indimellem kollidere med den langsigtede planlægningsmodel, som forvaltningen normalt arbejder med, og på grund af begrænsede ressourcer presses forvaltningen ind i et valg mellem at skulle prioritere kvarterløft i forhold til andre projekter, der måske er lige så nødvendige.

Kompetencefordeling mellem flere aktører

Den valgte organisationsmodel for kvarterløft i Københavns Kommune indebærer, at kompetencen er fordelt på forskellige led og aktører. Det har, ifølge interviewpersonen i Vej & Park, afstedkommet uklarheder omkring kompetencefordelingen:

“Beslutningsprocessen har været lidt tåget. Det man har gjort galt ved den valgte organisering er, at man har fordelt ansvaret alt for mange steder, og man har ikke sørget for en klar fordeling af beslutningskompetencen” (Embedsmand i Vej & Park).

I sammenhæng hermed resulterer det store antal af involverede parter i, at der opstår konflikter, fordi alle ønsker beslutningskompetence og ansvar, og det samlede billede af fordelingen af kompetence fremstår mere rodet og uoverskuelig end ved øvrige forvaltningsopgaver:

“Med kvarterløft er det lidt mere tåget, fordi der har man flere forvaltninger involveret – specielt økonomiforvaltningen og det centrale kvarterløftsekretariat. Man har faktisk gjort denne her proces meget mere kompliceret ved borgerinddragelse end det, vi er vant til. Der er mange flere aktører og mange flere, der ønsker et ansvar. Det kræver et stort arbejde at få processen til at løbe nu. Det var enklere før” (Embedsmand i Vej & Park).

Endvidere vurderes det, at organisationsmodellen særligt lægger op til konflikter mellem Økonomiudvalget og de forskellige fagforvaltninger. Det skyldes, at Økonomiudvalget i mange tilfælde har det endelige beslutningsansvar i kommunen, og at fagforvaltningerne i forbindelse med kvarterløft har måttet afgive en del af den beslutningskompetence, de besidder i øvrige forvaltningsopgaver, til andre aktører. På spørgsmålet, om kvarterløft, inden for nogle områder, har skabt mere konflikt i forvaltningen, lyder svaret:

“Ja, men ikke i forhold til det der plejer at være, for Økonomiforvaltningen har påtaget sig en overordnet styringsrolle, så der er i forvejen en konflikt mellem dem og de faglige forvaltninger. Men det har skabt mere konflikt omkring de enkelte projekter, hvor vi og vores udvalg tidligere var enerådende. Vi havde kompetencen og ansvaret. Det gør tingene nemmere” (Embedsmand i Vej & Park).

Vej & Park har således været nødt til at afgive magt i forbindelse med kvarterløft, da afdelingen ikke længere besidder den afgørende beslutningskompetence i kvarterløftsager relateret til afdelingen. Set fra Vej & Park er problemet, at afdelingen ikke har beslutningskompetence, men hvis resultatet er utilfredsstillende, har afdelingen stadig ansvaret – specielt i driftsfasen som følger efter fasen med projektudformning i kvarterløftregi. I stedet må Vej & Park – på lige fod med de andre parter i kvarterløft – indordne sig under konsensusformen og i de fælles fora søge kompromiset med parterne på de enkelte projekter. Kan man ikke nå til enighed, fratages beslutningskompetencen Vej & Park og naturligvis de øvrige i den konkrete forhandlingssituation, og sagen behandles i andre organer, dvs. den centrale styregruppe. På denne måde er Vej & Park underlagt både konsensusstrategien, det centrale kvarterløftsekretariat og kvarterløfts styregrupper. Med organiseringen af kvarterløft er Vej & Park, og fagforvaltningen generelt, således ‘rykket længere ned i hierarkiet’ i forhold til kommunens sædvanlige beslutningsgange. Dermed kan fagforvaltningerne lettere havne i et krydspres, hvor gentagne forhandlinger forplumrer den entydige kompetencefordeling i fagforvaltningens sædvanlige beslutningsveje og samtidig kræver ekstra ressourcer.

Ressourcer – ‘Honorarsagen’

Det altafgørende for kvarterløfts succes er, ifølge interviewpersonen i Vej & Park, hvorvidt de afsatte ressourcer er tilstrækkelige. Det har betydning for hvilke muligheder, der gives for at realisere forskellige projekter, og hvordan de

forskellige projekter skal prioriteres, samt de muligheder fagforvaltningen har for at løse samtlige dens opgaver – både kvarterløftprojekter og andre sager.

En embedsmand i Vej & Park beretter, at i kvarterløftprocessens første fase blev fagforvaltningerne sat uden for indflydelse, idet de ikke i tilstrækkelig grad blev inviteret med i selve planlægningsforløbet. Et forhold, der ganske vist har ændret sig, da man begyndte realiseringsfasen – arbejdet med de enkelte projekter – hvor lokalområderne og fagforvaltningerne kan siges at være de direkte aktører. Det har, efter interviewpersonens opfattelse, haft som konsekvens, at man ikke har taget tilstrækkelig højde for, at fagforvaltningerne udover kvarterløft også skulle varetage øvrige forvaltningsopgaver:

“I vores forvaltning har vi følt, at vi har siddet med alt det, vi hidtil har haft, og så har man lagt kvarterløftopgaverne oveni uden at give ressourcer til bemanning og uden at fortælle os, hvordan vi skal prioritere. Derfor har vi skullet løbe hurtigere. Samtidig har der været meget store forventninger i kvarterløftområderne, fra beboere og sekretariater om, at vi var der som søm og kunne servicere dem på alle mulige måder, og at vi havde ressourcer, personer og holdninger til det og var parate” (Embedsmand i Vej & Park).

Et konkret eksempel på ressourceproblematikken er den såkaldte honorarsag. Netop fordi der ikke var indtænkt de fornødne ekstra ressourcer til kvarterløftprojektet til brug af fagforvaltningen, mente Vej & Park sig placeret i et dilemma mellem forventningerne til afdelingens indsats og de reelle muligheder, man havde for at imødegå kvarterløft med økonomiske ressourcer. Kvarterløftprojekterne anses ikke for at være dyrere end afdelingens øvrige projekter, men antallet af kvarterløftprojekter gjorde, at kvarterløft ville betyde en tildeling af et forholdsmæssigt større beløb i driftsmidlerne per lokalområde med kvarterløft, hvilket ville betyde, at disse områder skulle prioriteres fremfor områder, der ikke havde kvarterløft. For at løse problematikken forsøgte afdelingerne at udtænke et alternativ, hvilket indebar et krav om at få tildelt projektmidler som honorar for den ekstra indsats afdelingerne ydede i forbindelse med kvarterløft. Reaktionen var, at Vej & Parks udspil var udtryk for en pengegrisk holdning, og at fagforvaltningen ikke var interesseret i at deltage i kvarterløft som forventet, medmindre der var en økonomisk gevinst forbundet hermed. Interviewpersonen beskriver løsningen på honorarsagen således:

“Vi gjorde to ting. Projektudviklingen kunne vi ikke forlange de (kvarterløftsekretariaterne) skulle betale. Derfor ville vi gerne gå ind i vores eget budget og finde pengene, og det tog så lidt tid, for der var ikke de penge, der skulle bruges. Men vi har nu fået afsat pengene, så vi kunne projektansætte folk til at projektudvikle. Men projekteringsagerne var et problem. Byfornyelsesloven giver umiddelbart mulighed for at bruge kvarterløftmidlerne til private rådgivere. Men det var ikke på samme måde muligt at betale for en kommunal projekteringsindsats. Honorarsagen har dels handlet om at få lov til det sidste, dels om hvilke vilkår, der skulle gælde” (Embedsmand i Vej & Park).

I løbet af efteråret 1999 har honorarsagen udviklet sig således, at By- og Boligministeriet har præsenteret en løsning, hvor Byfornyelsesloven tillader, at Vej & Park kan benytte forsøgsmidler til at aflønne projektansatte til projektering i forbindelse med kvarterløft.

Honorarsagen illustrerer, hvordan Bygge- og Teknikforvaltningen oplever, at der pålægges den en ekstra byrde i forbindelse med kvarterløft, som der ikke er taget hensyn til i organiseringen af kvarterløftprogrammet. Puljemidlerne i kvarterløft er ikke møntet på forvaltningens arbejde men på selve kvarterløftprojektet. Så selv om kvarterløft giver et aktivitetsløft i kvarterene, ser embedsmanden i Vej & Park ikke kvarterløft som den endegyldige arbejdsmetode for en kommune i relation til at 'løfte' en række kvarterer. Kvarterløft anses som en god indsatsmodel for lokalområder med problemer af særlige tung/omfattende karakter, men det er også en indsats, der kræver ekstra bevillinger – også udefra – som det fremgår af spørgsmålet:

“Synes du, det er en god idé, at der hele tiden var en kvarterløftrelation til alle byens områder. At man ikke bare skulle fokusere energien nogle få steder, men at det var sådan, at relationen mellem borgerne og forvaltningen havde et aktivitetsniveau så højt, som man ser det i kvarterløftområderne?” (Interviewer, By og Byg).

Hvortil der svares:

“Jeg tror det handler meget om ressourcerne, fordi jeg synes, det er et problem at aktivere borgerne, hvis ikke der kan følges op på det. Så at have et kæmpe aktivitetsniveau, hvor der bliver formuleret projekter i lange baner, og hvor vi stadig ikke har flere penge til at gå ud at realisere dem – det har jeg oplevet som en frustration. Jeg kunne godt tænke mig, at vi havde lokale samarbejdspartnere omkring de projekter, der blev sat i gang, og jeg synes, det er en god idé at få udvalgt områder, hvor man gør en særlig indsats. Men 20 kvarterløft – det tror jeg ikke på. Jeg tror ikke, der er ressourcer til det, og jeg tror, det ville udvande begrebet for meget” (Embedsmand i Vej & Park)

Som det illustreres, indeholder kvarterløft en række problemer for Vej & Park, men generelt er man positivt indstillet over for projektet, selvom kvarterløft rejser en række problemstillinger omkring ressourceallokering, som opleves specielt problematisk fra fagforvaltningens side, idet den ikke kan søge puljemidler til de ekstraopgaver, der ligger i projekterings- og sagsbehandlingen af kvarterløftsager. Samtidig problematiseres kompetence- og ansvarfordelingen mellem parterne i kvarterløft, eftersom brugen af ressourcer fra fagforvaltningens side ikke, som normalt, medfører tildeling af beslutningskompetence. Dertil kommer, at fagforvaltningen ikke anser det for hensigtsmæssigt, at fagforvaltningen udelukkende laver projekt- og udviklingsarbejde, da man ikke mener, det er en arbejdsform, der passer på Bygge- og Teknikforvaltningens arbejde generelt. Den læring der således genereres blandt de embedsmænd, der arbejder med kvarterløft, får således ikke et konkret udtryk som en strategi for at indstille organisationen på projekt- og udviklingsarbejde som i kvarterløft. Denne ambivalens udtrykker således mange af de dilemmaer, der sættes spotlight på, når en fagforvaltning står over for et udfordrende udviklingsprojekt organiseret på andre præmisser end fagforvaltningens egne, og fagforvaltningen så at sige reduceres til at være part i et fælles projekt i stedet for udbyder af projekter, uden der medtænkes ressourcer for udviklingen af den kommunale organisation.

For at koordineringen kan ske indbyrdes mellem Københavns Kommunes fagforvaltninger, har man oprettet et centralt kvarterløftsekretariat, hvis forståelse af kvarterløft gennemgås i de følgende afsnit.

Det centrale kvarterløftsekretariat i Københavns Kommune

Det centrale kvarterløftsekretariats placering i den kommunale organisation (se figur 3) er afgørende for koordineringen af kvarterløft i Københavns Kommune. Forståelsen af kvarterløft kræver derfor indblik i kvarterløfts organisering, hvilket beskrives således af lederen af det centrale kvarterløftsekretariat:

“Den måde, vi administrerer det her på, er fuldstændig anderledes end den bureaukratiske organisation, hvor man har nogle regler at køre efter. Vi har ingen regler – vi laver dem selv. Vi tager mange chancer ved at lægge processen ud i lokalområderne, hvor man jo ikke har kontrol med, hvad der sker – man kan jo ikke fyre beboerne. Men vi har haft heldet med os. Der er ikke opstået de uenigheder, som man på forhånd kunne have forestillet sig” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Kvarterløftsekretariatets måde at fungere på, og den organisation man har oprettet for kvarterløft, er således nyskabende i den kommunale organisation og ikke forsøgt indpasset efter gængse strukturer og arbejdsgange.

Det centrale kvarterløftsekretariats funktion

Det centrale kvarterløftsekretariat har stået for planlægningsforløbet i samspil med den centrale styregruppe for kvarterløft og de lokale kvarterløftsekretariater. Herefter har sekretariatet fungeret som koordinator mellem de lokale projekter og kommunen. De lokale kvarterløftsekretariater varetager kontakten til lokalområderne, og det centrale kvarterløftsekretariat sørger for at koordinere erfaringsudveksling på tværs af områderne. Det centrale kvarterløftsekretariat fungerer også som sekretariat for den centrale styregruppe i kvarterløft (Økonomiudvalget) samt for den centrale følgegruppe, som består af repræsentanter fra alle fagforvaltningerne, primært sekretariatschefer. Desuden bestrider det centrale kvarterløftsekretariatet en række informationsopgaver. Endvidere deltager sekretariatet i enkelte konkrete projekter som initieres under kvarterløft, og hvor det vurderes, at kommunens deltagelse er vigtig eller kommunen skal overtage projektet efter kvarterløft. Et eksempel på sidstnævnte form for projekt er en konkurrence om udviklingen af S-togstationen 'Sydhavn'. I kvarterløftbudgettet er der afsat midler til konkurrencen, men selve udførelsen af vinderprojektet skal ske uden for kvarterløftregi i et samarbejde blandt andet mellem Bane styrelsen, DSB, HT og Københavns Kommune.

Kvarterløft sammenlignet med bydelsrådsforsøget

Lederen af det centrale kvarterløftsekretariats grundlæggende opfattelse er, at kvarterløft er et initiativ, der skal ses i relation til udviklingen af Københavns Kommune fra en organisation med skarpt adskilte sektorforvaltninger mod en organisation, der i højere grad er parat til at indgå i tværsektorielt projektarbejde med inddragelse af borgere. I denne forbindelse sammenlignes kvarterløft og bydelsrådsforsøget som tiltag, der begge medvirker til at forandre forhold internt i det kommunale system samt mellem kommunen og borgerne.

Decentralisering kontra lokale initiativer

Etableringen af bydelsråd i fire af Københavns 15 bydele og kvarterløft som indsats i tre bydele indeholder en række udviklingspotentialer for relationen kommune-borger samt forvaltningens interne organisation. Der er dog grundlæggende forskel på de to udviklingsprojekter og de muligheder, de indeholder:

“Ud fra mit synspunkt er bydelsrådsforsøget et forsøg på at formalisere en politisk uddelegering af magt, kompetence, økonomi og budget. Kvarterløft er ikke et forsøg på at uddelegere formelt, men at involvere beboerne direkte” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Hvor bydelsrådsforsøget kan ses som en formel decentralisering – et strukturforsøg – så udlægges der ingen formelle kompetencer til kvarterløftområderne. I stedet forsøger man hér at engagere interesserede borgere og lokale organisationer i projektarbejdet:

“Vi har lagt initiativet ud til den lokale befolkning. De kommer med initiativet, og alle beslutninger i kvarterløftsammenhæng er i realiteten stort set taget af borgergruppen” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

De to forsøg medvirker således til, at bydel/kvarterer får mere indflydelse på egne forhold, men hvor bydelsrådsforsøget placerer beslutningerne tættere på borgeren, er det stadig som i en traditionel politisk organisation. Kvarterløftorganisationen derimod virker ved at vende styringsrelationen mellem borger og kommune på hovedet².

Demokrati og legitimitet

En anden forskel på de to forsøg, der er væsentlig at fremhæve, knytter sig til begreberne demokrati og legitimitet:

² Her udgør kvarterløft i Kgs. Enghave en speciel case som både bydelsrådsforsøg og kvarterløft, hvilket dog ikke uddybes.

“Jeg vil sige, at bydelsrådet i Kgs. Enghave er legitimt ved, at det er blevet valgt – og det er blevet valgt med tilstrækkelig stemmeafgivning og tilstrækkelig klarhed omkring flertallet. Så det er legitimt, og de beslutninger, de tager, er legitime. Ude i Holmbladsgade er der ikke noget bydelsråd. Der er til gengæld en styregruppe, som vi har sammensat, sådan mere eller mindre, som vi synes slår bedst til. Der var ikke noget i forvejen. Og så er spørgsmålet: er det legitimt? Det er rimelig legitimt, hvad de foretager sig. Det er sådan bredt accepteret, at de repræsenterer Holmbladsgade. Og det er det, der ligger bag. Den måde de skaffer sig legitimitet på, det er ved at være åbne. Alle kan deltage. Når der er stormøde, så kan alle komme, og dem der ikke kan komme, de kan jo ikke bebrejde de andre for at træffe beslutninger – de kunne selv være mødt op. Det er grundlæggende en anden måde at skaffe sig legitimitet på” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Sammenligner man de to forsøg, henter de legitimitet i to forskellige demokratiske forståelser: en repræsentativ og en deltagerbaseret. Hvor bydelsrådet er sammensat af repræsentanter, valgt ved direkte valg, den repræsentative demokratiforståelse, så henter kvarterløft sin legitimitet i en mere direkte demokratiforståelse ud fra graden af accept og konsensus. Det er de aktive, interesserede og engagerede, der deltager i kvarterløft, og som får indflydelse på beslutninger og prioriteringer. Således har aktive borgere i kvarterløft mulighed for at engagere sig direkte i at realisere projekterne, hvilket ikke er muligt i de autoritative systemer. Fordelen ved de aktives demokrati er, ifølge lederen af kvarterløftsekretariatet, at det involverer beboerne direkte, så de selv kan tage initiativer og besidder en større medbestemmelse på beslutningsprocessen. Ulempen er, at det er nogle ganske få borgere, der involverer sig og træffer beslutninger for hele kvarteret samtidig med, at de kun repræsenterer sig selv. Generelt afviser lederen dog, at kvarterløft skal vurderes som et demokratisk projekt, uanset de implikationer det har for en demokratisk praksis, da borgerinddragelsen ikke er målet med kvarterløft med midlet til at løfte kvarteret via en række projekter.

Konsensusorganisering i Københavns Kommune

Centralt for forståelsen af kvarterløft i Københavns Kommune er, at forsøget er organiseret som en konsensusmodel. Denne praksis i organiseringsformen hænger sammen med, at succeskriteriet for kvarterløft er projektrealisering. Konstruktionen af en konsensusmodel betyder, at kvarterløft baseres på positivt samarbejde mellem kvarterløftsekretariatet, forvaltninger og lokalområder. Et af de interessante forhold ved konsensusmodellen er, at man fastholder konsensus – parternes forskellige interesser og funktionsmåder til trods. Man kan argumentere for, at det i starten har været vigtigt at udvikle tillidsrelationer baseret på fælles mål, enighed om samarbejdsform og fælles forståelser, således at man fra lokalområdets side oplever, at man er ligeværdige partnere. Men konsensusmodellen har også betydet, at der ikke er plads til, at kvarterløft udvikler sig via interessekampe, da der er ikke placeret formelle kompetencer uden for kommunen, så derfor kan kvarterløftpartnerskabet ikke, på samme måde som bydelsrådene, håndtere en magtkamp om strukturer:

“Vi har en organisationsmodel, hvor der ikke kan tages konflikter. Man laver det, som man er enige om. Det kan man godt opfatte negativt, men så længe der er en positiv kraft i det, så er det sådan set positivt” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Kvarterløft er således vedvarende tvunget til at basere sig på konsensus. Men det kan være problematisk, at konsensusmodellen er baseret på direkte deltagelse uden, der er nedlagt kompetence hos en instans til at skære igennem i konflikter. Men generelt har der ikke været behov for sådan en instans. Godt nok har den centrale styregruppe den endelige beslutningskompetence, men den fungerer i praksis hovedsageligt som politisk godkender af projekter, for i tilfælde af konflikt vil en indgriben fra styregruppens side gå imod borgerdelta-

gelsesprincippet og dermed kunne sætte hele kvarterløftorganiseringen over styr. Konsensusmodellen har således den ulempe, at projekter ikke bliver til noget, hvis blot nogle få borgere er imod – et problem der kom tydeligt frem, da man var nødt til at opgive et projekt, fordi der ikke kunne opnås enighed om indholdet. Dette skete selvom parterne var enige om, at der skulle gøres noget, og der allerede på forhånd var afsat penge dertil i budgettet:

“Vi tager jo mange chancer ved at lægge processen ud i lokalområderne, hvor man jo ikke har kontrol med, hvad der sker. Polensgadeprojektet er et eksempel på et projekt, der er gået ned ude i Holmbladsgade. Det er en meget kedelig sag faktisk. Der eksisterede et samarbejde mellem de mange aktører, der er i den gade – der er mange andelsboligforeninger, og da kvarterløft så kom ind, formulerede de et projekt, et meget fint projekt, som de så i 2-3 år har forsøgt at gennemføre. Men der var for mange indbyrdes uenigheder, og nu har man opgivet projektet. Det har været et stort nederlag. Pengene bliver brugt til noget andet. Vi havde afsat et par millioner til det projekt” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Der er således basis for at gennemføre en række borgerinitierede projekter med konsensusmodellen, men konsensus på stort set alle niveauer i organisationer bliver afgørende for om et projekt kan realiseres, uanset de intentioner, der ligger bag er nok så gode.

Det centrale kvarterløftsekretariats forhold til styregruppen

Et andet aspekt i organiseringen af kvarterløft er kontakten mellem kvarterløftsekretariat og styregruppe samt politikere. Lederen af det centrale kvarterløftsekretariat er af den opfattelse, at organisationen for kvarterløft er velfungerende, og han anser det som essentielt for denne vurdering, at der i kvarterløft formelt er en overordnet instans, den centrale styregruppe, der har den endelige beslutningskompetence. På grund af status som forsøg og konsensusmodellen er kvarterløft afhængig af, at aktørerne aktivt tager del i processen og arbejder for at bevare den opbyggede tillid. Her er det særligt væsentligt, at styregruppen følger med undervejs og løbende udtrykker tillid til kvarterløftprocessen, så kvarterløft legitimeres politisk, og forvaltningen bakkes op i dens arbejde. Både styregruppen og Borgerrepræsentationen bakker op om kvarterløft men har ikke i tilstrækkelig grad markeret sin holdning, diskuteret løsninger eller taget stilling til problemer omkring kvarterløft ifølge lederen af det centrale kvarterløftsekretariat:

“Vi har ikke nogen styregruppe, der løbende følger med og griber ind der, hvor der er problemer. Vi laver indstillinger ligesom alle andre til udvalgene” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

En af grundene til styregruppens manglende synlighed kan være den kommunale forvalterkultur, hvor embedsmændene først præsenterer sagsforhold for politikerne, når de væsentlige konflikter er løst:

“Det er en eller anden loyalitets-ting: beskyttelse af politikerne. Jeg tror også der ligger noget i, at det er et nederlag for embedsmændene, hvis ikke man kan løse problemerne og lægge dem frem. Hvis man skal bede politikerne om at løse nogle problemer, er det dårlig rådgivning” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Det centrale kvarterløftsekretariat savner således politisk opbakning til kvarterløft, da det efterlader forvaltningerne i en prekær situation om, hvordan de skal legitimere de valg, der træffes i kvarterløft, når deres politiske ledelse ikke synligt bakker op, og det lader borgerinddragelsen og projekrealiseringen tilbage som legitimerende faktorer.

Muligheder i kvarterløft med borgerinddragelse

Lederen af det centrale kvarterløftsekretariat fremhæver borgerinddragelse og til dels helhedsorientering som to af de væsentligste aspekter ved kvarterløft i forhold til at udvikle den kommunale forvaltning.

Borgerinddragelsens uformelle organisering

Kvarterløft kan ses som et forsøg med at praktisere en bottom-up-model, hvor initiativer udspringer fra lokalområdet. Derfor har borgerinddragelsen stor betydning for, hvorledes kvarterløft udvikles. Arbejdet med kvarterplaner samt den efterfølgende realisering af kvarterløftprojekterne er, for den største del, resultatet af forhandlinger i arbejdsgrupper bestående af interesserede og engagerede borgere. Selvom kvarterplanerne er udtryk for lokalområdets ønsker og prioriteringer, så er de aktive borgere ikke repræsentative eller organiserede som eksempelvis medlemmer af et bydelsråd eller en kommunalbestyrelse, så selvom de kan have sådanne tilhørsforhold, deltager de principielt på grund af egne interesser. Samtidig har borgerinddragelsen ikke en formaliseret og stabil struktur. Arbejdsgrupper nedlægges og nye opstår, og medlemmerne skiftes jævnligt ud. Så på grund af fraværet af en organisation med faste medlemmer kan der ikke afgives formel beslutningskompetence:

”Borgerinddragelse er vanskelig at formalisere. Du kan ikke give kompetence til en arbejdsgruppe, der er åben som en variabel fra det ene led til det andet. Det kan man ikke. Det er i hvert tilfælde vanskeligt. For hvem er det, du giver kompetencer? Det er til gengæld en form, der er mobiliserende. Du kan mobilisere det engagement, der er i lokalområdet. Det er en god måde at forankre projekterne og skabe ejerskab af projekterne, og det er et nyt instrument i orkesteret: Du kan engagere dig direkte i realiseringen af projekter, hvad du ikke kunne med de autoritative systemer” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Til gengæld kan man via borgerinddragelsen trække på de aktives ressourcer, forbindelser, kompetencer og viden. Den manglende decentralisering af formel beslutningskompetence kan således i høj grad opvejes af, at borgerinddragelse kan skabe en forankring af projekterne og et engagement i at få dem gennemført, som giver projektmagerne reel kompetence i forhold til deres projekter.

Helhedsorientering og borgerinddragelse

Som nævnt er kvarterløft også karakteriseret ved en helhedsorienteret tilgang til kvarteret, projektrealisering og løsning af problemer. Udover at bringe lokalområdets forskellige parter og interesser sammen, så er det kommunale tværsektorielle samarbejde også essentielt for kvarterløft. I forbindelse med borgerinddragelsen ser lederen af det centrale kvarterløftsekretariat, at der ligger gode muligheder for en koordineret kommunal indsats i kvarterløft:

”Vi ved, hvad der sker, når hver sektor forsøger at lave sine egne indgreb i et område, ukoordineret i forhold til andre sektorer. Det virkede ikke. Det virker heller ikke, selv om det er up to date-metoder, man bruger” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Netop i takt med, at det bliver almindelig praksis at inddrage borgerne i forbindelse med forvaltningens arbejde, opstår der behov for at koordinere indsatsen. Både så man kan udvikle de bedst egnede metoder, og så ikke de forskellige projekter og sektorer kæmper om at få det samme antal borgere i tale:

”Altså kan du ikke se det for dig, at fem sektorer gik ind i et kvarter med hver deres borgerinvolveringstiltag. Det er faktisk det, der sker. De konkurrerer jo om de samme mennesker, som så løber mellem forskellige projekter, der er styret forskelligt og har hver sit bagland og hver sin styregruppe, hver sin logik. Det absurde består i, at det er dømt til at mislykkes” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Helhedsorienteringen i kvarterløft sikrer således mod denne slags koordinationsproblemer, som lederen nævner i ovenstående citat.

Den helhedsorienterede og tværsektorielle indsats er en ny måde at gå til problemerne på. Den traditionelle forvaltningspraksis fungerer således, at den enkelte forvaltning udarbejder et projektforslag til løsning af et givent problem. Herefter lægges det ud til diskussion og høring, hvor offentligheden har mulighed for at give deres mening til kende. Kvarterløft har åbnet for en forandring af denne forvaltningspraksis, idet man i kvarterløft startede med at invitere lokalområdet borgere til at diskutere og formulere, hvilke problemer de anså at være tilstede i kvarteret. Samtidig blev det lagt ud til borgerne at foreslå mulige løsninger herpå, samt at prioritere de forskellige løsningsforslag i samarbejde med de lokale kvarterløftsekretariater. På denne måde har lokalområdet – de aktive borgere – selv påpeget de problemer, som de anså for de vigtigste og foreslået løsninger heraf. Først herefter blev de kommunale fagforvaltninger inddraget til forhandling af, hvorledes borgernes ønsker kunne efterkommes og projekterne realiseres. Til spørgsmålet om, hvorvidt der kan tænkes at være et misforhold mellem en lille aktiv borgergruppes idéer og hele det kommunale forvaltningsapparat, lyder svaret:

“Jeg ved ikke, om der er et misforhold, men jeg synes det er interessant, at vi vender processen om. Jeg synes, det er interessant, at vi hører forvaltningen, hvor de tidligere hørte befolkningen i forskellige sager. Og det betyder, at de skal redefinere deres rolle. De har ikke længere udspillet, men de har en eller anden kontrollerende funktion. Og det betyder også, at forvaltningen skal tænke anderledes, og det er interessant. De skal finde ud af, hvad der er væsentligst for dem. Hvad er det for nogle ting, som det er væsentligt at holde fast på set fra centralkommunens synsvinkel, og hvad er lokale spørgsmål” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Helhedsorienteringen og borgerinddragelsen i kvarterløft er således en væsentlig udfordring for den kommunale forvaltning og en mulighed for at udvikle nye arbejdsmetoder.

Barrierer for udvikling af kommunen

Selvom lederen af det centrale kvarterløftsekretariat anser kvarterløft for indeholdende mange muligheder for at udvikle forholdet mellem borgere og kommune samt udvikle forvaltningens interne struktur, så anfører han også en række forhold, der kan virke som barrierer herfor.

Størrelsen

Et forhold, der kan virke som barriere for en udvikling af Københavns Kommune er ganske enkelt kommunens størrelse – både geografisk og befolkningsmæssigt. Alene den kommunale organisation har 40-50.000 ansatte og skal varetage opgaver for kommunens mange borgere, hvilket kræver et vist bureaukrati. Der til kommer, at fagforvaltningerne indtil omlægningen til udvalgstyre i 1998 har fungeret som næsten selvstændige enheder med meget begrænset kendskab til hinandens fagområder.

Den sektordelte kommunestruktur

På trods af, at alle involverede forvaltninger lægger et stort engagement i kvarterløft, kan de selvstændige faglige kulturer virke meget hæmmende for en fleksibel koordination og en eventuel udvikling af den kommunale forvaltning:

“Det er ikke slået igennem. Altså strukturelt er det slut, men vi har ikke fungeret som en enhedsforvaltning. Altså, det er ikke slået igennem sådan, at man kan sige, at de selvrådene forvaltninger ikke eksisterer. Det gør de fortsat i høj grad” (Leder af det centrale kvarterløftsekretariat).

Omstrukturering fra magistrats- til udvalgsstyre er således ikke slået igennem endnu. Det hænger dels sammen med, at man indtil for ganske nylig havde en medarbejderstab med en homogen uddannelsesbaggrund. Et forhold, som der

først er begyndt at ske en opblødning af inden for de seneste 4-5 år. Hver fagforvaltning arbejder inden for rammerne af egen lovgivning, og der er udviklet forvaltningskulturer tilpasset de enkelte fagområder. Det indebærer, at der i fagforvaltningerne er skabt procedurer og arbejdsmetoder, der skulle være de bedst egnede til at varetage det pågældende områdes opgaver. Så selvom den tidligere magistratsstruktur officielt er blevet opløst og alle implicerede parter i kvarterløft arbejder for at realisere kvarterløft, så er der en række barrierer i forvaltningsstrukturen, som spiller afgørende ind på den læring, som den kommunale organisation kan have af et forsøgsprojekt som kvarterløft.

Omvendt beslutningsgang fra borgere til Borgerrepræsentationen

Borgerrepræsentationens funktion er i høj grad at være politisk legitimator på kvarterløft ved at godkende projekterne, da beslutningsgangen så at sige er omvendt i forhold til den parlamentariske styringskæde i det kommunale system. Ifølge lederen af det centrale kvarterløftsekretariat fungerer det centrale kvarterløftsekretariatet som lobbyist for projekterne og prøver at få det gennemført på de præmisser, som borgerne har stillet op. Derfor fungerer borgerne ikke som kontrolinstans som idealet tilskriver for det repræsentative demokrati. Kvarterløftsekretariatet varetager 'det offentlige interesse' med omvendt fortegn og med det forbehold, at 'den offentlige interesse' artikuleres af de aktive beboere i kvarterløftprojekterne. Modellen kan derfor virke uigennemsigtig for udenforstående, for det er usikkert, hvordan beslutningsgangene forløber for både politikere og borgere uden for kvarterløft. Kvarterløftmodellen savner måske derfor incitament til at være en mulighed for udvikling af den kommunale organisation, da modellens uigennemsigthed skjuler både fordele og ulemper ved modellen. Så når kvarterløft vender styringsprocessen om i forhold til projektinitiativer, er det mere en uformel og midlertidig forsøgsordning, end det er et permanent aftryk i den kommunale organisering. For ifølge lederen af det centrale kvarterløftsekretariat har forvaltningen svært ved at håndtere, at beslutningsgangen vendes på hovedet, hvorfor kvarterløftsekretariatet må træde til og koordinere indsatsen.

Konsensuspraksis

Ved at lægge initiativet ud til borgerne mener lederen af det centrale kvarterløftsekretariat, at man tager en stor chance, da man ikke har magt til at skære igennem men i høj grad må besinde sig på, at kvarterets parter agerer hensigtsmæssigt i forhold til at gennemføre projekterne, for embedsmændene med relation til kvarterløft kan kun forsøge at få beboerne til at samarbejde men ikke tage side i en eventuel konflikt. Så hvis man i et projekt ikke kan blive enige indbyrdes, og forvaltningen ikke formår at mægle, kan det hændes, at projektet må opgives, selv om alle er enige om, at der bør gøres noget.

Læreproces

Erfaringerne fra kvarterløft i Holmbladsgadekvarteret og internt i Københavns Kommunes forvaltning viser, at det er lykkedes at skabe en fungerende partnerskabsmodel, der fokuserer på realiseringen af projekter uagtet de barrierer, der har været for at få kvarterløftorganisationen til at fungere.

Det er i høj grad lykkedes at mobilisere en række aktive borgere og involvere forskellige parter i et samarbejde om at løfte kvarteret. Ifølge lederen af det centrale kvarterløftsekretariat kan kvarterløft derfor på længere sigt tænkes at mobilisere ressourcer, skabe netværk og skabe samarbejde mellem aktører, der ikke tidligere samarbejdede, hvilket ikke kunne være skabt via en indsats fra centralt hold i Københavns Kommune. Der er således et fremtidsperspektiv indeholdt i kvarterløft, når det lykkedes at få lokale aktører til at arbejde på tværs af interessesfærer, så aktørerne også tænker i kvarterets fremtid fremfor kun egen rolle. Der skabes dermed en læring blandt en række aktører i kvarteret, der kan komme kvarteret til gode som helhed.

Helhedsorientering som princip er derfor gældende for kvarteret, som et perspektiv til at se kvarterets problemer under ét i stedet for at lade hver fagforvaltning lave deres egne specifikke projekter. Derfor kræver kvarterløft en koordinering udefra, i dette tilfælde kvarterløftsekretariatene, for at kvarterløft bliver på kvarterets præmisser og ikke kun forvaltningens, når den udstikker rammerne for, hvad der kan lade sig gøre. Kvarterløft betegner således en nyorientering i forhold til forvaltningens praksis, da det er første gang man ser på et kvarters problemområder ud fra et samlet perspektiv og fra en koordinerende instans, nemlig kvarterløftsekretariatet. Med denne form for helhedsorientering bliver indsatsen også mere problemorienteret, idet der ikke på forhånd afsættes midler til et kvarter, men hele området sum af problemer vurderes, hvorefter der søges/uddeles midler til projekter, der tager hånd om disse problemer. Hermed bliver det i højere grad problemernes omfang, der definerer indsatsens størrelse og ikke et på forhånd fastlagt budget. Dermed opstår en ny måde at adressere problemer på, idet det ikke længere kun handler om et boligproblem eller et trafikproblem men om en samlet gruppe af problemer, som kræver forskellige tværgående løsninger. Derfor bliver problemerne ikke på forhånd kategoriseret i forhold til en bestemt forvaltning, men i forhold til at opstille et projekt hvor det kan håndteres. Men den læringsproces der skabes via embedsmænd, der deltager i kvarterløft, er der ikke afsat ressourcer til, så en systematisk vidensopsamling blandt fagforvaltningerne til udvikling af den kommunale organisation forbliver en sidegevinst.

Organiseringen af kvarterløft og den læring den indeholder er således i høj grad møntet på at sætte sine spor i kvarteret, mens organiseringsprocessen i forhold til det kommunale system af flere interviewpersoner beskrives som en sideeffekt, ved det at skulle gennemføre kvarterløft, selvom organiseringen af kvarterløft kan have direkte relevans for den kommunale organisering i det hele taget. Der har således ikke været nogen hensigt om at præge forvaltningen uagtet, at det er sket, for organiseringen af kvarterløft er lagt an på det primære formål at realisere projekterne og inddrage beboerne.

Kilder

Holmbladsgadekvarterets hjemmeside (27-03-2000): www.holmbladsgade.dk.

Holmbladsgade-kvarteret, Demokratisk byfornyelse: 1998 (folder).

Interview med embedsmand i Københavns Kommunes Kvarterløftsekretariat, 02-12-1999.

Interview med embedsmand i Vej & Park, Bygge og Teknikforvaltningen, Københavns Kommune, 09-12-1999.

Interview med ansat i Holmbladsgadekvarterets Kvarterløftsekretariat, 01-03-2000.

2 interview med ansatte i Holmbladsgadekvarterets Kvarterløftsekretariat, 02-03-2000.

Københavns Kommune, Bygge og Teknikforvaltningens hjemmeside (27-03-2000): www.btf.kk.dk.

Statens Sekretariat for Kvarterløfts hjemmeside (27-03-2000): www.kvarterloeft.dk/omraaderne/holmblad/main.htm.

Avedøre Stationsby: Kontraktmodellen

Kvarterløftprocessen i Avedøre Stationsby er forankret i den politiske og administrative ledelse i Hvidovre Kommune. Set fra kommunens synsvinkel er kvarterløft interessant på flere måder. Kvarterløftprogrammet er helhedsorienteret og passer derfor ind i kommunens generelle bestræbelse på at styrke helhedsorientering og den interne koordinering i forvaltningen. Samtidig repræsenterer kvarterløft en udvidet demokratimodel baseret på et ad hoc samarbejde mellem forvaltning og borgere om konkrete projekter. Samarbejdet er formaliseret i symbolske *kontrakter* mellem kommune og borgergrupper, der præciserer grundlaget for de fælles projekter, og de hjælper parterne til at styre samarbejdsprocessen. Kontrakterne danner en ramme for sagsbehandlingen af kvarterløfttiltag, idet de indeholder succeskriterier, resultatkrav og overvejelser omkring de forskellige parters bidrag til samarbejdet, og de hjælper forvaltning og borgere til løbende at gøre status i kvarterløftprocessen.

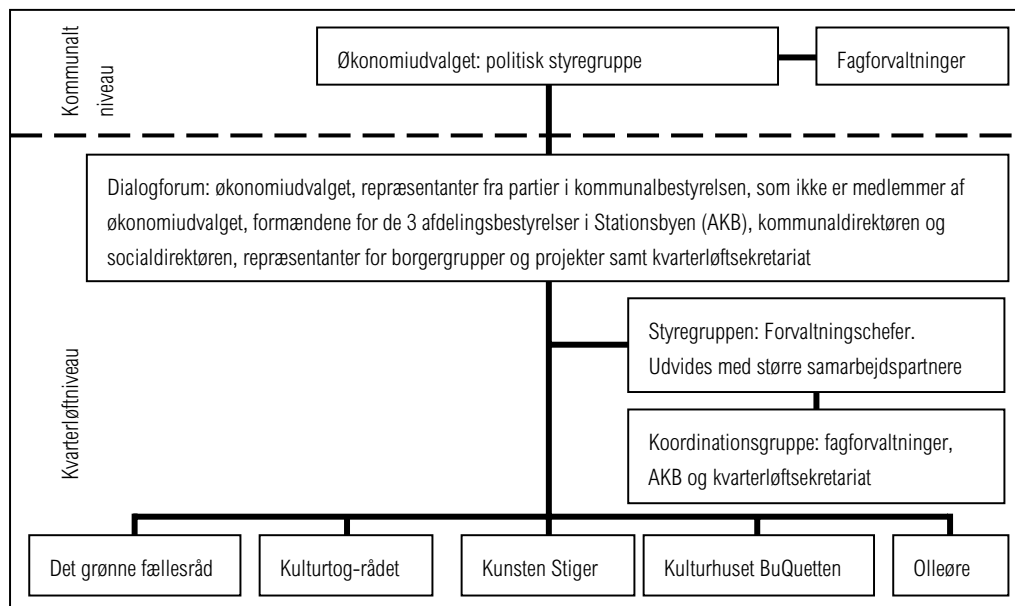
Avedøre Stationsby er et almennyttigt boligområde med tradition for politisk organisering og et vist uformelt selvstyre, og i Hvidovre Kommune ønskede man som udgangspunkt at ”integrere Stationsbyen bedre i kommunen” (Kommunaldirektøren). Derfor valgte man med kvarterløft at bryde med de almennyttige boligforeningers monopol på at repræsentere området, og kommunen etablerede en række borgergrupper uden om de almennyttige afdelingsbestyrelser. Der har efterfølgende været forskellige politiske uenigheder bl.a. om kommunens forslag til et nyt kulturhus i Stationsbyen, som blev nedstemt, men kommunen, borgergrupperne, de almennyttige boligforeninger og de forskellige lokale interessegrupper arbejder fortsat sammen om at realisere projekttiltagene i kvarterløft.

Organiseringen af kvarterløft i Hvidovre Kommune

Organiseringen af kvarterløft i Avedøre Stationsby er karakteriseret ved helhedsorientering, politisk forankring af kvarterløftprocessen i en politisk styregruppe, et kommunalt placeret kvarterløftsekretariat samt brugen af kontrakter som styringsredskab.

Modellen for kvarterløft i Avedøre Stationsby

Hvidovre Kommunes organisering af kvarterløftindsatsen i Avedøre Stationsby er forankret i Økonomiudvalget, og der er etableret et Dialogforum, en Styregruppe, en Koordinationsgruppe og et Kvarterløftsekretariat, samtidig med at de etablerede borgergrupper har tilknyttet en kontaktperson i forvaltningen (se figur 5).



Figur 5. Organisationsmodel for Kvarterløft i Avedøre Stationsby.

Økonomiudvalget fungerer som politisk styregruppe for kvarterløft og styregruppe for fonds- og puljeansøgninger til kvarterløftaktiviteter. Udvalget skal desuden have samarbejdsaftalerne med borgergrupperne til godkendelse. De kommunale fagudvalg skal have kvarterløftsagerne forelagt til godkendelse, når der foreslås en omprioritering af midler til kvarterløftaktiviteterne inden for udvalgets budget. Fagudvalgene har endvidere ansvaret for gennemførelsen af de konkrete aktiviteter, der har opnået støtte.

Der er etableret et *Dialogforum*, hvor samarbejdspartnerne orienterer hinanden og drøfter udviklingen i kvarterløft. Faste medlemmer af dialogforummet er økonomiudvalget, repræsentanter for partier i kommunalbestyrelsen, som ikke er medlemmer af økonomiudvalget, formændene for de tre afdelingsbestyrelser i Stationsbyen (AKB), kommunaldirektøren og socialdirektøren, borger- og brugervalgte repræsentanter samt repræsentanter for kvarterløftsekretariatet. Borgmesteren er formand. Nye parter bliver medlem, når der indgås samarbejdsaftaler. Dialogforum afholder møder forud for Økonomiudvalget i den udstrækning, der er behov. Udtalelserne fra Dialogforum indgår i beslutningsgrundlaget for Økonomiudvalget og Kommunalbestyrelsen.

Styregruppen for Kvarterløft er repræsenteret af kommunaldirektøren, sekretariatschefen, kulturdirektøren, socialdirektøren og teknisk direktør. På sigt skal styregruppen udvides med repræsentanter fra de større samarbejdspartner. Således deltager AKB i forbindelse med byfornyelsen. Socialdirektøren er formand i kraft af kvarterløftsekretariatets placering i Social- og sundhedsforvaltningen.

Kvarterløftsekretariatet koordinerer det samlede kvarterløftprogram, støtter de enkelte borgergrupper i planlægningen og gennemførelsen af aktiviteter, søger fonde til kvarterløftaktiviteterne og informerer om kvarterløftet og dets projekter bl.a. gennem borgermøder og nyhedsbreve, evalueringer og opfølgning på de enkelte samarbejdsaftaler samt intern kommunal koordinering. Kvarterløftsekretariatet består af to medarbejdere placeret i socialforvaltningen.

Koordinationsgruppen består af repræsentanter fra fagforvaltningerne og samarbejdspartner i kvarterløftet. Borgergrupperne har typisk en kommunal samarbejdspartner, en kontaktperson i den forvaltningsgren der refererer til gruppens arbejde. Kontaktpersonernes primære opgave er at yde faglig bistand, råd og vejledning. Det daglige driftsansvar overgår til fagforvaltningerne blandt andet i forbindelse med fonds- og puljemidler. Enkelte borgergrupper har kontaktpersoner i flere fagforvaltninger for at sikre den fornødne faglige ekspertise. Kvarterløftsekretariatet er i disse tilfælde økonomisk ansvarlig. Når samarbejdsaftalerne – udformet som kontrakter – evalueres én gang årligt, er dette et samarbejde mellem kvarterløftsekretariatet og kontaktpersonerne.

Der er etableret *fem borger- eller temagrupper* med henblik på projektudvikling. Her initierer og arbejder de aktive borgere i kvarterløft med at realisere projekter. Kontaktpersoner rådgiver, støtter og sagsbehandler eventuelt på projekterne i borgergrupperne. Derudover er daginstitutioner, fritidsklubber, boligforeningen, Grøn Guide m.fl. repræsenteret i grupperne, hvor der er behov og interesse herfor.

Arbejdsgang

I forbindelse med kvarterløft har arbejdsgangen været som følger: Når en projekttid opstår, typisk i en borgergruppe eller i forvaltningen, diskuteres projektet i koordinationsgruppen og med de involverede borgere. Når projektideen på et tidspunkt bliver mere konkret inddrages styregruppen parallelt med, at der foregår en faglig og politisk afklaring af rammerne for projektet internt i forvaltningen. Herefter laves der en samarbejdsaftale, og projektet placeres i den forvaltning, der har mest ekspertise i forhold til problemstillingen. Forvaltningen udpeger en kontaktperson – i nogle tilfælde kan et projekt have to kontaktpersoner fra forskellige fagforvaltninger – og projektet realiseres i et samarbejde mellem fagforvaltningen og de borgere, der arbejder med projektet i Stationsbyen. Undervejs i forløbet kommunikerer de ansatte i kvarterløftsekretariatet med alle de involverede parter i projektet, og de formidler kontakter og samarbejder på tværs af de forskellige fagforvaltninger i kommunen.

Kontrakter

I Hvidovre Kommune er det et nyt element at indgå kontrakter med borgergrupperne. Kontrakterne indeholder en beskrivelse af de indholdsmæssige rammer for projektaktiviteterne hvor stat, kommune og borgergruppe indgår en gensidig aftale om at indfri en række konkrete og kvantificerbare mål. Kontrakterne har ingen juridisk gyldighed. De fungerer i praksis som et konkret styringsredskab og en gensidig forpligtigelse på et samarbejde, og de tillægges en symbolværdi, idet borgmester og kommunaldirektør konfirmerer de indgåede aftaler. Nogle borgere har været skeptiske med hensyn til at indgå samarbejdsaftaler med meget præcise målangivelser, der kan opfattes som udtryk for ønsketænkning mere end en præcis afspejling af processens indhold og resultater. Men det har været nødvendigt at opstille kvantificerbare mål for at få projekterne godkendt i kommunalbestyrelsen, og det vurderes som en positiv øvelse at opstille og klargøre mål for de fælles aktiviteter, selv om projekterne måske får et andet indhold, end det man på papiret havde forestillet sig.

Når en kommune normalt finansierer borgerstyrede aktiviteter f.eks. via folkeoplysningsområdet, er det typisk i forhold til foreninger med en fast organisationsstruktur (formand, kasserer osv.), og i Hvidovre Kommune ses det som en udvikling af demokratibegrebet, at kommunen nu bevilger penge til mere løst organiserede borgergrupper. Af og til kan 'den bureaukratiske disciplin,' dvs. opfattelsen af papirgange og samarbejdsrutiner i borgergrupperne adskille sig noget fra de etablerede foreningers arbejdsgange, og fra et snævert bureaukratisk synspunkt kan modellen forekomme besværlig at arbejde med. Kontrakterne kan derfor ses som et middel til at standardisere nogle rutiner og få parternes forventninger på skrift, således at beboere og kommunale sagsbehandlere kan forholde sig til det konkrete projektforslag og til deres fælles samarbejdsaftale. Brugen af kontrakter over for borgergrupper kan dermed kompensere for den manglende formalisering i borgergruppernes samarbejde med fagforvaltningerne i forhold til traditionelle foreningers relationer til kommunen.

Helhedsorientering i den kommunale organisation

I Hvidovre Kommune er kvarterløftprocessen forankret i den politiske og administrative ledelse i kommunen. Borgmesteren, økonomiudvalget og forvaltningscheferne indgår i styringen af kvarterløftprojektet. Kvarterløftsekretariatet er organisatorisk placeret i socialforvaltningen. Udgangspunktet for organiseringen af kvarterløftprocessen i Avedøre er, at de politiske og administrative beslutninger skal koordineres på kommunalt ledelsesniveau for at sikre helhed i indsæt-

sen og for at undgå, at kvarterløftsagerne blive til kastebolde mellem forskellige fagforvaltninger og niveauer i det kommunale system. Kvarterløft er kommunens første store helhedsorienterede udviklingsprogram, men efterfølgende er der taget initiativer til ungdomskommuneforsøg og helhedsorienteret sagsbehandling, ligeledes med vægt på helhed og tværfaglig koordinering.

Helhedsorientering i den kommunale indsats over for borgerne prioriteres højt i Hvidovre Kommune. Kommunaldirektøren opfatter det som afgørende, at borgerne ikke skal henvende sig til eksempelvis fem forskellige organisatoriske enheder, når de kommer med ét problem, blot fordi det er den måde, man har valgt at strukturere den kommunale organisation:

"Det, som jeg kan frygte engang imellem, det er, at verden – i det her tilfælde Avedøre Stationsby – skal indrette sig efter den måde, som vi har valgt at strukturere os på. Det er sådan set et skræmmebillede for mig" (Kommunaldirektør).

Den kommunale hverdag er ofte præget af indbyrdes uafhængige sektorprojekter, finansieret via forskellige ministerielle puljeordninger. Disse ordninger er som udgangspunkt ikke tænkt ind i en helhedsorienteret koordineringsstrategi med udgangspunkt i lokale behov og problemstillinger. I Hvidovre Kommune vurderede man, at Kvarterløftprogrammet indeholdt en sådan mulighed for at koordinere ellers adskilte projekter i et lokalområde, og en god mulighed for at 'løfte i flok', selv om der i parentes bemærket ikke blev etableret en samlet pulje under Byudvalget, som kommunerne kunne søge til kvarterløftprojekter. Kommunaldirektøren argumenterer for, at helhedsorientering skal opfattes som et generelt princip og ikke som et perspektiv forankret i et geografisk område. Der er specifikke lokale krav og behov i bestemte geografiske lokaliteter, og forvaltningen må være indstillet på at gear interne arbejdsgange ud fra konkrete ønsker i et område. Men udgangspunktet er, at helhedsorientering er en grundlæggende tankegang og en metode, der bør gælde for alle aspekter af den kommunale praksis – en metode der ikke kan udledes af relationen til en geografisk lokalitet.

Topstyring og politisk opbakning til kvarterløft i Stationsbyen

Interviewpersonerne vurderer samstemmende, at der er flere fordele forbundet med, at kvarterløftprocessen er forankret i den administrative og politiske ledelse i kommunen. Forud for møder i Dialogforum mødes formanden for Kvarterløftets styregruppe, borgmesteren, kvarterløftsekretariatets projektkoordinator og i nogle tilfælde kommunaldirektøren:

"Det er et af de møder, hvor man har mulighed for at have en dialog med en af dem, der er virkeligt bestemmende – hvis du har fået tingene clearet der, så holder de op igennem systemet, med mindre nogle af de andre interesser, borgere eller andre, er uenige. Men politisk, hvis vi får det clearet der, så holder det hele vejen, og det er jo godt at vide for den, der sidder og arbejder med tingene" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Deltagelsen af ledende politikere og embedsmænd i koordineringen af kvarterløft har bidraget til at afklare kompetenceforhold og opgavefordeling internt i Hvidovre Kommune. Personer, der arbejder med kvarterløft, har løbende haft mulighed for at afklare deres politiske og administrative mandat i forhold til samarbejdet med aktørerne i Stationsbyen. Samtidig udsendes der et signal internt i forvaltningen: Det er legitimt at prioritere kvarterløftprocessen, og ledelsen ser gerne, at man som medarbejder engagerer sig i det omfang, det er relevant for ens arbejdsområde. Etableringen af Dialogforum vurderes også positivt: Det er en nyskabelse i kommunen, at der sidder ni kommunalbestyrelsesmedlemmer sammen med borgere og repræsentanter for den almene boligsektor og diskuterer indhold og rammer for udviklingen af et byområde som Stationsbyen. Er der enighed i Dialogforum tager de ni politikere sagerne op i kommunalbestyrelsen, og de opfatter det som deres opgave at skabe opbakning til de lokale ønsker og prioriteter i kommunalbestyrelsen.

Oprindeligt blev embedsmændene i koordinationsgruppen udpeget til at være formænd for borgergrupperne eller være med i diverse bestyrelser for projekterne. I nogle tilfælde blev de taget til indtægt for beslutninger, de ikke havde rygdækning for og embedsmændene endte i nogle tilfælde som 'gidsler' i samarbejdet. For at undgå at kommunens embedsmænd tages i ed på et uafklaret grundlag er formen nu ændret, og embedsmændene sidder ikke længere med i borgergruppernes bestyrelse men fungerer som kontaktpersoner.

Netværksstyring i Avedøre Stationsby

Historisk har Avedøre Stationsby haft en slagkraftig politisk mobilisering via en række foreninger, en lokalpolitisk sammenslutning, 'Liste T', samt beboerdemokratiet i de tre almennyttige boligafdelinger, der hører under Arbejdernes Kooperative Boligselskab, AKB. I nogle år har 'Avedøreudvalget' fungeret som politisk samarbejdsorgan mellem lokale interesser og Hvidovre Kommune, og i forbindelse med kvarterløft blev det foreslået, at man lavede en form for lokalråd. Men Hvidovre Kommunes kommunalbestyrelse er modstander af forsøg med lokalråd og formel politisk decentralisering i kommunen, så i stedet etablerede man et Bykulturråd, som man senere omdøbte til 'Kulturtoget-rådet'.

Kommunen bryder med 'repræsentationsmonopol' i Stationsbyen

Med kvarterløft ønskede kommunen ikke, at de tre almennyttige boligafdelinger (AKB) alene skulle definere indholdssiden af kvarterløft på beboersiden, så derfor valgte Hvidovre Kommune en strategi, der skulle bryde med boligafdelingernes tilnærmelsesvis monopol på at repræsentere Stationsbyen. Kvarterløft blev af kommunen opfattet som en mulighed for at "integrere Stationsbyen bedre i Hvidovre Kommune" (Kommunaldirektør) dvs., at man i praksis modarbejdede 'løsrivelsestendenser,' og styrkede samarbejdsrelationerne til aktører i området uden om den eksisterende politiske struktur i det almennyttige beboerdemokrati. Kommunens opfattelse var, at den etablerede foreningsstruktur omkring boligafdelingerne betød, at en begrænset skare af beboere kunne sige 'det har vi prøvet før', og dermed fungere som stopklodser for nye projekter og nye samarbejdsrelationer med andre parter. For kommunen vurderede, at der var beboere, der ikke kunne komme til udtryk med deres egne ideer og deltage i et samarbejde på grund af boligafdelingernes 'repræsentationsmonopol' for kvarteret. Denne opfattelse blev i høj grad bekræftet, eftersom det lykkedes at etablere syv nye borgergrupper i løbet af et halvt år, som efterfølgende dog er blevet reduceret til fem fungerende borgergrupper (se figur 5), hvor boligafdelingerne indgår som en ligeværdig partner på lige fod med andre aktive borgere og foreninger.

Strategien har sit grundlag i, at kvarterløft ikke skulle centreret om traditionelt boligafdelingsarbejde. For set fra Hvidovre Kommunes side beskæftiger afdelingsbestyrelserne sig primært med, hvad de opfatter som relevante boligforhold, og der er ikke nødvendigvis overensstemmelse mellem afdelingsbestyrelsernes definition af relevant boligpolitisk arbejde og andre beboeres forslag til initiativer til gavn for kvarteret. Så selv om boligafdelingerne var med i den forberedende fase af kvarterløft, valgte kommunen at lægge afstand til det lokale beboerdemokrati ved at beslutte, at afdelingsbestyrelserne ikke pr. automatik skulle stå som medunderskrivere af samarbejdsaftalerne mellem borgergrupper og Hvidovre Kommune. Fremgangsmåden blev stærkt kritiseret af beboerrepræsentanterne og skabte en frustration over samarbejdet med kommunen i den indledende fase af kvarterløft. Efterfølgende er alle samarbejdsparterne, inklusiv afdelingsbestyrelserne, dog enedes om modellen for kvarterløft og har siden samarbejdet om at realisere kvarterløftprojekterne.

Intentionen med kvarterløft har været at basere indsatsen på beboernes projektforslag. I organiseringen af kvarterløft har kommunen derfor set sig nødsaget til at se bort fra den måde, man sædvanligvis organiserer boligforeningsarbejde, da den arbejdsform ikke altid fordrer nye samarbejdsrelationer og

projektideer. Således kritiserer kommunaldirektøren den hierarkisk opbyggede foreningskultur for ikke at spille ordentligt sammen med en løsere netværksstruktur, og han oplever en parallel til den kommunale forvaltning i relation til kvarterløfterfaringerne:

"Nogle gange er det vigtigere at være formand for en forening, end at vi får kunst eller nogle nye ældreboliger, et samarbejde mellem foreningerne eller gjort noget for indvandrerkvinderne" (Kommunaldirektør)

"Er det ikke en fordom?" (Interviewer, By og Byg)

"Nej, jeg mener, at der var en parallelitet til rådhuset, hvor sektorerne kan have den samme opfattelse af at: 'Vi passer vores – jeg er chef for det her område, og hvis andre ikke blander sig i mit, så blander jeg mig til gengæld heller ikke i deres'. Det er selvfølgelig den karikerede udgave. Det mener jeg faktisk også, at der ligger i sådan en magtstruktur, som er i et byområde omkring nogle boligforeninger, hvor det er vigtigt at være formand for den forening. Meget af tiden går med internt 'forenings-fnidder' " (Kommunaldirektør).

Hermed anskueliggør kommunaldirektøren, hvorfor man i kvarterløft valgte en strategi, der skulle bryde med boligforeningernes tilnærmelsesvise repræsentationsmonopol. En strategi der sigtede på at skabe positiv i stedet for negativ koordinering, hvilket både gjaldt fagforvaltningerne imellem, for at kunne koordinere et tværfagligt samarbejde, der dog indledningsvist førte til frustrationer mellem kommunen og boligafdelingerne, men som siden også lykkedes mellem fagforvaltninger og kvarterets parter.

Beboernes initiativret spreder magten på flere aktører

De kommunale politikere deltager ikke som ide-udviklere i kvarterløft, selv om de er med i Dialogforum. Eneste undtagelse var projektforslaget om etableringen af et nyt kulturhus, kaldet "Pyramiden". Denne ide blev fremført af borgmesteren og er efterfølgende blevet afvist af beboersiden (se nedenstående afsnit: "Konflikten om 'Pyramiden' "). Generelt gælder det, at det er borgere og embedsmænd, der kommer med ideerne i kvarterløft:

"Hvis man kan gøre rede for, om et projekt kan holdes inden for de eksisterende rammer, og hvordan finansieringen er, så plejer der ikke at være noget problem med at få projektet igennem" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

I kvarterløftsekretariatet vurderer man, at der på grund af kvarterløft nu er flere aktive borgere til at præge processen, og det giver nogle spændinger i forhold til de politiske spil i Stationsbyen, idet magten er blevet spredt ud på flere aktører. Eksempelvis er den lokale 'Liste T' meget aktiv i kvarterløft, idet medlemmer af listen tager mange initiativer og fungerer som 'indpiskere' i borgergrupperne. Så på den måde har beboerne fået mulighed for at få deres politiske ideer ind i borgergrupperne og dermed til behandling i det kommunale system. Kvarterløft giver således mulighed for, at en række relativt små aktører politisk kan præge kvarterløftprocessen og få gennemført initiativer, idet det politiske initiativ til at projektforslag langt overvejende udgår fra borgergrupperne og ikke den politiske ledelse i kommunen.

Konflikter i borgergrupperne

På grund af magtkampene i den indledende fase af kvarterløft har der været en del konflikter, som blev båret med over i borgergruppernes arbejde. En embedsmand i kvarterløftsekretariatet fortæller:

"Det kan ikke undgås, at der opstår konflikter i projektgrupperne. Når det sker, prøver vi at tackle dem og afdække problemerne. De kommer aldrig til udtryk som ren politik – det er altid en eller anden konkret ting, der får det til at flamme op, og så holder vi møde om det. Der er en hel masse ballade i området i øjeblikket, og det giver en afsmittende virkning i forhold til mit ar-

bejde med boligselskabet og borgerne. Bestyrelserne bliver skiftet ud, folk bliver fyret eller sagt op, og der er en ufattelig stor udskiftning i øjeblikket. Man skal være utrolig på vagt i forhold til den politiske dimension i Stationsbyen, mere end man skal være i forhold til kommunens politiske system. Der bliver tolket meget, når man sidder til et møde: holder man nu med den ene eller den anden, men jeg er neutral. Men man kan hurtigt blive fanget i et eller andet, hvis man kommer til at smile på det forkerte tidspunkt eller nikke – så er rygterne ude dagen efter” (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Citatet viser, hvordan borgergrupperne med mellemrum præges af konflikter mellem forskellige interessenter. Men nok så vigtigt understreges det desuden, at kvarterløft har mobiliseret en række aktive borgere, som ikke tidligere har markeret sig i kvarterets organisationer og foreninger, og boligafdelingernes bestyrelser bliver udskiftet, hvilket i høj grad er en følge af den politiske proces, som kvarterløft har sat i gang, hvor beboere er mobiliseret og nye aktører markerer sig med andre initiativer. Afdelingernes medlemmer har således sat hele beboerforeningshierakiet under pres for at lade magten skifte hænder internt i beboerdemokratiet. I denne proces er det således en delikat balancegang for de kommunale embedsmænd at holde sig neutrale og ikke tage parti i de konflikter, der opstår i borgergrupperne men fungere som mæglere og rådgivere. Kvarterløft har således været med til at omdefinere magtstrukturer i Stationsbyen og skabe nye samarbejdsrelationer for indflydelse fra beboernes side.

Konflikten om 'Pyramiden'

I marts 1998 foreslog Hvidovre Kommune i et ideoplæg til kvarterløft, at man skulle placere et kulturhus formet som en pyramide i Byparken i Hvidovre Kommune. Kulturhuset skulle både tiltrække borgere fra Stationsbyen og resten af Hvidovre, og således forbinde Avedøre Stationsby med resten af kommunen og dermed være med til at opfylde kommunens intention om at integrere Stationsbyen i Hvidovre. Men forslaget blev modtaget med stor skepsis i Stationsbyen. En afdelingsbestyrelsesformand og nogle aktive borgere tog initiativ til at indkalde til et borgermøde uden at invitere politikere og embedsmænd, og på mødet blev udspillet kritiseret for ikke at være rettet mod eksisterende behov i området. Kommunen arrangerede hurtigt to andre borgermøder, hvor borgmesteren præsenterede forslaget, hvorefter projektet blev sendt til høring. Efter flere indsigelser og en omfattende debat fremlagde kommunen et revideret projekt, som det imidlertid ikke var muligt at samle tilslutning til. Kommunalbestyrelsen valgte at trække projektet tilbage, og der er nedsat en arbejdsgruppe, som undersøger en række alternative forslag fremsat af beboere i området. Projektet er ikke længere tiltænkt at skulle have form som en pyramide og går derfor under navnet 'Den Unikke Bygning'.

I forbindelse med konflikten etablerede en række borgere 'Fælles Fodslaw' for alle aktive i området – dvs. primært borgerne fra de fem borgergrupper i kvarterløftregi og afdelingsbestyrelserne. 'Fælles Forslaw' var et forum, hvor beboerne kunne diskutere kommunens udspil. Kommunaldirektøren opfatter forummet som afdelingsbestyrelsernes modtræk til kommunens udspil i forbindelse med organiseringen af kvarterløftprocessen. På grund af arbejdsgruppernes selvstændige forbindelser til Hvidovre Kommune oplevede de valgte repræsentanter, at de ikke længere kunne udtale sig på alles vegne. Ved at etablere 'Fælles Fodslaw' som en lokal gruppe, der 'taler med én stemme', genetablerede man formelt en repræsentativ platform at udtale sig fra, der dækkede alle grupperinger i kvarteret. Kommunaldirektøren vurderer derfor, at afdelingsbestyrelserne således blev bedre i stand til at følge med i borgergruppernes arbejde og præge processen, hvis den udviklede sig for meget på tværs af den eksisterende filosofi i beboerdemokratiet.

Kommunens indledende strategi med at bryde boligafdelingernes repræsentationsmonopol har dermed fået boligafdelingerne samt andre aktive borgere til at danne en fælles platform for at kunne tale på kvarterets vegne. Beboersiden har således dannet en alliance som modtræk til kommunens topstyring af

kvarterløftprocessen uden, at denne platform dog er blevet indlemmet i den fungerende organisation for kvarterløft. Boligafdelingerne har givet vis haft et behov for at positionere sig igen som en vigtig og styrende part i kvarterløft, hvilket tildels afspejles i AKB's deltagelse i Koordinationsgruppen som eneste interessant fra kvarteret.

Konflikten om 'Pyramiden' og kommunens strategi med indledningsvist at søge nye samarbejdspartnere i kvarterløft har således medvirket til at bryde med eksisterende magtkonstellationer i Stationsbyen og samtidig medvirket til at skabe nye som 'Fælles Fodslaw', idet kvarterløft bryder med traditionel projektstyring fra kommunen og i stedet sker inden for rammerne af netværksstyring. Dette kan illustreres ved, at der på tidspunktet for rapportens tilblivelse foregik en intern magtkamp i kvarteret, hvor valg til afdelingsbestyrelserne var i centrum for positioneringen af andre aktive personer i kvarteret end dem, der hidtil havde siddet i afdelingsbestyrelserne.

Erfaringer med koordinering og tværsektorielt samarbejde

Generelt har man gode erfaringer med samarbejde på tværs af sektorerne i kommunen. Det er typisk de samme 15-20 personer, der indgår som projektmagere i skiftende samarbejdsrelationer i forvaltningen. Disse 'ildsjæle' på alle niveauer i forvaltningen udvikler over tid et godt kendskab til hinanden og en evne til at udnytte de interne netværksrelationer på tværs af sektor- og faggrænser.

Kontraktmodellen

Hvidovres brug af samarbejdsaftaler, kontrakter, er, som det er forklaret tidligere, et væsentligt aspekt ved kvarterløft i Avedøre Stationsby. Kontraktmodellen har ud over de allerede beskrevne karakteristika en række koordineringsmæssige fordele for kommunen. Indgåelsen af kontrakter letter sagsbehandlingen i fagforvaltningerne, idet det er lettere at forholde sig til en konkret samarbejdsaftale i de daglige papirgange samtidig med, at man får en fælles standard for behandlingen af kvarterløftprojekter i form af kontraktformen. Kontrakterne kan desuden være med til at lette den politiske godkendelse af projekter i styregruppen, idet projektets indhold specificeres og gøres til genstand for et konkret samarbejde mellem en gruppe borgere og kommunen. Ydermere kan kontraktformen gøre det lettere at søge puljemidler, da udformningen af ansøgninger kan ske i henhold til det kontraktudkast, man allerede har formuleret mellem beboere og kommunen. Endelig sætter kontraktformen fokus på udformningen af kontrakter samt indholdsbestemmelsen deraf, hvilket gør, at forhandlinger mellem partnerne i høj grad vil ske i relation til disse. Hermed kan forvaltningen opnå en effektivitetsgevinst, idet engang indgåede kontrakter bliver sværere at genforhandle uagtet deres uformelle karakter, hvorfor kommunen ikke behøver at sætte et projekt til genforhandling, hver gang det bringes på banen i kvarterløfts samarbejdsfora.

Ud over ovenstående mere praktiske aspekter ved kontraktformen, så kan indgåelsen af kontrakter ses som et koordineringsredskab til at sikre mere stabile relationer mellem kvarterets borgergrupper og kommunen, idet kontrakterne forpligtiger parterne på at leve op til indholdet af det fælles kontraktprogram. Dermed kan kontrakterne også være med til at sikre, at forhandlingerne i kvarterløft sker i relation til disse, hvilket kan forhindre at kvarterløftprocessen politiseres, idet der således fokuseres på projektrealisering. Kontrakterne skaber dermed en ramme for samarbejdet, der gør, at koordinering af kvarterløft kan ske med fokus på at indfri kontrakterne fremfor diskussion af kompetencer og ansvar. Kontraktformen sætter således fokus på projektrealisering fremfor magtspil og sikrer i høj grad, at de øverste niveauer i kvarterløftorganisationen har styr på, hvad der sker i borgergrupperne.

Barrierer og muligheder i tværfagligt samarbejde

Det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde betyder grundlæggende, at man sætter spørgsmålstegn ved eksisterende løsninger og kritisk diskuterer hinandens ideer og tænkning på tværs af de forskellige forvaltningskulturer i en kommune. I praksis er der imidlertid et stykke vej fra den generelle hensigtserklæring om helhedsorientering og samarbejde til at etablere en praksis baseret på løbende koordinering og tværfaglighed i forvaltningen generelt.

Helhedsorientering

Erfaringerne fra koordinationsgruppen peger på, at der er en række barrierer i en helhedsorienteret indsats. Det er en længerevarende proces at udvikle et fælles sprog og sætte sig ind i og gensidigt acceptere forskellige tænkemåder og rationaler i de forskellige forvaltningsgrene. Helhedsorientering kan nemt opleves som et meget luftigt og upræcist begreb, der betyder, at man som embedsmand hurtigt kan havne i en situation, hvor man tænker: 'hvorfor skal jeg sidde her og høre på noget, som er mig uvedkommende?' Specielt i den første fase af samarbejdet i Koordinationsgruppen opstod der en række uenigheder, og der gik en vis tid, før parterne oplevede, at der var reelle fordele ved samarbejdet. Helhedsorienteringen fik således først et konkret udtryk i praksis, da embedsmændene fra de forskellige fagforvaltninger begyndte at samarbejde omkring kvarterløftprojekterne og indså nytten og fordelene herved.

Forskellige niveauer for koordinering

Der er forskel på koordinering i toppen af det organisatoriske hierarki og konkret realisering af samarbejdet på lavere niveauer i den kommunale organisation. Inden for alle forvaltningsområder er der detaljerede regelsæt og procedurer, der regulerer den enkelte embedsmands arbejdsfelt, og 'tværfagligt og projektorienteret samarbejde' kan være svært i praksis:

"Jeg tror, at det er meget forskelligt på hvilke niveauer, det tværfaglige slår igennem. Jeg tror, jo længere ned du kommer, desto mindre bliver der af det, for så bliver det konkret sagsbehandling af en specifik sag. Men det er også det, man prøver at ændre lidt på" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Det kan således ofte forekomme lettere at koordinere en tværfaglig indsats på ledelsesniveau, når tiltagene skal udføres i praksis blandt menige sagsbehandlere samtidig med, at arbejdsrutinerne på lavere niveauer i kommunens hierarki gør, at tværfaglige sager splittes op på fagområder for at passe ind de gældende rutiner og strukturer for sagsbehandling.

Fordeling af kompetence og ansvar

Af andre typiske barrierer i forbindelse med tværsektorielt samarbejde er der kompetence- og ansvarsfordeling. Som udgangspunkt opstår der nemt uenighed om fordelingen af kompetence og ansvar ('domænekonflikter' eller 'snitfladediskussioner'), når embedsmænd indgår i samarbejdsrelationer, hvor de skal tage stilling til strategier og dispositioner i andre sektorer. Der kan også opstå konflikter omkring konkrete projekters målgrupper, form og indhold, og der kan opstå frustrationer i forbindelse med udformning og etablering af tilhørsforhold og ejerskab til projekterne. I Hvidovre Kommune løser kontraktformen dog mange af disse problemer, idet både beboere og embedsmænd er medunderskrivere. Desuden sanktioneres projekterne oftest af kommunaldirektøren og borgmesteren i form af en officiel opstartsseance på projektet, hvilket legitimerer projektet og garanterer en vis politisk bevågenhed over for projektforløbet. Samtidig har man med organiseringen af kvarterløft søgt at afklare kompetence- og ansvarsforhold ved fra starten at inddrage ledende embedsmænd og politikere i både Dialogforum, Styregruppen for Kvarterløft samt den politiske styregruppe i kommunen. I kvarterløft i Avedøre Stationsby er fordelingen af kompetence og ansvar således i højere grad placeret hos ledende embedsmænd og politikere end i andre kvarterløftområder. En embedsmand i kvarterløft fortæller dog, at i borgergrupperne oplever kontaktpersonerne fra forvaltningerne, at de

skal være meget varsomme med ikke at love for meget, ikke tage side i en intern konflikt og ikke påtage sig ansvar uden mandat dertil for ikke at havne i en konflikt mellem beboere og forvaltning.

Forskellige grupper af embedsmand

Blandt embedsmændene er der et skel mellem en gruppe, der oplever et udviklingsperspektiv forbundet med det at indarbejde deres respektive faglige område i en bredere sammenhæng og en gruppe, der primært opfatter det tværsektorielle samarbejde som en ekstra ressourcemæssig belastning med begrænset relevans for deres fagområde. Dette skel kan f.eks. vise sig, når embedsmænd fra Teknisk Forvaltning inviteres til at indgå i et samarbejde på kultur- eller beskæftigelsesområdet, hvor de kan have vanskeligt ved at se relevansen af deres bidrag. I praksis kan det være svært at inddrage nye medarbejdere i tværfaglige projektgrupper og brede processerne ud til flere personer end kernegruppen af ildsjæle. Samtidig kan der være for mange projekter i gang på samme tid, og der kan opstå et urimeligt træk på de ledere og medarbejdere, der går forrest i udviklingsarbejdet. Men generelt tegnes der et positivt billede af embedsmændenes arbejde med kvarterløft. Blandt de positive erfaringer er bl.a., at de ansatte i forvaltningen oplever arbejdet med kvarterløft som interessant, fordi det inddrager nye aspekter i deres arbejde, som f.eks. når embedsmænd opdager, at de faktisk er vældig gode til at samarbejde med beboerne. På den anden side tvinger kvarterløft til, at størstedelen af møderne i borgergrupperne lægges om aftenen, hvilket for embedsmændene kan opleves som en barriere, når møderne foregår uden for normal arbejdstid samtidig med, at der ikke er indgået aftaler om en afspadseringsordning i forbindelse med arbejde uden for normal arbejdstid.

Tid til udvikling af projekter

Koordinationsgruppens medlemmer arbejder løbende med forskellige temaer. På tidspunktet for denne temaanalyse var temaet 'Børn & Unge'. Først blev der etableret et overblik over, hvilke aktiviteter rettet mod børn og unge, de forskellige fagforvaltninger allerede havde i gang, og på den baggrund foregik der en diskussion af nye mulige tiltag. Man diskuterede bl.a. emnet på et seminar med borgere i Stationsbyen. Men generelt gælder det, at en stor del af de ansattes tid går med at bistå ved projekternes drift, og det kan være svært at få tid til de mere udviklingsorienterede tiltag for embedsmændene. Embedsmændene risikerer således at havne i et krydspres mellem at skulle udvikle et nyt projekt, der skaber en ny og anderledes indsats og samtidig sørge for at projektprocessen forløber fremad mod realisering af projektet inden for de eksisterende rammer for kvarterløftssamarbejdet.

Kvarterløft fremmer tværsektorielt og tværfagligt samarbejde

De fleste interviewpersoner understreger, at samarbejde på tværs af fagforvaltninger og faggrupper ikke er et nyt fænomen i Hvidovre Kommune, men kvarterløft har bidraget til at skubbe til en udvikling, der allerede var i gang, hvor projektarbejde bliver en stadig mere integreret del af den kommunale arbejdsform:

"Specielt mellem Skole- og Kulturforvaltningen og Teknisk Forvaltning er der blevet mere samarbejde. Man har fået øjnene op for hinanden – for det forhold, at man hver især faktisk er meget gode at have med på banen – en erfaring der i nogen grad er affødt af samarbejdet i Koordinationsgruppen. Men kvarterløft har ikke betydet den store revolution, for der har også med Byudvalget været et kommunalt engagement i området" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

De barrierer, der er for tværsektorielt og tværfagligt arbejde, er kvarterløft således både med til at fremhæve og med til at nedbryde, eftersom rutinerne og metoderne for at arbejde med projekter og tværfaglig koordinering bliver en del af det daglige arbejde for de embedsmænd, der arbejder med kvarterløft.

Lokalt selvstyre over for græsrodsdemokrati

Det har været en gennemgående holdning i Hvidovre Kommunes organisering af kvarterløftprocessen i Avedøre Stationsby, at der skulle etableres nye netværksrelationer mellem borgere og forvaltning. Fra kommunens side understreger man risikoen for, at de etablerede arbejdsgrupper bliver for lukkede, og der har været afholdt et seminar, hvor man diskuterede behovet for at fokusere på nye temaer, etablere nye netværk og få de beboere, der endnu ikke deltager, med i processen.

Denne holdning til borgerinddragelse og samarbejde afspejles i hvad kommunaldirektøren kalder et udvidet demokrati-begreb:

”Vi har at gøre med et udvidet demokrati-begreb, som går ud på, at de borgere, der kan finde sammen om et fælles emne, præsentere det og argumentere for det på en overbevisende måde, kan få midler til at gennemføre det projekt, som de vil. Det er græsrodsdemokrati, så det basker. For nogle ville decentralisering betyde, at vi får et lokalråd i Avedøre og nogle penge ud, og at man så får lov til at bestemme, hvad der skal ske på institutionerne, skolerne osv. Det skal vi nok tage os af. Der har meldingen fra kommunalbestyrelsen været nej! For det vil splitte kommunen op. Men decentralisering forstået på den måde, at borgergrupper dannes omkring et tema eller emne med liv og engagement, det støtter vi. Den ultimative beboerindflydelse og decentralisering er, at borgergrupper opstår/blomstrer og afblomstrer/indlægges, hvorpå nye opstår. Dét er demokrati, og det giver vitalitet. Jeg kan have den opfattelse, at der er nogle, der har ønsket den anden og mere traditionelle dogmatiske opfattelse af, hvad decentralisering er – et lokalråd man kunne styre i Avedøre Stationsby. I samarbejde med staten har vi sagt, at det ikke var det, det handlede om. Det drejer sig om at komme helt ned på beboerniveau og ikke bare på niveau med de få udvalgte” (Kommunaldirektør).

Kommunaldirektørens udtalelse illustrerer to forskellige demokrati-forestillinger: en selvstyremodel og en ad hoc græsrodsmodel. De to opfattelser af demokrati er forskellige, og de indgår i et modsætningsforhold til hinanden. *Selvstyremodellen* er baseret på en opfattelse af demokrati som en formalistisk og dogmatisk decentralisering af politisk magt. Heroverfor står der en *græsrodsmodel*, baseret på en mobilisering af borgerne i en direkte og uformel ad hoc interaktion med de kommunale myndigheder. De to modeller eller tilgange til demokrati kan ifølge kommunaldirektøren ikke forenes, og man må derfor vælge. I det omfang man ønsker at prioritere selvstyremodellen, bidrager man yderligere til at styrke de korporative tendenser i den kommunale styreform, dermed begrænses dialogen og samarbejdet til 'de få udvalgte', samtidig med at kommunen splittes op i en række mindre formelt uafhængige politiske enheder med hver deres ansvarsområder og kompetencer. Prioriterer man derimod græsrodsmodellen, bliver det muligt at nå 'helt ned på beboerniveau', og som kommunal myndighed har man en forpligtigelse til at brede dialogen ud, inddrage og mobilisere borgerne i størst muligt omfang, hvilket skulle sikre en mere aktiv indsats fra borgernes side.

Læreproces

I Hvidovre Kommune har man med organiseringen af kvarterløft prioriteret en græsrodsmodel, og man har ikke støttet de aktive beboere, der har arbejdet for et lokalråd i forbindelse med kvarterløft. Modellen er forankret i kommunen, og de aktive borgere indgår i forskellige samarbejdsfora, hvor Hvidovre Kommune har det overordnede ansvar for at koordinere indsatsen. Pointeringen af et græsrodsdemokrati som idealet for kvarterløft i Avedøre Stationsby kan således ses i en styringsoptik, hvor kommunen gives bedre muligheder for netværksstyring inden for rammerne af et deltagerdemokratisk ideal end i en selvstyremodel.

Hvidovre Kommune har haft en klar strategi i forhold til organiseringen af kvarterløftprocessen i Avedøre Stationsby. Kvarterløftprocessen har nydt stor politisk bevågenhed, og den er forankret i kommunens politiske og administrative ledelse. Borgmester, kommunaldirektør og fagforvaltningernes ledere deltager alle i forskellige fora under kvarterløftorganisationen. Strategien betød, at kommunen i den indledende fase af kvarterløftprocessen lagde afstand til den almennyttige boligforenings afdelingsbestyrelser i Stationsbyen, og kvarterløftsekretariatet etablerede en selvstændig platform for et ad hoc samarbejde med aktive beboere inden for rammer udstykket af kommunen. Argumentet herfor var, at det ikke kun skulle være 'tordenskjolds soldater' i afdelingsbestyrelserne, der tegnede billedet af kvarterløft, men at aktive beboere over en bred kam kunne melde sig og arbejde med kvarterløft. Således indgår boligafdelingernes repræsentanter nu i kvarterløft som ligeværdige parter, samtidig med at det er lykkedes at involvere en række beboere, der ikke tidligere var aktive i det beboerdemokratiske arbejde.

Flere af interviewpersonerne peger på, at det i praksis ofte kan være svært at samle op på erfaringerne omkring tværgående projektarbejde og andre organisatoriske udviklingstiltag. I en effektivitets- og produktorienteret forvaltning sættes der i højere grad fokus på projekttrealisering fremfor læringsprocesser eller erfaringsopsamlinger, der skal anskueliggøre og vurdere årsagerne til, at projekter lykkedes eller mislykkedes. Som regel bevæger man sig hurtigt videre til nye opgaver, og i forvaltningen hersker der en oplevelse af, at borgere og politikere generelt er skeptisk indstillede over for, at forvaltningen prioriterer erfaringsopsamling. Alligevel er det en gennemgående vurdering blandt interviewpersonerne, at de interne og eksterne samarbejdsrelationer, der er skabt som et resultat af kvarterløftprocessen udgør et vigtigt bidrag til den interne læring i Hvidovre Kommunes forvaltning.

Kilder

Tre interview med ansatte i Hvidovre Kommune, 14-12-1999.

Interview med tidligere ansatte i Kvarterløftsekretariatet i Hvidovre Kommune, 29-11-1999.

Kvarterløft i Avedøre Stationsby. Kvarterplan april 1999.

Samarbejdsaftale mellem Hvidovre Kommune og Byudvalget, 1999.

Hvidovre Kommunes hjemmeside (27-03-2000): www.hvidovre.dk/kvarterloft/.

Aalborg Øst: Forvaltningsmodellen

I Aalborg Kommune har der helt fra start været problemer med at organisere et bredt samarbejde omkring kvarterløft i bydelen Aalborg Øst. Teknisk Forvaltning lagde ud med at invitere borgerne i Aalborg Øst til at deltage i en Samordningsgruppe, hvor de sammen med repræsentanter for de kommunale forvaltninger skulle skubbe liv i kvarterløftprocessen. Samarbejdet kom imidlertid aldrig til at fungere, og gruppen blev nedlagt af Teknisk Udvalg på grund af konflikt mellem parterne, som det belyses i de følgende afsnit.

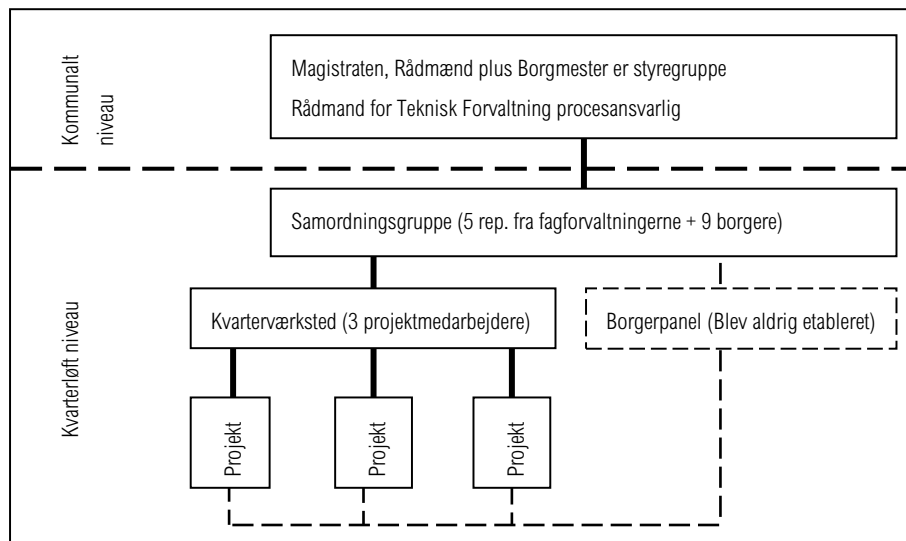
For at få kvarterløft i Aalborg Øst tilbage på skinnerne er der etableret en ny organisationsmodel. Denne model har vi valgt at kalde forvaltningsmodellen, idet de enkelte fagudvalg er individuelt ansvarlige for udførelsen af de projekter, der hører under deres fagområde, og forvaltningerne står hver især for borgerrinddragelsen. Kvarterløftsekretariatet arbejder på tværs af forvaltningerne og bistår, hvor der er behov for det samtidig med, at det tværsektorielle samarbejde foregår med udgangspunkt i konkrete projekter i kvarterløftregi.

Organiseringen af kvarterløft i Aalborg Kommune

Kvarterløft i Aalborg Øst blev fra begyndelsen indarbejdet i den daværende kommunale struktur. Aalborg Kommune var magistratsstyret, så hver enkel fagforvaltning blev ledet af en politisk valgt rådmand, der samtidig sørgede for repræsentation af den enkelte forvaltnings interesser i den samlede magistrat, kommunens øverste organ. Magistraten, der bestod af borgmester og rådmænd, stod for den overordnede styring af kommunen. I en magistratsstyret kommune varetages de opgaver, der normalt hører under økonomiudvalget af magistraten og borgmesterens afdeling (KL 1999, p. 18).

Selv om forvaltningerne i Aalborg Kommune ikke er ubekendte med brede, tværsektorielle projekter, er det ikke en samarbejdsform, der ofte anvendes i den daglige opgavevaretagelse, og kvarterløft er det første større tværsektorielle projekt i kommunen. Fordi helhedsorientering og tværsektorielt samarbejde er de centrale begreber i kvarterløft, var det naturligt for magistraten at fungere som politisk styregruppe for kvarterløft. Under styregruppen blev der nedsat en administrativ Samordningsgruppe med repræsentanter fra de involverede fagforvaltninger, og kvarterløft blev således forankret i den øverste politiske og administrative ledelse af Aalborg Kommune, som det er anskueliggjort i figur 6 nedenfor.

Samordningsgruppen blev ikke tillagt politisk kompetence. Gruppens rolle var at tilrettelægge og koordinere kvarterløftprocessen og indstille til afgørelse i styregruppen, mens kvarterløftprojekterne skulle udgå fra det lokale kvarterværksted og inddrage borgere i de enkelte initiativer.



Figur 6. Organisationsmodel 1 for kvarterløft, Aalborg Øst.

Fra magistrats- til mellemformsstyre

1.1.1998 ændrede Aalborg Kommune imidlertid organisationsstruktur, hvilket influerede direkte på kvarterløfts organisatoriske placering i det kommunale system. Aalborg Kommune gik fra et magistrats- til et såkaldt mellemformsstyre, som er en blanding af magistratsstyre og udvalgsstyre. Så derfor skal den politisk valgte rådmand som umiddelbar ledelse af den enkelte fagforvaltning nu referere til et politisk fagligt udvalg. Et udvalg består af en række kommunalbestyrelsesmedlemmer og en Rådmand, der er formand. Udvalgene står for at træffe afgørelser inden for deres fagområde. Mellemformsstyret betyder bl.a., at udvalgene får det direkte ansvar for at forberede og udføre kommunalbestyrelsens beslutninger, hvilket medfører, at udvalgene bliver mere specialiserede på deres fagområde (KL 1999, p. 16; Aalborg Kommunes hjemmeside).

I forbindelse med reorganiseringen af den kommunale struktur placeredes kvarterløft reelt længere nede i det administrative hierarki, nu med Teknisk Udvalg som øverste myndighed. I Teknisk Forvaltning forsøgte man at få kvarterløft placeret under økonomiudvalget (som dog stadig kaldes magistraten) som pendant til placeringen under magistraten i magistratsstyret, uden at det lykkedes. Overgangen fra magistrats- til mellemformsstyre betød således, at kvarterløftprocessen fik en skæv start. En embedsmand vurderer, at:

"Kvarterløft blev trukket mere over i Teknisk Forvaltning med udvalgsstyret, end det var tiltænkt på forhånd, hvilket betød, at de andre forvaltninger ikke i samme grad følte ejerskab til kvarterløft" (Embedsmand i Skole og Kulturforvaltningen).

Fordi kvarterløft blev opfattet som et anliggende under Teknisk Forvaltnings resort følte de øvrige fagforvaltninger ikke det samme ansvar for programmet, og intentionerne om tværsektorielt samarbejde blev således vanskeliggjort allerede i den indledende fase.

Samordningsgruppen etableres

Aalborg Øst har historisk været rammen omkring mange sociale udviklingsprojekter rettet mod problemer i området. De mange hidtidigt relativt ufrugtbare projekter har haft den konsekvens, at mange borgere er blevet skeptiske over for kommunen og derfor vanskelige at få i tale. Der har været meget ringe fremmøde på borgermøder, og man var i fagforvaltningerne klar over, at man skulle yde en utraditionel indsats for at inddrage lokalområdets kræfter i kvarterløft:

"Bydelen haft en masse projekter, hvor forventningerne er blevet skuffet gang på gang, så nu er borgerne trætte af projekter, der behandler Aalborg Øst som et problem" (Embedsmand i Social- og Sundhedsforvaltningen).

Både lokalt og i forvaltningerne blev kvarterløft opfattet som en mulighed for at starte en positiv proces, der ikke havde sociale problemer som omdrejningspunkt men fokuserede på fysiske og almene forhold med relevans for alle beboere i området. Social- og Sundhedsforvaltningen samt Skole- og Kulturforvaltningen anbefalede derfor, at kvarterløft blev lagt under Teknisk Forvaltning.

Nøgleordene for kvarterløft i Aalborg Øst var som udgangspunkt økologi, demokrati og arbejde. På et indledende borgermøde nedsatte den daværende Rådmand en Samordningsgruppe bestående af forskellige aktører med interesse i kvarterløft. Gruppen fik til opgave at fungere som koordineringsudvalg for kvarterløft, og medlemmerne bestod af repræsentanter fra de fem forvaltningsgrene samt ni borgere, der repræsenterede andelsboligforeninger, beboerforeninger i almene bebyggelser eller borgerforeninger, Samrådet³ i Aalborg Øst, en idrætsorganisation, en privat virksomhed, samt to beboere der repræsenterede dem selv.

Netværket involverede alle forvaltningsgrene samt repræsentanter fra lokalområdet, og det var Teknisk Forvaltnings forventning, at det var muligt for Samordningsgruppens medlemmer at mødes på lige fod om et fælles grundlag, der tog udgangspunkt i at planlægge den bedst mulige proces for kvarterløft i Aalborg Øst. Samordningsgruppens opgave var at etablere et kvarterværksted og senere et borgerpanel, der skulle erstatte Samordningsgruppen. I Teknisk Forvaltning var man opmærksom på, at der skulle en særlig indsats til for at inddrage borgere og andre forvaltninger tidligt i processen, og Teknisk Forvaltning ønskede derfor ikke at være for styrende i Samordningsgruppen. Det var afgørende, at ingen af de involverede parter følte, at der allerede var sat en dagsorden på forhånd, og at Samordningsgruppen blot tjente til at legitimere et sektorspecifikt projekt over for lokalområde og de øvrige forvaltninger. Derfor var Teknisk Forvaltnings strategi at være så åben som mulig i diskussionen af, hvordan kvarterløftet skulle udvikles, og selvom Teknisk Forvaltning i sidste ende var ansvarlig for projektets udførelse, valgte man ikke at opstille regler for samarbejdet. Reglerne skulle man sammen finde frem til og være enige om i Samordningsgruppen.

For at sætte gang i arbejdet kom Teknisk Forvaltning med nogle udspil: En analyse af områdets problemer og ressourcer, en diskussion af friarealer og trafik og et forslag om at udarbejde en strategi for information og dialog om Kvarterløft i kvarteret. Parterne havde imidlertid vanskeligt ved at blive enige om de forskellige udspil, og der manifesterede sig en uenighed og mistillid, som kom til syne i forbindelse med det første projektforslag – et medborgerhus i landsbyen Øster Uttrup, som geografisk ligger inden for bydelen Aalborg Øst.

Uenighed om medborgerhus-projektet i Øster Uttrup

Kvarterløftprocessen i Aalborg Øst løb fra starten ind i vanskeligheder. Samordningsgruppens første projekt "ramte lige ned i en masse eksisterende konflikter" (embedsmand i Social- og Sundhedsforvaltningen) og uenighed om projektet betød, at parterne i Samordningsgruppen aldrig fik etableret et samarbejde. Projektet gik ud på at omdanne en tidligere brugs til medborgerhus i landsbyen Øster Uttrup, hvilket eksponerede en konflikt mellem repræsentanter for henholdsvis lejere og ejere i Samordningsgruppen. Repræsentanterne for boligforeningerne kritiserede projektet for at tilgodese det forkerte geografiske område i form af en relativt lille og velstillet gruppe parcelhusejere. I stedet mente de, at man skulle starte med at gøre noget for den numerisk set større gruppe lejere i Aalborg Øst, og de argumenterede for, at man i Øster Uttrup ikke havde de samme problemer som i den store del af Aalborg Øst med almennyttige boliger.

³ Samråd er lokale råd uden politisk kompetence, som har til hensigt at styrke lokalområdet. Aalborg Kommunes hjemmeside giver denne forklaring: "Samråd i Aalborg Kommune: I 1991 opfordrede Aalborg Byråd borgerne i kommunens lokalområder til at oprette en bred sammensat organisation – kaldet samråd – med det formål at styrke samarbejdet mellem lokale private og offentlige organisationer og institutioner. Et samråd er et samarbejde mellem foreninger, klubber og offentlige institutioner om et eller flere konkrete projekter. Ideen med samråd er at løse opgaver i flok. Opgaver, som de enkelte foreninger m.v. ikke kan løfte alene. Der er i øjeblikket 14 Samråd i Aalborg Kommune" (Aalborg Kommunes hjemmeside).

Uenigheden udviklede sig således til en konflikt mellem forskellige interessegrupper, og den førte til, at man foretog en afstemning i det fælles forum. En embedsmand beskriver konflikten således:

"I uoverensstemmelsen mellem boligforeningerne og parcelisterne følte boligforeningerne ikke, at de blev repræsenteret i Samordningsgruppen. I en Samordningsgruppe duer det ikke med afstemninger – man må have konsensus for ikke at splitte borgerne og kvarteret. Konflikter må ikke være til stede for, at kvarterløft skal virke. Men det første projekt, Øster Uttrup, udløste stillingskrigen. Projektet ramte ned i hjertet af en konflikt mellem lejere og ejere, hvor boligforeningerne følte sig overset. Boligforeningsformænd er valgte repræsentanter og dermed politiske, og skal derfor have gevinster med hjem. Det var derfor umuligt at starte med Øster Uttrup-projektet, da det tilgodeså parcelhusejerne" (Embedsmand i Social- og Sundhedsforvaltningen).

Projektet blev vedtaget ved en afstemning i Samordningsgruppen, og lejerrepræsentanterne, der var i mindretal, følte sig tilsidesat. Efter godkendelsen af projektet i Samordningsgruppen skrev en borger til styregruppens politikere med det resultat, at Samordningsgruppens beslutning efterfølgende blev underkendt efter behandling i Teknisk Udvalg. Projektet var det første projekt til at lægge billet ind på byfornyelsesmidler, og i den politiske behandling blev det underkendt, fordi der var modstand imod at prioritere en relativt velstillet del af Aalborg Øst først i kvarterløftprocessen. En embedsmand evaluerer begivenheden:

"Angående Øster Uttrup, så havnede det projekt i en afstemning, og det går aldrig. Og så har man splittet byen ad. Området er normalt velfungerende, så mange mente, at de ikke havde brug for ekstra hjælp derude. Det er meget vigtigt i forvaltningen, at der fra starten er skabt konsensus før de første konflikter" (Embedsmand fra Social- og Sundhedsforvaltningen).

Konflikten om Øster Uttrup førte til en række brudflader i samarbejdet mellem forvaltningerne indbyrdes, mellem borgergrupperinger og mellem kommune og Aalborg Øst. Konflikten beskrives som den udløsende faktor i en proces, der endte med, at Samordningsgruppen blev nedlagt.

Forskellige opfattelser af borgerinddragelse i forvaltningerne

Rent geografisk er Aalborg Kommunes afdelinger og forvaltninger placeret forskellige steder i kommunen, og der er således en fysisk adskillelse, der hindrer umiddelbar daglig kontakt fagforvaltningerne imellem. Endvidere er tværsektorielt samarbejde kun i begrænset omfang en benyttet arbejdsform i det daglige kommunale arbejde. Det betyder blandt andet, at man har haft mulighed for at udvikle den arbejdsform og -procedure, der passer bedst til den enkelte fagforvaltning, samt at der er udviklet forskellige måder at håndtere borgerinddragelse på.

Alle interviewpersonerne oplever på flere måder de forskellige forvaltningskulturer som en hæmsko for samarbejdet, idet forvaltningsrepræsentanterne havde forskellige forestillinger om, hvorledes demokrati og borgerinddragelse skulle udvikles i forbindelse med kvarterløft i Aalborg Øst. Særligt i spørgsmålet om omfang og metoder til borgerinddragelse var det svært at forene de forskellige kulturer. I stedet for at forhandle om metoder og strategier anså Teknisk Forvaltning det for vigtigt at komme i gang med projektarbejdet meget hurtigt.

I arbejdet med byfornyelse er Teknisk Forvaltning vant til en høj grad af offentlighed, og det var erfaringerne herfra, man mente at kunne overføre til kvarterløft. Selv om Samordningsgruppen blev bedt om at sætte gang i kvarterløftprocessen, var gruppen tænkt som et midlertidigt organ, der på sigt skulle erstattes af borgerpanel samt arbejds- og projektgrupper. Via forvaltningens erfaringer fra byfornyelsen omkring høring og offentlighed var man opsat på at indtage flest mulige parter i arbejdet, nå bredt ud i lokalområdet og sprede 'magten' på flest mulige hænder. Men Teknisk Forvaltnings erfaringer byggede på borgerhøringer, hvorimod man var relativt ubekendt med borgerstyring og

direkte borgerinddragelse. Det viste sig derfor vanskeligt at etablere et samarbejde i Samordningsgruppen:

"Borgerne ville have magten. Vi blev på en måde fanget i en fælde. Borgerne opfattede det som en STYREgruppe, og de lokale satte sig tungt på samarbejdet samtidig med, at det var svært for kommunen at komme igennem" (Embedsmand i Teknisk Forvaltning).

Uenigheden kom bl.a. til udtryk i forhold til valg af informationsstrategi. Teknisk Forvaltning ønskede at informere bredt om kvarterløft i Aalborg Øst, mens hovedparten af borgerne ikke ønskede at informere om Kvarterløft, før der var konkrete projekter at referere til, samtidig med at de forbeholdt sig ret til at kommunikere med 'egne rækker' i de almene bebyggelser. Fagforvaltningernes dialog med de almene boligområder skulle derfor gå igennem de beboervalgte repræsentanter. Således var det generelt svært for Teknisk Forvaltning at skabe offentlighed omkring kvarterløft, og man mødte modstand over for at informere skoler, institutioner m.m. og over for at lave indlæg om kvarterløft i medierne.

I Social- og Sundhedsforvaltningen arbejdede man med en anden tilgang til beboersamarbejdet i Samordningsgruppen. En embedsmand i Social- og Sundhedsforvaltningens formulerer sine erfaringer således: For at skabe en fælles platform for et samarbejde er man som kommune nødt til i et vist omfang at acceptere hierarkiet i lejerbevægelsen og 'tale til toppen'. Gør man dette, består kunsten i at forpligte hinanden på at 'levere varen', hvilket består i en bred accept af de fælles beslutninger, også selv om de kan gå på tværs af de umiddelbare interesser. Embedsmanden udtrykker budskabet således:

"Jeg forholder mig til jer som valgte repræsentanter og går ikke uden om, men så kræver det også, at I har baglandet i orden. Og hvis jeg kan mærke, at dette ikke er tilfældet, så siger jeg det til jer, hvilket i parentes bemærket kræver en vis risiko-villighed, for de kan blive gevaldigt sure" (Embedsmand i Social- og Sundhedsforvaltningen).

Embedsmændene i Social- og Sundhedsforvaltningen og Skole- og Kulturforvaltningen mener, at man på deres fagområde er vant til at arbejde med konsensus- og kompromisskabelse. Derfor kender man de implicite spilleregler for at tilvejebringe et udgangspunkt for fælles forhandlinger og samarbejde, hvilket de mener ikke har været tilfældet for Teknisk Forvaltning. En embedsmand i Skole- og Kulturforvaltningen beskriver de forskellige forvaltningskulturer således:

"Der er forskellige rationaliteter i henholdsvis 'menneskeforvaltningerne' kontra 'driftsforvaltningerne'. Man er mere procesorienteret i menneskeforvaltningerne og mere planlægningsorienteret i Teknisk Forvaltning. 'Menneskeforvaltningerne' tænker i processer, som inddrager politikerne i problemer omkring mennesker. Teknisk Forvaltning tænker ikke i politiske processer i samme grad uden for systemet. Ejerskab kræver, at man tænker i politiske processer uden for systemet. 'Menneskeforvaltningerne' er mere vant til at inddrage politikere og borgere, hvilket betyder en stor forskel i forhold til borgerinddragelse" (Embedsmand i Skole- og Kulturforvaltningen).

Selvom alle implicerede forvaltningsgrene havde de bedste intentioner om, hvorledes og i hvilket omfang borgerinddragelsen skulle foregå, var Samordningsgruppens arbejde tidligt præget af de forskellige opfattelser af det offentliges rolle i samarbejdet med borgerne:

"Når de offentligt ansatte i det tværfaglige samarbejde ikke kan blive enige, trækker de sig tilbage til deres respektive formelle strukturer. Alle skal kunne se idéen i samarbejdet og være enige om, hvad det er for et spil, der spilles" (Embedsmand i Skole- og Kulturforvaltningen).

Der blev således ikke etableret en konsensus i samarbejdet om kvarterløft, hvorfra kvarterløftprocessen kunne have udviklet sig med borgerinddragelse, hvilket i høj grad skyldes manglende intern koordinering fagforvaltningerne

imellem om præmisserne for netværksstyring. Men også internt blandt borgere var der uenighed om præmisserne for kvarterløfts organisering og styring.

Spørgsmålet om repræsentativitet og politisk decentralisering

Lokalområdet repræsentanter i Samordningsgruppen var blevet udpeget af den tidligere rådmand for Teknisk Forvaltning på et borgermøde i efteråret 1997, og hurtigt viste det sig, at de politiske uenigheder om kvarterløft udviklede sig til en diskussion af procedurer for samarbejde og repræsentativitet. Diskussionens omdrejningspunkt handlede om borgernes rolle i netværket som repræsentanter for lokalområdet: Skulle de organiserede borgeres stemme vægtes højere end de borgere, der kun repræsenterede dem selv?

Uenigheden blandt borgerne omkring dette spørgsmål kom således til at afspejle de forskellige erfaringer med borgerinddragelse i fagforvaltningerne og deres forskellige tilgang til borgerinddragelse. Udfordringen for de kommunale repræsentanter var at balancere mellem på den ene side at involvere interesserede borgere, foreninger m.v. og vægte deres stemme ud fra en accept af de lokale politiske processers betydning, og på den anden side at sikre en varetagelse af de ikke-aktive borgeres interesser bredt set. Alle var klar over, at de udpegede borgere ikke var repræsentative for Aalborg Øst, selv om mange repræsenterede foreninger i området. Men for Teknisk Forvaltning var det ikke så meget spørgsmålet om repræsentativitet, der var det primære men derimod at sætte gang i konkrete projekter, og det var i det senere arbejde, at repræsentativiteten skulle sikres. Det var forestillingen, at kvarterløft, efter det indledende planlægningsarbejde, skulle nå ud til hele lokalområdet. Tilsyneladende førte uoverensstemmelserne og den meget åbne tilgang til, at de øvrige aktører mistede tilliden til Teknisk Forvaltnings rolle som den aktør i Samordningsgruppen, der havde det afgørende ord:

“Vi opfattede aldrig Samordningsgruppen som repræsentativ. Vi ville gerne opsøge skoler, foreninger mv., men der mødte vi modstand fra Samordningsgruppen, da de ønskede en detaljeret styring af processen selv. Vi opfattede det sådan, at Teknisk Forvaltning stod meget alene i Samordningsgruppen både imod resten af forvaltningerne og borgerne” (Embedsmand i Teknisk Forvaltning).

Fra Teknisk Forvaltnings side ønskede man ikke at udelukke en demokratisk diskussion på forhånd. Nogle af borgerne i Samordningsgruppen havde argumenteret for, at man i bydelen skulle have et selvstændigt politisk mandat i det første oplæg til kvarterløftprojektet, men fra Aalborg Kommune sendte man et klart signal om, at man ikke støttede et bydelsråd eller lignende på et fælles møde mellem kommunen og Samordningsgruppen: Ønsket var at fastholde den politiske magt øverst i det kommunale system:

“Der er stor bevidsthed blandt politikerne om, at magten går igennem Byrådet: Man er derfor ikke parat til at decentralisere eller uddelegere kompetence til et lokalt råd, men ambitionen var der fra starten med kvarterløft i Aalborg Øst i Samrådet. Sådan vil politik altid være, når der skabes en platform for politisk ageren. Men når grænserne ikke er defineret for platformens størrelse, vil der altid være nogen, der forsøger at skubbe på til grænsen nås. Fordi grænserne ikke blev defineret fra starten, blev der skabt en konflikt i kvarterløft. Man må som embedsmand være opmærksom på det politiske system og have fornemmelse for, når noget er politisk kontroversielt – f.eks. ambitionen om et politisk lokalråd, som blev taget op igen i kvarterløft, selv om diskussionen egentlig var blevet lukket førhen. I kvarterløft lå der en intention om demokrati, hvilket åbnede for diskussionen af lokalråd i Aalborg Øst igen, da demokrati ikke blev defineret i udgangspunktet. Derfor begyndte borgene at diskutere det igen” (Embedsmand i Skole- og Kulturforvaltningen).

Det var tanken, at Samordningsgruppen var et midlertidigt organ, der senere i kvarterløftprocessen skulle erstattes af et borgerpanel, men det viste sig, at der

internt i Samordningsgruppen var meget forskellige forventninger og forestillinger til kompetencer og målsætninger for Samordningsgruppens virke. Det var altså mange og meget store diskussioner, der prægede gruppens arbejde, og Teknisk Forvaltning måtte efterhånden erkende, at netværket ikke fungerede, fordi der var uenighed om spilleregler og fordeling af kompetence. Selv om man forsøgte at strukturere samarbejdet undervejs og ændre på spillereglerne, blev situationen anspændt. Det var svært at starte forfra, fordi der var etableret en række grundlæggende uenigheder internt mellem fagforvaltningerne såvel som i forholdet mellem kommune og lokalområde:

“Sammensætning af Samordningsgruppen bragte politik ind i kvarterløft, f.eks. boligforening over for Samråd⁴. Det er politik med andre skæringsflader end normalt. I Samordningsgruppen nåede man ikke engang til at have respekt for andres holdninger, før den blev opløst. Teknisk Forvaltning har ikke samme erfaring med borgerdeltagelse og repræsentation af forskellige interesser og kender ikke spillereglerne, når involverede interessenter har kompetencer. Teknisk Forvaltning ændrede spillereglerne undervejs og lavede dem i forløbet. Denne proces skabte konflikter, fordi Teknisk Forvaltning ikke var opmærksom på magtspil og varetagelse af særinteresser” (Embedsmand i Skole- og Kulturforvaltning).

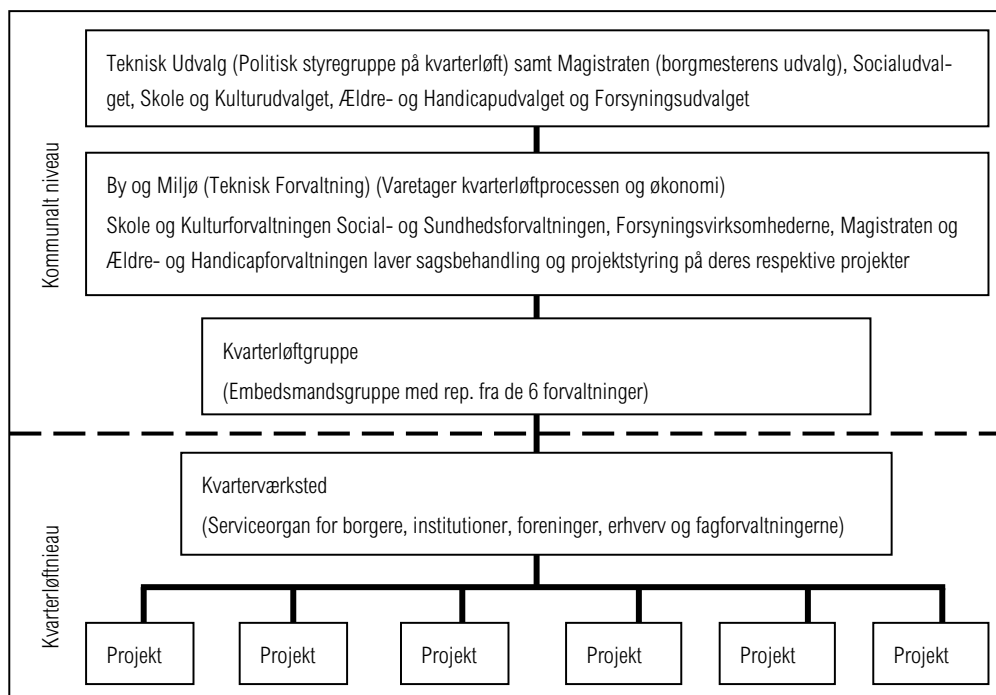
Det var ikke på forhånd givet, hvilke roller de forskellige parter skulle spille, og hvilke områder der skulle diskuteres, og som de kunne få indflydelse på. Netop den meget åbne og løse struktur forstærkede uenigheder, og der opstod konflikter omkring repræsentativitet, samarbejdsform og indhold. Teknisk Forvaltning forsøgte at indtage positionen som aktøren med den afgørende stemme i samarbejdet, men deres position blev mistroet af de andre parter, og i stedet blev Teknisk Forvaltning udfordret på sit kommissorium. Herefter tiltrådte parterne, at Teknisk Forvaltning konkretiserede kompetencefordelingen, hvilket betød, at Samordningsgruppen skulle have fælles ansvar for at tilrettelægge kvarterløftprocessen og være arbejdsgiver for kvarterværkstedet. Hermed trådte Teknisk Forvaltning bevidst i baggrunden for at give rum for de andre parter, idet man således troede, at man kunne forhindre, at nogle parter følte sig overset eller forbigået. I stedet førte det til misforståelser om, hvilken rolle netværket fik, hvilket resulterede i stridigheder og magtkampe internt i gruppen. Endvidere viste det sig problematisk, at der heller ikke var enighed fra kommunens side, og det udviklede sig til alles kamp mod alle. Resultatet blev, at Teknisk Udvalg besluttede at nedlægge Samordningsgruppen ved årsskiftet 1998-99.

Det lykkedes ikke for deltagerne i Samordningsgruppen at nå til enighed om gruppens status, de respektive roller og kompetencer eller en fælles strategi for udviklingen af projekter i kvarterløftprocessen. Man fik således aldrig etableret en konsensus at arbejde ud fra, hvilket til dels skyldes, at man i udgangspunktet havde vægtet projektrealisering over diskussionen af fælles spilleregler, kompetence og repræsentativitet. Men det blev netop herom, kvarterløft kom til at dreje sig. Dertil kommer, at kvarterløft stødte på en række barrierer for udviklingen af et samarbejde. Der er flere årsager hertil, bl.a. kom Samordningsgruppen til at afspejle eksisterende politiske modsætninger i Aalborg Øst, og fagforvaltningerne havde forskellige forståelser af borgerinddragelse og netværksstyring, hvilket viste sig som 'kulturelle' barrierer fagforvaltninger imellem. En anden væsentlig faktor var, at politikerne i Aalborg Byråd ikke viste politisk interesse for projektet og gik imod al diskussion om politisk decentralisering af kompetence. For at komme videre med processen besluttede man derfor at nedlægge Samordningsgruppen og vende tilbage til en model, der bygger på kommunens eksisterende beslutningsveje. Man så ikke anden udvej for at overkomme den række af barrierer, man var stødt på i den indledende fase af kvarterløftprocessen end at lave en ny model for kvarterløft.

⁴ Boligforeningerne mente ikke, at deres interesser blev tilstrækkelig varetaget i Samrådet for Aalborg Øst (se forrige note for en forklaring på Samråd). En konflikt, der med den relativt tilfældige udpegning af borgerrepræsentanter overførtes til Samordningsgruppen.

Ny model for kvarterløft

Efter Samordningsgruppens nedlæggelse blev der oprettet et nyt Koordineringsudvalg uden beslutningskompetence, sammensat af repræsentanter for fagforvaltningerne. Teknisk Forvaltning er stadig ansvarlig for kvarterløft som projektkoordinator, men det er nu op til de enkelte fagudvalg at sørge for, at projekter under deres fagområde bliver udført. Desuden er det nu op til den enkelte fagforvaltning at sørge for borgerinddragelse på det pågældende projekt. På den måde er kvarterløft blevet yderligere sektorspecifikt og har mistet den tiltænkte helhedsorientering, som ligger i tværfaglig koordinering og tværsektorielt samarbejde i en kvarterløftorganisation. Borgerinddragelse er knyttet til det enkelte projekt, og lokalområdet er ikke repræsenteret med et borgerforum i planlægningen af processen. Endelig foregår samarbejdet på tværs af forvaltningsområderne med udgangspunkt i de enkelte projekter, og fagforvaltningerne bruger Kvarterløftværkstedet i det omfang, de finder det nødvendigt for at realisere projekter. Den nye model for kvarterløft er afbildet i figur 7 nedenfor.



Figur 7. Organisationsmodel 2 for kvarterløft, Aalborg Øst.

Læreproces

Alle interviewpersoner fremhæver, at klare spilleregler er en afgørende præmis for at et så omfattende projekt som kvarterløft skal lykkes. Uden enighed om spilleregler baseret på gensidig tillid og respekt er et bredt samarbejde ikke muligt. Erfaringerne fra Samordningsgruppen viser, at der opstår konflikter, når præmisserne for organiseringen og samarbejdet politiseres af de deltagende borgere, og at problemet forstærkes i det omfang, de kommunale parter ikke er enige om rammerne for samarbejdet. Den manglende politiske opbakning beskrives også som en afgørende faktor for, at processen løb ind i vanskeligheder.

Teknisk Forvaltning argumenterede for åbenhed og forsøgte at organisere en proces baseret på bred inddragelse og direkte borgerengagement. Forventninger kom derved i et modsætningsforhold til de medlemmer af Samordningsgruppen, der arbejdede for en tættere styring i hænderne på borgernes valgte repræsentanter. Samordningsgruppen var tiltænkt en åben struktur, og fordi rammer og indhold for samarbejdet var relativt løst defineret, bidrog det til at forstærke uenighederne. Teknisk Forvaltning kom så at sige til at invitere de eksisterende konflikter og politiske modsætningsforhold i Aalborg Øst inden for i gruppen.

Erfaringerne med at organisere kvarterløftprocessen i Aalborg Øst viser, hvordan kompleksiteten i kvarterløft kan manifestere sig i en række barrierer, der gør det uholdbart at beholde den planlagte organisationsform. Konflikterne bragte kvarterløft et skridt frem og to tilbage, og for at komme videre med processen har man valgt en forvaltningsmodel, i hvilken fagforvaltningerne styrer og udvikler projekter i dialog med aktive borgere i Aalborg Øst. Tidsrammen for kvarterløft er således i konflikt med forvaltningens mål om at realisere en række projekter, og hvis man skal stille det lidt på spidsen kan man sige, at man i Aalborg har vægtet effektivitet over demokrati, og projekrealisering over netværks-skabelse med overgangen til en organisation, hvor forvaltningen er i fokus.

Kilder

Interview med tre embedsmænd i Aalborg Kommune, 09-02-2000.

Interview med projektmedarbejder i Kvarterværkstedet i Kvarterløft, Aalborg Øst, 28-01-2000.

Interview med tre embedsmænd i Aalborg Kommune, 18-08-1998.

Statens Sekretariat for Kvarterløfts hjemmeside (27-03-2000):
www.kvarterloeft.dk/omraaderne/aalborg/main.htm.

Aalborg Kommunes hjemmeside (27-03-2000): www.aalborg.dk/site/f_info.htm.

Tøjhushavekvarteret: Tovholdermodellen

Tøjhushavekvarteret er det mindste kvarterløftområde med sine ca. 1100 indbyggere. Området har en 25-30-årig lang tradition for borgerdeltagelse i en række selvbestaldede arbejdsgrupper, som har fokuseret på Tøjhushavekvarteret. Grupperne har overvejende været etableret i relation til den lokale Slotsens Beboerforening. Der eksisterede således et netværk blandt en række aktive beboere, som kvarterløft har bygget videre på. Således udtaler en embedsmand at:

”Organisationen er tilpasset konteksten. De eksisterende beboerrelationer og netværk blev bevaret, og de nye strukturer indpasset herefter” (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Udtalelsen står som en opsamling på, hvordan kvarterløft organisatorisk er faldet på plads i Randers Kommune. Men inden man nåede så langt, at 'strukturen var tilpasset konteksten', var der en længerevarende og til tider konfliktfyldt proces med at etablere en organisation for relationen mellem kommune og kvarter. På et tidspunkt var parterne ved helt at opløse samarbejdet, men processen blev redet i land igen og resulterede i oprettelsen af 'Kvartellet' – beboernes organisatoriske modspil til den kommunale styring af processen.

Organiseringen af kvarterløft i Randers Kommune

Teknisk Forvaltning udarbejdede ansøgningen om kvarterløftmidler, men projektet blev flyttet til centralforvaltningen, fordi kommunaldirektøren ønskede, at kvarterløft skulle orientere sig bredt inden for kommunes fagforvaltninger og være centralt placeret i det kommunale hierarki. Set fra kommunens side var det første skridt i organiseringen af kvarterløft, at se på de eksisterende organiseringer i området. En embedsmand i kvarterløftsekretariatet beskriver den første fase af arbejdet:

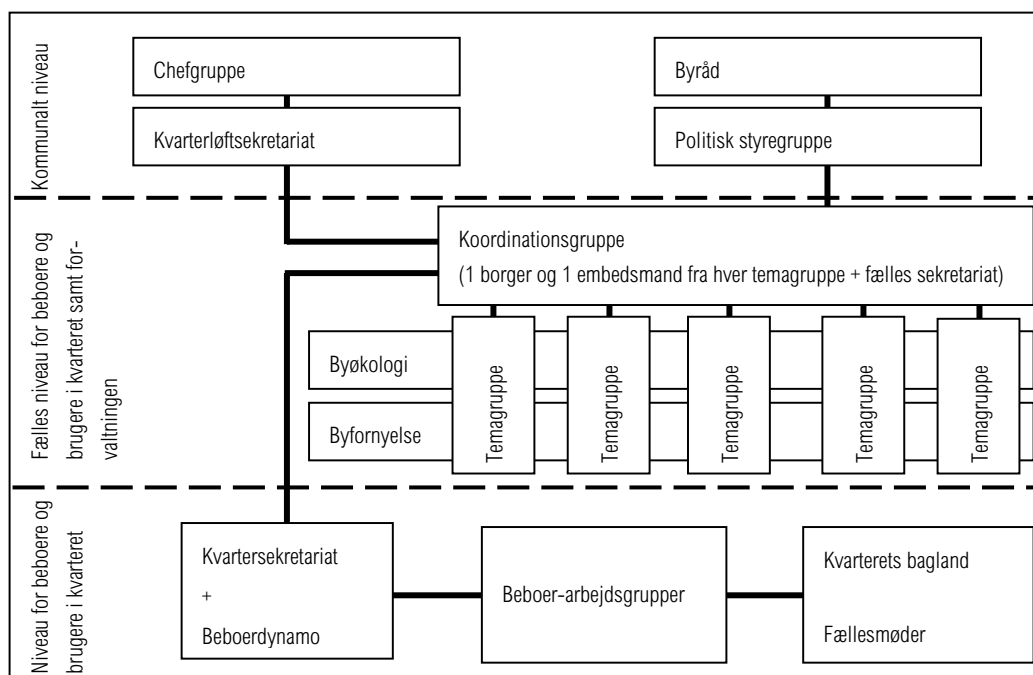
”Kvarteret er kendt for sine stærke beboergrupper. Siden 1980'erne har kvarteret haft selvbestaldede arbejdsgrupper, som var temmelig anarkistiske. I begyndelsen koncentrerede kvarterløftsekretariatet sig meget om at lave en organisationsplan, bl.a. fordi kommunen ikke var gearret til den anarkistiske struktur. Anarkismen stødte sammen med kommunens traditionelle tilgang” (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Fra kvarterløftsekretariatets side ønskede man at tage hensyn til den eksisterende organisering i området ud fra den erkendelse, at kommunen ikke kunne lave sine egne spilleregler uden hensyn til de eksisterende traditioner for samarbejde i Tøjhushavekvarteret. Først arbejdede man med en organisationsmodel, der tog udgangspunkt i de lokale arbejdsgrupper, der var etableret med samarbejdsaftalen, og som dannede grundlag for et projektkatalog over de projekter, som arbejdsgrupperne havde foreslået. Men på grund af den 'anarkistiske struktur' gav den første organisering problemer. Problemerne bestod i, at embedsmændene var tilknyttet ad hoc til arbejdsgrupperne, og at der var for mange grupper samt store forskelle på gruppernes fokus – nogen grupper arbejdede med meget konkrete projekter og andre på et overordnet plan. Det gjorde det svært for kvarterløftsekretariatet at koordinere indsatsen og skabe samarbejde på tværs af projekterne.

Problemerne fik sekretariatet til at revidere organisationsmodellen i form af en projektplan og en organisationsplan. Projektplanen blev udarbejdet på baggrund af syv emnegrupperinger, der dækkede de forskellige projekter fra et tid-

ligere udarbejdet idékatalog og de eksisterende arbejdsgrupper i kvarteret. To af grupperne kom aldrig til at fungere, hvorefter kvarterløft arbejdede med fem temagrupper (se figur 8 nedenfor). Ideen med projektplanen var at gøre grupperne mere sammenhængende og samle kommunens ressourcer ved at have færre temagrupper at skulle fordele embedsmænd til. Ud over projektplanen lavede man en organisationsplan. I kommunen oprettede man et kvarterløftsekretariat internt i forvaltningen med fast tilknyttede embedsmænd på kvarterløftprojektet.

Ud over dette kvarterløftsekretariat blev der tilknyttet en række embedsmænd til de projekter, som temagrupperne foreslog. Det var således beboere, der foreslog projekter ud fra et idékatalog, som tidligere var blevet lavet i fællesskab mellem beboere, embedsmænd og institutioner i kvarteret. Således præciserede og konkretiserede beboerne deres ønsker til projekter ud fra idékataloget. Embedsmændenes rolle var primært at servicere temagrupperne på de forskellige projekter i samarbejdet om at realisere dem. Ud over kvarterløftsekretariatet og temagrupperne blev der oprettet en Koordinationsgruppe ud fra ønsket om at få et fælles forum. Dette udvalg var "et forum på ca. 25 personer (inklusive embedsmænd), som blev oprettet for ikke at have nogle temagrupper uden fælles koordinering", og intentionen med disse planer for organiseringen af kvarterløft var således "at lave projekter med embedsmændene som tovholdere" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet). På baggrund af planerne kan den første organisation af kvarterløft i Tøjhuskvarteret opstilles som i nedenstående figur 8:



Figur 8. Organisationsmodel 1 for kvarterløft, Tøjhuskvarteret, Randers.

Fire 'konfliktfelter' i arbejdet med kvarterløft

Selvom man således formelt havde fået et samarbejde på plads, var der stadig en række problemer i kvarterløft. Nogle af problemerne viste sig allerede fra starten, mens andre opstod i løbet af kvarterløftprocessen. Mange af problemerne henfører til et seminar som Koordinationsgruppen afholdte, hvor forvaltningen og kvarterets beboere og brugere skulle fremlægge en køreplan for kvarterløft i det såkaldte forprojekt, herunder prioritere mellem de forskellige projektforslag fra idékataloget og forprojektet. Her forklares det kort, hvad denne konflikt gik ud på. Forprojektet var den foreløbige kvarterplan, man var blevet enige om mellem kommunen og kvarteret på et fælles afsluttede seminar på den indledende del af kvarterløftprocessen. Forprojektet indeholdte en række temagrupper og forslag til projekter samt en organisationsplan. Efter seminaret skrev embedsmændene forprojektet færdigt. Problemerne opstod efterfølgende, fordi nogle af beboerne, med den lokale beboerforening i spidsen, ikke

mente, at den konkrete udformning af forprojektet, herunder tildelingen af økonomiske midler til projekterne, afspejlede den prioritering, man var enedes om på seminaret. Desuden mente beboerne, at Koordinationsgruppen ikke havde haft den nødvendige tid efter seminaret til at tage stilling til kommunens nye formuleringer i forprojektet.

På baggrund af denne konflikt samt en række andre problemer nævnt i interviewene kan man overordnet opstille fire konfliktfelter, som gav problemer med at gå fra den formelle organisering til den egentligt projektrealisering. De fire konfliktfelter beskrives her med eksempler fra området. De er ikke ordnet kronologisk i forhold til forskellige faser i organiseringsprocessen, men tjener til at illustrere hvordan et samarbejde kan skabe spændinger, når nye parter skal forsøge at realisere et fælles projekt uden forudgående kendskab til eller erfaring med denne form for tværsektorielt, borgerinddragende samarbejde. De fire konfliktområder er: 1) internt i forvaltningen, 2) forvaltningen i forhold til det politiske niveau i kommunen, 3) forvaltningen i forhold til organiseringen af fælles fora for samarbejde mellem kvarter og kommunen og 4) forvaltningen i forhold til kvarterets eksisterende netværk.

Internt i forvaltningen

Et af de første problemer opstår, da ansvaret for kvarterløft flyttes fra Teknisk Forvaltning til Centraladministrationen i opstarten af kvarterløft. For det første sinkes arbejdet ved denne rocade, og der skabes en spænding mellem Teknisk Forvaltning og kvarterløftsekretariatet, da Teknisk Forvaltning som initiativtager og ansøger til kvarterløftprojektet har et ejerskabsforhold til projektet i starten. En embedsmand i Teknisk Forvaltning oplever det som frustrerende, at ansvaret for projektet fjernes fra forvaltningen:

”Da jeg og min chef kom fra ferie, var der pludselig nogle, der var udnævnt til projektkoordinator og så videre – og det var folk, der ikke kendte til byfornyelse og lignende. Vi blev skuffede over, at kvarterløftsekretariatet blev udnævnt uden om mig og min chef, da vi ved mest om byfornyelse. Byfornyelsen er uomgængelig – en af de bærende ting i kvarterløft, men jeg føler, at det er skubbet til side. Byfornyelse burde være bærende i kvarterløft. Jeg har ingen indflydelse på kvarterløft. Byfornyelse er skubbet til side i Randers Kommune” (Embedsmand i Teknisk Forvaltning).

Embedsmanden er dog klar over, at Teknisk Forvaltnings arbejdsmetoder i byfornyelse kan være problematiske at overføre til kvarterløft, bl.a. med hensyn til at informere borgerne:

”Der er ingen tvivl om, at mange mener, at mine måder er for kontante, men folk har ikke noget imod den kontante måde. Det kommer selvfølgelig an på, hvem I spørger. Jeg er blevet beskyldt for at give for lidt information. Men jeg ser det også nok lidt ensidigt. Kvarterløftsekretariatet krævede, at man skulle informere på en anden måde i kvarterløft, men jeg kender kun en god måde at informere på – og det er ved at høre beboerne og udsende referater med deres kommentarer indskrevet i siden af hovedteksten” (Embedsmand i Teknisk Forvaltning).

Generelt er embedsmanden uforstående over for den måde, man har valgt at organisere kvarterløft. Han mener, at kvarterløftsekretariatet har været for naive i deres indstilling til borgerinddragelse, og i Teknisk Forvaltning har man 20 års erfaring med at organisere byfornyelse. Et vigtigt element er at fastholde den kommunale styring af processen i modsætning til den måde, som kvarterløft organiseres:

”Man skulle have trukket flere streger i sandet. Fra starten skulle kvarterløftsekretariatet have sagt, hvad beboerne kunne få indflydelse på, så der ikke var tvivlsspørgsmål. Kvarterløft adskiller sig ikke fra den måde, vi har lavet byfornyelse på i de sidste 20 år. Der er alt for meget plidder-pladder i kvarterløft” (Embedsmand i Teknisk Forvaltning).

Eksemplet viser, hvordan forskellige forståelser mellem forskellige grene i forvaltningen kan støde sammen, når det gælder opfattelser af, hvordan man mest hensigtsmæssigt organiserer kvarterløft, og hvad kvarterløft skal handle om. Men den ovenfor skitserede problematik varede ikke ved. Parterne har siden hen haft kontakt næsten dagligt i samarbejdet om kvarterløft, og den samme embedsmand betegner forløbet således:

"De første år sad jeg meget ude på fløjen, men nu går det bedre. I dag har jeg et o.k samarbejde med kvarterløftsekretariatet" (Embedsmand i Teknisk Forvaltning).

Kvarterløftprocessen viser således, hvordan placeringen af kompetence, fokus i projektet og forskellige samarbejdskulturer kan støde sammen internt i forvaltningen og give samarbejdsproblemer. Intentionen om helhedsorientering og tværfagligt samarbejde i projekter i kvarterløft udfordrer således den traditionelle fagdelte kommunale organisering, hvilket både kan bidrage til konflikt, men også udvikle nye samarbejdsrelationer og interne netværk mellem forskellige grene af forvaltningen.

Eksistensen af forskellige forvaltningskulturer og -traditioner behøver ikke kun at være problematisk i forhold til samarbejde mellem forskellige afdelinger. Kvarterløft kan også bryde med samarbejdsrelationer internt i den enkelte fagforvaltning, idet det går på tværs eller uden om det eksisterende beslutningshierarki i forvaltningen. De ansatte i kvarterløftsekretariatet refererer for det meste direkte til kommunaldirektøren uden om de sædvanlige forretningsgange, og i nogle tilfælde har de oplevet, at deres egne chefer i fagforvaltningen har været utilfredse hermed. Den interne organisering af kvarterløft i kommunen viser således, at den kan bryde med vante beslutningsgange og arbejdsrutiner i den enkelte fagforvaltning, da organiseringen ikke kan passes ind i kommunens eksisterende beslutningshierarki, som det fremgår af de to organisationsmodeller for kvarterløft i Tøjhushavekvarteret (se figur 7 og 8).

Ud over de problematiske aspekter i organiseringen af samarbejde mellem fagforvaltningerne, fordeling af kompetence og nye interne samarbejdsrelationer, så kan selve arbejdet med kvarterløft også frembyde problemer for forvaltningen. Kvarterløftsekretariatet blev oprettet efter en del beboerpres for at få en fast reference i kommunens system. To af embedsmændene i kvarterløftsekretariatet betegner det som hårdt arbejde at være tovholder på kvarterløft, fordi de i høj grad alene kom til at arbejde med konkretisering og koordinering af projekterne, da fagforvaltningernes embedsmænd ikke bidrog så meget som forventet men overlod det til kvarterløftsekretariatet. Internt i forvaltningen kan der således opstå problemer med arbejdsbyrden og det at påtage sig ansvar herfor, når et nyt sekretariat skal koordinere et større udviklingsprojekt, der stiller nye krav til samarbejde. I kvarterløftsekretariatet har man oplevet, at det har været svært at inddrage forvaltningerne i kvarterløft og forpligte dem på kvarterløftarbejdet. I starten var det kun direktøren for Kultur- og Skoleforvaltningen, der brændte for projektet, men efterhånden har 'kvarterløft-bacillen' smittet flere chefer i forvaltningen.

Generelt vurderer to embedsmænd i kvarterløftsekretariatet, at der har været problemer med fagforvaltningernes forståelse af kvarterløftprocessen, og at kommunen ikke helt har været gearret til tværfagligt samarbejde. Til gengæld vurderes det, at oprettelsen af et internt kvarterløftsekretariat i Centraladministrationen (Rådhuset) har givet en god sparring og et tæt samarbejde med fagforvaltningerne samt en fordelagtig organisatorisk placering for at kunne koordinere kvarterløft. Så selv om det er problematisk at få fagforvaltningerne til at arbejde i henhold til intentionerne om helhedsorientering og tværfaglighed, så betyder kvarterløftprocessen alligevel, at forvaltningen udfordres og lærer af kvarterløft, idet "Kvarterløft smitter af på den interne kommunale organisering" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet). Forvaltningen indgår således også i en læreproces affødt af de krav, kvarterløft stiller for en gennemførelse i henhold til ambitionerne om borgerinddragelse og helhedsorientering.

Men borgerinddragelsen kan også være problematisk for arbejdet internt i forvaltningen. Embedsmændene i kvarterløftsekretariatet har oplevet, at:

"Vi har fået kritik internt i forvaltningen for at se det for meget fra beboernes side, men alligevel har man accepteret den måde, vi har gjort det på" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Der har desuden været antydning af en konflikt internt i forvaltningen mellem de såkaldt 'gamle' og 'nye' embedsmænd:

"De gamle embedsmænd blev efterhånden overbevist om, at det var en god og spændende idé, men i starten var det kaos. De nye embedsmænd var meget ærlige og fortalte, det også handlede om processen. Meningen var, at borgerne også skulle se det som en udviklingsproces" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Borgerinddragelse, tværfagligt samarbejde og projektarbejde konfronterer således embedsmændene med krav om omstilling, og for nogle medarbejdere, der arbejder efter faste rutiner og arbejdsmønstre, kan det være svært at bryde med disse. Derfor opfatter kvarterløftsekretariatet i høj grad det tværfaglige, helhedsorienterede og borgerinddragende arbejde som en læreproces for forvaltningen. Selvom "vi (kvarterløftsekretariatet) har stået meget alene med det her", og synes "det er svært at få de andre forvaltninger med" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet), så har kvarterløftsekretariatet taget

"...embedsmændene i skole og lært dem, hvordan man skal arbejde med beboere som tovholder. To ting skal embedsmændene lære: tværfaglighed og beboerinddragelse. Embedsmændene skal lære at respektere, at andre har en anden mening og andre kompetencer. Det kræver pædagogik, tålmodighed og accept af, at andre har andre kompetence og en anden mening, som er lige så god som ens egen. Det er svært, for embedsmænd har en tendens til snæversynethed og hurtighed som professionelle" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Men kvarterløftsekretariatet mener, at det i høj grad er lykkedes med deres strategi at få embedsmændene, der arbejder med kvarterløft, til at se de positive aspekter:

"Stemningen er næsten vendt, så cheferne nu pludselig siger, at man skal huske at høre beboerne, hvor vi råbte om det i starten, for at komme igennem med det. Nu er vi tværtimod ved at være utålmodige og vil gerne snart se nogle konkrete resultater" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Der har således været nogle interne gnidninger i starten af kvarterløftprocessen, men de er efterhånden forsvundet, som processen er skredet frem. De ansatte i kvarterløftsekretariatet vurderer, at det i store træk er lykkedes at tegne et positivt billede af arbejdet med kvarterløft for kollegaerne, inddrage dem i tværfagligt og projektorienteret arbejde og konsolidere kvarterløftsekretariatet som et kommunalt sekretariat i den interne organisation. Årsagen hertil er først og fremmest: "Vedholdenhed – vi giver simpelthen ikke op" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet). Det forklares med, at:

"Hvis medarbejderne (embedsmændene, der arbejder med kvarterløft) er engagerede kan de også se det højere oppe i systemet. Mange projekter har fået opbakning internt i forvaltningen efterhånden, fordi de er komplekse og kræver faglighed, hvilket medarbejderne godt kan lide – de bliver udfordret på deres faglighed. Opbakningen forplanter sig opad, og er skabt ved at holde fast i projekterne" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Desuden har kvarterløftsekretariatet formået at skabe opmærksomhed omkring kvarterløft:

"Da statsministeren og boligministeren var her gav det meget prestige om kvarterløft. Vi kan jo ikke gøre ret meget, men har været heldige at få omtale i

pressen, og det har vi så fået, selvom det ikke har skaffet mere politisk bevågenhed. Men det har skabt opbakning bredt ud. Desuden har det hjulpet prestigemæssigt, at kvarterløft har haft sin egen hjemmeside, og at man har lavet godt informationsmateriale om kvarterløft” (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Kvarterløftsekretariatet har således formået at forankre kvarterløft internt i forvaltningen og skabe opmærksomhed omkring projektet. Opmærksomheden har dog ikke resulteret i øget politisk opbakning til kvarterløft, som det vises i det følgende afsnit.

Problem med politisk opbakning til kvarterløft

I kvarterløftsekretariatet har man følt, at der har manglet generel politisk opbakning til kvarterløftprojektet:

”Blandt politikerne er det kun borgmesteren, der bakker helt op om kvarterløft. Andre politikere ser, at andre kvarterer har større behov end Tøjhusavekvarteret. Vi har savnet nogle politikere, der ville profilere sig på kvarterløft udover borgmesteren. Årsagen til, at der ikke er det, er, at der er politisk uenighed om, hvor pengene egentligt skulle placeres. Desuden har politikerne en kortere tidshorison, hvor den er lang for kvarterløft. Det er svært at få politikerne til at interessere sig for projekter, der varer så lang tid” (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Som det fremgår af udtalelserne, så mener embedsmændene, at det har været problematisk at skulle arbejde med et udviklingsprojekt som kvarterløft, når der ikke var bred politisk opbakning til de projekter, der blev iværksat eller enighed om, at Tøjhusavekvarteret skulle prioriteres i en periode. Embedsmændene har savnet en politisk afklaring, så man kunne have ryggen fri i forhold til at iværksætte projekter uden fare for, at projektet blev politiseret eller afvist i de politiske udvalg. Men i praksis har samarbejdet med borgerne på en måde kompenseret for den manglende politiske opbakning. Borgerne har fået og taget initiativretten i forhold til de mange projekter, og hvis der efterfølgende opnås enighed med forvaltningen om at forsøge at realisere en projektidé, giver det en konsensus i kvarterløftregi, som byrådspolitikerne har svært ved at omgå, da det vil gå imod intentionerne med kvarterløft. Som en embedsmand i kvarterløftsekretariatet udtrykker det:

”Alt andet lige vil det være svært politisk at gå imod projekter, som både beboere og forvaltningen er enige om, Dermed ikke være sagt, at det ikke i den sidste ende er Byrådet, der træffer den endelige beslutning, om et projekt skal blive til noget. Men kommunen skal fordele pengene, for de er afsat på forhånd og i øvrigt fordelt på de enkelte projekter i forbindelse med forprojektet. Du vil nok finde en del politikere, der vil sige, at de gradvist er blevet ’tvunget’ til at sige mere og mere ja til projekterne” (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Alliancen mellem borgere og forvaltning om at realisere en række projekter i kvarterløft kan måske samtidig forklare, hvorfor mange kommunalpolitikere ikke profilerer sig på kvarterløft, idet de ikke selv kan tilskrive sig kredit for at have initieret projekter til gavn for lokalsamfundet. Borgmesteren som støtter kvarterløft har derimod muligheden for generelt at profilere sig på kvarterløft som et samlet projekt i Randers Kommune. Men alliancen mellem forvaltning og beboersiden har ikke bygget på en gnidningsløs konsensus fra starten, som det fremgår af de følgende to afsnit om forvaltningens samarbejde med Tøjhusavekvarterets beboere og brugere.

Forvaltningen i forhold til koordinationsgruppe og temagrupper

I kvarterløftsekretariatets indledende organisering af samarbejdet opstod der et problem, da en række af fagforvaltningernes kommunale chefer ønskede at deltage i den første Koordinationsgruppe:

"De forplumrede det, og sad der blandt andet for at tjekke, at deres embedsmænd ikke lovede for meget og sådan noget. Ofte endte det med, at der sad flere embedsmænd end beboere. Der burde kun have været embedsmænd i projektgrupperne, for de kan lægge et stykke arbejde, mens chefen er der for at tjekke" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Efterfølgende ændrede kvarterløftsekretariatet på koordinationsgruppens sammensætning, så den kom til at afspejle en ligelig fordeling mellem forvaltning og beboere. Man søgte at undgå, at koordinationsgruppen blev domineret af kommunens embedsmænd. Forvaltning og beboere havde desuden et problem med at forstå hinandens arbejdsmåder i starten af kvarterløftprocessen. Forvaltningen opfattede i høj grad beboerne som visionære men ukonkrete med hensyn til realiseringen af projekterne. Problemet er at nå fra den gode idé til det færdige projekt:

"De (beboerne) har været meget opsat på af få gjort noget ved trafikken, men har haft svært ved at blive konkrete" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Beboerne på den anden side giver udtryk for, at det er kommunens sagsbehandling, der forsinket processen:

"Det trækker i langdrag. Så stopper det – så stopper det ikke! Så trækker kommunen ting tilbage. Folk i kvarteret spørger: bliver det egentligt til noget med det kvarterløft" (Beboer i Tøjhusavekvarteret).

Det er således tydeligt, at der er forskellige forståelser af samarbejdets forløb, og hvem der er den modstræbende part i foretagendet, uanset at parterne overordnet arbejder på samme projekt. En embedsmand i kvarterløftsekretariatet udtrykker det ordret: "Beboerne havde ikke forståelse for forvaltningens arbejde". De forskellige forståelser giver sig også udslag i forskellige forventninger til kvarterløft:

"Nogle af beboerne har forestillinger om, at kvarterløft skal være anderledes. Der var – og er stadig – mange forskellige forventninger til graden af indflydelse. Beboerne har store ambitioner med og store forventninger til kvarterløft. De vil gerne have meget selvbestemmelse og indflydelse. Forvaltningen har andre forventninger. F.eks. at det er kommunens penge, som gives til kvarterløft, mens beboerne ser det som deres penge. Kommunen må prioritere. Prioriteterne er faldet på 'Oversvømmelse', 'Haven' og 'Beboerhus'" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

I starten af processen, efter godkendelsen af forprojektet valgte forvaltningen at fokusere på de tre temaer: "'Oversvømmelse', 'Haven' og Beboerhus'". Selv om embedsmænd og borgere havde forskellige opfattelser af indholdet i temaerne, betød den fælles organisering, at man fandt en form at diskutere indenfor, og det personlige kendskab var væsentligt for udviklingen af en fælles samarbejdskultur. Inden man kom så langt, var der dog en konflikt, som en overgang truede med at blokere for samarbejdet, et forløb der beskrives i det følgende.

Beboerforeningens rolle i kvarteret skaber konflikt

Det eksisterende netværk omkring Tøjhusavekvarterets arbejdsgrupper har så at sige kunnet 'overtage' kvarterløft på beboernes side, og man har ikke fra kommunens side skulle fokusere på at etablere et netværk, der kunne opfange kvarterløft. Man kan derfor sige, at det har været en fordel, at kvarteret har haft en række aktive borgere, der på forhånd arbejdede i en række arbejdsgrupper som platform for organiseringen af kvarterløft. En embedsmand udtaler:

"Beboerne har siden slutningen af 1980'erne bedt om, at der blev gjort noget for kvarteret, men der er ikke sket noget før kvarterløft" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Nogle af beboerne har således på forhånd været indstillet på, at der skulle ydes en aktiv indsats for kvarteret. Hermed understreges en fordel ved kvarterets beboernetværk i form af en indbyrdes enighed om, at der skal gøres en fælles indsats, og at man med kvarterløft får muligheden for at realisere et fælles projekt. Der har således fra starten været et udgangspunkt for at kanalisere intentionerne om at gøre en indsats for kvarteret over i et fælles ønske om at realisere kvarterløft. Men ønsket om at realisere kvarterløft i det eksisterende netværk blotlægger samtidig en række konflikter i relation til den dominerende rolle, som Slotsengens Beboerforening traditionelt har indtaget i kvarterets netværk. For borgerinddragelsen i kvarterløft gjorde det muligt for aktive beboere og institutioner, der ikke var knyttet til beboerforeningen, at markere deres interesser, hvilket ikke stemte overens med den rolle, som beboerforeningen forventede at spille i starten af kvarterløftprocessen. Organiseringen af kvarterløft blotlagde derfor konflikter mellem beboerforeningen på den ene side og andre af kvarterets beboere og institutioner på den anden i den indledende fase af kvarterløftprocessen. Som en beboer udtaler:

"I Beboerforeningen Slotsengen fokuserer de for meget på kommunen som en fjende, der er personificeret ved embedsmændene. Nu vil beboerforeningen skabe et fællesudvalg i eget regi. Det ser ud til de vil tage patent på at repræsentere kvarteret" (Beboer i Tøjhusavekvarteret).

Institutionerne i kvarteret skriver derfor to henvendelser til kommunen, hvor de tager afstand fra beboerforeningen, fordi de ikke er repræsenteret i Fællesudvalget, og fordi de ikke kan støtte beboerforeningens måde at optræde på. Flere borgere som ikke er knyttet til Slotsengens Beboerforening udtrykker tilfredshed med kommunens håndtering af processen og ser frem til at realisere projekterne. De finder beboerforeningens håndtering af kvarterløft for politiserende, og synes den fremmaner et fjendebillede af kommunen og kommunens intentioner med kvarterløft. Desuden mener de ikke, at beboerforeningen repræsenterer hele kvarteret, hvorfor beboerforeningen ikke bør fremstille sig selv som kvarterets samlede stemme.

Beboerforeningen på den anden side lægger vægt på, at beboerne må skabe et fælles forum som et modspil til kommunen. Formanden for Beboerforeningen Slotsengen udtaler i forbindelse med oprettelsen af Fællesudvalget for kvarteret, at "interessenterne vil nok være med i sådan en organisation. Ellers tager embedsmænd og politikerne over". Som den bedst organiserede aktør på beboersiden og med en lang tradition for at organisere projekter, ser beboerforeningen det som sin rolle at hævde kvarterets interesser over for kommunen og skabe en fælles platform for at kunne udøve et pres på forvaltningen.

Slotsengens Beboerforening skaber en vis splittelse i kvarteret med dens kritik af kommunen, og processen med at opnå konsensus om spilleregler bliver til et stridsemne internt i kvarteret, for organiseringen af kvarterløft sætter forskellige parter sammen, der har forskellige opfattelser af spillereglerne, og hvilken rolle de selv og andre parter spiller i kvarterløft. Spørgsmålet om repræsentativitet bliver udgangspunkt for konflikten. De parter som ikke før har været så aktive i kvarteret mener, at beboerforeningen ikke kan repræsentere kvarteret eller dets interesser som helhed i kvarterløft. Beboerforeningen på den anden side forsøger at etablere et fælles forum for hele kvarteret, Fællesudvalget, men andre parter obstruerer dette, da de mener beboerforeningen "sidder for tungt på det hele" (Beboer i Tøjhusavekvarteret) og nogle finder, at repræsentativiteten i Fællesudvalget

"ikke er dækkende for kvarteret. Institutionerne mangler. Og det er et spørgsmål om erhvervslivet er dækket ind. Og Endelig: hvem er beboerforeningen egentligt - hvad er dens medlemsgrundlag?" (Beboer i Tøjhusavekvarteret).

Tøjhusavekvarterets kvarterløft viser, at selvom man i kvarteret er enige om at realisere kvarterløft og i hovedtræk er enige om projekternes indhold, så kan organiseringsprocessen åbne for konflikt, når forskellige parter med forskellige

kapaciteter og opfattelser af samarbejde skal indgå i en alliance. Men det er ikke kun beboersidens parter indbyrdes, der strides om spilleregler. Den vigtigste konflikt, som det blev nævnt i indledningen til afsnittene om konfliktfelter, opstod mellem Slotsengens Beboerforening og forvaltningen, som den kom til udtryk via kvarterløftsekretariatets prioritering i forprojektet.

Som det fortælles fra embedsmændenes side, så bundede konflikten i, at Slotsengens Beboerforening gik uden om de vedtagne beslutningsveje i den første organisationsmodel og direkte til kommunens politikere med et offentligt brev underskrevet af 10 medlemmer af beboerforeningen. Henvendelsen blev lavet, fordi beboerforeningen, repræsenteret ved formanden, var utilfreds med kvarterløftsekretariatets fordeling af forsøgsmidler i den konkrete udformning af forprojektet, samt at der ikke havde været tid til at behandle denne fordeling i Koordinationsgruppen. Kvarterløftsekretariatet på sin side beskriver, at baggrunden for fordelingen af forsøgsmidler var, at der i det første udkast til forprojektet ikke var foretaget overvejelser over de realøkonomiske forhold og muligheden for at realisere projekterne, så kvarterløftsekretariatet så sig nødsaget til at prioritere i forhold til, hvad der kunne gennemføres. Men Slotsengens Beboerforening finder det uacceptabelt, at kommunen ændrer en indgået aftale uden Koordinationsudvalget har tid til at tage stilling til ændringerne, for de aftaler der indgås med kommunen via Koordinationsgruppen skal følges, og beboersidens repræsentanter skal tages med på råd, hvis der er ændringer. Beboerforeningen rejser derfor kritik af kommunens håndtering af forprojektet til kvarterløft. Desuden så beboerforeningen, at der i kvarterløft var mulighed for at integrere boliger og erhverv og sikre, at der var plads til kvarterets 'skæve eksistenser og skæve strukturer'. Beboerforeningen mener ikke at kommunen følger denne politik, men prøver dog at holde kommunen fast derpå ved at rette førnævnte henvendelse til politikerne.

Kritikken fra beboerforeningen medfører frustration for forvaltningen, da henvendelsen ses som Slotsengens Beboerforenings mistillidsvotum til embedsmændene i kvarterløftsekretariatet, da der ikke først rettes henvendelse til dem, som har foretaget ændringerne i forprojektet. Embedsmændene finder, at henvendelsen er en stærk modreaktion på baggrund af deres opfattelse af, at de kun havde justeret på prioriteringerne i projekterne, så man stadig havde samme mål – blot mere realistiske og med mulighed for finansiering. Kvarterløftsekretariatets embedsmænd opfatter derfor grundlæggende henvendelsen som udtryk for beboerforeningsformandens generelt manglende tillid til kommunens embedsmænd. Det ender med, at borgmesteren bringer problemet på banen, da kvarterløft ikke kan fungere på baggrund af denne uafklarede situation og manglende tillid mellem parterne.

Situationen løses umiddelbart ved, at kommunaldirektøren kalder beboerne til borgermøde og sætter dem over for et ultimatum: Enten udvikles eller afvikles kvarterløft i Tøjhushavekvarteret. Kravet er, at beboerne skal blive enige indbyrdes. Kan de ikke det, stoppes kvarterløftprojektet, da kommunen ikke vil afvige fra deres dispositioner i forprojektet. Beboerne enes herefter om at arbejde videre efter det grundlag, som ligger i forprojektet. Formanden for Slotsengens Beboerforening forholder sig dog negativt til den 'tvungne' konsensus og mener, at "nu er der ingen konsensus" (Beboer i Tøjhushavekvarteret): Den er forsvundet med kommunens prioriteringer.

Eksemplet viser, hvordan kommunens pragmatiske krav til projekttrealisering og samarbejde støder sammen med beboerforeningens politiske ageren. Selvom beboerforeningen kritiserer de betingelser, der opstilles af kommunen, nemlig at kommunen har det sidste ord i kvarterløft, ender konflikten med, at beboerforeningen accepterer den kommunale fortolkning af kvarterplanens forprojekt. Beboerforeningen vurderede, at kommunens embedsmænd havde truffet nogle beslutninger uden at tage beboerne med på råd ud i deres justering af det fælles samarbejdsgrundlag og mener, at det bør være beboerne, der først og fremmest styrer kvarterløft, så derfor bør embedsmændene ikke træffe beslutninger uden om borgerne. Konflikten medfører derfor, at beboerforeningen ikke går igennem de aftalte beslutningsveje i organisationsmodellen, da em-

bedsmændene sidder som et nåleøje i forhold til at lade kritikken komme videre i det kommunale system. Det gør ofte, at beboerforeningen må gå uden om embedsmændene og til deres politiske chefer for at blive hørt. De to forskellige udgangspunkter, embedsmændenes pragmatisme og beboernes ønske om specifik indflydelse, støder sammen som konflikt. Selv om kvarterløft som projekt i princippet baserer sig på samarbejde i et partnerskab med et fælles projekt om at 'løfte kvarteret', er det ikke givet, at der er konsensus om spillereglerne og en fælles opfattelse af fordelingen af roller for parterne i kvarterløft.

Genetablering af samarbejde: ny organisation

Alle de ovenstående konflikter og problemer skabte selvsagt en del barrierer i organiseringen af kvarterløftprocessens forløb, hvilket vanskeliggjorde arbejdet med at realisere de vedtagne projekter. Internt i forvaltningen har problemerne ikke ført til, at kvarterløftprocessen er stødt på uoverstigelige barrierer, og på nuværende tidspunkt betegnes processen som at køre i et leje, hvor ovenstående konfliktfelter ikke længere udgør barrierer for fortsat udvikling. Som det skrives i et notat fra Randers Kommune:

"Som gennemgang(en) af barrierer i forbindelse med realiseringen af Kvarterløftets delprojekter viser, har flere forskellige faktorer medvirket til, at realiseringen på nuværende tidspunkt ikke er kommet så langt som planlagt... Hvad vigtigere er, er imidlertid, at disse barrierer for størstedelens vedkommende allerede er overvundet – eller i det mindste er tæt på at blive det" (Notat, Planlægningssekretariatet, 02-08-1999).

Men før det kom så vidt betød konflikterne mellem beboerne indbyrdes og mellem Slotsengens Beboerforening og forvaltningen, at samarbejdet kom ind i et dødvande, der krævede inddragelse af en tredjepart til at løse op for problemerne. En embedsmand i kvarterløftsekretariatet udtaler:

"Der var interne uenigheder i kvarteret – nogle var imod forvaltningen og andre var med. Det er vigtigt at skabe tillid til alle beboerne. Selvom nogle var imod forvaltningen, var der ingen, der ikke ville indgå i en dialog" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Der var således basis for at genskabe tillidsrelationen, da man havde bevaret dialogen mellem partnerne til trods for uenighederne. For at komme ud af dødvandet enedes man om at hyre et konsulentfirma til at anvise veje ud af konflikterne, så man kunne genskabe den konstruktive dialog mellem forvaltning og beboere. Ideen til at inddrage en proceskonsulent kom fra formanden for Slotsengens Beboerforening og efterfølgende enedes man i et ansættelsesudvalg med kvarterløftsekretariatet og tre beboere om at hyre et konsulentfirma. En embedsmand i kvarterløftsekretariatet fortæller:

"Man tog en konsulent ind som beboerne havde været med til at foreslå, så derfor var beboerne positive over for dette tiltag. I andre sammenhænge har vi også benyttet os af at etablere et udvalg bestående af kvarterløftsekretariatet og beboere" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

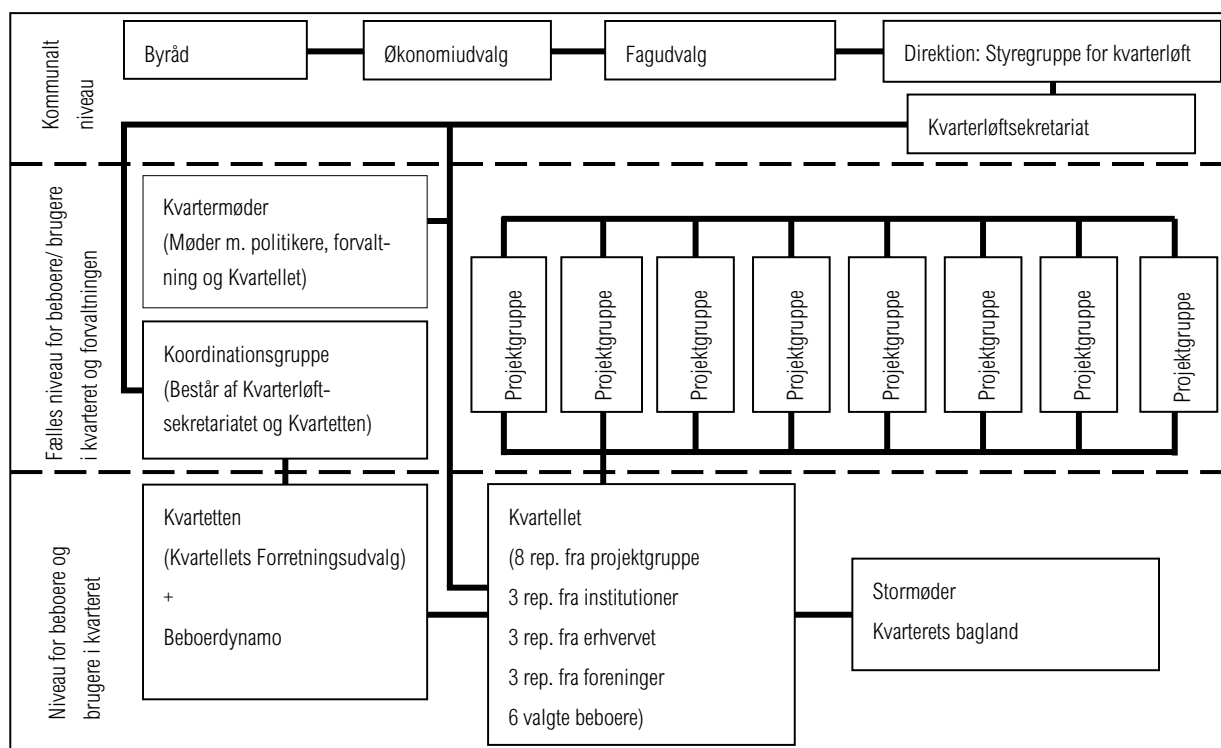
Embedsmanden begrundede inddragelsen:

"Når man har kvarterløftprojekt, tror jeg, det er utrolig vigtigt, at man har nogle udefra til at komme og se på det. Vi har haft meget gavn af konsulenterne. De kommer uvildigt og kan sige nogle ting, uden at det er odiøst. For det andet kan man have svært ved at se ud over konflikter, når man selv er involveret i dem. For det tredje er det godt, hvis konsulenterne kender til kvarterløft andre steder fra. Det er også utrolig vigtigt at gøre sig klart, at man har brug for sparring udefra. Konsulenterne kan se ud over de interne spil og komme med input til processen" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Inddragelsen af konsulentvirksomheden hjalp til at genetablere den tillidsrelation, man havde opbygget før konflikten omkring forprojektet fik samarbejdet omkring projekterrealisering til at stå stille, hvilket blev afløst af en diskussion af organisation og spilleregler for kvarterløft i stedet for realisering af de aftalte projekter. Men med inddragelsen af konsulenterne og etableringen af en ny organisationsmodel fik man skiftet fokus:

"Organiseringen af Kvartellet har taget en del tid..., og på kort sigt har det betydet mindre fokus på selve realiseringen af Kvarterløftets delprojekter. Etableringen af Kvartellet var imidlertid en nødvendig opgave at få løst, for at få "overstået" diskussionen om hvordan beslutningerne skal tages – og komme videre til hvilke beslutninger, der skal tages" (Notat, Planlægningssekretariatet, 02-08-1999).

Så ud over at konsulenterne kunne hjælpe til med at genetablere en konstruktiv dialog, ændrede man konkret på organiseringen af kvarterløft, som det fremgår af figur 9.



Figur 9. Organisationsmodel 2 for kvarterløft, Tøjhushavekvarteret, Randers.

En række udtalelser fra embedsmænd i kvarterløftsekretariatet kan illustrere, hvad der skete i skiftet fra konflikt til samarbejde i relation til den nye organisering af kvarterløft:

"De kritiske beboere blev banket på plads af de positive. Oprettelsen af Kvartellet gjorde, at boligforeningen måtte acceptere, at det blev forumet for kvarterløft-diskussionen blandt beboerne. Vi optrådte i høj grad ligesom konsulenterne for at få beboerne til at samarbejde og bilægge gamle konflikter" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

"Koordinationsgruppen er nedlagt i sin oprindelige form. Kvartellet er en slags mini-bydelsråd, hvor man politisk forhandler sig på plads uden embedsmænd. Beboerne føler de bliver taget alvorligt med den nye organisation. Vores hovedformål var, at kvarteret talte med én stemme. Formålet med Kvartellet var at skabe én stemme, så der ikke blev fraktionskrig. Man skulle vide i forvaltningen, hvad kvarteret mente som samlet enhed. At det blev et mini-bydelsråd er en bieffekt. Kvartellet er baseret på konsensus – alle deltagere accepterer forumet som repræsentant for kvarteret. Kvartellet ved godt, at deres styrke ligger i, at de står sammen – de er nødt til det" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

"Vi er ikke længere involveret i de interne konflikter i kvarteret, for de tages i Kvartellet. Vi har gjort meget ud af spilleregler, f.eks. skal Kvartellets udtalelser tages med i de politiske forhandlinger i kommunalbestyrelsen" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

"Nogle borgere gik til borgmesteren uden om andre borgere og kvarterløftsekretariatet, hvilket skabte problemer, men nu går alting igennem kvarterløftsekretariatet. Kvarterløftsekretariatet fungerer nu som et centralistisk nåleøje, men det er et nødvendigt redskab for at beholde konsensus i kvarterløft. Kvarterløftsekretariatet bliver dermed politisk – som rådgiver for beboerne. Kvartellet er et uformelt politisk organ, som kvarterløftsekretariatet rådgiver" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

"At være politisk rådgiver virker ikke unaturligt – det er man også i andre sammenhænge uden for kvarterløft. Kvartellet er ikke et politisk organ. Det er ikke alle beboerne i Kvartellet, der er valgt, og de, der er valgt, er kun valgt af 75 andre beboere" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

"Vi har jo fået opbygget en eller anden kultur, fordi vi jo kender de her involverede beboere. Det er meget personafhængigt. En af vores exit-strategier er, at Kvartellet skal fortsætte" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Som det fremgår af udtalelserne, lykkedes det at genskabe et samarbejde om, at kvarterløftprocessen igen skal fokuseres mod at realisere projekterne. I den nye organisation spiller Koordinationsgruppen ikke længere en afgørende rolle for samarbejde og konfliktløsning, idet oprettelsen af beboerorganet, Kvartellet, gør, at man først her må opnå en konsensus, før man kan bringe sine henvendelser videre til kvarterløftsekretariatet. Med den nye organisering spiller kvarterløftsekretariatet nu den centrale rolle, som den var tiltænkt i den første organisationsmodel, og beboerne har fået et selvstændigt forum til at forhandle i. De nye spilleregler bevirker, at konsensus bliver kriteriet for, hvornår der kan ændres ved allerede indgåede aftaler. Så på beboersiden bliver Kvartellet det nåleøje, hvorigennem alle beslutninger om kvarterløft fra kvarterets side inklusive projektgrupperne kommer til at passere, før de ryger til videre behandling i kommunen. Her kommer kvarterløftsekretariatet på den anden side til at virke som forvaltningens nåleøje for alle henvendelser til kommunen. De to organer står dermed i en samarbejdsrelation, der groft sagt indsnævrer beslutningsvejene til én enkelt kanal, hvor opnåelse af konsensus fra beboernes side tvinger dem selv til at løse indbyrdes konflikter. Forvaltningen garderer sig således mod interne beboerkonflikter, men også beboerne garderer sig i høj grad mod indblanding fra forvaltningens side.

Den nye organisering og de nye spilleregler for kvarterløftsamarbejdet har dermed medført, at konsensus bliver den tvingende form på samarbejdet for at føre processen videre mod projekrealisering. Konflikter bliver nu i højere grad taget indbyrdes på henholdsvis forvaltningens og beboernes side, idet de er nødt til hver især at forhandle deres stilling på plads, før de kan gå videre med en sag i de fælles fora i projektgrupperne, kvartermøderne og Koordinationsgruppen. Forvaltningen har med den nye organisation desuden lukket af over for direkte politisering af sit samarbejde med kvarterets beboere og brugere, idet de indbyrdes må afhandle deres politiske uoverensstemmelser, før de kan bringe en indstilling videre til kommunens kvarterløftsekretariat. Kvarterløftsekretariatet tjener dermed som 'gatekeeper' for alle kvarterets henvendelser til kommunen, således at den ovenfor nævnte konflikt om beboerforeningens direkte henvendelse til Byrådet skulle kunne udelukkes med den nye organisation. Ved at Kvartellet har rollen som "kvarterets stemme", baseret på konsensus, og kvarterløftsekretariatet er døren ind i det kommunale system, undgår man i kommunen, at politiske uenigheder i kvarteret forplantes til kommunens politiske niveau. Samtidig betyder de nye spilleregler, at en fælles enighed om et projekt mellem kvarterløftsekretariatet og kvarteret har meget svært ved at blive omstødt, da en konsensus på dette niveau ikke kan afvises på politisk niveau af Byrådet, uden at negligere borgerdeltagelsesprincippet i kvarterløftintentionerne.

Kvarterløftsekretariatets rolle som politisk rådgiver bliver dermed mere udtalt

under den nye organisation, mens Kvartellet bliver kvarterets politiske forum. Kvarterløftsekretariatets embedsmænd understreger dog, at der ikke er tale om en decentralisering af politisk kompetence med oprettelsen af Kvartellet men udelukkende et fælles forum for beboere og brugere i kvarteret. Men uanset det videre forløb, så har kvarterløftsekretariatet tilkendegivet, at det er en exit-strategi for hele kvarterløftprojektet at bevare Kvartellet som kvarterets fælles forum. Dermed er der skabt en politisk aktør i kommunen, der politisk kan give kvarteret et løft.

Til trods for den nye organisering og spilleregler er der dog ikke lukket for konflikter. Kvarterløftsekretariatet antyder selv muligheden for konflikter i fremtiden:

"Der er til tider en ret stor uenighed i kvarteret om, hvordan de enkelte projekter skal gennemføres/ hvad indholdet skal være. Jo mere konkret projekterne bliver, desto tydeligere bliver denne uenighed. Derfor er der gået lang tid med at finde ud af, hvordan dette skulle løses – men en del af løsningen er blevet Kvartellet" (Notat, Planlægningssekretariatet, 02-08-1999).

Selvom man i Kvartellet har fået et forum til at løse konflikter i kvarteret, kan der stadig opstå konflikter om detaljerne i de enkelte projekter, eftersom processen med at realisere dem skrider frem. Jo tættere man kommer på at skulle realisere et konkret indhold i et projekt, desto flere detaljer kan man blive uenige om. Den nye organisation ser dog ud til at kunne håndtere de fleste konflikter, men mange konflikter kan forsinke projektrealiseringen og tilføje samarbejdet en ny krise. Dette er dog kun formodninger, da kvarterløftprocessen endnu ikke kan siges at være på et stadium, hvor man kan se tilbage på realiserede projekter. En embedsmand i kvarterløftsekretariatet siger: "Nu er vi ved at være utålmodige, og vil gerne snart se nogle resultater", men man er udmærket klar over, at den nye organisation ikke kan operere så hurtigt som i den traditionelle kommunal beslutningsproces, for borgerinddragelse tager længere tid, når beslutninger samtidig skal bekræftes i Byrådet:

"Selve beslutningsprocessen kan også synes tung, da sagerne skal igennem behandling i mange forskellige grupper – både i kvarteret, forvaltningen og politisk – før de kan besluttes" (Notat, Planlægningssekretariatet, 02-08-1999).

Udtalelsen hentyder til, at Kvarterløftsekretariatet gerne så, at processen med at realisere projekterne skred noget hurtigere frem, efter at der er opnået borgfred, og samarbejdet har fundet et konstruktivt leje, men at det ikke umiddelbart er muligt at sætte hastigheden på beslutningsprocessen i vejret.

Dialog, konflikt og samarbejde

Groft sagt kan Randers Kommunes embedsmænds beskrivelse af organiseringen af kvarterløft siges at være kendetegnet ved først at etablere en dialog med kvarteret og dets eksisterende organiseringer og netværk og derigennem nå til enighed om, hvad der skal gøres for kvarteret. Dernæst gennemløber kvarterløft en konfliktfyldt fase omkring indflydelse, spilleregler og samarbejdsformer mellem forvaltning og beboere efterfulgt af en tredje fase af samarbejde omkring projektimplementering og –realisering. Endelig kan der siges at være en fjerde fase i form af konkrete resultater af arbejdet med projekterne og exit-strategier for kvarterløft – en fase som ikke er gået i gang på tidspunktet for undersøgelsen.

Organisatorisk er der således et skifte med overgangen fra diskussion af spilleregler til samarbejde om projektrealisering således, at organiseringen af kvarterløft ændres for at komme ud af konflikterne. Endnu kan der ikke siges noget om eventuelle andre organisatoriske ændringer i tredje og fjerde fase, men som det beskrives af en embedsmand, forventes organiseringen og samarbejdet i kvarterløft at have fundet et leje, hvor "alle problemerne er løst, og nu kan Teknisk Forvaltning høste frugterne" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Udtalelsen hentyder til, at man internt i kommunen har ændret forankringen af kvarterløft således, at det fra februar 2000 kommer til at rangere under Teknisk Forvaltning, hvor det før lå under Centralforvaltningen. Skiftet i organiseringen er begrundet med, at de fleste projekter er af teknisk art og derfor hører under Teknisk Forvaltning, og at processen nu handler om at få detaljerne på plads, så projekterne kan realiseres. Med den nye organisering er der samtidig skiftet ud i medarbejderstaben, idet to ud af tre medarbejdere i kommunens kvarterløftsekretariatet er blevet erstattet med medarbejdere fra Teknisk Forvaltning. På beboersiden har organiseringen ikke ændret sig væsentligt, siden man oprettede Kwartellet i efteråret 1999.

Status og forventninger til fremtiden

Tilbage står, at der er brugt mange ressourcer på at sætte nye rammer for kvarterløftets organisation, især Kwartellet, og på at få kvarterløftprocessen til at skride fremefter igen. Men som man udtrykker det fra Kvarterløftets side, så har man:

"Fra alle sider...imidlertid store forventninger til, at det kan fungere. At der i løbet af vinteren (1999) er brugt mange ressourcer på denne etablering af Kwartellet, vil så forhåbentligt vise sig at være en god investering, der kan fremme gennemførelsen af projekterne i fremtiden" (Notat, Planlægningssekretariatet, 02-08-1999).

Men embedsmændene i kvarterløftsekretariatet drypper dog også lidt malurt i bægeret med hensyn til kvarterløfts overgang fra Centralforvaltningen til Teknisk Forvaltning. Hermed udskiftes to ud af tre af de nuværende medarbejdere i kvarterløftsekretariatet med embedsmænd fra Teknisk Forvaltning. Og som det er beskrevet, er kvarterløftprocessen meget afhængig af personlige relationer. Kvarterløftsekretariatet udtrykker derfor:

"Der er usikkerhed om fremtiden. Når vi holder op kunne det godt gå hen og give problemer. Viden, ånd, stemning og tillid forsvinder. Fortrøstningen er, at nu er spillereglerne på plads, alle kender nu kvarterløft – kvarterløftbacillen har spredt sig rundt i huset (centraladministrationsbygningen der inkluderer alle fagforvaltningerne)" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet).

Kvarterløft har således sat sig sine spor internt i forvaltningen og der er konsensus om den nuværende organisering og spilleregler. Det står dog tilbage at se, om udskiftningen af medarbejdere i kvarterløftsekretariatet vil påvirke kvarterløftprocessen.

Læreproces

Adspurgt om erfaringerne med kvarterløftprocessen ligger kvarterløftsekretariatets embedsmænd vægt på tre forhold: "Man må have klare spilleregler fra starten, en forankring højere oppe i systemet og mere styr på organisation og ressourcer" (Embedsmand i kvarterløftsekretariatet). Dette er dog i høj grad en efterrationalisering, og som beskrevet handler samarbejdet i kvarterløft i høj grad om at etablere tillidsrelationer mellem forvaltning, kvarter og de fælles rammer for samarbejdet. For at nå så vidt har man i Randers Kommune været nødt til at overskride en række barrierer, som udfordrer kommunens normale arbejdsgange og forståelser og sætte nye krav til borgere og embedsmænd. Så ud over succeskriteriet om at realisere de aftalte projekter, så bidrager organiseringen af kvarterløft til nye samarbejdsflader i forvaltningen mellem forvaltning og kvarter og internt blandt kvarterets borgere og brugere. Men som en embedsmand i Kulturforvaltningen udtrykker, så er der et problem, at:

"Forvaltningen har ingen strategi med kvarterløft om at give erfaringer videre. Det må embedsmændene selv finde ud af. Det er et problem for forvaltningen, når ambitionen er, at forvaltningens praksis skal gøres mere borgervenlig og åben. Det er svært, når forsteninger sker automatisk – holdninger må vedvarende diskuteres. Som tese er det en god idé at arbejde efter at være en udviklingsorienteret organisation, men konkret er det svært at arbejde med. Men jeg ved ikke, hvordan det skal gøres" (Embedsmand i Kulturel forvaltning).

Samme embedsmand mener derfor, at et nyt kvarterløft i Randers Kommune burde ændres, således at man kunne skabe en læreproces:

"Man kan lære meget af kvarterløft. Men vi skal huske at lave en simpel organisation. Vi skal huske at fokusere på processen – især i forvaltningen. Man skal have selvevaluering og erfaringsopsamling. Man kunne f.eks. stille krav om afrapporteringer om processen og lave deadlines, så det blev gjort bevidst, hvilke erfaringer man gjorde i embedsmandsapparatet, så vi får en overførbare til andre områder – til hverdagen. Det kunne blandt andet være et krav fra dem, der stiller penge til rådighed, eller ved at de lokale ansvarlige melder det ud i systemet. Desuden kunne man lave seminarer eller ligende, så de involverede fra starten får uddannelse. Eventuelt kunne det være kurser for at lære, hvordan man kan arbejde med projekter. Projektarbejde er et nøgleord i forhold til den kommunale forvaltnings udvikling. Det kræver en læreproces for alle de embedsmænd, som ikke kender til projektarbejde" (Embedsmand i Kulturel forvaltning).

Kilder

Interview med fire embedsmænd i Centraladministrationen, Randers Kommune, 10-02-2000.

Interview med fire borgere i Tøjhushavekvarteret, Randers, 19-08-1998.

Interview med tre ansatte i Randers Kommunes Kvarterløftsekretariat, beboerdynamo i kvarterløft og ansat i centraladministrationen, Randers Kommune, 19-08-1998.

Kvartetten 2000: Kommissorium for de forskellige niveauer i kvarterløftets organisation.

Notat, Planlægningssekretariatet, 02-08-1999.

Randers Kommune 1999: Kvarterløft – Projektkatalog.

Randers Kommune 1998: Kvarterløftprojektet i Randers, Forprojekt Del 1, Baggrund og Proces.

Randers Kommune 1998: Kvarterløftprojektet i Randers, Forprojekt Del 2, Projektkatalog.

Randers Kommune 1999: Status 1999 – processen/ organisation 2.

Statens Sekretariat for Kvarterløfts hjemmeside (27-03-2000):
www.kvarterloeft.dk/omraaderne/randens/index.htm.

Appendiks 1: Governance-tema

Rapportens teoretiske perspektiv på netværksstyring, alliancedannelse og forvaltningsudvikling er formuleret ud fra et governance-tema.

Governance-begrebet

Begrebet *governance* bruges overordnet til at beskrive måden eller formen hvormed der ledes, rådgives, styres, samarbejdes eller handles. Alle former for koordinering mellem gensidigt afhængige relationer i netværk kan således betegnes som *governance* (Jessop 1998a, p. 29; Rhodes 1997, p. 53). Det giver i princippet en uendelig variation i styrings- og koordineringsrelationer og viser, at begrebet må relateres og defineres i relation til et undersøgelsesområde for at kunne udfyldes substantielt.

Over for *governance* kan man sætte *governing* (regere) og *government* (regering på kommune, amt og statsniveau). *Government* dækker over organisationer, institutioner og aktører, som har myndighed til at træffe autoritative afgørelser og implementere dem. *Governing* beskriver den styring myndighederne udfører (Jessop 1998a, p. 30) og forbindes sædvanligvis med forestillingen om den parlamentariske styringskæde og myndighedernes udøvelse af deres mandat over for borgerne til at træffe autoritative afgørelser i offentlighedens interesse.

Denne modstilling af *governance* over for *government* kan groft sagt bruges til at begribe en udvikling fra en moderne 'government'-forståelse af relationen mellem myndigheder og borgere/ institutioner/ virksomheder til en postmoderne 'governance'-forståelse af komplekse relationer i netværk. Teori om decentral forvaltning, styring i netværk og lokale praksiser samles således ofte under betegnelsen *governance* (Stoker 1998). Begrebet omfatter således en udviklingstendens fra *government* mod *governance*, som i høj grad er teoretisk betinget, og hvor der potentielt kan optræde en række *governancefailures* forstået som styrings- eller koordineringsproblemer i udviklingen fra én styringsrelation til en anden (Rhodes 1997, Jessop 1998a, 1998b).

Governance relateres til udviklingen i den offentlige sektor som ændringer i samarbejds- og styreformer i forhold til virksomheder, borgerne/brugere og inden for forvaltningen, f.eks. ved udlicitering, borgerinddragelse eller ved tværsektorielt samarbejde i forvaltningen (Åkerstrøm Andersen 1996). De offentlige instansers virke relativiseres således, når ansvar og produktion af serviceydelser ikke entydigt kan placeres i én sektor, hvilket i høj grad viser sig i lokale praksiser, der hvor forvaltningen møder f.eks. den aktiverede, forældrene, den aktive borger, boligselskabet eller ambulancetjenesten (Rhodes 1997; Nyseth & Torpe 1997; Hansen 1999). Udviklingen i den offentlige sektor kan således teoretisk begrebsliggøres som *governance*, hvor magtudøvelse ikke længere per definition udspringer af en veldefineret position i det politiske-administrative system men relativiseres, idet *governance*-styringsrelationer åbner for at forhandle interesser i samarbejder om implementering af policies (Rhodes 1997, p. 54, 198). *Governance* betegner altså en teoretisk forståelse af, at relationen mellem styring og udvikling kompliceres og relativiseres.

Forskellige betydninger af *governance*

Begrebet *governance* tillægges forskellige betydninger afhængigt af hvilken sammenhæng, begrebet bruges i. Rhodes har identificeret en række væsentlige perspektiver på *governance*-temaet (Rhodes 1997, p. 46-52), hvoraf tre af dem er interessante i denne forbindelse:

- *Corporate governance*. Betydningen her dækker over en række grundprincipper for styring og samarbejde i både den offentlige og private sektor. Begrebet dækker over en systematik, hvor principper om åben informationsudveksling, fokus på realisering af mål og tydelig ansvarsplacering guider og kontrollerer organisationers virke.
- *Governance som socio-cybernetisk system*. Dette begreb refererer til, at den politiske styring vedvarende differentieres, så der ikke længere kan tales om en stat med et entydigt magtcentrum. I stedet er der en mangfoldighed af aktører, som interagerer og samarbejder om fælles mål alt afhængig af interessensfære og institutionelle ressourcer, hvor imellem fokus for politisk styring flytter sig. Dermed udviskes den principielle skillelinje mellem den offentlige og private sektor, for i stedet at give forrang til netværk og offentligt-private partnerskaber.
- *Governance som selv-organiserende netværk*. Her er fokus på netværksstyring som udtryk for, at forskellige aktører samarbejder for at indfri fælles interesser, da en given enkelt-aktør er ikke egenhændigt i stand til at indfri et mål men må samarbejde med en række andre selvstændige aktører. Derfor skabes netværk via samarbejde, og lykkes når der udvikles tillidsrelationer, idet netværk i høj grad kontrollerer sig selv inden for det givne felt for koordinering af relationer.

Disse tre betydninger kan alle spores i større eller mindre grad i organiseringen og styringen i kvarterløft. Fælles for forståelsen af governance-begrebet er således et netværksperspektiv, der gives ikke et centrum hvorfra styring udgår. Den suveræne magtudøvelse findes ikke, der er tale om semi-autonome aktører, som agerer uden for eller inden for statens rammer. Aktørerne danner netværk, som går på tværs af formelle strukturer og som ligger uden for direkte kontrol af offentlige myndigheder. Men disse myndigheder kan ofte aktivt gå ind i og indirekte styre netværk eller initiere dannelsen af disse. Disse netværk dannes ofte strategisk for at udnytte fælles ressourcer og kompetencer eller realisere et mål, som reguleres i netværk på basis af tillid til de spilleregler, der er forhandlet af netværkets deltagere (Rhodes 1997, p. 53). Men governance betegner ikke en problem-styringsrelation i netværk, hvilket kan illustreres ved fire grundlæggende governance-dilemmaer.

Governance-dilemmaer

Governance-temaet fremføres ofte som en teoretisk forståelse af, hvordan utidssvarende offentlig styring og svigt i markedets resourceallokering kan overkommes via netværk, som overskrider grænsen mellem markedets resourceallokering og hierarkiets kommandostruktur. Netværkene er en hybrid mellem regulering via markedet og diverse socio-økonomiske styringsredskaber, hvor de mål der samarbejdes om at realisere, vedvarende er til forhandling blandt netværkets deltagere. Deltagerne må derfor løbende formulere spilleregler for samarbejdet og tage højde for strategisk interessevaretagelse i målfastsættelsen. Derfor er det relevant at spørge, hvilke mulige dilemmaer governance-temaet indeholder. Jessop peger på fire strategiske dilemmaer (Jessop 1998b, p. 9):

- *Åbenhed – lukkethed*. Aktørers samarbejde i netværk er ofte formet på baggrund af komplekse og omskiftelige omgivelser uden for den enkelte aktørs direkte kontrol. En aktørs åbenhed for samarbejde i netværk tillader således skabelsen af relationer, der potentielt reducerer kompleksitet og usikkerhed, hvormed der åbnes mulighed for konstruktiv koordination mellem et overskueligt antal deltagere. Hermed tenderer netværket en lukkethed over for andre mulige samarbejdspartnere, som har den fordel, at netværkets parter får mulighed for at opbygge tillidsrelationer som grobund for et længerevarende samarbejde om at realisere fælles mål, mens en vedvarende åbenhed over for ind- og udtræden af netværket potentielt belaster netværket med vedva-

- rende forhandling af spilleregler og mulighed for tillidsbrud. Samarbejde i netværk indeholder derfor et inklusion-eksklusions-problem, da et etableret netværk kan lukke af for inklusionen af nye partnere, der kunne bidrage positivt med andre ressourcer og kompetencer samtidig med, at eksklusionen af uønskede samarbejdspartnere kan være belastende og forekomme uoverkommelig for netværkets medlemmer.
- *Styring – fleksibilitet.* Samarbejde i netværk, offentligt-private partnerskaber eller andre governance-konstellationer har karakter af en balancegang mellem strategisk styring og fleksibilitet. Den strategiske styring over en længere periode kan virke til at omgå mangler ved markedsmæssig resourceallokering, mens fleksibilitet kan modvirke mangler ved hierarkiets regelbundne praksis. Balancegangen kan dog tage form af et dilemma, idet strategisk styring kræver fælles regler for samarbejdet til at reducere kompleksitet og usikkerhed samt skabe en fælles målorientering. Dermed hæmmes fleksibiliteten, når samarbejdet formaliseres med begrænsning af muligheden for at skabe ny læring, nye samarbejdsrelationer og anderledes resourcebrug til følge. Flexibiliteten hjælper til at skabe dynamik i samarbejdet, når samarbejdsrelationer, aktører og ressourcer varierer, men til gengæld risikerer samarbejdet at hvile på et usikkert grundlag uden en strategisk optimering af aktørernes ressourcer til fælles mål-opfyldelse.
 - *Ansvarlighedsplacering – ansvars-skabelse.* I Governance-konstellationer er det ofte ikke muligt at operere med en specifik placering af ansvar, da frembringelse af et fælles produkt eller en fælles policy centrerer omkring interaktionen mellem flere aktører. Netværk opererer således ofte med en diffus ansvarsplacering, så for at legitimere samarbejde i offentligt-private partnerskaber kræves der ofte åben adgang til informationer samt proces- og målopfølgelses-evalueringer (Rhodes 1997, p. 21). Den diffuse ansvarsplacering risikerer at lede til konflikter om kompetencefordeling og spilleregler for samarbejdet samt eventuel ansvarsforflygtigelse i tilfælde af et problemfyldt eller mislykket samarbejde. Fremsættelsen af regler og procedurer for at tydeliggøre ansvarplaceringen kan til gengæld lede til ineffektivitet, da fokus fjernes fra realiseringen af fælles mål. En diffus juridisk ansvarsplacering kan ses som udtryk for, at ansvar konstrueres og institutionaliseres i netværk. Der opstår således et governance-dilemma, når der ikke gives entydige regler for ansvarsplacering. Til gengæld kan en konstrueret og forhandlet ansvarlighed gøre det lettere at inddrage andre aktører, f.eks. ved borgerinddragelse i implementeringen af policies på lokalt plan. Denne form for relationel ansvarlighed i netværk kan samtidig siges at styrke ansvaret hos de parter, der aktivt påtager sig en rolle i netværket men samtidig være ekskluderende for aktører, der ikke finder, formår eller kan påtage sig at forhandle ansvarlighed i netværket.
 - *Kollektivt samarbejde - strategisk opportunist.* Dette governance-dilemma indeholder to potentielle faldgruber. Den ene er, at governancekonstellationer i høj grad fungerer som en vedvarende forhandling af spilleregler, der skal sikre tillid mellem parterne, reducere kompleksitet og usikkerhed samt realisere mål på baggrund af en fælles forståelse af formålet med samarbejdet. Samarbejdet hviler således i høj grad på en formulering af fælles interesser og skabelsen af forpligtigende relationer. Men samarbejdet risikerer at lide under strategisk opportunist interessevaretagelse fra partners hensyntagen til organisatorisk bagland, hvorved tillidsrelationerne og de fælles mål for samarbejdet risikerer at blive desavoueret. Den anden faldgrube er, at et konflikt-minimerende samarbejde sætter fokus på konsensus, hvilket således kan hæmme muligheden for såkaldt kreative spændinger, som kunne fremme organisatorisk læring og fleksibilitet i samarbejdet.

Ovenstående fire dilemmaer skal forstås som mulige teoretiske forklaringer på konflikter og problemer, der kan opstå i en governance-konstellation, som f.eks. kvarterløft. Det vil sige aspekter i samarbejdet som potentielt kan hindre et vellykket partnerskab og en effektiv produktion af et fælles produkt. Governance-

dilemmaer kan således både forstås som et totalt kollaps af samarbejdet og som ad hoc-problemer, der kan løses af samarbejdspartnerne, men som kræver en aktiv indsats for ikke at strande samarbejdet. Til gengæld kan koordinering, der tillader en konstruktiv balance mellem governance-dilemmaernes problemfyldte aspekter medvirke til en konstruktiv og succesfuld implementering af et samarbejde og realisering af fælles mål.

Appendiks 2: Interviewguide

Baggrund og historie

1. På hvilken måde er du involveret i kvarterløft?
2. Hvad er de generelle/væsentligste udviklingstræk for den kommunale organisering gennem de seneste år?
3. Hvordan opfatter du kvarterløft i denne sammenhæng?

Organisering og koordinering af kvarterløft

4. Beskriv hovedtræk i organisering, kompetence- og opgavefordeling samt aktørernes roller i processen
 - traditionel organisering og arbejdsgange?
 - nye relationer, samarbejdsformer og/eller arbejdsgange? Udfordrer kvarterløft rammerne?
5. Hvilke krav stiller det til den kommunale forvalter?

Andre aktører i kvarterløft og legitimitet

6. Hvordan er relationerne mellem politiker og forvalter?
 - problemer og udfordringer i forhold til politikernes rolle?
7. Hvordan er relationerne mellem kommune og lokalområde/borger- eller arbejdsgrupper?
 - problemer og udfordringer?
8. Hvordan 'sikres' legitimiteten i forhold til kvarterløft?
 - hvem er aktive og hvem er de aktive for?
 - problemer omkring repræsentativitet?

Helhedsorientering, koordinering og samarbejde

1. Hvad er helhedsorientering set fra dit synspunkt?
2. Hvordan mener du, at den helhedsorienterede indsats fungerer i kvarterløftet?
3. Er der bestemte sager eller projekter, der har været genstand for modsætninger/udfordring i relation til kvarterløft?
 - internt i kommunen?
 - i kommunens samarbejde med andre parter?
4. Hvilke institutionelle ændringer kræves for at overkomme barrierer?
5. Kan man sige, at der er udenforstående instanser i kvarterløft, der har kompetence/ressourcer til direkte at påvirke samarbejdsformerne i kommunen?

Læreprocesser

6. Kan kvarterløftforsøget lære kommunen noget/ Har nogle af de elementer, som er udviklet i forbindelse med kvarterløft (fx relationer, arbejdsgange, -former), påvirket den kommunale organisering? Hvordan?

Litteratur

Agger, A., et al. (2000). *Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen* (SBI-meddelelse 126). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Bayer, S. (2000). *Administrativ ansvarlighed i forvaltningen. En teoretisk diskussion af en rationel over for en relationel forståelse af administrativ ansvarlighed*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Modul K3.

Engberg, L.A. (1994). *Partnerskaber i Fattigdom 3 Programmet - En undersøgelse af SAMIKO-projektets erfaringer med udvikling af modeller til fattigdomsbekæmpelse. SAMIKO-projektet*. København: Socialministeriet & Københavns Kommune.

Engberg, L.A. (1998). Induktion og deduktion i bottom-up debatten. Metodeovervejelser i forbindelse med en undersøgelse af Grantoftens Bydelsting i Ballerup. In P. Bogason, & Eva Sørensen (red.), *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode* (pp. 95-118). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Ferguson, R.F. (1999). Conclusion: Social science research, urban problems, and community development alliances. In R. F. Ferguson, & W.T. Dickens (eds.), *Urban problems and community development* (pp. 569-610). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hansen, K. (1999). *Local councillors. Between local "government" and local "governance"* (Demokratiprojektet, Arbejdsrapport nr. 19, 1999). København: Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.

Hansen, K.-E., & Sehested, K. (1999). Udviklingen i planlægningens karakter - fra mål og midler til organisering og demokrati. In H. Kristensen (red.), *Bypolitik, kvarterløft og velfærd. En antologi* (SBI-rapport 312) (pp. 121-139). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Jensen, L. (1998) Kvarterløft - Bypolitik mellem lokalt demokrati og korporativ netværksimplementering. *Byplan* 50(1), 15-18.

Jessop, B. (1998a). The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(1), 29-45.

Jessop, B. (1998b). *Governance failure*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi. Upubliceret.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, Joop F.M. (eds.).(1999). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage Publications.

Kommunernes Landsforening. (1999). *Kommunestyret i Danmark*. København.

Københavns Kommune. (1998). *Kommunernes styre – bystyre og forvaltning 1998-2001*. København.

Loftager, J. (1999). Fungerer den politiske offentlighed. In J. Goul Andersen (red.), et al., *Den demokratiske udfordring* (pp.13-29). København: Hans Reitzels Forlag.

Munk, A. (1999). 2½ år med Kvarterløft – hvad har vi lært? *Samfundsøkonomen*, 17(7), 39-45.

Nyseth, T., & Torpe, L. (1997). Borgerstyre eller brugerstyre - institutionelle nydannelser i et demokratiperspektiv. In P. Gundelach (red.), et al., *Det lokale. Decentral politik og forvaltning* (pp. 235-264). Aalborg: Aalborg Universitet, Institut for Politik, Økonomi og Forvaltning & Aalborg Universitetsforlag.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham, UK: Open University Press.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-27.

Åkerstrøm Andersen, N. (1996). *Udllicitering – Når det private bliver politisk*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Summary

By og Byg Results 002: Consensus-steering in kvarterløft. Municipal governance strategies of the Danish urban regeneration programme

This report deals with municipal experiences related to the organisation and governance of the Danish urban regeneration programme *Kvarterløft* ("neighbourhood uplift"). The Government's Urban Committee ("Byudvalget") has initiated the urban regeneration programme in order to improve quality of life in distressed urban neighbourhoods. The first generation of the *Kvarterløft* Programme runs in the period 1997 – 2001 and a second-generation programme covers the period 2000 – 2007. *Kvarterløft* has been initiated in 7 urban neighbourhoods in 5 municipalities (Copenhagen, Hvidovre, Kolding, Randers and Aalborg) combining an area-based focus with emphasis on public-private partnerships, citizen participation and multidimensional projects.

The overall purpose of the *Kvarterløft* Programme is to improve the residents' quality of life through a targeted, project-based intervention. Projects originate from the residents' own ideas, and they touch upon a broad range of initiatives, e.g. traffic planning, physical renewal, job creation and environmental improvements. Also, *kvarterløft* is considered to be a programme that explores the possible content of future urban policies. In a Danish context the programme is novel in that it addresses entire urban neighbourhoods and not individual citizens or single housing estates. In all the *kvarterløft* areas, partnership models are developed integrating citizen participation with a public approach to the organisation and implementation of the regeneration process. The local *kvarterløft* secretariats facilitate the co-operation of active citizens and various branches of local government. Thus, *kvarterløft* as such is conceived in terms of voluntary co-operation and administrative decentralisation and entails a participatory dimension with emphasis on citizen participation but it does not involve formal political decentralisation. In the few instances where citizen groups have emphasised a formal political role e.g. implementation of a neighbourhood council, such proposals have been rejected at the political-administrative level of the municipality.

The analysis is based on case studies in 4 out of 7 neighbourhoods: Holmbladsgadekvarteret in Copenhagen, Avedøre Stationsby in Hvidovre, Aalborg Øst in Aalborg and Tøjhushavekvarteret in Randers. The overall questions addressed in the analysis are the following: 1) how does a comprehensive and participatory programme like *kvarterløft* influence the municipal administration? and 2) how is the public-private partnership governed?

Consensus-steering

To answer these questions, an analytical framework is developed based on the theoretical discussion of *governance* (Rhodes 1997; Stoker 1998) with a particular focus on the concept of network management (Kickert, W. J. M. et al. (ed.) 1999). The combination of *network* and *management (steering)* embraces experience gained from all the *kvarterløft* neighbourhoods. The municipalities have the responsibility of organising and managing *kvarterløft* in networks of public-private partnerships. To grasp network management the analysis points to the combination of alliance-formation (Ferguson 1999), public-private partnerships and steering by consensus forming the theoretical guidelines in the analytical framework. Especially "steering by consensus" has been a fruitful perspective on the 4 neighbourhoods' experiences with network management in *kvarterløft*, and the perspective is labelled *consensus-steering* in the report.

It is the responsibility of the local governments involved to effectively implement the *kvarterløft*, and in all the cases covered by the study, consensus-steering has been applied as the key governing mechanism linking the three dimensions of partnerships, citizen participation and multidimensionality

respectively. Basically, the process of creating neighbourhood action plans, setting up residents' working groups, proposing initiatives and projects and establishing structures of co-operation has to be organised according to the principle of achieving a lasting consensus as the basis for further development along the guidelines of *kvarterløft*. Thus, consensus is considered by all participants to be very important: whenever conflicts occur these have to be negotiated and settled in order to move on. If this is not the case, the network collapses and the process comes to a halt. If for instance a minority of residents opposes street renovation, neither the *kvarterløft* secretariat nor the municipality can overrule the opposition and the project is therefore cancelled.

When it comes to conflicts about the *kvarterløft* organisation as such, the situation differs from that of conflicts relating to single projects. On a number of accounts residents groups have disagreed with local authorities as to the organisation of the partnership arrangements, in which case the municipalities have chosen a stance of "take it or leave it". In one neighbourhood this has led to the abolishing of the public-private partnership and the anchoring of the *kvarterløft* closer to the municipal administration. In another neighbourhood, residents decided to sort out differences of opinion among themselves before negotiating with the local authorities and the partners achieved a new consensus to work from.

The report states that *kvarterløft* is a challenge to all the involved partners, because public-private partnerships, citizen participation and multidimensionality has to be combined in a singular effort to realise projects in the neighbourhoods. The formation of consensus as a principle for organising and managing *kvarterløft* is an obvious answer to this challenge, and the report concludes by outlining a number of key experiences and governance dilemmas in relation to consensus-steering in the *Kvarterløft* Programme:

1. The formal distribution of responsibility and authority refers to the municipal hierarchy of decision-making, but the partnership model implies that partners negotiate the rules of interaction and the division of responsibility amongst themselves. When a broad consensus is reached among local participants, the legitimacy of the process cannot easily be questioned. Furthermore, the role of the public employees struggling with dilemmas relating to control and accountability in a network with private partners can be suppressed for the pragmatic purpose of establishing a consensus and realise projects as intended in the *Kvarterløft* Programme.
2. Consensus expresses the spirit of *kvarterløft*. Each from their position, the participants in *kvarterløft* can contribute to the reaching of common goals as long as the co-operation in *kvarterløft* is based on voluntary participation, unity, and the option of withdrawing from the partnership if one's interests can not be included in the projects. To form the partnership, an alliance is necessary to realise projects, since no one has the authority to take decisions or implement projects without the collaboration or approval of the other partners. Therefore *kvarterløft* is characterised by a "consensus-compulsion" which both has the effect of sustaining collaboration and the use of common resources but also suppressing any creative conflicts that might develop the collaboration.
3. *Kvarterløft* is meant to be a bottom-up project. Citizen participation is an essential criterion of success, which takes form when the formal partnership develops into a real alliance between the municipality and the local participants. To add substance to the intention of citizen participation, the management of *kvarterløft* has to be conducted in a partnership between the neighbourhood representatives and the officials. Thus, there is both bottom-up and top-down relations of steering in *kvarterløft* seen from the position of the *kvarterløft* secretariats. When the partnership develops from a formal organisation into a concrete collaboration it's typically a result of the developing of cross-sector alliances based on relations of trust and unity. The forming of alliances is therefore the actual expression of consensus-

steering in the ongoing weighing out between bottom-up and top-down modes of steering, when citizens and officials each use their base of support in the partnership collaboration.

4. If consensus is established and withheld as the basis for an alliance with both vertical and horizontal relations between the local and municipal participants, then there is a platform for the development of *kvarterløft*. The development of active alliances is a precondition for an extensive reshaping of the neighbourhood based on voluntary citizen participation in a public-private co-operation.
5. Roles and routines in the administration are challenged when officials take part in partnerships with the citizens of the neighbourhood. Typically, there is a tendency for the officials to have their participation politicised at the same time as the internal routines and priorities of the administration clash with local demands and aspirations for autonomy.
6. The four neighbourhoods differ on the level of involvement of the local politicians. In Hvidovre, for example, there is a high level of political participation, while in Copenhagen the politicians are much less visible. Political backing to *kvarterløft* would, all things aside, strengthen the process of creating a “neighbourhood uplift” and contribute to clarify the administration’s role in the partnership. But political visibility does not equal political support. The *kvarterløft* secretariat of the Holmbladsgade neighbourhood, for example, values the modest involvement of politicians because it leaves room for citizen participation.
7. The process of *kvarterløft* is considered to be external to the local administrations instead of a strategic opportunity to develop new modes of management and organisation in the administration to handle large projects as *kvarterløft*. But the routines of the administration have gradually changed in order to handle cross-sector, multidimensional projects. Therefore, *kvarterløft* has pushed forward development processes already apparent in the local administrations. Thus, the public-private partnership of *kvarterløft* focuses on the neighbourhood, but by virtue of co-operation the administrations are motivated to assess internal routines due to input from the external partners in the partnership.
8. The development of alliances between municipality and local agents exposes the tension of representative versus citizen participation principles for organising the relationship between the local authorities and the citizens. The new partnerships contain a risk of relatively closed decision-making processes, while simultaneously creating the conditions for a mobilisation of local support and development of the neighbourhood. In *kvarterløft*, a central dilemma of governance is the need for strengthening and integrating the collaboration between the involved parties and at the same time keeping the collaboration open for the participation of new agents.

These dilemmas can be seen as a complex of problems in a process of managing and organising *kvarterløft*, which all the involved partners have faced at some point in the process. To organise a *kvarterløft* therefore requires abilities to perform network-management and consensus-steering in continuous alliance-formations.

Trykte og elektroniske udgivelser fra Statens Byggeforskningsinstitut (By og Byg)

By og Byg Anvisninger præsenterer konkrete løsninger som By og Byg anbefaler på baggrund af forskning og erfaringer indhentet fra praksis. Anvisningerne er ofte udviklet i samarbejde med relevante parter inden for det pågældende område. Anvisningerne foreligger altid som trykte bøger eller hæfter, mens de ikke nødvendigvis findes i elektronisk form.

By og Byg Resultater præsenterer forskningsresultater fra By og Byg i form af rapporter der så vidt muligt er målrettet de praktikere der kan bruge resultaterne i deres daglige arbejde. By og Byg Resultater foreligger i nogle tilfælde som trykte bøger eller hæfter, og i andre tilfælde i elektronisk form på www.by-og-byg.dk. Formen afhænger af de pågældende forskningsresultaters natur og målgrupper.

By og Byg Dokumentation rummer den bagvedliggende dokumentation for By og Bygs forskningsresultater og vil primært være af interesse for særligt interesserede, herunder andre forskere. By og Byg Dokumentation kan enten knytte sig til en konkret udgivelse i By og Byg Resultater eller til en artikel i et videnskabeligt tidsskrift, et fagblad el.lign. By og Byg Dokumentation foreligger udelukkende i elektronisk form på www.by-og-byg.dk.

De udgivelser som udelukkende foreligger elektronisk, kan bestilles som print i omslag.

Betegnelserne på udgivelser fra Statens Byggeforskningsinstitut blev ændret 1. november 2000. Udgivelser før dette tidspunkt, bl. a. inden for serierne SBI-anvisninger og SBI-rapporter, kan naturligvis fortsat bestilles, så længe der er restoplag.

Tegn et By og Byg Abonnement og få en masse fordele

Som By og Byg Abonnent får man straks efter udgivelsen fremsendt relevante publikationer fra By og Byg inden for sit fagområde.

Herudover opnår abonnenterne følgende rabatter og fordele:

- 25 pct. rabat på nye publikationer fra By og Byg, som fremsendes straks ved udgivelsen.
- 25 pct. rabat på efterbestilling og ekstrakøb af publikationer fra By og Byg.
- Alle By og Bygs publikationer fremsendes gebyr- og portofrit.
- Løbende orientering om alle By og Bygs publikationer, edb-programmer, seminarer og arrangementer.
- 25 pct. rabat ved deltagelse i By og Bygs seminarer m.v.

Der er ingen faste abonnementsperioder. Alle abonnementsfordele opnås straks fra starten. Der skal ikke betales forud. Med hver udsendelse følger faktura og giroindbetalingskort til betaling inden 20 dage.

Abonnementet indebærer pligt til at købe de udsendte publikationer, men man kan til enhver tid skriftligt opsige abonnementet med 30 dages varsel.

By og Byg Abonnementets 15 emnegrupper kan kombineres efter behov og særlige interesser. Inden for hver emnegruppe kan der vælges mellem 2 dækningsgrader:

A-abonnementet omfatter stort set alle publikationer fra By og Byg inden for emnegruppen.

B-abonnementet omfatter et begrænset udvalg af By og Bygs publikationer med direkte praktisk vejledning.

Emnegrupper

By- og samfundsplanlægning

Økonomi og politik

Byforvaltning

Byfornyelse

Byøkologi

Bygningsplanlægning

Boligforvaltning

Bygningsudformning

Bygningsfornyelse og boligforbedring

Bygningsøkologi

Byggeøkonomi og produktivitet

Byggeteknik og byggematerialer

Konstruktioner

Bygningsdele og materialer

Installationer

Indeklima og energi

Indeklimaforhold

Ventilation

Energiforbrug

Hvilke erfaringer har kommunerne med at organisere og styre kvarterløftprogrammet? Hvordan tilrettelægger kommunerne arbejdet, og i hvilket omfang påvirkes den interne organisering i kommunerne af kvarterløftprocessen? Rapporten analyserer de modeller for privat/offentligt samspil, der er udviklet i 4 af de 7 kvarterløftområder: Holmbladsgadekvarteret i København, Avedøre Stationsby i Hvidovre Kommune, Aalborg Øst og Tøjhushavekvarteret i Randers. Kommunernes arbejde med at omsætte kvarterløftstrategien i en effektiv indsats kan anskues som netværksstyring. Rapportens centrale pointe er, at netværksrelationerne styres via et krav om konsensus mellem parterne, et krav der fungerer som en bindende form i arbejdets tilrettelæggelse.

ISBN 87-563-1067-6

ISSN 1600-8049

