

Aalborg Universitet



**AALBORG  
UNIVERSITY**

## Borgerdeltagelse i kvarterløft

Larsen, Jacob Norvig

*Publication date:*  
2001

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Larsen, J. N. (2001). *Borgerdeltagelse i kvarterløft*. SBI forlag. By og Byg Dokumentation Nr. 008

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

By og Byg Dokumentation 008

# Borgerdeltagelse i kvarterløft

# Borgerdeltagelse i kvarterløft

Jacob Norvig Larsen

Titel Borgerdeltagelse i kvarterløft  
Undertitel  
Serietitel By og Byg Dokumentation 008  
Udgave 1. udgave  
Udgivelsesår 2001  
Forfatter Jacob Norvig Larsen  
Sprog Dansk  
Sidetal 32  
Litteratur-  
henvisninger Side 32  
English  
summary Side 30-31  
Emneord Byfornyelse, borgerdeltagelse, kvarterløft

ISBN 87-563-1084-6  
ISSN 1600-8022  
Pris Kr. 70,00 inkl. 25 pct. moms

Udgiver By og Byg  
Statens Byggeforskningsinstitut,  
P.O. Box 119, DK-2970 Hørsholm  
E-post [by-og-byg@by-og-byg.dk](mailto:by-og-byg@by-og-byg.dk)  
[www.by-og-byg.dk](http://www.by-og-byg.dk)

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *By og Byg Dokumentation 008: Borgerdeltagelse i kvarterløft. (2001)*

# Indhold

Forord .....	4
1 Indledning .....	5
Hvad er borgerdeltagelse i kvarterløft? .....	5
Metode .....	7
Sammenfatning og anbefalinger .....	7
Borgerdeltagelsens karakter og omfang .....	7
Organisation og borgernes interesser .....	8
Ressourcer til borgerdeltagelse .....	8
Anbefalinger .....	9
2 Borgeres deltagelse .....	11
Begrundelser for borgerdeltagelse .....	11
Borgeres motiver til deltagelse .....	12
Ressourcer til borgerdeltagelse .....	13
Sammenfatning .....	14
3 Borgerdeltagelsen .....	16
Kvarterløftenes start .....	16
Borgerdeltagelsens karakter og omfang .....	17
Deltagelse i arbejdsgrupper .....	18
Store forventninger .....	19
Organisation og interesser .....	19
Borgerne og kvarterløftets organisation .....	19
Borgeres forskellige interesser og roller .....	20
De professionelles rolle .....	22
4 Ressourcer til borgerdeltagelse .....	24
Relationelle ressourcer – organisatoriske viden .....	24
Videnressourcer .....	26
Tidsressourcer .....	27
Summary .....	30
Litteratur .....	32

# Forord

Denne rapport handler om borgerdeltagelse i den første fase af kvarterløft. Det vil sige det første omkring halvandet år, hvor kvarterløftorganisationen skulle på plads, borgerne skulle mobiliseres, og deres idéer og ønsker bringes frem og omsættes til kvarterplaner.

Datagrundlaget for analysen er først og fremmest interview med borgere i kvarterløftområderne i Aalborg Øst, Tøjhushaven i Randers, Sydvestkvarteret i Kolding, Avedøre Stationsby og i København i Kongens Enghave, Holmbladsgade og Femkanten samt med ansatte i kommunernes kvarterløftsekretariater. Alle interviewede og andre, der har været behjælpelige med tid og information, som de har stillet til rådighed for undersøgelsen, skal have stor tak.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Jacob Norvig Larsen, ph.d.

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut  
Afdelingen for Byer og Boliger  
Maj 2001

*Hans Kristensen*  
Forskningschef

# 1 Indledning

Kvarterløft er en ny måde at udføre byfornyelsespolitik på og indgår som et væsentligt element i regeringens bypolitik. Tidligere blev byfornyelsen stort set udelukkende gennemført ved fysisk reovering af enkelte ejendomme eller karréer. Med kvarterløft udvider man perspektivet til en hel bydel og lægger vægt på samtidig at inddrage andre elementer end den rent fysiske bygningsforbedring, det vil sige sociale og sundhedsmæssige forhold, beskæftigelses- og erhvervsudvikling, kultur-, idræt og fritidsaktiviteter. Kvarterløft er desuden kendetegnet ved, at der er tale om en betydelig statslig økonomisk støtte. Helhedsorienteret byfornyelse, som siden 1998 er en del af byfornyelsesloven, svarer i princippet til kvarterløft, men typisk med indsatser i mindre størrelsesorden. Kvarterløft blev introduceret i Danmark af regeringens byudvalg i sidste del af 1990'erne inspireret af europæiske erfaringer, blandt andet det hollandske *Big City Programme* og de engelske *City Challenge* og *Single Regeneration Budget*. Statens Sekretariat for Kvarterløft, der administrativt er placeret i By- og Boligministeriet, står for udbud, udvælgelse og forhandlinger samt løbende tilsyn med kvarterløft, mens det er kommunerne, der – med statsligt tilskud – gennemfører kvarterløftene i praksis. Udover de statslige midler fra byfornyelsesrammen på finansloven indgår kommunal medfinansiering i finansieringen af kvarterløft. Desuden er der midler fra både private fonde og andre offentlige fonde.

Rapporten her beskriver borgeres erfaringer med at deltage i de syv kvarterløft, der startede i 1997 i kommunerne Aalborg, Randers, Kolding, Hvidovre og København.

Først beskrives i dette kapitel, hvad der menes med borgerdeltagelse i kvarterløft. Dernæst redegøres for den benyttede metode og kapitlet afsluttes med en sammenfatning af analysens resultater og anbefalinger.

Kapitel 2 sammenfatter kort eksisterende forskning om borgerdeltagelse med hensyn til borgeres motiver til at deltage og få indflydelse og de ressourcer borgere repræsenterer i byudviklingsprojekter. Kapitel 3 og 4 præsenterer undersøgelsens resultater. I kapitel 3 handler det om borgerdeltagelsens karakter og omfang, om borgernes bevæggrunde til at deltage i kvarterløft, og om deres erfaringer med organiseringen af kvarterløft. Kapitel 4 beskriver de ressourcer borgerne har haft brug for, for at kunne deltage.

## Hvad er borgerdeltagelse i kvarterløft?

I forskningslitteraturen anvendes forskellige ord – borgerdeltagelse, borgerinvolvering, borgerinddragelse, borgerindflydelse mv. – om det fænomen, at borgere inviteres til at deltage i debat og beslutninger om forandringer i deres nære omgivelser, typisk en karré, et kvarter eller en bydel. Der kan være tale om forskellige grader af borgerinddragelse fra en helt formel, men ikke nødvendigvis reel, høring af borgerne til en involvering af borgere i beslutning om, hvordan offentlige midler og ressourcer skal anvendes. I kapitel 2 diskuteres borgerdeltagelse mere udførligt med udgangspunkt i eksisterende forskning. I praksis er Planloven i Danmark lovgrundlaget for hvornår og hvordan borgerne skal høres ved fysiske forandringer i byen. Her er bestemt hvordan formelle høringsprocedurer skal tilrettelægges, herunder at borgerne skal have otte ugers frist til at komme med indsigelser mod forandringer, som kommunens politikere har besluttet, for eksempel som udtrykt i kommu-

nale lokalplaner. Her er alle borgere sikret en lovfæstet ret til at deltage, også de der bor uden for et givent lokalplanområde.

Gennem 1990'erne har man i Danmark flere steder eksperimenteret med byplanlægningsformer, der giver borgerne en mere aktivt deltagende rolle, end blot planlovens høringer. Miljøministeriet har gennemført en række eksempelprojekter, hvor der har været lagt vægt på borgernes deltagelse og inden for By- og Boligministeriets resort omfatter byfornyelsesloven nu som nævnt et kapitel om helhedsorienteret byfornyelse. Kvarterløft bygger videre og lægger således op til en involverende men også selektiv borgerdeltagelse, fordi der med kvarterløft ønskes en kommunal indsats med *de lokale kræfter i centrum*.

Definitionen af borgerdeltagelse i kvarterløft er, med Byudvalgets udgangspunkt, *kvarterets borgeres deltagelse i kvarterløftet*. Formålet for Byudvalget er at få flere borgere til at deltage aktivt og engagere sig i deres eget kvarters udvikling, fordi flere aktive borgere opfattes som en måde at fremme en mere bæredygtig udvikling i en bred institutionel forstand. Byudvalget har ikke udtrykt synspunkter med hensyn til, om den borgerdeltagelse, man vil opnå i kvarterløftene, er mere eller mindre demokratisk end det almindelige repræsentative demokrati i kommunerne, herunder de muligheder borgerne allerede har med planlovens redskaber.

I Byudvalgets kravsspecifikation vedrørende "kvarterløft-modelprojekter" er det præciseret hvad, der er det særlige ved kvarterløft:

1. *Kvarterløftet retter sig imod området, og ikke mod den enkelte borger eller ejendom.*
2. *Det er helhedsorienteret, dvs. baseret på en koordineret og integreret indsats*
3. *Det er baseret på at inddrage de lokale kræfter i så vidt et omfang som muligt.*
4. *Det tager udgangspunkt i en analyse af et områdes muligheder og problemer, og munder ud i en kontrakt, hvori de forskellige offentlige og private aktører forpligter hinanden over for mål, der skal opnås, og de midler, der skal benyttes (Byudvalget 1996:1).*

Kravsspecifikationen uddyber punkt 3 om inddragelse af de lokale kræfter i kvarterløftstrategien på blandt andet følgende måde:

*"Det er tanken, at kvarterløftet skal baseres på en kommunal indsats med de lokale kræfter i centrum. Perspektivet er, hvad man har kaldt "bottom-up". Heri indgår (...) at de lokale oplevelser af kvarteret, samt ønsker og håb for kvarteret skal spille en vigtig rolle. (...) Til de lokale kræfter hører også offentlige myndigheder som f.eks. de lokale arbejdsformidlere. Vigtigt i forbindelse med borgerinddragelsen er bl.a., at der afsættes tilstrækkelig tid til de processer, der er forbundet hermed. Det er videre centralt, at organiseringen af det konkrete kvarterløft er indrettet på inddragelsen af de lokale interesser", (Byudvalget 1996:5).*

Det ses, at der oprindeligt ikke kun blev lagt vægt på, at den kommunale kvarterløftindsats skal lytte til de lokale håb og ønsker til aktiviteter. Selve organiseringen af kvarterløftet skal også inddrage de lokale interesser. Kravsspecifikationen nævner, at det skal være et udgangspunkt for kommunernes kvarterløft, at der er et "demokratisk potentiale" tilstede i form af en vis organisering blandt borgerne. Der nævnes blandt andet beboerforeninger, idrætsforeninger, kirkelige netværk samt det lokale erhvervsliv. Også offentlige myndigheder og institutioner regnes som en del af de lokale kræfter (Byudvalget 1996:3-5).

## Metode

Der er flere typer kilder til rapporten. Den vigtigste datakilde er kvalitative interview med borgere, der deltager aktivt i kvarterløftene. Der er også foretaget interview med sekretariatsledere og medarbejdere ved de syv kvarterløft og benyttet dokumenter fra Byudvalget og By- og Boligministeriet. Endelig har der været afholdt et seminar for kvarterløftenes sekretariatsledere, hvor et udkast til nærværende rapport blev præsenteret og kommenteret. Interviewene er udført i flere omgange over en periode på halvandet år ved kvarterløftenes start. Først blev der udført introduktionsinterview med ansatte i de lokale kvarterløftsekretariater og i de kommunale forvaltninger. Der er interviewet omkring 30 embedsmænd og ansatte i kvarterløftene. Interviewene gav dels en generel orientering om de enkelte kvarterløfts indhold og planer, dels projektlederens og –medarbejderens vurdering af forløbet af kvarterløftenes start og de første år.

Interviewene med borgere i de syv kvarterer er udført i flere omgange. Nogle borgerinterview blev foretaget som gruppeinterview allerede mens arbejdet med at udarbejde kvarterplanen var i gang eller lige ved at blive afsluttet. De øvrige borgerinterview blev udført senere, på et tidspunkt hvor arbejdet med kvarterplaner var afsluttet, og den væsentligste opgave i kvarterløftene var at finde finansiering til og projektere kvarterplanernes mange projekter. Der er i alt interviewet omkring 40 borgere. Borgerinterviewene handlede primært om selve borgerdeltagelsen i perioden fra kvarterløftenes start og cirka halvandet år frem. De interviewede borgere har fortalt om de aktiviteter, de har været involveret i, om måden borgerdeltagelsen har være organiseret på, om forskellige typer deltagende borgere, om forudsætningerne for at kunne deltage, og endelig om de kommunale forvaltningers og de decentrale kvarterløftsekretariaters funktion.

Udvælgelsen af borgere til interview er i alle tilfælde sket i samarbejde med de lokale kvarterløftsekretariater. De har hjulpet med at identificere aktive deltagende borgere, der repræsenterede forskellige typer aktiviteter, deltagelse og baggrund. Kvarterløftsekretariaterne har foreslået konkrete emner til interviewpersoner, som i alle tilfælde er blevet fulgt. Alle interviewpersoners udsagn behandles efter aftale anonymt.

## Sammenfatning og anbefalinger

Rapportens analyse handler om borgerdeltagelse i den første fase af kvarterløft, hvor borgerne skulle involveres, kvarterets behov og ønsker indsamles, planerne formuleres og det videre arbejde med at finansiere og detailprojektere så småt blev sat i gang.

### **Borgerdeltagelsens karakter og omfang**

De indledende borgermøder om kvarterløft var meget velbesøgte. Der deltog et stort antal borgere, typisk op til mellem 100 og 300 personer, i hvert kvarterløft. I arbejdsgrupper mv. deltog formentlig et lidt mindre antal, men de deltog mere aktivt og ofte med høj frekvens over længere forløb af op til over et halvt års varighed. Et mere begrænset antal borgere har deltaget i styregrupper og lignende, enten som repræsentanter for arbejdsgrupper eller lokale foreninger eller direkte udpeget af kommunale politikere. Fra senere perioder af kvarterløftet er det erfaringen, at antallet af deltagere i samtlige arrangementer hen over et år kan være af en størrelsesorden svarende til hver femte beboer. I de befolkningsmæssigt små kvarterer er det endnu flere.

De interviewede borgere gav, ofte under indtryk af de samlet set store ressourcer der var afsat til kvarterløft, udtryk for betydelige forventninger til kvarterløftet. Forventningerne havde enten karakter af, at man nu forventede

at et fra kommunens side længe negligeret kvarter, fik en fortjent tilførsel af ressourcer, eller at der nu endelig ville blive lyttet til kvarterets egne ønsker.

### **Organisation og borgernes interesser**

Organisationsmodellerne i kvarterløft er ofte ganske komplekse med mange niveauer og interesser involveret. I relation til borgerdeltagelsen er der i interviewene blevet peget på, at det dels er vigtigt, at der hurtigt fyldes indhold på, det vil sige at der sker noget konkret og kontant. Dels har det været nævnt som både en fordel og en ulempe, at organisationen er dynamisk i den forstand, at den kan forandres. Det er en ulempe, fordi det kan føre til en energikrævende konflikt i en periode, men det kan også være en fordel, at organisationen kan udvikles og tilpasses borgerdeltagelsen løbende.

Kriser er en del af et udviklingsforløb og kan derfor ikke forventes undgået i kvarterløft. De kriser, der har været, har enten haft deres årsag i uoverensstemmelser mellem grupper af borgere indbyrdes eller mellem grupper af borgere og kommunen. Det synes at være særligt vigtigt ved starten af et kvarterløft, at når der eksisterer etablerede netværk i et område, er det væsentligt at søge en balance, hvor nye aktive kan komme til, samtidig med at de gamle netværks position og viden respekteres og anvendes. I nogle tilfælde kan uenigheder mellem grupper af borgere indbyrdes tolkes som en konflikt mellem demokratiopfattelser. Nogle etablerede netværk vil opfatte sig som valgte repræsentanter for et større bagland, mens andre grupper af frivillige borgere mere deltager ud fra en 'supermarkedsdemokratisk' opfattelse.

I de tilfælde, hvor der har været større eller mindre kriser i samarbejdet mellem kommunen og grupper af borgere i kvarteret, har det primært haft årsag i indholdsmæssig uenighed, det vil sige forskellige opfattelser af hvordan kvarterløftets ressourcer skal anvendes. Det kan være væsentligt at være opmærksom på, at nogle borgere har en generel skepsis over for kommunens praksis, uanset dens erklærede hensigter. Det er derfor en udfordring ved tilrettelæggelsen af kvarterløft, at møde en sådan skepsis med lyttende åbenhed og information af god kvalitet.

Set med de interviewede borgeres øjne spiller de professionelle i kommunens kvarterløftsekretariat en positiv og afgørende rolle. Borgerne har tillid til, at de ansatte varetager kvarterets interesser og værdsætter både deres sekretariatsmæssige støtte, initiativ og faglige viden. De interviewede borgere fremhæver det positive i at kvarterløftenes sekretariat fysisk er placeret i selve kvarteret.

### **Ressourcer til borgerdeltagelse**

Borgernes deltagelse forudsætter, at de råder over forskellige former for ressourcer. Relationelle ressourcer er viden og evner, der sætter borgerne i stand til at agere i den type aktiviteter som kvarterløft indeholder. Borgerne vil oftest have erhvervet relationelle ressourcer gennem foreningsarbejde, politiske aktiviteter og lignende. De interviewede borgere repræsenterer både borgere med mange relationelle ressourcer og borgere med få eller ingen. De førstnævnte agerer rutineret og hjemmevant i kvarterløfts organisatoriske sammenhænge og spiller sammen med deres eget og andres netværk. For de sidstnævntes vedkommende kan det være vanskeligt – og uinteressant – at deltage i kvarterløftaktiviteter, fordi deres motivation ikke er spillet om indflydelse, men oftest et ønske om konkrete og kontante forbedringer i en bestemt henseende. Specielt når der indgår samarbejde og forhandlinger med mange interessenter og med kommunen, vil de uden relationelle ressourcer let blive koblet af på grund af deres manglende viden. På den anden side finder der også positive læreprocesser, hvor borgere netop gennem deltagelse i kvarterløft, udvikler deres kapacitet til at medvirke i samarbejdsforløb med relationer mellem forskellige parter.

De videnressourcer der spiller en rolle er lokal viden om kvarterets forhold, faglig viden og viden om kvarterløftet selv. Viden om selve kvarterløftet skal formidles af kommunens ansatte til borgerne. Der har de fleste steder fundet et stort informationsarbejde sted henvendt til alle borgere. De interviewede har peget på, at der desuden er et særligt informationsbehov for de aktive, deltagende borgere, så de kan følge med i beslutningsprocesser og sagsgange. Faglig viden fra uddannelse eller erhvervserfaring spiller en rolle for nogle borgeres deltagelse, fordi de i kvarterløft ser en mulighed for at bidrage med deres viden. Faglig viden kan således fungere som en rekrutteringsmekanisme, men kan desuden bidrage til at styrke argumenterne i forhandlinger med for eksempel kommunen.

Endelig er tid til at deltage en væsentlig ressource. I interviewene er der blevet peget på, at aktiv borgerdeltagelse kan være meget tidskrævende, som det var tilfældet i mange af de arbejdsgrupper, der forberedte kvarterplaner. Det er derfor forventeligt, at omfanget af borgernes deltagelse vil svinge fra periode til periode, fordi det er vanskeligt at opretholde et højt deltagelsesniveau over længere tid. Desuden kan det være nyttigt at være opmærksom på, at de forskellige aktører deltager i kvarterløft på baggrund af ganske forskellige tidsperspektiver. Borgerne kan både have et langt tidsperspektiv i kraft af at have boet i kvarteret i årevis og et kort på grund af deres utålmodighed efter at se forbedringer. Andre aktører – de ansatte i kvarterløftet, kommunens embedsmænd og politikere mv. – operer ud fra andre tidshorisonter.

## Anbefalinger

Når et kvarterløft introduceres i et byområde, vil de store økonomiske ressourcer, der følger med, tiltrække sig opmærksomhed. Det foranlediger ofte, at der skabes store forventninger hos borgerne, som det kan være vanskeligt at imødekomme, især på kort sigt.

- Ved introduktion af kvarterløft er det vigtigt at sikre grundig information til borgerne om hvilket forventningsniveau, der er realistisk, og information om tempoet hvormed forandringer kan forventes gennemført.

Kvarterløft sigter udtrykkeligt på at inddrage lokale kræfter, hvormed der både menes individuelle borgere, lokale offentlige institutioner og private kommercielle og non-profit interesser og foreninger. Organiseringen af kvarterløft sigter oftest mod en konsensusorienteret beslutningsstruktur, hvor modsætninger og interesseforskelle implicit antages at vige for en overordnet fælles interesse i kvarteret. Erfaringerne fra nærværende undersøgelse tyder på, at

- det er væsentligt at være opmærksom på, at der eksisterer faktiske interesseforskelle i ethvert kvarter, og at de uundgåeligt vil komme til udtryk, når borgerne involveres, og mange ressourcer tilflyder et område,
- at borgere deltager i kvarterløft på forskellige måder: nogle deltager med baggrund i et traditionelt repræsentativt demokratiideal (bestyrelsesdemokrati), andre er motiveret af enkeltsager (supermarkedsdemokrati). Et kvarterløft kan ikke ændre på det, men bør tage højde for det, ved at åbne mulighed for forskellige deltagelsesformer og aktiviteter.

Styringen og administrationen af kvarterløft varetages af henholdsvis styregrupper og, i de fleste tilfælde, decentrale kommunale forvaltningsenheder – dvs. lokale kvarterløftsekretariater. Der kan ikke entydigt peges på en styregruppemodell frem for en anden. I de tilfælde hvor organiseringen lå fast fra starten, synes konflikter at have været undgået i højere grad end der, hvor styret delvist har været udviklet undervejs. Til gengæld har man de steder, hvor styringen af kvarterløftet blev udviklet sideløbende, indvundet vigtige erfaringer med lokal demokratiudvikling.

- Med hensyn til forvaltning af kvarterløft kan det entydigt anbefales, at de-centralisere kommunale kvarterløftsekretariater til de berørte bydele.

Borgernes deltagelse i kvarterløft forudsætter, at borgerne har adgang til relationelle ressourcer, videnressourcer og tid. Ressourcerne er ulige fordelt blandt et bykvarters aktører. Det er derfor centralt i planlægningen af kvarterløft

- at der tages hensyn til, at der blandt borgerne er personer med mange ressourcer men også mange personer med få ressourcer. I kvarterløftets aktiviteter skal der være muligheder for deltagelse for begge typer borgere.
- at kvarterløftet bliver en reel mulighed for borgere uden særlige forudsætninger for at indgå i læreprocesser om, hvordan beslutninger træffes i såvel kommunale systemer som i demokratiske fora som foreninger og lignende.
- at det erkendes, at de absolut ressourcefattigste kan være målgruppe for kvarterløftaktiviteter, men næppe kan forventes at deltage aktivt i egentlige beslutningsprocesser.

## 2 Borgeres deltagelse

Borgeres deltagelse opfattes ofte som et centralt kendetegn ved kvarterløft, og det samme gælder på andre af bypolitikens områder, for eksempel helhedsorienteret byfornyelse. En omfattende borgerdeltagelse bliver derfor ofte opfattet som en succes i sig selv, mens hvis borgernes deltagelse er ringe, helt fraværende eller meget konfliktfyldt vil det blive opfattet som uheldigt. Det er imidlertid nødvendigt at se nærmere på, hvorfor borgerdeltagelse ønskes, og hvilke motiver og muligheder borgere har for at deltage. I dette kapitel redegøres der, på baggrund af eksisterende forskning, for tidligere erfaringer med hvorfor myndigheder ønsker borgerdeltagelse, hvorfor og hvordan borgere deltager, samt de ressourcer der er en forudsætning for at borgere kan deltage i bypolitiske forandringsprojekter.

### Begrundelser for borgerdeltagelse

I europæiske byudviklingsprojekter arbejdes der mere og mere med forskellige former for borgerinddragelse. Myndigheders ønske om borgerdeltagelse i byudvikling hviler ofte på den antagelse, at en høj grad af deltagelse kan sikre en mere effektiv gennemførelse af projekterne. Om borgerdeltagelse i de danske kvarterløft skriver Statens Sekretariat for Kvarterløft:

*"I kvarterløft sættes der på de lokale kræfter. Udgangspunktet er, at det er de lokale beboere selv, der har de bedste forudsætninger for at pege på de centrale problemer og løsningsmuligheder i området, og at inddragelse vil medføre bedre løsninger og oplevelsen af en større tilknytning til området". (www.kvarterloeft.dk).*

Borgerdeltagelse er med andre ord et middel til at opnå en bedre anvendelse af de offentlige byudviklingsmidler. I den oprindelige karakteristik af den danske kvarterløftmodel (Byudvalget 1996) nævnes borgerdeltagelse heller ikke som et mål i sig selv.

I andre lande fremhæves det på samme måde, at borgerdeltagelse kan forbedre kvaliteten af beslutninger, sikre en mere effektiv implementering af projekter og en større grad af målopfyldelse samt forbedre initiativernes institutionelle bæredygtighed, for eksempel gennem en bedre forankring og en større følelse af ejerskab til projekterne blandt de berørte borgere. Derimod betragtes mulighederne for at udvikle lokale demokratiske processer sjældnere som en tilstrækkelig retfærdiggørelse for aktiviteter, der inddrager borgere (Atkinson 1999). Healey, Magalhães, Madanipour & Pendlebury (1999) peger tilsvarende på, at lokalsamfundet givet er en potentiel kilde til viden med relevans for udviklingsprocesser, men konstaterer, at idéer og information kun bliver delt mellem de relativt få personer, der er tæt tilknyttet projektaktiviteterne. Der kom ikke mange nye idéer frem i de projekter, som Healey et. al undersøgte, og en stor del af de deltagendes energi blev brugt i rivalisering mellem lokale netværk indbyrdes. Andre erfaringer peger på, at selv om borgere deltager, indebærer det ikke nødvendigvis, at de får større indflydelse. Dels afhænger meget af vilkårene, for eksempel hvordan og hvor meget borgerne får mulighed for at blive involveret, hvor meget der er besluttet før borgerne kommer ind i billedet samt af borgernes kapacitet til at fortsætte deres deltagelse over længere tid. Desuden er det afgørende, at et lokalområde uhyre sjældent kan siges at være et homogent lokalt samfund. Det er erfaringen fra andre europæiske kvarterløftlignende projekter, at det i forbindelse med borgerdeltagelse er vigtigt at være opmærksom på, at selv om borgere bor i det samme område, deler de ikke nødvendigvis viden,

ønsker, normer og behov. De forskellige interesser i lokalområdet vil ofte være indbyrdes konkurrerende.

Udvikling af det lokale demokrati er sjældent et formuleret mål med borgerinddragelse i byudviklingsaktiviteter. Set fra myndighedernes synspunkt er det primære motiv for borgerdeltagelse hensynet til at kunne levere mere effektive og bedre løsninger for de investerede offentlige midler. Det er derfor ikke overraskende, at udenlandske erfaringer peger på, at borgernes indflydelse på den lokale byudvikling ikke uden videre kan forventes at vokse i takt med borgerdeltagelsen. Hvis borgerdeltagelsen finder sted, uden at der tages højde for lokale interesseforskelle og modsætninger, bliver der desuden større risiko for en ineffektiv udnyttelse af de økonomiske ressourcer.

### Borgeres motiver til deltagelse

Borgerne i et givent byområde repræsenterer forskellige ressourcer, forskellig viden og forskellige opfattelser af det at deltage i kvarterløft. Ved tilrettelæggelse af borgerdeltagelse er det derfor af betydning at være opmærksom på, at folk deltager af forskellige grunde og på forskellig måde. Med inspiration i March og Olsens (1995) arbejde foreslår Jensen, Kirkegaard og Pedersen (1999) at skelne mellem tre måder, som folk deltager på i lokale beslutningsprocesser. De tre former er "ideelle" eller "rene" demokratiforestillinger. De vil derfor næppe kunne genfindes i ren form hverken i kvarterløft eller andre steder, men optræder i forskellige blandingsformer i forskellige fora.

Tabel 1. Tre 'rene' demokratiforestillinger

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

Kilde: Jensen, Kirkegaard og Pedersen 1999

*Bestyrelsesdemokratiet* er udtryk for, at den demokratiske deltagelse opfattes som en styringsmekanisme, hvor deltagernes (borgernes) præferencer sammenfattes i den måde en repræsentativ forsamling vælges og sammensættes. Det kunne være en bestyrelse. Afgørelsen af et specifikt spørgsmål gennem urafstemning er udtryk for den samme opfattelse af demokrati.

*Deltagelsesdemokratiets* grundsyn er, at borgernes deltagelse i en (politisk) aktivitet sætter divergerende opfattelser i forbindelse med hinanden. Gennem processen, hvor folk deltager, bearbejdes modsætningerne, og ad denne vej når man som resultat, at der opstår konsensus og en fælles præference inden for selve aktiviteten.

Deltagelsesdemokratiets idealforestillinger bliver imidlertid, som nævnt, snarere introduceret oppefra af myndighederne, hvad enten det kaldes New Public Management eller for eksempel pakkes ind i kommunitaristisk ideologi som af New Labour i Storbritannien. Formålet er at øge velfærdsstatens overlevelsessevne ved at stimulere folks ansvarlighed, evne og vilje til selv at løse deres problemer, men også at få skattekrone til at strække lidt længere. Det gøres bedst, er vurderingen, i sammenhænge af begrænset geografisk udstrækning. Når den mentale afstand til beslutningstager forekommer mange (for) stor, hænger det blandt andet sammen med, at der ofte faktisk er stor fysisk afstand mellem borgerne og beslutningstagerne. Antagelsen er, at hvis man kan udvikle lokale områder til lokale samfund, kan man modvirke den postmoderne tendens til opsplittning og social isolation og i stedet stimulere udvikling af netværk og social integration. Deltagelse i kvarterløft skulle derfor, ifølge teorien, øge borgernes ansvarsfølelse eller

følelse af ejerskab i forhold til kvarteret og lokalsamfundet. Det lidt specielle ved deltagelsesdemokratiet er, at det i mange tilfælde er oppefra, at det markedsføres som en 'bottom-up' tilgang.

Den tredje ideelle demokratiopfattelse kalder Jensen et. al. (1999) *super-markedsdemokrati*. Det svarer til, at borgere engagerer sig ud fra hvad der er blevet kaldt enkeltsager. Indflydelse udøves gennem at efterspørge bestemte ting, for eksempel bestemte offentlige serviceydelser. Borgeren bliver dermed en forbruger mere end en deltager. Den politiske aktivitet og prioritering i for eksempel et kvarterløft bestemmes af hvilke enkeltkomponenter, der er efterspørgsel efter. Deltagernes præferencer har intet med selve aktiviteten at gøre og er heller ikke bestemt af, at de skal repræsentere en bestemt interesse. Præferencerne er eksogene, det vil sige deltagerens synspunkter er fastlagt på forhånd og uden for selve deltagelsesprocessen. Aktiviteten – det vil sige foreningen, kvarterløftet eller lignende – der ønsker deltagende borgere må gøre sig attraktiv set med borgerens øjne: hvad kan kvarterløft tilbyde mig, som jeg ikke kan få andre steder? Borgere, der vælger (og har mulighed for at vælge) privathospitalet eller privatskolen frem for amtssygehuset eller den kommunale folkeskole er eksempler på borgere, der – frem for at søge indflydelse gennem bestyrelser og lignende eller ved at deltage i lokalsamfundets aktiviteter – stemmer med fødderne ved at gå andre steder hen for at 'shoppe'.

De tre demokratiidealer er, som det er fremgået, væsensforskellige. Som Jensen et. al. (1999) peger på, lever og trives de tre demokratiidealer ved siden af hinanden. For borgere og andre, der deltager i kvarterløftene, kan mødet mellem de tre opfattelser få ganske stor betydning for både udviklingen af kvarterprocessen, borgernes vurdering af kvarterløft og borgerdeltagelsen. Kvarterløft som en statslig bypolitik betoner især en deltagelsesdemokratisk tankegang. I det enkelte kvarter vil de tre demokratiopfattelser imidlertid findes side om side.

### **Ressourcer til borgerdeltagelse**

Uanset om borgerdeltagelse i kvarterløft sigter på udvikling af det lokale demokrati eller på bedre løsninger og en mere effektiv anvendelse af offentlige midler, så er det en forudsætning for borgernes deltagelse, at de råder over ressourcer til at deltage. I anden sammenhæng er det blevet fremhævet, at tilstedeværelsen af social kapital er afgørende for et områdes udviklingsmuligheder (Putnam 1993). Healey et. al. (1999) er inde på en tilsvarende tankegang, når de peger på blandt andet betydningen af videnressourcer og relationelle ressourcer. Hansen (1988) peger også på, at viden er en forudsætning for at kunne få indflydelse. For eksempel benyttes teknisk viden ofte til at forsvare politiske synspunkter, lige som mangel på specifik viden i visse situationer kan blokere for den videre udvikling af en sag eller et projekt. Det understreges desuden, at tid til at deltage er en væsentlig ressource.

*Videnressourcer* kan omfatte teknisk viden, common sense, håndværksmæssig viden og for eksempel viden om, hvordan man deltager i politisk mødeaktivitet. Et konkret eksempel på en helt central videnressource er således evnen til at kunne fungere i organisatorisk arbejde af den type, som kvarterløftene i høj grad fyldes ud med. Det vil sige at kunne deltage i møder der som regel er struktureret efter en grundskabelon: Man har en mødeleder eller ordstyrer, der er oftest en dagsorden, som kan være sendt ud på forhånd, måske sammen med en række bilag. Der tages referat af mødet, hvor i det mindste beslutninger nedfældes. Ved det følgende møde godkendes referatet, hvormed beslutninger er konfirmeret. Den slags organisatorisk viden om mødeprocedurer kan virke banale for de, der er vant til dem. Men mange andre mennesker er ikke vant til den type aktiviteter, de er ikke medlem af en forening, har aldrig været til en generalforsamling, de ved ikke at det er vigtigt at få læst referatet igennem inden det bliver godkendt etc. En del mennesker mangler desuden læse- og skrivefærdigheder i en grad, så

de har problemer med at læse større tekstmængder, især komplicerede tekster i fagsprog eller embedsmandssprog.

Viden kan foreligge som formel viden, komme til udtryk i formelle sammenhænge eller komme til udtryk i daglig rutine og praktiske anvendelser. Det har endelig betydning om, viden findes i isolerede enheder, eller om den kan knyttes sammen og overføres og anvendes i nye sammenhænge og netværk. Videnressourcer vil oftest være knyttet til enkeltpersoner, men kan også findes i og udvikles i sociale grupper (Healey et. al. 1999).

Det er derfor en central opgave i byudviklingsprojekter som kvarterløft at aktørerne får formidlet relevant viden fra myndighederne. Der ligger en stor opgave i at øge borgernes adgang til viden om kvarterløftets vilkår, muligheder og begrænsninger mv. lige som det må være en del af opgaven at fremme lokale læreprocesser og videndeling mellem borgerne.

*Relationelle ressourcer* referer til de netværk, som individer i et område antages at være del af. Disse net kan være af forskellig karakter, de kan være lukkede eller åbne, de kan være organiseret hierarkisk eller som en åben markedsplads, hvor alle kan deltage. Kvarteret kan være tyndt eller tykt dækket af netværk med mange krydsende relationer. Det er desuden af betydning, om relationer alene går inden for netværkene, eller om der også er forbindelser mellem netværk og ud af kvarteret. Endelig vil der være forskel på, hvor megen magt der ligger i netværkene, og hvordan magt er fordelt inden for de enkelte netværk og i mellem dem. Relationelle ressourcer findes i sagens natur i sociale relationer i grupper.

*Tid* til at deltage er en vigtig forudsætning for, at borgere kan deltage i kvarterløft. Den tid man har til rådighed til at gå ind i lokale byudviklingsaktiviteter er både relativt og absolut afgrænset. Dels prioriterer den enkelte borger sin fri tid mellem forskellige aktiviteter (familie, interesser, fornøjelser mv.), dels har nogle borgere, af for eksempel sociale eller helbreds-mæssige grunde, mindre mulighed for at bruge tid på borgerdeltagelse end andre, og endelig er der fra person til person forskellige absolutte grænser for, hvor meget tid man kan eller vil bruge og på hvilke tidspunkter:

*"Fri tid er en nødvendig ressource. Beboerne skal desuden have tid på bestemte tidspunkter, for eksempel når der skal holdes møder med embedsmænd i administrationen, med et kommunalt udvalg, med pressen osv. Nogle grupper har derfor vanskeligere ved at deltage end andre. Det gælder fx familier og især enlige med mindre børn. Der er også stor forskel på hvilke muligheder forskellige arbejds-situationer giver for at tage fri fra arbejde i nogle timer". (Hansen 1988:94).*

Fordelingen af ressourcer til borgerdeltagelse – viden, relationer, tid – er ikke lige. De varierer med borgernes sociale og økonomiske vilkår, over generationer og på andre måder. At ressourcerne til at deltage er ulige fordelt indebærer, at det må forventes, at også deltagelse vil være ulige fordelt. Borgere der på den ene eller anden måde er dårligt stillet med hensyn til deltagelsesressourcer vil ikke kunne forventes at deltage aktivt i kvarterløft. Udenlandske erfaringer tyder på, at de svageste borgere mere bliver målgruppe for aktiviteterne end deltagere i dem, og at andre – typisk offentlige myndigheder og frivillige organisationer – taler på de svageste vegne og definerer deres behov. (Edwards 2001).

## **Sammenfatning**

Grunden til myndighedernes ønske om at arbejde med borgerdeltagelse er oftest, at det antages, at borgernes bidrag til byudviklingsprojekterne kan sikre bedre løsninger og mere effektiv anvendelse af de økonomiske ressourcer. Samme opfattelse udtrykkes i forbindelse med det danske kvarterløftprogram. Lokal demokratisering og deltagelse ses mest som et middel, sjældent som et mål i sig selv. Udenlandske erfaringer peger dog samtidig på, at fremkomsten af ny viden og idéer fra borgerne kan blive hæmmet af rivalisering og konkurrence mellem de deltagende grupper af aktører.

Borgeres motiver til at deltage og måde at deltage på varierer. Mens kvarterløftmodellen primært lægger op til en deltagelsesdemokratisk tilgang, så vil mange borgeres deltagelse være præget af en bestyrelsesdemokratisk eller supermarkedsdemokratisk opfattelse. De tre deltagelsesidealer kan trives side om side, men kan også give anledning til konflikt.

Borgerdeltagelse forudsætter at borgerne har ressourcer til at deltage. For et kvarterløft som helhed er de mange forskellige slags viden, som individer i lokalområdet har, en ressource for et kvarterløft. For at den enkelte kan deltage forudsættes for eksempel organisatorisk viden om hvordan politisk arbejde og lignende foregår, forskellige former for teknisk ekspertise mv. Relationelle ressourcer har særligt betydning i forbindelse med at opnå indflydelse og letter samtidig den enkeltes mulighed for at deltage. Tid til at deltage er en vigtig ressource. Alt andet lige har personer med både netværk, viden- og tidsressourcer bedst mulighed for at deltage. Omvendt kan personer med få ressourcer ikke forventes at deltage.

## 3 Borgerdeltagelsen

### Kvarterløftenes start

I 1994 blev der i et samarbejde mellem By- og Boligministeriet, Socialministeriet og Københavns kommune igangsat et kvarterløftforsøg i området Femkanten i Bispebjerg bydel i Københavns kommune. I juni 1996 sendte Regeringens Byudvalg en kravsspecifikation og en invitation til landets kommuner om at ansøge om midler til fem-årige kvarterløft. Der kom 18 ansøgninger til Byudvalget forud for fristen den 1. oktober 1996. I november 1996 besluttede Regeringens Byudvalg at indstille seks områder i fem kommuner til videreforhandling med henblik på at indgå en samarbejdsaftale om kvarterløft. Det blev bydelene Aalborg Øst, Tøjhusavekvarteret i Randers, Sydvestkvarteret i Kolding, Avedøre Stationsby i Hvidovre samt Holmbladsgadekvarteret og Kongens Enghave i Københavns kommune.

Kommunerne udarbejdede derefter udkast til kvarterplaner for kvarterløftene og i februar 1997 indgik Regeringens Byudvalg fem af samarbejdsaftalerne, mens den sjette blev godkendt i sommeren 1997. Det var forudsat, at samarbejdsaftalerne var rammeaftaler i den forstand, at de projekter, der var beskrevet i kvarterplanerne, kunne ændres under den efterfølgende proces, hvor borgene skulle involveres i arbejdet både med at udfylde kvarterplaner og med at videreudvikle de organisatoriske rammer for kvarterløftene.

Sideløbende med forhandlingerne med staten etablerede kommunerne de administrative og organisatoriske rammer for kvarterløft. Der blev etableret kommunale kvarterløftsekretariater tilknyttet de tekniske forvaltninger – i Aalborg, Randers og Kolding – eller økonomiforvaltningen som i København. I Hvidovre kommune blev kvarterløftet formelt forankret i økonomiudvalget, mens kvarterløftsekretariatet blev tilknyttet socialforvaltningen. I Københavns kommune oprettedes både et centralt kvarterløftsekretariat i økonomiforvaltningen (overborgmesterens afdeling) og foruden det allerede eksisterende kvarterløftsekretariat i Femkanten blev der etableret kvarterløftsekretariater i Holmbladsgade og Kongens Enghave. I Kongens Enghave blev kvarterløftsekretariatet desuden tilknyttet bydelsråd og bydelsadministration, som var etableret i forbindelse med gennemførelsen af bydelsforsøg i København. Kommunernes organisering af kvarterløft er udførligt behandlet i Engberg, Bayer og Tarnø (2000).

Regeringens Byudvalg etablerede Statens Sekretariat for Kvarterløft, der organisatorisk blev tilknyttet Boligministeriets departement. Statens Sekretariat for Kvarterløft genforhandler én gang årligt – på basis af kommunernes statusrapporter – samarbejdsaftalerne med kommunerne om kvarterløft. For at sikre løbende erfaringsudveksling mellem staten og kommunerne og kommunernes indbyrdes har Statens Sekretariat for Kvarterløft siden efteråret 1997 afholdt netværksmøder for projektledere fra kvarterløftene hver anden eller tredje måned.

De seks kvarterløft fra 1997 omfatter samlet 56.500 indbyggere i fem kommuner. Tre af kvartererne er store og har 15-16.000 indbyggere, mens de tre andre områder har under 6.000 indbyggere.

En betydelig del af finansieringen af kvarterløft hidrører fra byfornyelsen, idet der for femårsperioden er afsat en ramme på knap 625 mio. kr. i byfornyelsesmidler. De fordeler sig på henholdsvis procesmidler, forsøgsmidler og bygningsfornyelsesmidler. Hovedparten af midlerne er afsat til bygningsfornyelse. Midlerne stammer fra By- og Boligministeriets almindelige ramme til byfornyelse. Nedenstående figur viser finansieringen fordelt på henholds-

vis procesmidler, forsøgsmidler og bygningsfornyelsesmidler i de enkelte kvarterløftområder.

Tabel 2. Oversigt over finansiering via byfornyelse og byfornyelsesforsøgsmidler

	Procesmidler, mio. kr.	Forsøgsmidler, mio. kr.	Bygnings <sup>1)</sup> fornyelses- midler, mio. kr.	I alt, mio. kr.
Aalborg Øst	10	15	-	25
Tøjhushave. Randers <sup>2)</sup>	6	20	45	71
Kolding Sydvest	10	20	75	105
Avedøre Stationsby	6	19	-	25
Holmbladsgade	11	45	178	234
Kgs. Enghave	10	25	129	164
I alt	53	144	427	624

1) Den store forskel i tildelte midler hænger sammen med, at der kun gives bygningsfornyelsesmidler til bygninger opført før 1970.

2) En del af midlerne her vil skulle bruges til at tilføre hele Randers nye byfunktioner. Kilde: [www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk)

Herudover råder Sekretariatet for Kvarterløft over en pulje på 9 mio. kr. som fordeles efter ansøgning. Puljen bruges dels til "små, sikre, synlige, succeser", dels til helhedsorienterede projekter. For byfornyelsesmidlerne gælder de normale krav til kommunal finansiering, når det drejer sig om traditionel bygningsfornyelse. For de øvrige byfornyelsesmidler er det krav til kvarterløft-kommunerne, at de yder en medfinansiering på mellem 25 % og 50 % på projekterne. Nogle kommuner har valgt at afsætte faste beløb til de enkelte projekter, mens andre finansierer løbende.

Endelig er finansieringen sammensat fra mange andre kanaler, f.eks. fra andre ministeriers puljer, bl.a. Socialministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Kulturministeriet og Indenrigsministeriet. EU midler indgår også i nogle projekters finansiering. Desuden er der bevilget midler fra forskellige fonde, f.eks. Den grønne Fond og Lokale- og Anlægsfonden, hvis bevillinger ligeledes forudsætter en vis kommunal medfinansiering. ([www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk)).

Den officielle start på de seks nye kvarterløft blev markeret ved at boligministeren holdt en startkonference den 17. juni 1997. Fra statens side var det planen, at forprojekterne skulle finde sted i efteråret 1997 således, at de enkelte projekter i kvarterløftområderne kunne gå i gang fra årsskiftet 1997-1998 (Boligministeriet 1997:2).

## Borgerdeltagelsens karakter og omfang

Efter at der var ansat personale i de kommunale kvarterløftsekretariater og nogle steder også ansat konsulenter til at bistå med udarbejdelse af kvarterbeskrivelser og planer, begyndte arbejdet med at inddrage borgerne i efteråret 1997. De fleste steder skete det ved at indkalde kvarterets borgere til et eller flere borgermøder, hvor kvarterløftsekretariaterne præsenterede kvarterløftmodellen og skitsen til program for kvarterløftet. I flere tilfælde var der forinden udsendt eller husstandsomdelt informationsmateriale. Nogle steder var der lavet telefon-interviewundersøgelser og lignende, eller borgerne var blevet opfordret til at fremkomme med forslag via husstandsomdelte spørgeskemaer.

Ved borgermøderne blev borgerne både inviteret til at fremsætte flere idéer, behov og ønsker samt opfordret til at deltage i arbejdsgrupper. Arbejdsgrupperne skulle arbejde videre med aktivitetsforslag med henblik på, at der skulle udarbejdes egentlige kvarterplaner. Arbejdet med kvarterplaner blev kaldt *forprojektet*. Det sluttede foråret/for sommer 1998 med at først kommunerne og siden Statens Sekretariat for Kvarterløft godkendte kvarter-

planerne, og by- og boligministeren samt de respektive borgmestre underskrev samarbejdsaftaler om næste fase af kvarterløftene.

De to væsentligste umiddelbare erfaringer fra den første fase af kvarterløftene (forprojektet) var for det første, at kvarterløft blev mødt med meget stor interesse fra borgernes side. Ved flere borgermøder mødte omkring 100 og visse steder op til 300 personer op, og desuden deltog et stort antal borgere over flere måneder aktivt i arbejdsgruppernes arbejde med at udarbejde projektbeskrivelser til kvarterplanerne. En væsentlig grund til den store og positive interesse var ifølge flere af de interviewede – uanset hvilket kvarter, de kom fra – at man i kvarteret oplevede, at man længe var blevet stedmoderligt behandlet af sin kommune. Med kvarterløftet blev der omsider rettet opmærksomhed og ressourcer mod kvarteret. Det bør også nævnes, at kvarterløftene flere steder blev markedsført stærkt i den lokale presse med en understregning af de store pengebeløb, der nu skulle til at tilflyde bydelene.

For det andet viste det sig hurtigt, at statens forventninger til hvor hurtigt kommunerne kunne løbe kvarterløft i gang var for optimistiske. Regeringens Byudvalg regnede i sommeren 1997 med, at de mange forskellige projekter i kvarterløftene skulle starte omkring årsskiftet 1997-98. På det tidspunkt var borgerdeltagelsen i forprojektet fortsat ved at udvikle sig med kulmination i vinter og forår 1998. Planerne for kvarterernes projekter blev, som nævnt, endeligt godkendt et halvt år senere i forsommeren 1998.

Det er ikke en usædvanlig erfaring, at borgerne modtager nye initiativerne med stor interesse – ikke mindst når der følger store bevillinger med – og ej heller at ting tager mere tid end det, der i første omgang er blevet planlagt med.

### **Deltagelse i arbejdsgrupper**

I forbindelse med mobilisering af borgerne i de første måneder af forprojektet i efteråret 1997 og vinter/forår 1998 har der som sagt været hundredvis af borgere med til borgermøder, informationsmøder og lignende. Der foreligger ikke en egentlig opgørelse af hvor mange, der har været med i forprojektet, men skønsmæssigt har op mod et par tusinde borgere været aktive. For perioden efter forprojektet foreligger nogle foreløbige opgørelser. De peger på at i de befolkningsmæssigt store kvarterer har et antal svarende til 20-25 procent af befolkningen deltaget i arrangementer nogle få gange om året, mens antallet af de der deltager ugentligt eller månedligt svarer til mellem en og fem procent af befolkningen. I de små kvarterer er deltagelsen højere. Antallet af borgere, der har været med til et eller nogle få årlige arrangementer svarer her til mellem 50 og 80 procent af befolkningen. Antallet af regelmæssigt aktive borgere varierer meget i de små kvarterer. Et sted deltager et antal svarende til hver fjerde borger regelmæssigt, andre steder er det mindre end hver tyvende borger, der deltager på ugentlig eller månedlig basis. I et enkelt kvarterløft er borgerdeltagelsen dog væsentligt mindre end i de øvrige kvarterløft.

Nogle borgere har været mere aktive, andre mindre. De fleste har været med til ét, måske flere, borgermøder. Andre, men færre, er gået ind i arbejdet i emnegrupper, temagrupper og arbejdsgrupper. Endelig er nogle blevet udpeget eller valgt til at indgå i styregrupper og koordinationsgrupper som repræsentant for deres arbejdsgruppe. Nogle har således alene været med i de allerførste par måneder, men mange er blevet ved og har bidraget til arbejdet med at fremstille kvarterplanerne, der havde deadline omkring et halvt år efter de første borgermøder. Her har altså flere hundrede, i deres fritid over et halvt til trekvart år, således været med til i forskellige slags arbejdsgrupper at endevende kvarterernes problemer mht. trafik, gadearealer og grønne arealer, sociale og beskæftigelsesmæssige forhold, byfornyelse mv. og finde på løsningsforslag og formulere projekter. De har mødtes mange gange, måske ugentligt, gennem vinter og forår 1998, har modtaget information fra kommunen, diskuteret med hinanden og med de ansatte i kommu-

nens kvarterløftsekretariat, ønsket flere oplysninger, som de ansatte har måttet skaffe til det følgende møde eller ligefrem ansat konsulenter til at producere mv. På tværs af arbejdsgrupper med indbyrdes forskellige interesseområder har der skullet skaffes enighed om, hvad der skulle med i kvarterplanen. Grupper og personer har måttet give køb på noget for at få andet med, kommunens teknikere har måske ment, at nogle idéer ikke var realiserbare, hvorfor andre modeller skulle udvikles. Overalt har der været entusiasme, intenst arbejde, diskussioner, forhandlinger og store forventninger til at de mange penge, der nu skulle til at tilflyde kvarteret, ville rette op på mange af de sociale problemer, forfaldsproblemer mv., som prægede kvarteret.

### **Store forventninger**

Praktisk talt alle de interviewede borgere har udtrykt meget store forventninger til kvarterløft. Forventninger som på forskellige måde drejede sig om, at kvarteret nu faktisk ville blive 'løftet' med en bedre livskvalitet og et bedre renommé som resultat. I interviewene har forventningerne imidlertid, fra kvarterløft til kvarterløft, haft meget forskellig baggrund. Der er to hovedtyper: enten har interviewpersonerne haft det synspunkt, at nu – efter at kommunalpolitikere i så mange år har negligeret kvarteret og dets vanskeligheder – nu endelig bliver det vores tur til at få tilført ressourcer og muligheder for at rette op på udviklingen. Endelig vil der blive taget hånd om nogle af de store problemer, for eksempel byfornyelsesbehov eller sociale problemer som følge af beboersammensætningen, som kvarteret længe har kæmpet med. Eller de store forventninger har haft baggrund i det synspunkt, at nu får kvarteret endelig en chance for selv at bestemme hvilke problemer, der skal tages hånd om og på hvilken måde. Baggrunden for dette har været en oplevelse af, at have været genstand for endeløse rækker af projekter, som andre (typisk kommunens embedsmænd) har defineret både behovet for og udformningen af, og som har givet anledning til dårlig omtale i pressen.

Presseomtalen i forbindelse med indgåelse af aftaler mellem Statens Sekretariat for Kvarterløft og kommunerne bidrog formentlig til at hæve forventningsniveauet, fordi kvarterløftene blev omtalt i pressen med fokus på de meget store pengebeløb.

## **Organisation og interesser**

Sideløbende med, eller i nogen tilfælde før forprojektet, blev der etableret organisations- og ledelsesstrukturer for kvarterløftene. I de forskellige kommuner er der valgt forskellige fremgangsmåder. Nogle steder er ledelsesgrupperne blevet fuldt udpeget af byrådet, nogle steder er de delvist udpegede og delvist valgt af borgerorganisationer, politiske partier mv., nogle steder består de overvejende af repræsentanter for arbejdsgrupperne. Det varierer derfor fra sted til sted, om der for eksempel sidder politikere med i ledelsesgrupperne, og om de kommunale embedsmænd er medlemmer, observatører eller alene sekretariat for ledelsesgrupperne.

I nogle af kvarterløftene har der været lagt op til, at forprojektets organisationsmodel var en foreløbig organisation. Forprojektets formål var dermed ikke kun at udvikle projektidéer og kvarterplan, men også at arbejde med at udvikle en organisationsform særligt egnet til kvarterløft. Erfaringerne med organiseringen af kvarterløft har været forskellige afhængigt af hvilken organisationsmodel, kommunerne har benyttet, (jf. Engberg et. al 2000).

### **Borgerne og kvarterløftets organisation**

I nogle af kvarterløftene har der meget tidligt været etableret en organisation, der tilsyneladende har været både levedygtig og velegnet til formålet at lede udviklingen og gennemførelsen af et kvarterløft. Andre steder synes

selve organisationen at have været en væsentlig årsag til konflikter af kortere eller længere varighed.

Det er fælles for alle kvarterløftorganiseringerne at de fungerer i ganske komplekse styringsrelationer, hvor der er mange arbejdsgivere og kommandoveje. Det er i nogen grad nødvendigt, for at sikre en vis demokratisk kontrol med de penge, der strømmer gennem kvarterløftene. Forvaltningen og i sidste ende politikerne i de relevante fagudvalg i kommunen har i sidste ende ansvaret for forbrug af økonomiske midler. Kvarterløftene er imidlertid samtidig kendetegnet ved en deltagelsesdemokratisk model. Styrken ved den model er blandt andet mobiliseringseffekten og muligheden for at opnå lokal konsensus. En svaghed kan være, at det er vanskeligt entydigt at placere et demokratisk ansvar. I lyset af de ganske betydelige finansielle ressourcer der strømmer gennem kvarterløft, er de komplekse organisationsmodeller, der kombinerer repræsentative og deltagerdemokratiske former med mange led og niveauer, derfor et nødvendigt onde. Demokratisk valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer repræsenterer her i sidste ende helhedens interesse, mens de aktive i den deltagelsesdemokratiske konsensusmodel primært repræsenterer (dele af) kvarterets interesser.

Der kan opstå et misforhold mellem de komplekse organisationsplaner, der udvikles for at afklare kompetencer, roller og gensidige forventninger i kvarterløftets organisering på den ene side, og de frivillige på den anden side, fordi deres ressourcer af mange grunde er begrænsede. Man kunne tale om en slags bureaukratiske omkostninger ved kvarterløftenes organisationsmodeller.

På baggrund af interviewene med borgerne er der i al fald to måder, hvorpå ulemperne ved de komplekse organisationsmodeller kan modvirkes. Den ene er, at der – hurtigt – fyldes indhold i. Borgernes ønsker og motiver for at deltage er oftest konkrete og kontante. Der skal derfor i en fart komme gang i arbejdet med at udvikle konkrete projekter og aktiviteter, og der skal også helst ret hurtigt ske konkrete forandringer i kvarteret. Den anden måde er at lade organisationsmodellerne være dynamiske, så der er mulighed for løbende at afklare fordeling af mandat og ansvar. Det kan ganske vist undervejs føre til konflikter, men i det lange løb sikrer det også mulighed for, at organisationsmodellerne udvikles positivt og innovativt. I nogle af kvarterløftområderne har forhandlingerne om de organisatoriske rammer således i perioder medført en mindre eller større krise, men der har været gode grunde til det, og kvarterløftets organisation er blevet udviklet af det. Der kan dog i forbindelse med kriser udvikles så bastante fjendebilleder mellem aktørerne indbyrdes, at egentlig konfliktløsning kan blive nødvendig, for at komme videre bagefter.

### **Borgeres forskellige interesser og roller**

De kriser, der har været i kvarterløftenes første fase, har været to typer. Enten har de lokale kræfter været indbyrdes uenige, eller der har været grupper af borgere, der har været uenige med kommunen om kvarterløftet.

Når kommunen tilrettelægger kvarterløft og borgernes deltagelse i kvarterløft, introducerer kommunen samtidig en ny organisation i kvarteret. I de fleste kvarterer fandtes i forvejen lokale kræfter, som var organiseret på forskellig måde, for eksempel i beboerforeninger, almene beboerorganisationer, lokalråd, politiske foreninger og andre typer foreninger. Ofte fandtes således også organiseret samarbejde på tværs af kvarteret i forskellige former for koordinerende organer. Flere steder var der derfor personer og organisationer, der ofte gennem en længere årrække, havde arbejdet for kvarterets sag og udtalt sig på kvarterets vegne over for omverdenen, ikke mindst over for kommunen. Sådanne lokale netværk havde desuden tidligere spillet en central rolle ved at tiltrække ressourcer til kvarteret til sociale projekter eller lignende. Disse lokale netværk og ressourcepersoner opfattede med en vis ret sig selv som kvarterets repræsentanter.

Kommunens tilgang til kvarterløft har imidlertid i de fleste tilfælde lagt vægt på, at kvarterløftet skal imødekomme et bredere udsnit af kvarterets indbyggers ønsker og behov, også de interesser der i forvejen var organiseret i lokale netværk, men ikke kun dem. Kvarterløftet mobiliserer mange borgere, der ikke i forvejen er del af veletablerede netværk i området. De eksisterende netværk har i nogle tilfælde nok opfattet kvarterløftet som en ny mulighed for kvarteret, men også som en konkurrent til deres etablerede position i kvarteret. I interviewene med borgere i kvarterløftene er der blevet peget på, at der har været uoverensstemmelser mellem de etablerede netværk og de nye aktive grupper af borgere rækkende fra mere moderat uenighed til åbne stridigheder.

I et kvarterløft indgik både repræsentanter for større lokale organisationer og borgere uden organiseret bagland i kvarterløftets styregruppe. Styregruppens medlemmer, der i øvrigt også omfattede repræsentanter fra forskellige kommunale forvaltninger, betvivlede indbyrdes hinandens repræsentativitet i en sådan grad, at stort set alle beslutninger blev lammet og kvarterløftet reelt ikke udviklede sig over en periode på næsten to år. Der blev ikke mobiliseret borgere, der kom ikke arbejdsgrupper op at stå, og der blev ikke udviklet projekter og aktiviteter. Som konsekvens heraf blev styregruppen med borgernes repræsentanter nedlagt af den ansvarlige politiker i kommunen. Kvarterløftet blev reorganiseret, så projekter og borgerdeltagelse derefter udvikles og styres fra forvaltningen (se også Roslyng og Andersen 1999). Kommunens tilrettelæggelse af borgerdeltagelsen havde ikke taget højde for de lokale forhold, og den kom ikke til at fungere.

I et andet kvarterløft udviklede sig en på mange måder tilsvarende konflikt, hvor både kommune og forskellige grupper af borgere indbyrdes var uenige om hvem, der repræsenterede kvarterets interesser. Her er man imidlertid kommet konstruktivt gennem krisen ved at udvikle en ny organisationsmodel, der inkluderer direkte valg af kvarterrepræsentanter.

I andre kvarterløft har konflikter tilsyneladende i høj grad været undgået. Her blev der fra starten etableret en fast organisatorisk struktur, kvarterløftet fik tydelig politisk prioritet, og kommunernes kvarterløftsekretariater var begunstiget af at både forvaltningen som helhed og de enkelte ansatte i kvarterløftet havde forudgående erfaring med store byfornyelsesprojekter. Den forud fastlagte struktur kan have sin ulempe i manglen på organisatoriske eksperimenter og innovation. Men den har en stor fordel i, at borgernes ressourcer bliver brugt mere på udvikling af kvarterløftets indhold, hvorfor mulighederne for at fastholde en stor borgerdeltagelse er bedre.

Ud over konflikter mellem grupper af borgere indbyrdes har der i nogle kvarterløft også været forløb, hvor forholdet mellem grupper af borgere på den ene side og kommunen på den anden side har været kritisk. Her er det typiske, at etablerede netværk i kvarteret, der traditionelt har haft en kritisk opfattelse af kommunens politik i kvarteret, har fortsat den linie inden for kvarterløftet. Der har nok indgået et element af, at de lokale netværk har opfattet, at kommunen har forsøgt at spille dem ud mod de nye lag af aktive, som er blevet mobiliseret med kvarterløftet. Men det vigtigste i uenighederne har drejet sig om indholdet i kvarterløftet, hvor de lokale grupperinger har været uenige med kommunen om, hvordan og til hvad kvarterløftets ressourcer skulle anvendes. Uenighederne har i nogle tilfælde været stærkt eksponeret i lokal presse, ved borgermøder og lignende. De er siden blevet afklaret, men har undervejs kostet megen tid og mange kræfter.

Selv om kriser og konflikter må betragtes som noget, der hører med til et kvarterløft og bidrager til dets dynamiske udvikling, er der også omkostninger. De organisatoriske erfaringer og politisk drevne er mere vant til den slags forløb, end de mere uerfarne. Blandt de borgere, der mobiliseres ved et kvarterløft er der mange, der ikke generelt interesserer sig for politiske spil og forhandlinger. De er primært gået med fordi de har interesse i at være med til at opnå konkrete forbedringer i deres kvarter. For dem vil kriser og konflikter hurtigt virke demobiliserende, fordi tiden går med møder og tilsy-

neladende endeløse diskussioner, mens de konkrete projekter ligger stille. Det spiller også ind her, at ressourcer som politisk og organisatorisk erfaring er ulige fordelt blandt de deltagende borgere. De, der har flere års erfaring fra organisationer, politiske partier og lignende vil – uanset deres gode hensigter – ofte blive oplevet som elitære eller som spillende et magtspil af de 'menige' borgere. Borgere, som kun for nylig er blevet mobiliseret og er begejstrede for kvarterløftet men også politisk uerfarne, magter ikke eller ønsker ikke at medvirke i de politiske kampe. Der kan endda komme et element af generationsforskel ind i billedet, fordi de unge og småbørnsfamilierne er mindre politisk drevne, mindre organisatorisk erfarne og måske også har mindre tid at afsætte til kvarterløft end deres forældres generation. Forældregenerationen repræsenterer på samme tid både de magtfulde poster i kommunens styre og forvaltning, og leder de lokale netværk og foreninger, hvoraf nogle er kritiske over for kommunen. Når forældregenerationen både sidder på magten og på kritikken af magten, kræver det mange ressourcer af nye, aktive borgere, at gå ind i det politiske spil. De yngre foretrækker at være med i kvarterløftet på en mere konkret måde (supermarkedsdemokrati).

På baggrund af interviewene med aktive borgere viser tabellen nogle skitserede roller, som de deltagende borgerne har i kvarterløft. Der vil være glidende overgange mellem de forskellige roller, lige som der kan tænkes andre roller.

Tabel 3. Borgeres roller i kvarterløft

	Bestyrelsesdemokrati	Deltagelsesdemokrati	Supermarkedsdemokrati
Højt aktivitets- og indflydelseniveau	Repræsentant for organiseret netværk, ofte med politiserende rolle	Generelt lokalpolitisk interesseret deltager, men uden bagland og organisatorisk erfaring	Aktivist, ofte med faglige ressourcer og tid
Lavt aktivitets- og indflydelseniveau	Traditionel interessevaretagelse	Specifikt interesseret deltager men uden forudsætninger	Deltager med ønske om en specifik forbedring

### De professionelle rolle

Nogle af de interviewede borgeres mest positive udsagn handler om deres oplevelse af, at forskellige teams af professionelle *tovholdere* sørger for at skabe gode rammer for arbejdsgrupper arbejder, både med hensyn til gruppernes interne virksomhed (sekretariatsfunktionen) og med hensyn til den eksterne aktivitet rettet mod forvaltninger, finansieringskilder, relevante faggrupper mv.

De ansatte fortolker deres tovholderfunktion forskelligt. I nogle kvarterløft har de valgt at gå aktivt ind i processen med at ridse temaer og muligheder op for de deltagende borgere og derved bidrage til at sætte en dagsorden for gruppernes arbejde. I andre områder har de ansatte alene været penneførere og praktisk assistenter for borgernes grupper.

I mange tilfælde opleves således et interessesammenfald – en alliance – mellem de aktive borgere og de ansatte. Det er blevet understreget, at ikke mindst decentraliseringen af kommunernes kvarterløftsekretariater til bygninger i selve kvarteret er meget positivt. Borgerne oplever det positivt, at man i kvarteret, på en synlig og let tilgængelig måde, får adgang til den ressource, som et kvarterløftsekretariat er.

Et fællestræk for alle kvarterløftområderne er, at den forhandlingsproces, der følger i kølvandet på at kvarterplanerne blev færdige, foregår mellem kvarterløftsekretariaternes ansatte og de centrale kommunale beslutningstagere. De professionelle opgave er at finde ud af, hvad der kan komme igennem. Borgerne har brug for professionelle ressourcer, når deres idéer skal virkeliggøres med finansiering og udførelse af projekter. Det er et udtryk for, hvad der overhovedet er realistisk, borgernes tid og ressourcer taget i be-

tragtning. Men det har samtidig den effekt, at borgerne let kobles af, det bliver svært at gennemskue, hvad der afgør, om et projekt bliver til noget eller ikke bliver til noget, eller hvorfor en beslutning om det måske udsættes igen og igen. Den videre beslutningsproces bliver en *black box* for mange borgere. Det kan forklare, at *"beboernes interesse ... erfaringsmæssigt falder i de meget lange forløb"* ([www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk)). For de professionelle bliver det derfor en opgave at sikre, at de frivillige får bedst mulig information om projekternes skæbne for at sikre, at de allerede aktive borgere fortsætter deres deltagelse og, at nye kan blive rekrutteret undervejs i det videre forløb.

## 4 Ressourcer til borgerdeltagelse

Borgeres deltagelse forudsætter, at der findes såkaldt social kapital eller forskellige slags ressourcer: relationelle ressourcer og videnressourcer. Borgerinterviewene kommer på forskellig måde ind på dette set fra den enkelte borgers synspunkt. I det følgende omtales først relationelle ressourcer forstået som det at kunne relatere sig til organisatoriske og politiske processer. Det næste er den viden, som borgeren har, enten fordi den er blevet formidlet via kvarterløftets informationsaktivitet eller den er erhvervet på anden måde. Endelig er det blevet fremhævet i mange af interviewene, at tid er en vigtig ressource for at kunne deltage i kvarterløft.

### Relationelle ressourcer – organisatoriske viden

I kvarterløftområderne deltager som nævnt tidligere mange forskellige typer borgere i processen med at udvikle både kvarterløft som helhed og de mange projekter. En del af de deltagende borgere har baggrund i netværk, der i forvejen fandtes i områderne. Der er tale om for eksempel lokale politikere og repræsentanter for politiske partier, fremtrædende foreningsrepræsentanter, og personer som gennem flere år har været aktive i lokale netværk og aktivister, der måske gennem en årrække har arbejdet for at fremme bestemte interesser. Nogle er valgt traditionelt repræsentativt af deres bagland, andre har fundet sammen i mere uformelle strukturer. Der var dermed i alle kvarterløftområder relationelle ressourcer før kvarterløftet kom til, om end omfanget varierer fra kvarter til kvarter.

Blandt de interviewede borgere er der således mange, der har betydelig både organisatorisk og politisk erfaring, for eksempel fra lokalråd, fra egentlig partipolitisk virksomhed, fra bestyrelsesarbejde i beboerforeninger eller fra aktivitet i andre typer foreninger. Men der er også nogle for hvem, det er første gang, at de går med i aktiviteter i kvarteret. Forudgående erfaringer med aktiviteter der kan minde om de aktiviteter, der finder sted i kvarterløft, er derfor ulige fordelt. Interviewundersøgelsen omfatter kun borgere, der faktisk har deltaget i kvarterløftaktiviteter, så det er kun gennem de aktives udsagn, at vi kan vide noget om de ikke-deltagende. Især de interviewpersoner, der ikke tidligere har været aktivt med i foreningsarbejde eller lokalpolitisk arbejde har fremhævet, at de har følt sig handicappet af at være uden det, man kunne kalde relationelle ressourcer. Men også flere af de politisk erfarne borgere har peget på, at borgere, der ikke før har prøvet at være med til borgermøder, at arbejde gennem en længere periode i en arbejdsgruppe og ikke mindst at forhandle med kommunale embedsmænd eller politikere, har vanskeligt ved at forstå og gennemskue beslutningsgangene i kvarterløft og derfor lettere falder fra igen.

Et eksempel på betydningen af manglende politisk erfaring og netværk er, at man så har et meget lidt differentieret billede af beslutningsvilkår og af de forskellige aktørers roller. Uden forudgående politisk erfaring skelner man for eksempel ikke mellem embedsmænd og politikere, men opfatter dem samlet som kommunen. Kommunen, der i parentes bemærket, i de flestes forståelse og forventning, nok alligevel blot gør som den plejer, dvs. måske nok lytter pænt, men alligevel ender med at træffe beslutninger ud fra sin egen logik uden større hensyntagen til borgernes ønsker. Kommunen er for mange borgere en slags *black box*, hvor borgerne sender input ind i den ene ende (ønsker, forespørgsler, forslag) og hvorfra der – efter nogen tid – kommer out-

put ud af den anden ende. Men hvad der er sket inde i den sorte kasse, ved borgere ikke. Kommunale beslutninger er ofte være svært tilgængelige eller ligefrem uforståelige eller urimelige set fra mange borgeres synspunkt.

Med hensyn til kommunernes kvarterløftsekretariater har de interviewede borgere givet udtryk for tre hovedsynspunkter: Borgere uden forudgående erfaring opfatter dels de ansatte i de kommunale kvarterløftsekretariater som nogen, der skal lære borgerne at agere i politiske processer og dels at de skal gøre det på borgenes vegne. Der er meget stor tillid til og tilfredshed med de ansattes måde at forvalte denne rolle.

De mere politisk eller organisatorisk erfarne borgere synes i interviewene at have haft to synspunkter: enten opfatter de de ansatte i kvarterløftsekretariatet som deres egne embedsmænd i en slags minikommunekontor som skal udføre sagsbehandling for de aktive borgere og varetage kvarterets interesser over for omverdenen. Eller, som nogle få har givet udtryk for, opfattes de ansatte i kvarterløftsekretariatet – lige modsat – nemlig som kommunens forlængede arm, hvorfor de bliver mødt med en del skepsis af de lokale.

Spændvidden i borgernes forudsætninger (ressourcer) og deres erfaring med at indgå i en læreproces under arbejdet med kvarterløft kan illustreres med følgende tre citater, hvor interviewperson A ikke har nogen forudgående politisk erfaring, B har været lokalpolitisk aktiv i en årrække og C har været stærkt engageret i udviklingen af et konkret kvarterløftprojekt, uden i øvrigt at have erfaring med organisatorisk arbejde og kommunale beslutningsprocesser.

*Interviewperson A: "Jeg synes, der har været for mange mennesker, for mange møder og for meget snak. Jeg kan huske jeg i sin tid, hvor NN ringede og spurgte om jeg ville være med i dette eller hint, sagde jeg: jeg vil gerne være med i noget, hvor der er noget kontant og noget konkret at gå efter. For alt det der med at sidde i tre timer og høre på 27 mennesker med deres forslag, det gider jeg godt nok ikke."*

*Interviewperson B: "I en periode hvor vi ligger og roder rundt - vi skændes blandt andet med kommunen fordi kommunen ikke opfylder deres betingelser på det økonomiske område. Der står helt klart i bevillingen, at til den del om aktiviteter, der er en kommunal medfinansiering, og den er sådan og sådan. Og den har de ikke sat på programmet. Det har de ikke. Nul putte. Det kan opleves i sin værste form som ren kassetænkning. Mens at kvarterløftet ligger og bevæger sig – i øvrigt noget uklart – oplever vi, at man .... i praksis kan konstatere at ... at andre aktiviteter ryger ned. At de kommunale aktiviteter, som man selv har opfundet og ikke diskuteret med beboerne, at det er dem, der får pengene. At man ikke tager fundamentet med ind, altså ikke indtager de lokale ressourcer i kvarterløftet."*

*Interviewperson C: [Spørgsmål: Hvad mener du med at du lærer? Hvad er du blevet klogere på?] "På nogle rent forretningsmæssige procedurer, noget sagsbehandling, noget med at være fremadrettet, målrettet og præcis, og realistisk og lære at samarbejde i nogle grupper, hvor der er forskellige interesser inde i billedet. At kunne lytte og forstå, finde ud af hvad der er muligt, og hvad der ikke er muligt, hvad der er vigtigt at stå fast på, og hvad man kan give slip på, uden at miste perspektivet i det man laver. Og så lige som finde ud af, det at være inde i en proces, hvor man – hvis man gør de rigtige ting, hvad jeg synes vi har gjort – så får man faktisk noget god respons på det. Hvis man gør tingene på den rigtigt måde, så får man også realiseret de ting, man godt vil. Det tror jeg faktisk på."*

*[Spørgsmål: Findes der da også en forkert måde?] "Det tror jeg er, hvis man ... det er svært at sige ... den forkerte måde er, hvis man ikke, hvis man kæmper for de forkerte ting, hvis man kæmper for nogle prin-*

*cipper i stedet for at kæmpe for det indholdsmæssige. Hvis man ligesom siger, hvis der er nogle principper, der står i vejen for, at man kan komme videre i sit arbejde. Hvis man ikke forstår, at når man er inde i sådan et projekt, så er der så mange samarbejdspartnere, der hver for sig har et bagland af en eller anden art, og beslutningsprocesser, der skal tages rundt omkring, som sommetider er meget komplicerede. Og hvis man ikke forstår det, så kan man meget let blive frustreret over, at tingene ikke sker på den måde, som man selv synes, at de skal ske. Og det synes jeg er vigtigt at lære, at arbejde i sådan et system. Det har ikke altid været min stærke side. Det jeg synes er det vigtige, det er .. når man starter med at få en ide, så er det ikke altid, at den måde man ser den ide på behøver at være det definitive forslag. At man ligesom er opmærksom på, at i og med at der bliver draget nogle andre med ind i det, så kommer der en masse synspunkter frem, som kan være med til at påvirke ens egen opfattelse af det oprindelige udgangspunkt, som man havde. Man kan sagtens komme igennem med de ting, som man syntes fra starten var de rigtige og de gode ting, men bare i en anden udformning, end man egentlig forestillede sig lige i starten. Det kan godt lade sig gøre, uden at man har tabt noget ved det. Man behøver ikke at føle, det er et nederlag, fordi man ikke får sin vilje igennem. Jeg tror på, at når vi er færdige med det her, så vil vi have skabt noget herude, som vil stå i mange, mange år og som mange mennesker vil blive utroligt glade for. Det synes jeg er den bærende tanke i det, at være med til det, i et samarbejde med andre: administratører, politikere, beboere, gode folk i kvarteret, at være med til at skabe en mulighed for, at det at leve i det her område kan blive bedre end det har været førhen. Det er sådan set det det handler om, ikke?"*

Den læreproces, som for eksempel interviewperson C befinder sig midt i, kan ses som et vellykket eksempel på, at kvarterløft bidrager til – her i en enkelt persons tilfælde – at udvikle relationelle ressourcer i lokalområdet. Hvis kvarterløft skal forankres i bydelene – og ikke blot være et kommunalt projekt, der ruller hen over bydelen, som en anden interviewperson udtrykte sin skepsis – og borgernes deltagelse er centralt for kvarterløft, så er det vigtigt, at brede kvarterløftets læreprocesser ud. Flere end de allerede politisk-/organisatorisk rutinerede skal have viden og erfaring med, hvordan kommunale bypolitiske beslutninger, der berører deres kvarter, bliver til. De erfaringer og deres etablerede lokale netværk udgør til gengæld ofte grundlaget for at relationelle ressourcer kan øges. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at for mange borgere er det ikke et mål generelt at komme ind i egentligt politisk arbejde. De ønsker at arbejde for virkeliggørelsen af en bestemt idé, noget "kontant og noget konkret", som interviewperson A siger.

## Videnressourcer

Den information og viden, borgerne skal bruge i forbindelse med deres deltagelse i kvarterløft, skal de have fra kommunen eller erhverve sig på anden måde. Det er uden for nærværende undersøgelses formål at analysere de egentlige informations- og oplysningsaktiviteter i kvarterløft.

De interviewede borgere er blevet spurgt om, hvordan de blev opmærksomme på kvarterløftet. De fleste har stiftet bekendtskab med kvarterløftet gennem kommunens oplysningsmateriale, for eksempel op til de første borgermøder. Flere steder har der været, og bliver fortsat, husstandsomdelt informationsmateriale til i nogle kvarterer op til 15-16.000 beboere – eller det distribueres gennem lokale netværk og foreninger, hvor borgerne møder det. De lokale ugeaviser og regionale dagblade, hvor de findes, bliver de fleste steder opfattet som en meget væsentlig formidlingskanal. De steder hvor lokalavisene enten ikke har skrevet om kvarterløftet eller primært er kritisk om

det, har de interviewede borgere opfattet det som et problem og en udfordring for kvarterløftet at få vendt avisens opfattelse. De få steder, hvor der ikke har været et stort oplysningsarbejde eller mange artikler i lokalaviserne, har kendskabet til, at der er startet et kvarterløft til gengæld været begrænset, og det har tilsyneladende igen påvirket både omfanget af deltagelsen og forventningerne til kvarterløft.

Den interne information de aktive borgere imellem – og fra sekretariater til de aktive borgere – er blevet nævnt af interviewpersoner som et lige så vigtigt emne som den eksterne information til alle kvarterets beboere. I startfasen deltager mange meget aktivt og får dermed adgang til megen information. I næste fase er det især de ansatte, der skal bære forhandlinger med sponsorer, samarbejdsparter og myndigheder igennem. Her kan det være vanskeligt for borgerne at følge med i processerne, hvis de deltager mindre hyppigt.

I en del borgerinterview har det desuden vist sig, at der blandt de deltagende borgere er mange, der på forhånd har en faglig eller professionel viden, som har motiveret dem til at gå aktivt ind i kvarterløft. Der findes altså i forvejen en viden i kvarteret, som bliver mobiliseret når et kvarterløft kommer ind.

Der er således mange eksempler på, at udviklingen af de konkrete aktiviteter i kvarterløftene sker på initiativ af og med løbende bidrag fra personer med en bestemt faglig baggrund eller et arbejdsmæssigt tilhørsforhold, som de bidrager med i arbejdsgrupper eller temagrupper. I interviewene er nævnt eksempler som en varmemester, der med sit tekniske baggrund kan hjælpe med at formidle og forklare, hvordan forureningsmålinger skal forstås og kan bruges, medarbejderen i daginstitutionen der arbejder for at oprette en legeplads, biblioteksmedarbejderen der ønsker at udvikle bibliotekets funktioner i kvarteret, ingeniøren med trafikfaglig baggrund der bidrager til arbejdet med trafikplaner, arkitekt- og byplanlæggerstuderende med design- og planlægningsviden, beboere med erfaring fra socialt arbejde i andre bydele mv.

Faglig og professionel viden – for så vidt som den kan finde anvendelse i forbindelse med projekter i kvarterløftet – kommer til at fungere som en slags rekrutteringsmekanisme. Blandt de aktive, deltagende borgere er der mange, der ønsker at bruge og dele deres viden med andre aktive borgere og med kvarterløftets ansatte.

Borgernes faglige videnressourcer har desuden en betydning for kvarterløft, fordi de benyttes til at udvikle politisk styrke til forhandlinger med kommunens embedsmænd og politikere. Flere af de interviewede gav udtryk for, at de ikke mener, at deres lokalkendskab og lokale viden bliver respekteret i kommunen. Faglig viden får dermed en vigtig rolle, fordi den kan bruges til at opbygge en modekspertise, som kommunen tilsyneladende respekterer mere end borgernes egen oplevelse af deres situation i kvarteret. Borgernes erfaring var, at måden at få sit synspunkt igennem over for politikere og embedsmænd er at bruge faglige og tekniske argumenter og ekspertviden.

De borgere, der har politisk erfaring og måske netværk helt ind på rådhuset, lægger ikke på samme måde vægt på faglige videnressourcer, men tænker mere i baner af relationelle ressourcer, dvs. indflydelse via alliancer og netværk.

## Tidsressourcer

Tidsressourcer i forbindelse med borgerdeltagelse drejer sig om tid på flere måder: dels er der selve kalendertiden, hvor aktiv borgerdeltagelse kræver, at der er et vist minimum antal måneder til rådighed i startfasen, dels skal den enkelte borger have tid til at deltage, dvs. plads i sin daglige tilværelse til at kunne engagere sig i aktiviteterne, og endelig er der forskel på, hvordan de forskellige aktører ser på tiden, for eksempel afhængigt af om man er borger eller kommunal embedsmand.

Ifølge By- og Boligministeriets oprindelige plan skulle kvarterløftene, der jo blev udbudt til kommunerne i forsommeren 1996, have overstået startfasen inden udgangen af 1997 og således fra 1998 være i gang med at udføre de forskellige projektaktiviteter mv. En væsentlig erfaring fra kvarterløftenes start er, at borgerdeltagelse tager lang tid, også længere tid end forudsat. Startfasen og planlægningen må nødvendigvis strække sig over adskillige måneder, for at det rent praktisk skal kunne lade sig gøre:

- at mobilisere borgerne,
- involvere borgere i arbejdsgrupper,
- give arbejdsgrupper tid til at udvikle deres idéer,
- opnå konsensus om prioritering mellem arbejdsgruppernes idéer og forslag,
- indhente tekniske og økonomiske vurderinger fra kommunale embedsmænd mv.

Vælger man at indbygge en borgerdeltagelse i et projekt eller et program, skal der altså sættes mange kalendermåneder af alene til idé- og planlægningsfasen for at sikre, at borgerne har en faktisk mulighed for at være med. I kvarterløftene tog det fra de første borgermøder til arbejdet med kvarterplan var færdigt mellem seks og otte måneder. Flere oplevede, at der var tale om et stort tidspres de sidste uger inden deadline for aflevering af kvarterplan.

Et andet aspekt af emnet tid er, at de aktive borgere lægger megen tid i aktiviteterne. Dels er der selve tilstedeværelsen ved møder. I første omgang er der typisk borgermøder. Hvis man derefter går aktivt ind i arbejdet, i for eksempel en arbejdsgruppe, kommer der en række møder i gruppen. I visse delfaser har arbejdsgrupper flere steder haft ugentligt møder. Dertil kommer møder uden for gruppen, for eksempel stormøder med repræsentanter for andre grupper, møder med kommunale embedsmænd eller andre samarbejdspartnere. Endelig går der tid med at deltage i ekskursioner og besøg ved andre lignende projekter for at samle inspiration eller deltage i seminarer og konferencer.

Dels skal der bruges tid til at læse oplæg, dokumenter mv. lige som nogen borgere måske også vælger at skrive med på oplæg, planer og lignende. Ønsker man som borger at sikre sig maksimal indflydelse, er tilstedeværelse ved møder en vigtig og nødvendig forudsætning, men der skal også bruges tid mellem møderne.

Det er oplagt, at rutine i at læse større tekstmængder, at gå til møder mv., som nævnt, er vigtigt. Men tiden til at deltage i kvarterløftaktiviteter er helt afgørende for, at man overhovedet kan være en deltagende borger. For mange borgere skal tiden tages af fritiden og dermed fra familien eller andre fritidsaktiviteter. Et særligt problem er, at møder med for eksempel forvaltningens embedsmænd oftest skal holdes inden for normal arbejdstid. Det er langt fra alle, der har mulighed for det.

Det er derfor ikke forventeligt, at *"beboernes interesse erfaringsmæssigt falder i de meget lange forløb"* ([www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk)), for det er en stor investering af tid og energi, der kræves, hvis man som borger skal deltage aktivt i borgermøder, arbejdsgrupper mv. Efter den første mobilisering og idéfasens inspiration, engagement og begejstring, bliver det derfor en udfordring at fastholde de deltagendes engagement i den videre proces. Mens startfasen er præget af nyhedens interesse og entusiasme, vil der uundgåeligt følge en dagligdag for kvarterløftet, hvor en del af de aktive borgere falder fra eller tager en pause. En del af de interviewede borgere gav udtryk for frustration over, at den videre proces virkede uigennemskuelig. Virkeliggørelsen af kvarterplanernes projekter forudsætter, at der findes finansiering, at kommunens teknikere finder gennemførlige løsninger, og at kommunens politikere godkender gennemførelsen. Nogle af de interviewede borgere havde ikke rigtigt noget indtryk af, hvad og hvem der ville komme til at afgøre deres projekters videre skæbne.

Omvendt vil der, efterhånden som de forskellige projekter i kvarterløftet begynder at blive virkeliggjort, ofte komme nye aktive borgere til, som ikke før har været med. Her er en af udfordringerne, at de 'gamle' aktivister skal give de nye aktive tid til at lære kvarterløftet at kende.

Et sidste emne vedrørende tid er, at de forskellige aktører i kvarterløftet opererer ud fra ganske forskellige tidsopfattelser. Selve kvarterløftet er afgrænset ikke bare geografisk, men også i tid. Inden for det tidsrum skal kvarterløftet opstå, resultere i en lang række fysiske, økonomiske og sociale forandringer, og igen forsvinde som formel institution, men jo gerne videreført i andre lokale netværk og institutioner. Kvarterløftet rammer i en afgrænset periode ned i de øvrige aktørers liv og kan være svært at synkronisere med borgernes dagligliv og kommunens sædvanlige praksis.

Borgerne og virksomhederne i kvarteret har på samme tid en lang og en kort tidshorisont. Borgere der bor fast i kvarteret over mange år har et langt perspektiv på kvarterets udvikling. De kender den historiske udvikling, ved hvordan forholdene var bedre eller værre tidligere, og har løbende fulgt kvarterets forandring. Andre borgere er nytillflyttede eller på vej til at fraflytte og har dermed andre tidsperspektiver på kvarterets udvikling. Mange borgernes tidshorisont er måske på én måde lang, men også kort i den forstand, at de gerne ser forbedringer gennemført hurtigst muligt. Mange steder synes de, at deres kvarter har været overset længe og derfor har fortjent kvarterløftet, og så skal der ske noget i en fart. Statens Sekretariat for Kvarterløft oprettede en særlig pulje til "små, synlige succeser", hvor der kan gives støtte til hurtige småprojekter, så borgene kan se, at kvarterløftet gør en forskel. Et godt eksempel, der vist i øvrigt stort set var gratis for kommunen, var at der lynhurtigt blev lavet en lidt afsides beliggende bålplads til de unge i Tøjhushavekvarteret. De unge havde tidligere lavet bål på forskellige tomter i kvarteret og skabt utryghed blandt de øvrige beboere. Med bålpladsen blev beboernes utryghed fjernet med et snuptag, og samtidig fik de unge et mødested.

I kommunen er der andre opfattelser af tid. Politikernes valgperiode er fire år, og deres aktiviteter og initiativer følger valgperioden og en bestemt årlig cyklus. I forvaltningen er der igen både en 'lang tid' og en 'kort tid'. Forvaltningens daglige virke, rutiner, planlægning og ikke mindst budgetter udgør den lange tidslinie, hvor der sjældent sker større ændringer. Her må nye ønsker og behov fra et kvarterløft i byen indgå i en samlet prioritering sammen med alle de andre løbende arbejdsopgaver i alle byens øvrige kvarterer. Samtidig kan dele af forvaltningen være sat til at arbejde med bestemte, korte tidsafgrænsede opgaver, som kvarterløft eller andre måske endnu kortere opgaver. På den ene side er mange forvaltninger derfor blevet mere projektorienterede og fleksible. På den anden side er der større konkurrence mellem de mange projekter om forvaltningens knappe ressourcer. Det er dog ofte et grundvilkår, at det kan generelt være vanskeligt for forvaltningen og politikerne at agere så hurtigt, som borgerne i et kvarterløft kunne ønske.

Der findes næppe en metode til at synkronisere de forskellige tidsperspektiver, og måske er det heller ikke ønskeligt. Men de interviewede borgere gav i al fald klart udtryk for, at for eksempel politikernes og forvaltningens lange sagsbehandlingstider var kommet bag på dem. Det ville derfor være et positivt resultat af kvarterløft, hvis borgerne får mere viden om de øvrige aktørers tidsperspektiv og dermed øget forståelse for de faktiske muligheder for at gennemføre forandringer i kvarteret.

# Summary

## By og Byg Documentation 008: Citizen participation in area-based urban regeneration initiatives

This report analyses citizen participation during the first phase of urban regeneration. The objective of this phase was to involve citizens, to collect information about the needs and preferences of the community, to formulate plans and to take the initial steps concerning financing and detailed design.

### **The nature and extent of citizen participation.**

A large number of citizens, typically between 100 and 300, participated in the preliminary meeting on urban regeneration initiatives. Probably a smaller number participated in working groups and other groups, but they participated actively and often very frequently over prolonged periods of time that would last up to six months. A limited number of citizens participated in steering groups and similar groups either as representatives of working groups or local associations or directly appointed by local politicians. Experiences gained during the later stages of the urban regeneration initiatives showed that the number of participants in all events including market days, festivals etc. could reach a number that corresponds to every fifth resident participating in some event in the course of one year. In small communities the number was even larger.

Often the interviewed citizens expressed having great expectations to the urban regeneration initiatives. These featured that the local authorities were expected to supply a long-neglected community with deserved resources or that the community's own preferences would finally be heard.

### **Organisation and citizens' interests**

The organisational models for urban regeneration are often quite complex with many levels and interests involved. In relation to citizen participation it was indicated during the interviews that it was important that specific and tangible manifestations of the initiatives take place shortly. It was also mentioned, both as an advantage and as a disadvantage that the organisation is dynamic in the sense that it could be changed. This was a disadvantage because it could lead to tensions that could last for some time and depletes the participants' energy, but it could also be perceived as an advantage that the organisation develops and adjusts continuously to citizen participation.

Tensions are often part of progressing projects. The tensions were caused either by disagreements between citizen groups or between citizens and the local authorities. When established networks exist in a community, it seems to be essential at the start of an urban regeneration initiative to strike a balance in order that new activities can enter and grow. At the same time it is important that the position and knowledge of the old network should be used and respected. In some cases disagreements between groups of citizens can be interpreted as conflicting concepts of democracy. Some established networks will see themselves as selected representatives with a broad platform in the community, while other voluntary groups of citizens are motivated by a 'supermarket democracy' concept.

In cases where large or small tensions have existed in the co-operation between the local authorities and the citizen groups in the community, these were caused primarily by disagreement on contents, that is to say different

concepts of how to use the allocated urban regeneration resources. It could be important to realise that some citizens, like a number of the interviewees, are generally sceptical towards the local authorities regardless of the local authorities' expressed intentions. At the preparation for urban regeneration initiatives it is therefore a challenge to meet such sceptical attitudes with an open mind and give high-quality information.

The interviewed citizens saw the role of professionals in the local authorities' urban generation secretariat as positive and decisive. The citizens were confident that the staff served community interests and appreciated the support, initiative and technical expertise of the secretariat. The interviewees emphasised as a positive aspect that the urban regeneration secretariats are physically located in the neighbourhoods.

### **Resources for citizen participation**

Citizen participation presupposes that citizens possess different kinds of resources: relational resources, knowledge resources, and time resources. Relational resources, i.e. networking capabilities which enable them to act in the specific type of activities included in urban regeneration initiatives. Some citizens will often have acquired networking capabilities through activities in voluntary associations, political activities or other similar activities. The interviewees represent citizens with many networking capabilities and citizens with few or none. The former are experienced and familiar actors in the organisational contexts of urban regeneration. It could be difficult – or irrelevant – for the latter to participate in urban regeneration activities because they are not motivated by the influence game but frequently by a wish for some specific and often very tangible improvements. The lack of knowledge will easily cause persons without networking capabilities to be excluded from joining cooperation and negotiation efforts with many interested parties and the local authorities. On the other hand positive learning processes also exist where citizen precisely by participating in urban regeneration initiatives will develop their capabilities for joining a cooperation effort with relations to different parties.

Important knowledge resources are local knowledge about community issues, professional knowledge and knowledge about the urban regeneration initiatives themselves. Knowledge about the urban regeneration initiative should be communicated by the local authority staff to the citizens. Most local authorities have made great efforts to inform all citizens. The interviewees indicated that there was a specific information need of active, participating citizens interested in continuously following the decision-making processes and the procedures of local authorities. Professional knowledge based on education or business experience is important for the participation of some citizens, because they see participation in the urban regeneration initiatives as an opportunity to contribute with their knowledge. Professional knowledge could work as a mechanism for enlisting participants and moreover contribute to strengthen arguments in negotiations with e.g. local authorities.

Finally, time is an essential resource. The interviewees stated that active citizen participation could be very time consuming, as was the case for many working groups that prepared the district neighbourhood plans. It should therefore be expected that citizen participation fluctuates, because it is difficult to maintain a high level of participation over a prolonged period of time. Moreover it is important to realize that different actors participate in urban regeneration initiatives from rather different time perspectives. The citizens can have a long time perspective as a result of having lived in the neighbourhood for years and they can also have a short time perspective, because they are impatient for improvements. Other actors such as urban regeneration staff or local civil servants and politicians operate on other time horizons.

# Litteratur

Agger, A., Skifter Andersen, H., Engberg, L. A., & Norvig Larsen, J. (2000). *Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen* (SBI-meddelelse 126). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Atkinson, R. (1999). Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration. *Urban Studies*, 36(1), 59-72.

Atkinson, R., & Cope, S. (1997). Community participation and urban regeneration in Britain. In P. Hoggett (Ed.), *Contested communities: Experiences, struggles, policies*. Bristol: Policy Press.

Boligministeriet. (1997). *Baggrundsmateriale til Boligministerens startkonference om kvarterløft 17. juni 1997: Byudvalget og kvarterløft*. København.

Burns, D., Hambleton, R., & Hoggett, P. (1994). *The politics of decentralisation: Revitalising local democracy*. London: Macmillan.

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

Edwards, C. (2001). Inclusion in regeneration: A place for disabled people? *Urban Studies*, 38(2), 267-286.

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

Hansen, K. E. (1988). *Beboerindflydelse på byfornyelsen* (SBI-byplanlægning 55). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Healey, P., De Magalhães, C., Madanipour, A., & Pendlebury, J. (1999). *Urban governance, institutional capacity and regenerating city centres* (End-of-Grant Report). Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, School of Architecture, Planning and Landscape.

Jensen, L., Kirkegaard, O., & Pedersen, D. O. (1999). *Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor: Idealer og praksis* (SBI-rapport 322). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Roslyng, T., & Stricker Andersen, A. (1999). *Kvarterløft - bypolitik - en tung opgave?* Aalborg: Aalborg Universitet. Lokaliseret 20010515 på: [www.kvarterloeft.dk/publikationer/rapporter/rapp\\_4.htm](http://www.kvarterloeft.dk/publikationer/rapporter/rapp_4.htm)

Statens Sekretariat for Kvarterløft. (2001). *Borgerdeltagelse i fokus*. København. Lokaliseret 20010226 på: [www.kvarterloeft.dk/hvad\\_kvarterloft/borgerdeltagelse/main.htm](http://www.kvarterloeft.dk/hvad_kvarterloft/borgerdeltagelse/main.htm)

Rapporten handler om borgerdeltagelse i den første fase af de syv første kvarterløft. Det vil sige det første ca. halvandet år, hvor kvarterløftorganisationen skulle på plads, borgerne skulle mobiliseres og deres idéer og ønsker bringes frem og omsættes til kvarterplaner. Datagrundlaget for analysen er først og fremmest interview med borgere i kvarterløftområderne i Aalborg Øst, Tøjhushaven i Randers, Sydvestkvarteret i Kolding, Avedøre Stationsby og i København i Kongens Enghave, Holmbladsgade og Femkanten samt med ansatte i kommunernes kvarterløftsekretariater.

1. udgave, 2001

ISBN 87-563-1084-6

ISSN 1600-8022