

# Ambivalensen mellem deltagelse og implementering

- et casestudie af de institutionelle rammer for borgerdeltagelse i kvarterløftet i Kongens Enghave



(Kilde: [http://www.gocolumbiamo.com/Arts/Public\\_Art/Inventory/citizens.htm](http://www.gocolumbiamo.com/Arts/Public_Art/Inventory/citizens.htm))

Integreret speciale i geografi og socialvidenskab  
Maj 2007

Udarbejdet af Jesper Minor Hansen og Brian Hansen  
Vejledt af John Pløger og Torben Bech Dyrberg

Roskilde Universitetscenter



## **Abstract**

This thesis examines the meeting between citizens and the institutional design. We examine this meeting in the context of an urban regeneration project in the neighbourhood of Kongens Enghave located in the southern part of Copenhagen which qualifies as a strategic case study.

We are interested in the conditions under which the civic participation takes place in terms of institutional design and conditions of cooperation and dialogue between citizens and system. In other words this thesis examines the conditions of participatory governance, which furthermore indicates that the case operates in the schism between government and governance. We base this investigation of the meeting between citizens and system, and the cooperation and dialogue between the two, on Patsy Healeys theory on collaborative planning. This theory emphasizes the importance of the adequate institutional design in order to buttress civic participation.

The process is characterized by an ambiguity which is expressed in shifts during the process. This ambiguity leaves citizens as well as planners disorientated, and this fact has a huge impact on the meeting between citizens and system.

We conclude that the shifts occur and the problems surface when the meeting between the citizens and the institutional design involves the entire administrative system within the municipality. The meeting and cooperation with the system evolves into a clash in which the role of the citizens decreases, and this results in a feeling of frustration among the participating citizens. The clashes, the shifts and the problems often set in as the urban regeneration project reaches the phase of implementation of the projects agreed upon during the process. The urban regeneration project works within a time limit, and this time pressure legitimates the government of the process because results have to be achieved or else funds will disappear. All in all the meeting with the system leads to a decrease in the participation.

In order to enhance the cooperation and dialogue between citizens and system, it is important that the citizens are facilitated, which in fact takes place in the opening

phase of the urban regeneration project in Kongens Enghave. Moreover it is imperative that the citizens actually do have a decision-making authority and that the processes are continuous.

## Forord

Vi finder det vigtigt at understrege, at vores undersøgelse mønter sig på borgernes oplevelse af de institutionelle rammer, hvilket betyder, at undersøgelsens kritik møntes på de institutionelle rammer, og ikke de navngivne repræsentanter for disse.

Undersøgelsens formål er ikke at pege fingre af de involverede embedsmænd, planlæggere og konsulenter, men at rette en kritik af de rammer borgerne mødes af, og som de nævnte således arbejder under.

Vi vil gerne rette en tak til vores interviewpersoner for deres tid, samarbejde og udlån af relevant materiale.

Billedet på forsiden er en skulptur af Joseph Falsetti ved navn *Citizens*.

<b>Kapitel 1 - Problemfelt .....</b>	<b>7</b>
1.1 Indledning .....	7
1.2 Hvorfor Borgerdeltagelse? .....	9
1.3 Netværksstyring .....	11
1.4 Kvarterløftet og bypolitik .....	15
1.5 Casen.....	17
1.6 Kapitel inddeling.....	20
<b>Kapitel 2 – Teori.....</b>	<b>22</b>
2.1 Nyinstitutionalisme .....	24
2.1.1 Institutioners betydning .....	25
2.2 Styring, deltagelse og magt.....	26
2.3 Kollaborativ planlægning.....	28
2.4 Hård infrastruktur.....	30
2.4.1 Handlerum .....	31
2.4.2 Rettigheder og pligter i planlægningen .....	32
2.4.3 Udfordring af systemet.....	33
2.4.4 Skala.....	35
2.4.5 Planlæggerroller.....	37
2.4.6 Arena.....	38
2.4.7 Konflikthåndtering .....	39
2.5 Blød infrastruktur .....	40
2.5.1 Magt i kollaborativ planlægning .....	41
2.6 Opsamling på teori .....	42
<b>Kapitel 3 – Metodologiske overvejelser .....</b>	<b>45</b>
3.1 Afsæt i socialkonstruktivisme og social praksis .....	45
3.2 Afgrænsning.....	48
3.3 Case.....	48
3.3.1 Kontekstafhængighed i studiet af mennesker og samfund .....	48
3.3.2 Generaliserbarhed .....	49
3.3.3 Hvordan undersøger vi casen? .....	50
3.4 Valg af teori .....	52
3.5 Interviews.....	53
3.5.1 Respondenter.....	53
3.5.2 Interviewspørgsmål.....	55
3.5.3 Transskribering .....	56
3.6 Dokumenter.....	57
3.7 Validitet.....	58
<b>Kapitel 4 - Organisering af kvarterløftet.....</b>	<b>60</b>
4.1 Skift i organisering.....	61
4.1.1 Den procesorienterede opstartsfasen .....	62
4.1.2 Systemets indtræden i implementeringsfasen.....	66
4.2 Borgernes beslutningskompetence.....	71
4.2.1 Legitimitet .....	74
4.3 Skalaforvirring .....	76
4.3.1 Skalaproblematikken i kvarterløftet .....	76
4.3.2 Konsekvenser af skalaforvirring .....	80
4.4 Opsamling .....	84
<b>Kapitel 5 – Ressourceproblematikker for deltagelsen.....</b>	<b>86</b>
5.1 Information .....	86

5.1.1 Information i de indledende faser .....	86
5.1.2 Manglende information.....	87
5.2 Tid.....	91
5.3 Opsamling .....	94
<b>Kapitel 6 – Samarbejdsrelationer.....</b>	<b>95</b>
6.1 Borgerne og kvarterløftssekretariatet.....	95
6.1.1 Kvarterløftssekretariatet som faciliterende .....	96
6.1.2 Kvarterløftssekretariatets forvirring om egen rolle.....	97
6.2 Borgerne og bydelsrådet .....	103
6.2.1 Facilitering .....	104
6.2.2 Legitimitet .....	105
6.3 Borgerne og Vej & Park .....	108
6.3.1 Manglende samarbejdsvilje i Vej & Park.....	109
6.3.2 Problemer med Vej & Parks Organisering .....	114
6.3.3 Vej & Park er blevet bedre .....	117
6.4 Mødet med det administrative system som politisk.....	119
6.5 Opsamling .....	121
<b>Kapitel 7 – Konklusion .....</b>	<b>124</b>
<b>Kapitel 8 – Perspektivering.....</b>	<b>129</b>
<b>BILAG 1.....</b>	<b>132</b>
<b>BILAG 2.....</b>	<b>133</b>
<b>BILAG 3.....</b>	<b>134</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>135</b>

# Kapitel 1 - Problemfelt

## 1.1 Indledning

Dette projekt handler overordnet om borgerdeltagelse i offentlig planlægning ved netværksstyring. Vi er interesseret i at undersøge relationen mellem system og borgere, samt hvorledes denne relation går i spænd i processer, der er karakteriseret ved netværksstyring. Det er de deltagende borgeres oplevelser af de institutionelle rammer i kvarterløftet, i form af samarbejdet og dialogen med kvarterløftet og kommunen, vi er interesseret i. I forlængelse heraf rejser vi en diskussion af skismaet mellem styring og deltagelse.

For at undersøge dette, bruger vi kvarterløftet i Kongens Enghave som case, hvor vi koncentrerer os om gruppen(erne)<sup>1</sup> og processen organiseret omkring den trafikale situation. Fokus vil være på borgernes<sup>2</sup> oplevelser af de institutionelle rammer for borgerdeltagelse ved kvarterløftet. Disse oplevelser suppleres endvidere med planlæggernes perspektiv. Dette skal lede til erfaringer med problemer i forhold til deltagelse, dialog og samarbejde i netværksprocesser, hvor der arbejdes med borgerdeltagelse.

Vores motivation for at undersøge de institutionelle rammer udspringer af, at der synes at være et paradoks i borgerdeltagelsen ved kvarterløftet i Kongens Enghave. På den ene side er der et ønske om at få så mange deltagere som muligt inddraget og engageret i processen (Agger 2005: 139), hvor der samtidig stilles krav om samarbejde og dialog med systemet (Byudvalget 1996: 1; Sehested 2003A: 17; Munk 2006: 6, 8). På den anden side er borgerdeltagelsen kendetegnet ved et relativt stort frafald, og mange borgere påpeger en utilfredshed med deltagelsen, som især kommer til udtryk i mødet med systemet, hvor borgerne oplever modstand fra systemets side, hvilket John Andersen og Trine Nordgaard Fotel (2003) benævner 'skuffelsens politik'. Paradokset udspringer sig dermed i skismaet mellem deltagelse og styring.

---

<sup>1</sup> Til at begynde med var der to trafikgrupper; en med fokus på den overordnede trafik og en med fokus på den interne trafik i Kongens Enghave. Disse grupper blev siden hen til en gruppe.

<sup>2</sup> Det betyder, at borgerne i vores undersøgelse refererer til de borgere, der deltager i kvarterløftet, og ikke borgerne i Kongens Enghave generelt.



Gennem vores læsning af Andersen og Fotels forskning af Kongens Enghave (Andersen et al. 2003; Andersen & Beck 2003; Andersen & Fotel 2003; Fotel & Andersen 2003; Fotel 2002) stødte vi på en frustration fra de deltagende borgeres side. Borgerne ønskede at deltage, men udviste i flere tilfælde frustration over den administrative del ved projektet. Andersen og Fotel så således tvivl om, hvorvidt systemet er gearret til at kapere borgerdeltagende processer som eksempelvis kvarterløftet. Endvidere konkluderer Annika Agger blandt andet, at borgere, der ikke har en positiv oplevelse af mødet med systemet eller hierarkiet, ofte stopper, før kvarterløftet er nået til ende, og at der ofte opstår en afmatning i deltagelsen efter et års tid (Agger 2005: 234-235). I Kongens Enghave dukker ca. 300 borgere op til de indledende møder i 1997. Til mødet i begyndelsen af 1998, hvor de forskellige arbejdsgrupper nedsættes, møder ca. 100 borgere op<sup>3</sup> (Leonardsen 2006: 3). På dette møde dannes de trafikgrupper, som mange borgere deltager i. Netværket omkring trafikken er her i midten af 2007, hvor kvarterløftet har været slut siden 2003, reduceret til fire personer.

Dette har givet os anledning til en undren. Når planlæggere og politikere med initieringen af et kvarterløft vælger at indgå i en dialog og samarbejde med borgere, hvor er det så, det går galt? Hvorfor falder folk fra? Dette er undersøgt før, ofte ud fra de deltagende borgeres ressourcer, men vi leder efter forklaringer i borgernes møde med systemet. Hvad er det for en slags borgerdeltagelse, der praktiseres i kvarterløftet? Hvorledes er systemets evne til at arbejde med borgerdeltagelse? Hvad sker der med borgerdeltagelsen, når borgerne møder systemet? Dette er nogle af de spørgsmål, som vi rejser i rapporten, hvilket bevirker, det er en erfaringsdannelse, vi er interesseret i.

Det er borgernes oplevelse af samarbejdet og dialogen med kvarterløftet og kommunen, vi er interesseret i, og dermed oplevelserne af de institutionelle rammer. Dette har ledt til følgende analytiske diskussioner om de institutionelle rammer:

*Organiseringen af kvarterløftet, Tilgængelige ressourcer for deltagelsen og Samarbejdsrelationer.*

---

<sup>3</sup> Tallene som Leonardsen fremhæver, bygger på optællinger mellem flere borgermøder, hvorfor tallene ikke tager højde for gengangere.

Ovenstående diskussioner danner et samlet billede af oplevelserne af de institutionelle rammer i kvarterløftsprocessen, hvor forholdet mellem styring og deltagelse vil have en central vægtning.

Til at undersøge dette, opstiller vi en teoretisk værktøjskasse, som skal bidrage til et analytisk perspektiv, hvor vi bruger teorien til at understøtte borgernes pointer og oplevelser. Vi vil gøre brug af Patsy Healey (1997) og hendes teori om kollaborativ planlægning. Teorien er anvendelig, fordi den beskæftiger sig med institutionelle rammer, som har til formål at skabe engagerende, inkluderende og demokratiserende processer. Teorien har i form af det engagerende og inkluderende perspektiv, visse ligheder med kvarterløftet, men samtidig retter den et mere normativt perspektiv på planlægningen (Agger 2005: 8).

Den kollaborative planlægning har afsæt i nyinstitutionel teori, hvor institutionelle rammer skal ses som værende fremmede eller hæmmende for borgerdeltagelsen. Vi tager, ligesom Healey (1997), afsæt i den nyinstitutionelle tilgang til at analysere de institutionelle rammer for borgerdeltagelsen. Dette udgangspunkt vil endvidere blive suppleret med teori om styring og magt, hvor der tilsammen etableres en teoretisk værktøjskasse til at forstå de institutionelle rammer, og hvor skismaet mellem styring og deltagelse indgår som et centralt element.

Vi tager udgangspunkt i empirien og bruger teorien som redskab, i og med, at den bibringer nogle givtige begreber til undersøgelse af og erfaringsdannelse med de institutionelle rammer i forhold til problematikker omkring dialog og samarbejde med systemet.

Ud fra ovenstående formulerer vi en foreløbig problemstilling: *Giver netværksstyring institutionelle rammer for engagerende og inkluderende processer?*

Denne problemstilling vil vi forsøge at nærme os i det følgende.

## **1.2 Hvorfor Borgerdeltagelse?**

Inden for de sidste 10 – 15 år er der sket en udvikling imod i højere grad at involvere borgere i offentlig planlægning og problemløsninger. Der er dannet flere rammer for,

at borgere, i højere grad end tidligere, kan få indflydelse på egen hverdag. Borgerne kan via deltagelse i forskellige råd, organisationer, brugerbestyrelser og eksempelvis kvarterløftet, gøre brug af disse rammer og gøre deres indflydelse gældende (Sehested 2003A: 19; Bogason 1997: 62).

Der er flere begrundelser for at involvere borgere i en planlægningsproces, og begrundelserne kan variere mellem et bredt spændingsfelt. På den ene side kan borgerdeltagelsen begrundes ud fra et effektivitetsperspektiv, hvor det i høj grad handler om at skabe mere effektive løsninger og gennemførelse af projekter. Borgerdeltagelsen kan, via mobilisering af borgernes viden og interesser, sikre en kvalificering af beslutningerne. Kvalificeringen kan endvidere sikre en effektiv implementering, en større grad af målopfyldelse og forbedre det lokale ejerskab over projekterne. På den anden side kan borgerdeltagelsen begrundes ud fra et ønske om at forbedre det lokale demokrati (Larsen 2001: 11), hvor det drejer sig om opbyggelse af et deltagende lokalmiljø, eller med Healeys ord: institutionel kapacitet, som skal udgøre fundamentet i en deltagende, demokratisk lokalkultur.

I kvarterløftet begrundes borgerdeltagelse således:

”I kvarterløftet satses der på de lokale kræfter. Udgangspunktet er, at det er de lokale beboere selv, der har de bedste forudsætninger for at pege på de centrale problemer og løsningsmuligheder i området, og at inddragelse vil medføre bedre løsninger og oplevelsen af en større tilknytning til området.”

([www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk) i Larsen 2001: 11)

Borgerdeltagelsen i kvarterløftet handler i høj grad om at sikre løsninger på centrale problemstillinger i området, men i løsningen af dette, er der desuden et ønske om øget demokrati og medindflydelse via borgerdeltagelse. Borgerdeltagelsen defineres ikke ud fra et mål i sig selv, men ud fra et ønske om at sikre bedre løsninger på centrale, velfærdsmæssige problemstillinger (Larsen 2001: 11). Kvarterløftet kan betragtes som en netværkspræget styreform, hvor borgerdeltagelsen handler om en mobilisering af lokalbefolkningen ved løsningen af komplekse, kollektive problemer (Sehested 2003A: 22).

Borgerdeltagelsen ses inden for forskningslitteraturen som en del af en udvikling mod en mere netværkspræget styreform. Styreformen er der delte meninger om, men de mere positive fortolkninger påpeger, at styreformen er mere demokratisk, involverende og inkluderende (Agger 2005: 8).

Borgerdeltagelsen indeholder, ifølge nogle forskere, entydige demokratiske og planlægningsmæssige succes historier. Opbygning af institutionel kapacitet, sociale relationer, demokratisk kompetence og færdigheder, er nogle af de positive effekter, som tilføres de deltagende borgere ved kvarterløftet (Bang & Hoff 2002: 27-34; Hulgård & Bisballe 2003: 102, 121). Endvidere bidrager kvarterløftet til opbygning af horisontale og vertikale netværker i lokalområdet, samt en øget stedsidentitet (Fotel 2002: 140-143).

Der er en række positive konsekvenser ved kvarterløftet, men samtidig lader det til, at flere borgere falder fra i processen, hvorfor legitimiteten i beslutningerne og de inkluderende effekter begrænses. Vores projekt tager afsæt i denne problematik. Vores analyse går ikke på at undersøge legitimiteten eller effekterne ved borgerdeltagelsen. Vi fokuserer derimod på de institutionelle rammer for borgerdeltagelsen og søger erfaringer i forhold til samarbejdet og dialogen med systemet.

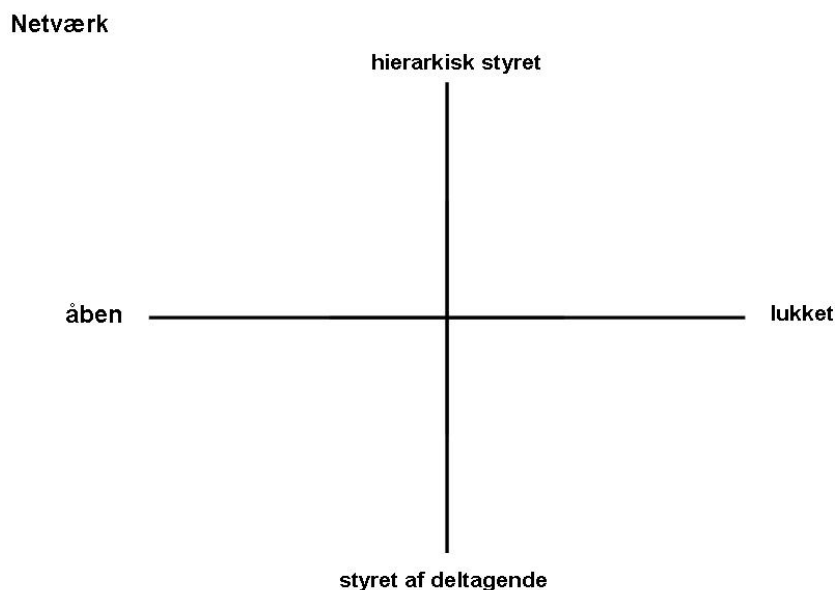
### **1.3 Netværksstyring**

Vi ser netværksstyring som værende en del af den kontekst, som vores case indgår i, og derfor er det centralt kort at gennemgå vores forståelse af netværksstyring. Netværksstyring er aktuelt i vores undersøgelse, da kvarterløft er et udtryk for, at i hvert fald en del af styringen formelt er decentraliseret, og beslutningerne i større grad træffes i netværk.

Netværksstyring skal ses i sammenhæng med de sen- og postmoderne tanker, som præger meget skrivning og forskning inden for det samfundsvidenskabelige felt. De sen- og postmoderne skrivelser fokuserer på fragmentering, differentiering og kompleksitet i samfundet. En meget hierarkisk og central styring korresponderer ikke med et sådant samfund. Det er ikke muligt centralt at have den totale viden,

information, ressourcer eller overblik til at imødekomme de komplekse problemstillinger, som fremkommer i det sen- og postmoderne samfund. Derfor fodrer det et opgør med en klassisk central og hierarkisk styret stat og frembringer behovet for en ny styringsmetode og –form, hvor viden inddrages fra forskellige parter i samfundet for at imødekomme fragmenteringen og differentieringen. Dette giver et multicentreret politisk styreform, hvor der samarbejdes på tværs af aktører i samfundet og byen. Det vil sige, at netværker får stor betydning i denne styring. Navnet netværksstyring henviser til, at styringen i samfundet i stigende grad foregår i selvorganiserende netværk på tværs af offentlige og private aktører (Sehested 2003A: 21-22). Her er det på sin plads at definere netværk. Vi holder os til en bred definition af netværk, som vi visualiserer nedenfor.

Figur 1.1



(Egen udarbejdelse. Inspireret af Sehested 2003A)

I vores forståelse er skismaet mellem styring og deltagelse medtænkt i kraft af x-aksen, som også kan siges at repræsentere graden af selvregulering og selvstyring (Agger 2005: 15) i netværkerne. I vores undersøgelse er det knyttet til borgernes handlerum, hvilket uddybes i kapitel 2. Med hierarkisk styret menes, at opgaverne og løsningerne, netværket arbejder med, i høj grad er bestemt af repræsentative system.

Derfor kan x-aksen også siges at illustrere spektret mellem top-down og bottom-up, hvilket i vores undersøgelse er forholdet mellem system og borger. Det er således x-aksens relation, der er i fokus i vores undersøgelse. Y-aksen er klassisk skelnen blandt netværk i forhold til, hvor åbne de er (Sehested 2003A: 23).

Der forekommer en bred enighed om, at der er en bevægelse fra government mod governance, altså fra traditionelt, centralt, hierarkisk styre mod en decentral netværksstyring. Det er dog ikke en entydig bevægelse. I angloamerikansk litteratur lægges meget vægt på bevægelsen fra government til governance, mens der i Kontinental-Europa tales og skrives om en blanding af government og governance, eller med andre ord mellem hierarki og netværk (Sehested 2003A: 10-11, 27). Det hævdes endvidere, at den offentlige sektor i Danmark spiller en større rolle i forhold til i andre europæiske lande, hvor der ikke hersker samme form for selvregulering og selvstyring i netværkerne. Derimod er netværksstyringen kendetegnet ved en større offentlig styring. Dette kommer eksempelvis til udtryk i form af partnerskaber og samarbejde mellem offentlige og private aktører (Agger 2005: 15). Dette finder vi interessant. Hvis der i Danmark er en højere grad af styring af netværkerne, hvilke konsekvenser har dette så for deltagelsen? Dette leder os igen frem til interessen i at undersøge de institutionelle rammer for deltagelsen ved kvarterløftet.

Nogle hævder, at der altid har været og altid vil være netværk i hierarkier og hierarki i netværker (Bang, Dyrberg & Hoff 2005: 15). Det er vi for så vidt enige i. Vi er også af den opfattelse, at hierarkisk styring altid har indbefattet en eller anden form for netværk, ligesom hierarkiet ligeledes fortsat influerer på netværksstyring. Dette leder til en forståelse af netværksstyring, hvor netværkene kan have forskellige grader af selvstyring og selvregulering, alt efter balancen mellem hierarki og netværk. Vi ser netværksstyring som en styreform, hvor offentlige og private aktører indgår i samarbejde og dialog i løsningen af samfundsmæssige problemer, men hvor rolle og ansvarsfordeling mellem parterne er uklar (Agger 2005: 13). Det vil altså sige, vi ikke har en entydig forståelse af borgernes handlerum i netværksstyring. Netværksstyring bevæger sig i skismaet mellem styring og deltagelse. Vi holder dog fast i nytten i og vigtigheden af at beskæftige sig med netværksstyring i forbindelse med et casestudie af et kvarterløft, hvilket vi vil argumentere for i det følgende.

Kvarterløftet er en del af den helhedsorienterede strategi, som det daværende By- og Boligministerium lancerede i 1999, hvor der skal arbejdes på tvær af sektorer. Denne helhedsorienterede tilgang fordrer et samarbejde på tværs af offentlige og private aktører, hvilket implicerer, at netværksstyring er en del af bypolitikken. Det vil sige, at netværksstyring knyttes til kvarterløftet (Sehested 2003A: 17,18, 20). Der nedsættes i kvarterløftet grupper af borgere, der skal arbejde med et givent emne. Disse netværk skal indgå i samarbejde med forvaltninger og til dels politikere. I kvarterløftet vil den førnævnte selvstyring og selvregulering være påvirket af hierarkiet, i og med, at det er et top-down initieret bottom-up projekt (Jensen 1998), men en præcis balance mellem hierarki og netværk, eller mellem styring og deltagelse, kan vi ikke komme med<sup>4</sup>.

Den traditionelle, hierarkiske tænkemåde i offentlige institutioner forsvinder ikke pludseligt, men disse institutioner er derimod præget af en inert, og den hierarkiske beslutningsgang har derfor fortsat betydning. Som Karina Sehested citerer Scharpf for, så agerer netværksstyringen i skyggen af hierarkiet (Sehested 2003A: 28). Dette illustrerer skismaet mellem deltagelse og styring, som vores undersøgelse bevæger sig inden for, og kan endvidere kobles til graden af selvstyring og selvregulering og dermed borgerens handlerum, som vi tidligere har været inde på. Dette aktualiserer vores interesse i de institutionelle rammer, som borgerdeltagelsen fungerer under i kvarterløftet i Kongens Enghave. I Karina Sehesteds bog *Bypolitik – mellem hierarki og netværk* nævnes flere eksempler på, at kommunale forvaltninger og embedsmænd slår på deres hierarkiske autoritet til at styre eller underminere netværksbeslutninger (2003: 29). Samspillet mellem hierarki og netværk har således stor betydning for, hvorledes netværksprocesserne forløber, og kan give anledning til stor frustration for netværksdeltagerne, når processen kortsletter. Det vil sige, der er konsekvenser for borgerne, når hierarki og netværk kommer på kollisionskurs, hvilket igen kan knyttes til skismaet mellem styring og deltagelse.

---

<sup>4</sup> En præcis placering af netværkenes selvstyring og selvregulering generelt i kvarterløftet er umulig, da afhænger af mange faktorer, som hvilket emne netværket beskæftiger sig med, og hvorledes dette stemmer overens med allerede eksisterende planer bare for at nævne nogle faktorer. Til sammenligning kan beslutningsnetværket omkring Ørestaden nævnes, som et eksempel på et netværk med stor selvstyring og selvregulering, der skulle holde sig inden for Øresundsregionstanken og globalisering, men ellers havde ret stor kompetence. Til gengæld er netværket meget lukket og elitært.

Kollaborativ planlægning har et direkte, deltagende perspektiv på demokratiet, og vægter derfor deltagelse højt. Dette skal dog stadig ske inden for det repræsentative system, hvorfor det er borgerdeltagelse i netværksstyring. Healey står for den hverdagsnære netværksstyring, hvilket vil sige en deltagelse nedefra, men inden for rammerne af netværksstyring.

Vi vil gerne undersøge de institutionelle rammer, som grupperne organiseret omkring trafik virker under i kvarterløftet i Kongens Enghave i et magtorienteret og kollaborativt perspektiv. Disse grupper anskuer vi i rapporten som netværker. Det vil sige, vi ønsker at undersøge styringen af netværkerne i form af de rammer, de indgår i. Det betyder, vi ser netværkene som et udtryk for den borgerdeltagende proces, men hvilke rammer skal de virke under, og hvordan indvirker disse på borgerdeltagelsen?

#### **1.4 Kvarterløftet og bypolitik**

Kvarterløftet blev introduceret i slutningen af 1990'erne under den daværende socialdemokratiske regering. Introduktionen kom ved nedsættelsen af byudvalget,<sup>5</sup> og som resultat af den forgangne diskussion i medierne og blandt politikere om problemerne i visse byområder. I diskussionen fremhæves en frygt for ghettoisering og social udstødelse af byområder. Diskussionen var også inspireret af europæiske landes erfaringer, blandt andet hollandske *Big City Programme* og de engelske *City Challenge* og *Single Regeneration Budget* (Larsen 2001: 5).

Kvarterløftet indgår i en dual bypolitik, som er modsætningsfyldt (Sehsted 2003: 13). På den ene side er der tale om eliteorienteret vækstpolitik, og på den anden side de velfærds- og demokratiudvidende politikker, hvoraf kvarterløftet er en del (Andersen et al. 2003: 36). Fælles for bypolitikken er, at politikken i højere grad end tidligere foregår i en netværksstyringsform.

Inden for den vækstorienterede bypolitik ses byen som rammen for en økonomisk udviklingsdynamo. Byer anses for at være lokomotiver, der skal igangsætte vækst og tiltrække investeringer. Beslutningsformen for at sikre disse målsætninger foregår i

---

<sup>5</sup> Sekretariat for kvarterløftene i staten, som stod for udbud, forhandlinger, udvælgelse af kvarterløftet, samt tilsyn med kvarterløft, var underlagt By- og Boligministeriet. Det er bydende nødvendigt ikke at forveksle dette med kvarterløftssekretariatet i Kongens Enghave, som er lokaliseret i selve området og består af kommunalt ansatte embedsmænd.



flere tilfælde i lukkede, elitære netværker mellem den politiske elite og toppen af byens erhvervsliv (Sehested 2003A: 16-17). I sådanne beslutningsprocesser betragtes netværket som stabilt og lukket, men ekskluderende for sine omgivelser.

Beslutningsnetværket omkring Ørestaden er et eksempel på et lukket elitært beslutningsnetværk mellem en politiske elite og toppen af byens erhvervsliv – en beslutningsform, som af Arne Gaardmand (1996) karakteriseres som en korporativ mahognibords-metode, og af John Andersen (2001) som neokorporatisme med lukkede beslutningsnetværk. Disse beslutningsnetværk er ofte karakteriseret ved en vertikal differentiering, hvor samarbejdet er på tværs af lokalt, regionalt, nationalt og internationalt niveau, og det orienteres hovedsageligt mod ”high politics” som udenrigs-, økonomisk-, erhvervs politik mv. (Sehested 2003A: 22).

Den anden del af bypolitikken, som kvarterløftet er en del af, retter sig mod velfærds- og demokratiudvidende politikker. Politikkerne koncentrerer sig om at forbedre dårligt stillede byområder med sociale og fysiske problemer for at afværge konsekvenserne af globaliseringen, vækstpolitikken, samt en fejlslået boligpolitik, som har ledt til segregering af boligområder (Fotel 2002: 70). I løsningen af disse problemer stilles krav til målsætninger og virkemidler, som vedrører bypolitikken organisering. Øget demokrati og medindflydelse gennem borgerdeltagelse indgår i bypolitikken som et særskilt indsatsområde. Netværksstyringen skal i forlængelse heraf forstås som et øget samarbejde mellem den private og offentlige sektor og på tværs af offentlige beslutningsniveauer (Sehested 2003A:18).

Kvarterløftet kan endvidere uddybes med byudvalgets kravspecifikation, *kvarterløft-model-projekter*, fra 1996. Her uddybes det, hvad det særlige ved kvarterløftet er:

- Kvarterløftet retter sig imod området, og ikke mod den enkelte borger eller ejendom.
- Det er helhedsorienteret, dvs. baseret på en koordineret og integreret indsats.
- Det er baseret på at inddrage de lokale kræfter i videst muligt omfang.
- 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).

Et særligt karaktertræk ved kvarterløftet er, at det i modsætning til tidligere planlægningsformer, forsøger at inddrage borgerne tidligt i processen (Agger 2005: 127). Projektet retter sig mod lokale udspil og lokal styring, som skal danne fundamentet i projektet og for samarbejdet med det offentlige (Mazanti 2002:105).

Kvarterløftet er sædvanligvis rettet mod, hvad der kaldes ”low politics”, hvilket indikerer, at det er lokalt orienteret. Det kan eksempelvis være skole, sundhed og social service. Kvarterløftet er endvidere et typisk udtryk for, hvad der benævnes horisontal differentiering, hvor politikere, administratorer, borgere, lokale virksomheder og organisationer samarbejder. Netværksformen betragtes som åben, hvor et bredt udsnit af borgere ønskes inddraget i løsningen af politiske opgaver. Vi ønsker at undersøge betydningen af de institutionelle rammer for, om de inddragede borgere forbliver i processen.

## **1.5 Casen**

Kvarterløftet i Kongens Enghave<sup>6</sup> startede i 1997 og blev afsluttet i 2003. Lige fra begyndelsen var der et overvældende fokus på trafik fra borgernes side. En del af begrundelsen herfor, er at bydelen har to af Københavns fire største indfaldsveje (jf. kort 1.1). Det drejer sig om Sydhavnsgade, hvor der passerer cirka 50.000 biler i døgnet, og P. Knudsens Gade, hvor der passerer cirka 35.000 biler i døgnet (se kort 4.1).

### Kort 1.1

Bydelen Kongens Enghave. Bydelsgrænsen for Kongens Enghave er markeret med en prikket linje.

---

<sup>6</sup> Kongens Enghave er med sine godt 15.000 indbyggere en modsætningsfyldt bydel i København. På den ene side karakteriseret ved at have mange grønne og rekreative områder. Samtidig er bydelen karakteriseret ved at have et aktivt lokalt miljø, i form af sociale foreninger og aktive boligforeninger. På den anden side beskrives bydelen ofte som værende ”belastet”, idet det påpeges, at den har en række relativt negative karaktertræk i forhold til den resterende del af København. Eksempelvis har bydelen den laveste gennemsnitlige indkomst pr. indbygger i København. Der er en relativ stor overvægt af personer uden en formel erhvervskompetence, en stor andel af personer uden for den erhvervsdygtige alder, relativt mange enlige forsørgere og en relativ høj flyttefrekvens (Fotel 2002: 9, 80- 84).



(Kilde: Fotel 2002: 9)

Den store trafikale belastning i bydelen kommer til at sætte sit præg på kvarterløftet. De trafikale problemstillinger er så stort, at der bliver dannet to trafikgrupper. En, som beskæftiger sig med den lokale trafik. Denne gruppe kommer siden hen til at arbejde med den "Grønne Nerve", som handler om trafikdæmpning og grøn beplantning af en udvalgt rute blandt de interne veje i kvarteret, hovedsageligt Borbjergvej og Mozartsvej. Den anden gruppe arbejder med den overordnede trafik, primært P. Knudsenegade, som udgør det største problem, fordi der er en tæt relation mellem kompakt bebyggelse og et stort trafikalt pres. Siden hen blev de to grupper til en.

Der er altså en stærk mobilisering omkring det trafikale, som derfor også indeholder et potentiale i forhold til den demokratiske vinkel, i forhold til inddragelse af lokale kræfter og lokal styring, og dermed burde kimen til en succesfuld, inklusiv proces også være til stede. Det til trods, så oplever de deltagende borgere, at det er svært at opnå indflydelse, og at de dannede netværk langsomt dør ud. Dette accentuerer vores undersøgelses fokus på de institutionelle rammer, hvilket leder os frem til vores problemformulering:

*Hvilken betydning har de institutionelle rammer, i form af samarbejde og dialog borgere og system imellem i et lokalt projekt, for borgerdeltagelse?*

Vi er interesseret i erfaringsdannelse inden for netværksstyringen i forhold til samarbejdet og dialogen med systemet. Vi fokuserer på borgernes, suppleret med planlæggernes, oplevelser af de institutionelle rammer for borgerdeltagelsen, hvor forholdet mellem styring og deltagelse aktualiseres.

Analysen vil bæres af empirien, hvor vi vil frembringe temaer, som kan vise noget om dialog- og samarbejdssituationen borgerne og systemet imellem, og hermed give erfaringer om offentlige processer med borgerdeltagelse. Til at styre analysen, vil vi tage afsæt i nyinstitutionel tilgang, hvor vi ser institutionerne som fremmede eller hæmmende for deltagelsen. Denne tilgang vil høj grad blive suppleret af en kollaborativ planlægningsforståelse præsenteret af Patsy Healey (1997), som ligeledes har udgangspunkt i nyinstitutionel teori og forsøger at opstille institutionelle rammer for engagerende og involverende processer. Til at supplere vores nyinstitutionelle tilgang og analyse af de institutionelle rammer, vil vi endvidere inddrage en repressiv og faciliterende magtforståelse. Den faciliterende magtforståelse kan, lidt firkantet sagt, knyttes til den kollaborative planlægning, hvor det i høj grad handler om at fremme og facilitere deltagelse, mens den repressive magtforståelse kan knyttes til systemet og government i form af rå styring. Tilsammen dannes en værkstøjkasse til analyse af borgernes oplevelser med de institutionelle rammer ved samarbejdet og dialogen med systemet i offentlige processer med netværksstyring.

Et helt centralt underspørgsmål er, *hvad er borgerdeltagelse i kvarterløftet?*,

eftersom vores undersøgelse om de institutionelle rammer orienteres mod, hvilke konsekvenser det har for borgerne. Dermed bliver spørgsmålet om, hvad borgerdeltagelse er i kvarterløftet, centralt.

Der er flere brudflader i mødet og samarbejdet mellem system og borger. Disse brudflader behandler vi i tre forskellige analyseafsnit; *Organisering af kvarterløftet*, *Ressourceproblematikker for deltagelsen* og *Samarbejdsrelationer*. Igen skal det understreges, at perspektivet gennem analysen er, hvilke konsekvenser det har for borgerne.

Dette er et integreret speciale i geografi og socialvidenskab, hvilket vi kort vil argumentere for. Begge fagligheder er tydelige i kvarterløftet, i og med, at det i udgangspunktet er et socialt projekt, som skal dæmme op for ghettoisering, hvilket vil sige, at det omhandler marginaliserede grupper og områder, og at det er et velfærdsprojekt. Dertil kommer, at kvarterløftet berører det forvaltningsmæssige apparat. Derfor sorterer undersøgelsesfeltet under den socialvidenskabelige faglighed. Kvarterløftet tager endvidere udgangspunkt i et afgrænset, fysisk område, hvilket betyder, at kvarterløftet ligeledes omhandler organisering af rumlige forhold og planlægning af et sted, hvorfor undersøgelsesfeltet også knyttes til en geografisk faglighed.

## **1.6 Kapitel inddeling**

### *Kapitel 2: Teori*

I dette kapitel vil vi nedfælde vores teoretiske værktøjskasse til at understøtte vores empiriske analyse af borgernes oplevelser med de institutionelle rammer.

### *Kapitel 3: Metodologiske overvejelser*

På baggrund af vores problemformulering vil vi i dette kapitel gennemgå vores metodologiske valg for projektet. Kapitlet vil indeholde en gennemgang af casestudiet som metode for projektet, samt en gennemgang af den empiriske data og teoretiske ramme, som projektet hviler på. Vi vil endvidere diskutere de fordele og ulemper, der er forbundet med vores metodiske valg og afgrænsninger.

#### *Kapitel 4: Analyse - Organisering af kvarterløftet*

I dette kapitel vil vi fokusere på de institutionelle rammer i forhold til organiseringen af deltagelsen. Vi retter fokus på organiseringens betydning for forholdet mellem styring og deltagelse. Kapitlet vil tage afsæt i borgernes oplevelser af de organisatoriske forhold i procesforløbet, herunder oplevelserne mellem opstartsfasen af kvarterløftet, samt dialogen med det kommunale system senere i processen. Desuden vil der være en diskussion af borgernes oplevelser af kompetencefordeling mellem borgere og system. Afslutningsvis vil der være en diskussion af skalaproblematikker i forhold til organiseringen af kvarterløftet.

#### *Kapitel 5: Analyse - Ressourceproblematikker for deltagelsen*

Kapitlet vil indeholde en diskussion af de institutionelle rammer i forhold til tid og information for deltagelsen. Vi tager udgangspunkt i borgernes oplevelser af problemer i forhold til manglende information og tid i processen, hvor vi i forlængelse heraf diskuterer forholdet mellem deltagelse og styring.

#### *Kapitel 6: Analyse - Samarbejdsrelationer*

I dette kapitel vil vi sætte fokus på borgernes oplevelser af relationen til kvarterløftssekretariatet, bydelsrådet, Vej & Park og et administrativt politisk system.

#### *Kapitel 7: Konklusion*

Kapitlet ridser specialets centrale problemstilling op og besvarer denne i forhold til vores analyse.

#### *Kapitel 8: Perspektivering*

Vi anlægger et agonistisk perspektiv på vores konklusion, og diskuterer dette i forhold til institutioner.

## Kapitel 2 – Teori

I dette kapitel vil vi sammensætte et teoretisk apparat, hvor vi introducerer styring og deltagelse i forhold til de institutionelle rammer. Vi tager afsæt i en nyinstitutionel forståelse, hvor institutioner både kan være fremmende og hæmmende for deltagelse, dertil inddrages skismaet mellem styring og deltagelse. Det teoretiske apparat udgør vores værktøjskasse, som bidrager til et analytisk perspektiv, hvor vi bruger teorien til at understøtte pointer fremkommet via den empiriske analyse. Det vil sige, at vi analytisk har udgangspunkt i empirien, hvor så teorien bruges til at underbygge analysen om dialogen og samarbejdet borgere og system imellem.

At vi arbejder med en teoretisk værktøjskasse betyder endvidere, at vi ikke gennemgår en teori fuldstændigt, men vi anvender relevante elementer fra forskellige teorier. Dog udgør kollaborativ planlægning fundamentet i vores teoriapparat, hvorfor vi først kort skitserer den kollaborative planlægning, hvor vi ligeledes argumenterer vi for nogle teoretiske fravalg. Herefter går vi i gang med den egentlige konstruktion af vores teoriapparat, hvor vi belyser skismaet mellem styring og deltagelse, der tegnes op med government og kollaborativ planlægning, som kædes sammen med et magtperspektiv og knyttes til netværksstyring. Som før nævnt er værktøjskassen hovedsageligt opbygget omkring kollaborativ planlægning ved Patsy Healey (1997), da vi vægter deltagelsesaspektet højt. Det vil sige, at vi hylder deltagelsen, hvilket gør det til en normativitet. Vi ønsker deltagelsen, hvorfor kollaborativ planlægning vægtes højt i teorikapitlet. Kollaborativ planlægning bygger på en nyinstitutionel forståelse, som vi også gør, og kollaborativ planlægning suppleres af andre relevante teoretiske elementer som empowerment og planlæggerroller.

Patsy Healey (1997: 199-204) er af den opfattelse, at planlægningssystemet i mange tilfælde ikke er i stand til at gøre planlægningen demokratisk og skabe processer, hvor folk med vidt forskellige forudsætninger kan deltage. Via et institutionelt design, der faciliterer konsensusøgende og inklusive praksisser, søger Healey at demokratisere disse processer, hvilket hun kalder kollaborativ planlægning. I og med at hun ønsker at skabe aktive borgere og en deltagende kultur, har kollaborativ planlægning karakter af at være et politiserende projekt. Hun lægger stor vægt på at skabe mulighederne for

en ligeværdig dialog, hvor der skal tages højde for de ulige magtforhold. Dialogen tillægges lige så stor betydning som de konkrete projekter, dialogen skal udmønte sig i (Agger 2005: 39). Dette stemmer meget fint overens med vores fokus.

### *Borgerdeltagelse i planlægning*

Der inddrages altså flere og flere i styringen af byen og samfundet hvilket, i 1990'erne, har givet anledning til en række diskussioner, om hvorledes planlægningen og styringen af samfundet demokratiseres. Diskussionerne indledes i høj grad af den tyske filosof Jürgen Habermas, der med sin teoretisering om kommunikativ handling og diskursetikken danner grundlaget for diskussionerne om kommunikativ planlægning<sup>7</sup>.

Efterfølgende har en række teoretikere og forskere fokuseret på forskellige aspekter ved den kommunikative planlægning. Hillier (2002B) fokuserer eksempelvis på ulighed i magtrelationerne og på interesse modsætninger i planprocessen. Heraf dannes nye diskussioner om håndtering af konflikt i planprocessen, og hvorledes der dannes rum for forskellige interesser i planlægningen. Denne diskussion deltager Pløger (2004) også i, hvor han, med stærk inspiration fra Chantal Mouffe, mener, at konflikten i planlægning håndteres antagonistisk, således denne bliver fjendsk og ekskluderende, hvor den burde håndteres agonistisk, således modparten i en konflikt ikke ses som en fjende, men en modspiller, som skal respekteres og accepteres. Andre planlægningsteoretikere, som Forrester, har fokuseret på, hvorledes sproget bruges i praksis og udbyttet af de kommunikative processer (Agger 2005: 31).

De ovenstående teoretikere har alle spændende tanker og idéer at byde på, som alle i et eller andet omfang omhandler en demokratisering af planlægningsprocessen, således flere kan deltage, blive hørt og forstået, hvilket i udstrakt grad flugter med vores fokus. Der er dog en afgørende forskel mellem de ovennævnte og Healey, og det er Healeys fokus på de institutionelle rammer. Dette er ikke et element, som de ovennævnte for alvor medtænker. De orienterer sig primært mod det, Healey kalder den 'bløde infrastruktur', mens at Healey vægter den 'hårde infrastruktur' lige så højt. Kort sagt refererer den hårde infrastruktur til de institutionelle rammer, mens at den

---

<sup>7</sup> Kommunikativ planlægning vil i det efterfølgende tage sit udgangspunkt i Habermas' forståelse af kommunikativ handling



bløde infrastruktur er det, der foregår i disse rammer, hvilket vil sige, den måde dialogen og samarbejdet foregår på. Den hårde infrastruktur er de rammer, dialogen finder sted i (Healey 1997: 286). I og med at vi beskæftiger os med mødet mellem de institutionelle rammer og borgerne, herunder rammerne for dialogen og samarbejdet, og at vi derigennem vil undersøge systemets evne til at arbejde med borgerdeltagelse, skiller Healey med sit fokus på netop de institutionelle rammer sig afgørende ud fra de andre. Healey skriver sig ind i nyinstitutionalisme, hvilket vi i det følgende vil gennemgå vores forståelse af, og endvidere beskrive den institutionelle tilgangs betydning for undersøgelsen.

## **2.1 Nyinstitutionalisme**

Institutioner spiller i dette projekt en central rolle, i og med at det udgør vores teoretiske ramme. Vi ser de institutionelle rammer som det handlerum og de rammer, der opstår ved nedsættelse af kvarterløftet. Rammer, ser vi, dermed som afgørende for, hvorledes samarbejdet og dialogen mellem system og borgere kommer til udtryk. Hermed også om rammerne er fremmede eller begrænsende for deltagelsen, hvilket gør de institutionelle rammer betydningsfulde i forhold til skismaet mellem styring og deltagelse.

Den nyinstitutionalisme, som både vi og den kollaborative planlægning abonnerer på, bygger på et relationelt forhold mellem aktør og struktur (Healey 1997: 35). Denne tanke hviler på Anthony Giddens' strukturationsteori, som er funderet på en struktur dualitet, hvor strukturer både betinger og skabes af aktørernes handlinger (Kaspersen 2000: 419). Dermed spiller både strukturer og aktører en rolle for udførte handlinger, hvilket bevirker, at strukturer ikke ses som determinerende, og aktører ikke anskues som fuldstændig frit handlende enkeltindivider.

Institutioner skal forstås som en social praksis, der skabes og gentages grundet tillærte handlinger og relativt stabile rammer for handling. Det er med andre ord regulerede praksisser og måder at tænke på, som tages for givet af aktørerne (Torfing 2005A: 45). Institutioner kan altså beskrives som: "De sedimenterede praksisformer i det sociale system, som de strukturelle egenskaber fastholder og udstrækker i tid og rum..." (Torfing 2005B: 175).

Perspektivet giver et særligt syn på institutioner, og dermed også på de institutionelle rammer. Spørgsmålet er så, hvorledes institutionerne kan relateres til kvarterløftet. Det er i denne forbindelse vigtigt at forstå at institutioner både kan relateres til kulturer og organisationer<sup>8</sup>, hermed til kulturelle og organisatoriske praksismønstre (Torfing 2005A: 46). Vores forståelse af institutioner skal relateres til den organisatoriske del af institutionsopfattelsen. Men Torfing mener, at organisationer, udover at have bestemte mål og midler, også er fulde af praksisser, der er præget af normer, procedurer og regler, som er betinget af interne og eksterne relationer, hvorfor de også kan betragtes som værende institutioner. Vi ser kvarterløftet som en praksisform med målsætninger og midler, som endvidere er betinget af regler, normer og procedurer for deltagelsen. Kvarterløftet kan siges at skabe et handlerum, som både kan være fremmende og hæmmende for dialog og samarbejde (Torfing 2005A: 45). Derigennem kommer en tæt kobling mellem institutionsbegrebet og undersøgelsen. Som vi har været inde på, indeholder de institutionelle rammer både en repressiv og en faciliterende magt, hvilket kommer til udtryk i forskellige praksisformer.

Institutioners reproduktion er betinget af, at de accepteres og respekteres, og der ikke stilles spørgsmålstejn ved dem. Når vi i denne undersøgelse skriver os ind en kontekst, der omhandler de institutionelle rammer, indgår vi i dette spændingsfelt. På den ene side er vi, som aktører, med til at reproducere, idet vi ikke retter en kritik af institutionens tilstedeværelse. Samtidig indgår vi en produktion og en forandring, idet vi stiller spørgsmålstejn ved de eksisterende rammer. På den måde indgår vi som aktive aktører i konstruktionen af institutioner.

### *2.1.1 Institutioners betydning*

Institutioner er vigtige for at hindre, at magtfulde eliter er dominerende, og de skal derfor medvirke til at ændre magtbalancen (Healey 1997: 200). Nogle vil argumentere, at institutioner er medvirkende til netop at bibeholde den ulige magtbalance, hvilket bestemt også kan være tilfældet. Institutioner medfører en vis kontinuitet, men det er samtidigt muligt at ændre institutioner. De er således ikke determineret til at understøtte eliter, der typisk vil være økonomisk stærke aktører, som i en dansk kontekst vil være forbundet med den vækstorienterede bypolitik (jf.

---

<sup>8</sup> Institutioner indgår i alle sociale relationer på alle strukturelle niveauer i samfundet.

kapitel 1). Som sagt læner Healey sig op ad Giddens og strukturationstanken, hvor struktur og agent betinges af og betinger hinanden. Altså kan institutioner ændres til at underbygge en inklusion af diversiteten. Argumentet, om, at institutioner understøtter det, der ønskes et opgør med, og derfor skal institutioner ikke medtænkes i løsningen, er således i strukturationstankens optik meningsløst. Det skal derimod lede til, at institutionerne skal ændres, eller at der skal dannes nye, men ikke til et opgør med institutioner som sådan. Institutioner skal således være medvirkende til sikre en inklusion af diversiteten i samfundet generelt, såvel som i planlægningsprocesser.

”...if participatory political culture is to develop, and reclaim the public realm, then the machinery of government must be surrounded by requirements which encourage inclusionary responsiveness to the diverse ways of living, ways of doing business and systems of meaning of the relevant political communities.”

(Healey 1997: 293)

Institutionelle rammer er altså vigtige for at nå det normative mål for Healey, og derfor har vi også valgt at tage meget udgangspunkt i kollaborativ planlægning. Vi er enige i Healeys normative udgangspunkt, og fokuset på de institutionelle rammer understreger vigtigheden i, at systemet er gearret til dialogen med borgerne. Det handler ikke kun om, at institutionerne forhindrer borgerdeltagelse, det drejer sig, ifølge Healey, om at skabe eller omdanne de institutionelle rammer, således dialogen og samarbejdet styrkes.

## **2.2 Styring, deltagelse og magt**

Vi vil her i forlængelse af nyinstitutionel teori tilføje en styringsforståelse, således vi påbegynder belysningen af skismaet mellem styring og deltagelse. Som vi har været inde på, danner netværksstyring en kontekst for undersøgelsen. Men dette er ikke den eneste diskussion, som florerer. Der er som før nævnt en tendens mod, at flere af styringsrationalerne i samfundet er gået hen og blevet mere netværkspræget. I den forbindelse diskuteres government, governance og governmentality, som udtryk for forskellige styringsrationaler. Government er et udtryk for en rå, hierarkisk styring, som udgør den traditionelle, rationelle styring, mens governance (netværksstyring) er en kompleks, fragmenteret styring (Sehested 2003A). Blandingen af disse to

styringsformer og bevægelsen mod mere netværksstyring, har vi dækket i kapitel 1. Governmentality kan knyttes til governance, og udgør en styring af selvstyring på afstand. Ordet er en blanding mellem government og rationality, således det er en styring af tænkemåder og rationaliteter, derved har det også relation til mentalitet, som ligeledes kan læses ind i ordet 'governmentality' (Dean 1994, 1999).

Governmentality indebærer følgende magtopfattelse:

”Magt berøver os ikke vores frihed, men forsøger tværtimod at mobilisere vores frihed, energi og handlingskapacitet og styre den i en bestemt bane, hvor vi kan optræde som ansvarlige individer.”

(Torfing 2005C: 191)

Dette minder meget om den facilitering, som Healey og kollaborativ planlægning repræsenterer, men det er vigtigt at notere sig, at styring af selvstyring (governmentality) foregår på afstand, og vi er interesseret i mødet, så derfor anvender vi ikke governmentality. Det er ikke interessant i vores undersøgelse, at borgerne på forhånd er styret i deres handlinger. Det spændende for os er, hvordan borgerne oplever mødet de institutionelle rammer, og dermed er vi ikke interesseret i at se borgerne udefra, men vi ønsker, at se oplevelsen fra borgernes perspektiv. Desuden anser vi Deans metodiske fremgangsmåde som kritisabel, idet den tager afsæt i systemets diskurser i hans styringsanalyse, hvor aktørernes egne forståelser og oplevelser oftest er fraværende. Metoden ender med andre ord ud i en strukturalistisk forståelse, hvor handlerummet for individer, selvrefleksion og handlen nærmest er fraværende. Vores institutions- og magtbegreb indeholder elementer af denne styringsforståelse. Dog vil vi ikke gøre videre brug af begrebet i analysen, men forholde os til relaterende magtforståelser og institutionel teori.

I et analyseperspektiv repræsenterer government den rå, hierarkiske styring, og kollaborativ planlægning repræsenterer muligheden for borgerdeltagelse indenfor netværksstyring. Dette betyder endvidere, at vi accepterer magtens tilstedeværelse i vores undersøgelsesfelt. Vi fokuserer på de institutionelle rammer, og de vil altid repræsentere en magt. De kan således henholdsvis mindske og udvide aktørernes handlerum, hvilket giver sammensat syn på magten som både repressiv og

faciliterende (Bang, Dyrberg & Hoff 2005: 24-25). Firkantet sagt kommer den repressive magt i vores undersøgelse til udtryk som rå, hierarkisk styring ved government, mens den faciliterende side af magten ses i kollaborativ planlægning. Som vi har været inde på i kapitel 1, agerer netværksstyring (governance) altid inden for hierarkiet (government), hvorfor ovennævnte opdeling mellem repressiv og faciliterende magt er mere nuanceret end som så. Således er det aldrig udelukkende en repressiv eller faciliterende magt, der kommer til udtryk, men balancen mellem dem veksler. De institutionelle rammer indeholder begge magtformer, og kan således være fremmede såvel som hæmmende for borgerdeltagelse. Det betyder, at vores syn på magten afhænger af borgernes oplevelse af mødet med de institutionelle rammer, altså hvorvidt de opleves som fremmede eller hæmmende.

Tabel 2.1

<b>Repressiv magt</b>	<b>Faciliterende magt</b>
- legitim og illegitim tvang	- at kunne gøre en forskel i forhold til en given sammenhæng
- altid en magt over andre	- at få andre til at gøre, hvad de ellers ikke ville eller kunne have gjort
- government	- kollaborativ planlægning

(egen udarbejdelse, med inspiration fra Bang, Dyrberg & Hoff (2005: 24-25))

Tabellen giver et overblik over magtformerne, men som nævnt kommer begge magtformer til udtryk, og det handler således om balancen og vægtningen imellem dem. Dette ses også i kvarterløftet i Kongens Enghave, hvor borgerne i mødet med de institutionelle rammer faciliteres såvel som tvinges til at opgive nogle idéer. Det vil sige, de institutionelle rammer indeholder begge magtformer.

### **2.3 Kollaborativ planlægning**

Kollaborativ planlægning ved Patsy Healey (1997) er en meget helstøbt teori, som indeholder mange elementer og forsøger at tage højde for mange faktorer. Vi vælger at fokusere på de elementer, som vi finder særligt brugbare og relevante. Som nævnt tager Healey udgangspunkt i en nyinstitutionel forståelse, ligesom vi gør, og det kommer også til udtryk i hendes fokus på det institutionelle design i form af den hårde

og bløde infrastruktur. Det vil sige, at vi primært uddyber omkring den hårde infrastruktur, som er udtryk for de rammer dialogen, samarbejdet foregår, hvorfor det er betydende for mødet mellem systemet og borgere og for forholdet mellem styring og deltagelse. Der er også elementer i den bløde infrastruktur, der bygger på den kommunikative etik og stræben mod konsensus, som er givtige, hvorfor vi også vil uddybe disse. Inden vi når dertil, er det relevant at runde Healeys normative udgangspunkt, således de efterfølgende teoretiske uddybninger sættes i den rette sammenhæng.

Healey ønsker en deltagende politisk kultur, som hun skriver i ovenstående citat. Med det mener hun en bred deltagelse, der bæres af inklusion af diversiteten (Healey 1997: 205). Det er en bred inklusion, som favner både hverdagsliv, erhvervsliv såvel som miljøhensyn (Healey 1997: 213). I vores case er det udelukkende hverdagslivet, som er i spil. Der skal gøres op med magteliter (Healey 1997: 312), således der skabes en borgerlig offentlighed, og der forekommer en bred mobilisering i samfundet generelt, herunder i planlægningsprocesser. Healey har i den forbindelse fokus på 'stakeholders', som kan oversættes med interessenter. Alle de interessenter, der berøres af en beslutning skal inddrages og høres, således diversiteten er repræsenteret og kommer til udtryk. Dette leder til et opgør med meget hierarkiske strukturer, hvor beslutninger træffes centralt. Vores forståelse af netværksstyring knyttes op på et samarbejde mellem systemet og private aktører, hvorfor vi også læser Healey ind i netværksstyring, hvor det handler om at udvikle "collaborative governance" (Healey 1997: 200). Ifølge Agger, argumenterer Healey selv for, at kollaborativ planlægning er velegnet i netværksstyring (Agger 2005: 40). Vi ser kollaborativ planlægning, som en særlig deltagelsesorienteret form for netværksstyring, hvor de institutionelle rammer skal udvikles, således de faciliterer en "people-sensitive modes of governance" (Healey 1997: 205), som er nær livsverdenen og hverdagslivet.

For at være i stand til at deltage i en sådan kultur, kræves det nogle ressourcer. Opbygningen af sådanne ressourcer er netop Healeys dagsorden med kollaborativ planlægning, nemlig opbygningen af institutionel kapacitet (Healey 1997: 199). Institutionel kapacitet består af forskellige kapitaler; social, intellektuel og politisk kapital (Healey 1997: 311). Social kapital er netværk, tillid og fælles forståelse. Den intellektuelle kapital er knap så præcist defineret, men vi læser det som viden og

information (Healey 1997: 57). Politisk kapital læser vi som erfaringer med beslutningsarbejde, som kan afstedkomme i forskellige sammenhænge som i organisationer, foreninger, bestyrelser og andre sammenslutninger. Social kapital er den primære, da den indeholder netværkene, og det er via netværk, de øvrige kapitaler øges. Institutionel kapacitet er vigtig for inkluderende processer, da det bevirker, at der dannes relationer og at viden deles. Dette muliggør, at det ikke kun er eliten, der tager beslutninger, og derfor også en bred mobilisering.

Kvarterløftet har ligheder med kollaborativ planlægning, som derfor også udgør et deskriptivt perspektiv på kvarterløftet. Lighederne ses i forhold til ovenstående, i og med at de forskellige kapitaler forsøges opbygget i kvarterløftet (Agger 2005: 142).

Som sagt vægter Healey den bløde såvel som den hårde infrastruktur, og begge er vigtige for indfrielse af ovennævnte normative mål (Healey 1997: 200). Den hårde infrastruktur udgør rammerne, og dermed også rammerne for dialogen mellem borgere og system, hvorfor vi nu vil fokusere på denne del.

#### **2.4 Hård infrastruktur**

Kollaborativ planlægning fordrer en tilpasning af den hårde infrastruktur og dermed af de institutionelle rammer, således der opnås en ”structure of challenges” (Healey 1997: 295). Der findes ingen skabelon til opnåelse af dette, men det tilpasses lokalt (Healey 1997: 294), ellers bliver systemet for stift. Healey (1997: 288-289) opstiller derimod nogle parametre, som har karakter af overordnede linier, der skal følges. Der er fem parametre. Det første omhandler, at diversiteten blandt interessenterne skal anerkendes. For det andet skal det anerkendes, at en stor del af governanceaktiviteter foregår uden for de formelle rammer, hvorfor magten også formelt skal uddelegeres, hvilket er ensbetydende med, at beslutningskompetencerne skal decentraliseres. Det skal i den sammenhæng sikres, at der ikke skabes nye elitære magtbastioner. For det tredje skal der åbnes for lokale initiativer, hvorfor det institutionelle design skal facilitere og opmuntre til diversitet i løsningsmodeller afhængig af interessenterne. For det fjerde skal det institutionelle set-up fostre inklusion af alle interessenter. For det femte skal relevant information altid gives videre til de relevante interessenter, således de altid er opdateret med relevant information. Denne viden inkluderer andre interessenters argumentation og holdninger, men grundlæggende handler det om, at

systemet skal videreformidle relevant information. Dette muliggør velinformeret og kyndig deltagelse.

Vi forstår ”structure of challenge” som en måde, hvorpå der dannes en struktur i form af institutionelt design, som kan udfordre og konfrontere det repræsentative system. Dermed ser vi kollaborativ planlægning som en måde til at skabe engagerende og inkluderende processer, hvilket betyder, at diskurser fra borgere og hverdagsliv<sup>9</sup> skal være med til at sætte dagsordenen. Dermed er den uddelegerede beslutningskompetence ikke er absolut, fordi der arbejdes inden for rammerne af det repræsentative system, men hvordan den konkrete balance mellem uddelegering og det repræsentative skal tage sig ud, fremgår ikke tydeligt.

#### *2.4.1 Handlerum*

Disse parametre skal medvirke til at skabe en deltagelse nedefra så at sige, og dermed skabe et handlerum. Det institutionelle design skal gøre op med centraliseret og hierarkisk planlægning, og i stedet skal der sættes på en planlægning med kvalificeret deltagelse af alle berørte parter, altså kollaborativ planlægning. Vi vil i vores undersøgelse primært forholde os til tre ud af de fem nævnte parametre, nemlig det andet, tredje og femte, da vi i casestudiet ikke fokuserer på, hvorvidt de i kvarterløftet i Kongens Enghave formåede at indfange diversiteten i området, som det første og fjerde parameter omhandler. Det andet parameter understreger vigtigheden i, at beslutningskompetencerne uddelegeres, således det bliver muligt for interessenterne at træffe beslutninger. Det tredje parameter omhandler, at det skal være muligt at finde lokale løsninger på lokale problemer. Dette skal det institutionelle design give plads til og endda facilitere mulighederne for. Det femte parameter er en del af denne facilitering, da det fordrer information at træffe solide og bæredygtige beslutninger.

Det institutionelle design skal muliggøre en facilitering, hvilket knyttes til skabelse af handlerum, som den nyinstitutionelle tilgang beskæftiger sig med. Facilitering indebærer en institutionel ændring, hvilket vil sige, at forholdet mellem struktur og aktør ændres, således som strukturationen muliggør. Faciliteringen skal skabe et handlerum for borgerdeltagelse. Dette betyder også, at der skal følge en

---

<sup>9</sup> Healey vil ligeledes inkludere erhvervsliv og miljøperspektivet i dette, men disse er ikke repræsenteret i vores undersøgelse.



beslutningskompetence med, hvilket vi vil uddybe med Marjorie Mayos niveauer af empowerment (Andersen et al. 2003: 34), som kan operationalisere og konkretisere facilitering og beslutningskompetence, og dermed handlerummet. Niveauerne indikerer et niveau af borgerdeltagelse, som vi kan bruge til at ”måle” denne i kvarterløftet, hvilket vi gennemgår i det følgende.

Mayo opererer med tre niveauer af empowerment. *Deltagelsesempowerment*, hvor spillets regler og læres, hvilket muliggør en deltagelse, men rammerne og hovedindholdet er bestemt på forhånd.

I en *proaktiv empowerment* kan deltagerne udvide spillets rammer. Det vil sige, der er mulighed for at introducere emner til dagsordenen, og de har et vist spillerum til at udfylde rammerne inden for den satte dagsorden.

Den *kritiske og dagsordenudvidende empowerment* kan deltagerne ændre spillets rammer, og det er muligt at stille sig tvivlende overfor eksisterende, grundlæggende opfattelser, og der kan forsøges at forrykke grænserne mellem legitimt/ikke-legitimt, rationelt/ikke-rationelt osv.

De tre niveauer indikerer forskellige grader af, hvor stor beslutningskompetence, borgerne har. Derfor implicerer de også forholdet mellem styring-deltagelse og repressiv-faciliterende magt, så det betyder endvidere, at de institutionelle rammer kan fremme såvel som mindske borgernes beslutningskompetence. I kvarterløftet handler det om borgernes oplevelse af beslutningskompetence, hvilket vil sige, at de forskellige niveauer af empowerment illustrerer borgernes handlerum.

#### 2.4.2 Rettigheder og pligter i planlægningen

Skabelsen af handlerum for aktørerne indebærer nogle rettigheder for interessenterne, som i vores tilfælde er borgerne i Kongens Enghave. De kan sammenfattes i nogle grundlæggende rettigheder i forbindelse med deltagelse i planlægningsprocesser.

”...rights to ‘voice’ (to be heard), to ‘influence’ (to be taken account of), and to ‘information’ (to enable knowledgeable participation).”  
(Healey 1997: 296)

Disse rettigheder vil ligeledes fungere som en guide gennem oplevelserne af mødet mellem system og borger for, hvor kvarterløftet har været henholdsvis vellykket og problematisk i forhold til borgerdeltagelse. Rettigheden til information bliver selvstændig belyst i analysen (se 5.1).

Med disse rettigheder følger også pligter, og hvis man deltager i sådanne processer, foreskriver Healey (1997: 298) nogle pligter, som de deltagende i en kollaboration skal leve op til. I vores tilfælde er det borgerne i samspil med systemet. Det er forpligtigelser over for baglandet, således at det ikke bliver individuelle interesser, der fremmes via kollaborativ planlægning.

”Those in governance positions in democratic societies thus have duties to be democratic (to pay attention), to be effective (to deliver), and to be accountable (to keep within openly agreed principles and to report).”  
(Healey 1997: 298)

Det er som nævnt forpligtigelser over for baglandet, der er tale om, og i forhold til vores undersøgelse er det ikke specielt relevant, da det er yderst begrænset, hvilket bagland de deltagende borgere i kvarterløftet repræsenterer. De er ikke repræsentanter for en speciel gruppe, og har på den måde ikke et bagland at svare over for. Pligterne er alligevel nævnt, fordi de viser, at det kræver en ansvarlighed at deltage, og ikke mindst fordi pligten vedrørende effektivitet er spændende i forhold til vores undersøgelse. Selv om kollaborativ planlægning er meget orienteret mod processen, så skal der også komme resultater ud af anstrengelserne, men der er stadig fokus på, hvordan disse resultater opnås. Processen sættes ikke over styr med henblik på at opnå resultater. Dette er yderst relevant for kvarterløftet, hvor blandt andet den begrænsede tid til rådighed presser balancen mellem proces og resultat, og derfor har indflydelse på dialogen mellem system og borgere.

### *2.4.3 Udfordring af systemet*

Den hårde infrastruktur skal levere en “structure of challenges”, hvor det er muligt at udfordre systemet, hvilket indebærer nogle rettigheder og pligter, som vi tidligere har været inde på. Disse rettigheder og pligter har til formål at sikre at planlægningen er

kollaborativ, og dermed også sikre inklusion af diversiteten i form af de forskellige interessenter. Hvis nogle interessenter føler, de ikke er blevet hørt, kan de 'udfordre' beslutningen. Ofte medfører en beslutning en fordel for nogle og en ulempe for andre, selv om Healey understreger higen efter win-win situationer og opnåelse af fælles forståelse, så er en beslutning ofte mere fordelagtig for nogle interessenter end for andre. Hvis omstændighederne ændres kan beslutningen og den opnåede konsensus komme under pres, og nye interessenter vil eksempelvis dukke op (Healey 1997: 279). I den situation er de institutionelle rammer i form af den hårde infrastruktur vigtig, for den skal muliggøre, at beslutningen kan udfordres. Udfaldet kan være en beslutning forbliver i den førstgivne udformning, eller at den ændres, men der skal være mulighed for at udfordre den. Der er med andre ord megen fokus på, at alle interessenter er med i processen. En af forpligtigelserne er dog også effektivitet, at levere resultater, hvilket kan konflikte med den store fokus på processen. Det er en balance, som bestemt ikke er ukendt i planlægningsprocesser, hvor borgerne deltager. Healey vil nok mene, at resultaterne aldrig vil være ordentlige, hvis der gås for meget på kompromis i forhold til processen, og på den anden side forventer interessenter og deltagende også, at der kommer noget ud af deres anstrengelser. Det er en svær balance, og Healey forholder sig ikke konkret til, hvor åben processen skal være. Til gengæld forholder hun sig til, at det ikke er fyldestgørende blot at udforme rettigheder og pligter i generelle termer. Et meget vigtigt aspekt ved de institutionelle rammer er netop en specifik udformning af disse, hvilket igen skal tilpasses de lokale forhold.

”This needs to attend to who has rights; how, when and where they may exercise their rights; the terms in which rights are redeemed; and what responses are required when the neglect of a right or a duty has been successfully challenged.”

(Healey 1997: 300)

Det vil sige, at der er meget fokus på processen, men der er samtidigt krav om klare rammer. Dette vil kræve en stor arbejdsindsats i den indledende del af en proces, men det kan lønne sig i den sidste ende, og eksempelvis gøre beslutningerne lettere i forhold til en problemstilling som ovenover nævnt, hvor balancen skal være mellem proces og resultat, da det vil være klart, hvem der har ret til at udfordre beslutningen, og hvordan der skal følges op på en eventuel udfordring.

#### 2.4.4 Skala

Healey fremhæver også andre elementer i den hårde infrastruktur, som skal være på plads. Et centralt princip for de institutionelle rammer er subsidiaritetsprincippet. I Danmark høres det ofte i forbindelse med EU og denne organisations fordeling af beslutningskompetencer, men Healey anvender det ligeså i relation til planlægning (Healey 1997: 307). Det betyder, at beslutninger skal træffes så tæt på de berørte parter som muligt. Dette spiller også ind på opgavefordeling i systemet, hvor der skal herske et bredt perspektiv på opgavefordeling. Det skal forstås således, at der skal være et helhedsorienteret syn på opgave- og problemløsning. En grad af specialisering og fordeling er uundgåelig, men i så fald kræver det koordinering i systemet. Det helhedsorienterede syn korresponderer med kvarterløftstanken. Det interessante er, at kvarterløftet indgår i et system, som ikke er indrettet på helhedsorienterede løsninger, hvilket kan afstedkomme problemer i forhold til dialogen og samarbejdet.

Subsidiaritetsprincippet spiller også ind på niveauer af governance, som Healey kalder det. Det er sådan set en skaladiskussion, hun tager fat i.

”...all levels need to be given competencies with respect to the qualities of local environments which relate to the justifiable concerns of stakeholders and which are considered appropriate to be addressed at that level.”  
(Healey 1997: 307)

Dette har relevans i forhold til kvarterløftet i Kongens Enghave, i og med at trafikken tages op, herunder de stærkt trafikerede indfaldsveje til København. I den sammenhæng bliver diskussion om skala og kompetencerne i kvarterløftet relevant.

Healey benytter sig ofte af udtrykket 'community', og at interessenterne kan repræsentere et sådant, hvilket her betyder, at der er en repræsentation for nogle, der ikke selv deltager. Det vigtige i den sammenhæng er, at de, der ikke er til stede, ikke udelades. Der vil altid være nogle nøglepersoner i processer med borgerdeltagelse, men disse nøglepersoner har et ansvar for at indtænke dem, der ikke er til stede (Healey 1997: 274), og derved opstår en repræsentation. Det er vigtigt her at skelne

mellem den omtalte form for repræsentation og så det repræsentative demokrati. I Kongens Enghave har de deltagende ikke et bagland, som de er valgt til at repræsentere, men de har en pligt til at indtænke de ikke-deltagende borgere, således bliver de en form repræsentanter for lokalområdet. Dette skaber problemer i forhold til opbygningen af institutionel kapacitet, da det således kun er repræsentanterne, der opbygger denne, i og med at institutionel kapacitet opbygges gennem praksis (Healey 1997: 257-258) og dermed deltagelse. Derfor konflikter repræsentation med hele målsætningen om at skabe institutionel kapacitet, som er forudsætning for dannelsen af en inkluderende og deltagende kultur. Hvis kun få deltager, opbygger kun få institutionel kapacitet og målsætningen om en bred deltagende kultur bliver svær at opfylde og det inkluderende element bliver ligeledes tilsidesat. Dette er ud fra en idealistisk betragtning, men det kan også siges, at Healey ved at acceptere repræsentation anlægger en mere realistisk vinkel, da de fleste erfaringer viser, at det et fåtal, der deltager, men under alle omstændigheder udgør det en udfordring for opbygningen af institutionel kapacitet i et bredt perspektiv.

I forhold til skaladiskussionen om, at beslutninger skal træffes på det relevante niveau, hvor eksempelvis miljøpolitik er et internationalt problem, og som derfor ikke kan løses lokalt, er det uklart, hvorledes interessenterne skal deltage i processer på højere niveau end det lokale. Sker dette via repræsentation af politikere, embedsmand eller 'borgerlig' repræsentant? Eller er borgerne ude af sådan en beslutningsproces? Det er umiddelbart svært at forestille sig, at alle EU's borgere deltager i en beslutningsproces, hvilket taler for, at det skal foregå via repræsentation, men hvordan denne repræsentation skal foregå, gøres ikke klart. Hvordan sikres borgerne en stemme? Hvordan imødekommes retten til at blive hørt og influere, når vi bevæger os over lokalt niveau? Hvordan skal sådan en repræsentation tage sig ud? Det giver Healey ikke et klart bud på, og det er da også svært at komme med klare spillerregler omkring dette, og det giver et godt billede af kompleksiteten ved at inddrage borgere i beslutnings- og planlægningsprocesser. Ikke desto mindre er det en vigtig problematik i forhold til vores undersøgelse, da den overordnede trafik repræsenterer et regionalt niveau i en planlægning, der ellers er lokalt orienteret, og hvordan skal dette så gribes an i forhold til kollaborativ planlægning? Det er et emne, som ligger borgerne i Kongens Enghave meget på sinde, og som, de mener, udgør et af de største problemer i området. Healey påpeger netop, at det er borgernes bekymringer, som skal danne

grundlaget for idéer og projekter (Healey 1997: 268), hvilket den overordnede trafik i den grad lever op til, men skal det udelukkes af kvarterløftet, da det er lokalt orienteret, og derfor ikke kan håndtere denne problemstilling, eller skal der ske en facilitering, hvor problemstilling bliver bragt op på regionalt niveau, således borgerne også deltager på dette niveau? Der findes ikke et let svar i kollaborativ planlægning.

#### *2.4.5 Planlæggerroller*

Et andet element af det institutionelle set-up, som er relevant for vores undersøgelse, er planlæggerens rolle. I kraft af at mange forskellige mennesker skal deltage i processerne, og dette kræver, som vi har været inde på flere gange, at der tilgås information til disse mennesker, så ændres planlæggerrollen fra den meget fagligt orienterede ekspertrolle til en vidensmediator. Planlæggerne har stort kendskab til systemets dynamikker, og denne information skal videreformidles til de deltagende på forståelig vis (Healey 1997: 309). Det minder meget om den planlæggerrolle, som Sehested beskriver som procesplanlæggeren, hvilket også må siges at give god mening i forhold til kollaborativ planlægning. Procesplanlæggeren fokuserer meget på den demokratiske proces og opbyggelse af konsensus, hvorfor de vidensformer, der sættes i højsædet, også er pædagogisk viden, proces- og formidlingsviden (Sehested 2003B: 188). Det vil sige, at planlæggeren skal gøre borgerne i stand til kyndigt at deltage i planlægningsprocessen, hvilket angiver et faciliteringsperspektiv.

Sehested opererer også med en anden planlæggerrolle, som er interessant for vores undersøgelse, og dette er manageren. Denne rolle ligger tæt op ad den klassiske, neutrale og ikke mindst loyale embedsmandsrolle. Det vil sige, at der orienteres efter den politiske ledelse, og det handler om effektiv gennemførelse af den kommunale politik, og dermed om implementering af et passende politisk produkt. Det betyder endvidere, at der er større fokus på resultatet af planlægningen end på processen (Sehested 2003B: 178-180, 188). Det er således en markant anderledes rolle end procesplanlæggeren. Hierarkiet er meget tydeligt i managerens måde at agere på, og orienteringen er opad i systemet. Effektiviteten skal således ses i lyset af dette, da effektiviteten er ensbetydende med gennemførelse af repræsentativt, politiske mål, hvilket angiver et top-down perspektiv. Effektiviteten hos procesplanlæggeren har mere et bottom-up perspektiv, hvor effektiviteten sikres via borgerdeltagelse, således

der skabes tilhørsforhold og ejerskab til de givne projekter. Dette antyder ydermere et forskelligt magtperspektiv på planlæggeren, hvor manageren er mere i retning af government, da manageren arbejder med det repræsentative system i ryggen, og dermed sættes i stærk magtudøvende position. Procesplanlæggeren er orienteret mod netværksstyring og facilitering, og risikerer derimod i højere grad at skulle tage kampen op med selv samme system. De to planlægger repræsenterer således to forskellige styringslogikker. Manageren er placeret mod styringen i skismaet mellem styring og deltagelse, mens procesplanlæggeren orienterer sig mere mod deltagelse. Begge roller er interessante og relevante i forhold til kvarterløftssekretariatets rolle i Kongens Enghave, som er en del af det institutionelle design, og dermed en del af de rammer borgerne mødes af.

#### *2.4.6 Arena*

Healey arbejder med såkaldte 'arenaer'. En arena defineres som der, hvor en konkret politik (policy) udvikles og implementeres (Healey 1997: 259). Som eksempler på arenaer nævnes råd, business clubs, forsamlingshuse og telefonprogrammer i radioen (Healey 1997: 272). Det dækker altså over en meget bred kam af muligheder for udvikling og implementering af policy. Selve arenaen er en del af den hårde infrastruktur, mens det der finder sted i arenaen er en del af den bløde infrastruktur, hvorfor vi nu bevæger os på grænsen mellem disse.

Mange arenaer er af formel karakter og præget og domineret af bestemte tanke- og handlemåder, hvilket kan knyttes til den institutionelle forståelse, som derfor kan låse systemet og hindrer nytænkning. Derfor kan de formelle arenaer være en del af problemet snarere end løsningen, hvorfor der er brug for en ændring i opfattelsen af arenaer, hvor den uformelle dimension også anerkendes. Det påpeges, at ændringer ofte sker via uformelle kontekster (Healey 1997: 269). Dette leder til, at systemet også kan acceptere uformelle opståede arenaer. Det handler om at skabe arenaer, hvor interessenterne kan mødes og skaber planer sammen (Healey 1997: 312). Dette skal det institutionelle design muliggøre. Det vil sige, at systemet kan facilitere disse arenaer på forskellige niveauer afgjort efter subsidiaritetsprincippet, hvor interessenterne sammen kan planlægge.

Der er brug en blanding af både formelle såvel som uformelle arenaer. De uformelle arenaer er ofte leveringsdygtige i idéer og projekter, men når processen nærmer sig en implementering, kan det ofte være en god idé at videreføre processen i en formel arena, da det giver policyen en legitimitet (Healey 1997: 272), hvilket er væsentligt for en policys soliditet og bæredygtighed. I kvarterløftet kommer en sådan bevægelse fra den uformelle til den formelle arena til udtryk, når projekter skal implementeres, og administrationen på rådhuset involveres.

Denne blanding mellem de uformelle og formelle arenaer indikerer et samarbejde mellem private og offentlige aktører, i og med at projekterne skal indgå i en formel arena, når implementering skal ske. Vi arbejder med en forståelse af netværksstyring som samarbejde, hvilket kan knyttes til Healeys forståelse af netværksstyring som "...the process through which collective affairs are managed." (Healey 1997: 206), samt blandingen af uformelle og formelle arenaer. Netværksstyring er nødvendig (Healey 1997: 201), men samtidig er det nødvendigt at finde en ny form for netværksstyring (Healey 1997: 200), hvilket gøres med kollaborativ planlægning, hvor deltagelse vægtes højt. Dette skal de institutionelle rammer i form af blød og hård infrastruktur sikre en facilitering af, hvilket vi har været inde på tidligere<sup>10</sup>.

#### *2.4.7 Konflikt håndtering*

I kollaborative processer kan der opstå konflikter interessenterne imellem, da opretholdelse af konsensus ofte vil medføre problematikker, og det skal der tages højde for fra begyndelsen af. Det er således vigtigt at lave løsningsmodeller på konflikt håndtering, inden processen for alvor går i gang (Healey 1997: 280). Der er behov for en eller anden form for bremseklods, hvis konflikterne ikke kan løses kommunikativt, som kan tage over (Healey 1997: 310). Det kan være det formelle retssystem, men det indbefatter involveringen af et system med en helt anden stil, som

---

<sup>10</sup> Det kræver også økonomiske ressourcer at gennemføre kollaborativ planlægning. Det være sig på det personlige plan til strukturelt niveau. Det kræver en resourceallokering, således mennesker oplever et minimum af livskvalitet, for ellers kan folk ikke deltage i sådan en kollaborativ proces, og dermed bliver det ekstremt vanskeligt at bryde med den traditionelle magtelite. Det kræver ligeledes økonomiske ressourcer at realisere de idéer og projekter, som er fremkommet via den kollaborative proces, hvilket også skal sikres, ligesom sikring af information gør det. I nogle tilfælde kan det klares lokalt, i andre skal det klares på europæisk niveau, men der skal tages hånd om det, hvilket de forskellige niveauer forpligtiger sig til, således hvis det lokale niveau ikke adækvæt, så moveres forpligtigelsen til kommunalt, regionalt, statsligt eller europæisk niveau (Healey 1997: 301-304).



ikke nødvendigvis stemmer godt overens med en kollaborativ planlægning. Det betyder, at det kan være en god idé at indtænke en foranstaltning, som er konflikternes endestation, hvor interessenterne kan fremføre deres argumenter og på den måde få en stemme og blive hørt i konflikthåndteringen, men det er op til en eller anden form for instans at træffe afgørelsen. Dette er meget ukonkret, hvilket hænger sammen med den evige fokusering på den lokale kontekst. Healey vil ikke foreskrive meget konkrete regler, da det resulterer i et ufleksibelt og trægt system, hvilket netop er, hvad Healey ønsker at undgå. Vi ser et problem i den kollaborative planlægning, hvor vi finder det uklart, hvornår det administrative og repræsentative system kan lukke ned for processerne og diskussionerne, hvilket vi også berører i vores analyse.

## **2.5 Blød infrastruktur**

Den bløde infrastruktur indeholder også både givtige og nyttige elementer for vores fokus. Vi har nu uddybet den hårde infrastruktur, som danner rammer for dialogen mellem borgere og systemet, nu skal det uddybes, hvordan dialogen skal foregå, så det følgende vil give et billede af, hvad der skal foregå i eksempelvis de tidligere omtalte arenaer. Den bløde infrastruktur angiver nogle spilleregler for dialogen, og angiver derfor nogle tjenlige redskaber til undersøgelsen af dialogen mellem borgere og systemet og borgernes møde med de institutionelle rammer.

Spillereglerne for dialog er meget inspireret af en habermasiansk kommunikativ tankegang, hvor den kommunikative etik fremhæves. Det er nogle etiske krav til, som deltagerne i processen skal imødekomme for at skabe en fælles forståelse. Det er krav om forståelighed, integritet, legitimitet og sandhed (Healey 1997: 265), som de deltagende skal leve op til, hvis processen skal være optimal i habermasiansk forstand, hvor beslutningerne er truffet på grundlag af en kommunikativ rationalitet, hvilket vil sige en konsensus opnået via dialog. Den fælles forståelse skal opnås med henblik på at skabe konsensus om en beslutning, hvilket kan være en kompliceret proces, da folk har forskellige rationaler, som er medvirkende til at gøre opnåelse af fælles forståelse og konsensus til en prøvende proces. De forskellige rationaler er instrumentel-teknisk rationalitet, moralsk rationalitet og emotionel-æstetisk rationalitet (Healey 1997: 51). Den første refererer til videnskabelig argumentation, som forbinder mål til midler og bevis til konklusioner. I vores undersøgelse vil denne form for rationalitet typisk være at finde hos planlæggere og andre af systemets

repræsentanter. Den anden refererer til rationaler baseret på etik og værdier. Den sidste rationalitet er funderet i erfaringer og oplevelser, og den vil typisk i vores undersøgelse være repræsenteret af borgerne, da det er en hverdagsviden baseret på erfaringer i livsverdenen.

I kollaborativ planlægning skal den ene rationalitet ikke vægtes over den anden (Healey 1997: 282). Traditionelt har den instrumental-tekniske rationalitet været dominerende i planlægning, men i kollaborativ planlægning stræbes efter en dialog, hvor der søges fælles forståelse, og derfor også ligeværd blandt forskellige rationaler. Dette er medvirkende til at give en stemme til forskellige grupper og derfor også medvirkende til, at de kan deltage på mere lige fod, hvilket i den sidste ende bevirker, at der opbygges institutionel kapacitet blandt grupper, der tidligere hverken blev inkluderet eller hørt. Det vil altså sige, at hverdagsviden skal medtages på lige vilkår i kollaborativ planlægning, men ikke at al planlægning skal baseres udelukkende på dette.

### *2.5.1 Magt i kollaborativ planlægning*

Habermas er blandt flere blevet kritiseret for ikke at medtænke magt i hans teoretiseringer, hvor begrebet 'herredømmefri dialog' har udløst kritik (Mouffe 2001; Hillier 2002A). Selv om Healey trækker meget på Habermas i spillereglerne for dialogen, så er hun bestemt ikke blind for magtfaktoren. Som vi har været inde på, er det institutionelle design også en magtbærer, hvilket kræver et ændret design, som understøtter en ligelig fordeling af magten, således den er ikke koncentreret i elitære magtbaser. De magtbærende strukturer, i form af i hvilke institutioner dialogen finder sted og dialogens stil og rutiner, skal der være stor opmærksomhed omkring, da disse magtstrukturer kan være ekskluderende såvel som inkluderende (Healey 1997: 264). Her skal førnævnte hårde infrastruktur muliggøre, at det er de inkluderende processer, som dominerer. Samtidig skal orienteringen mod konsensus give anledning til opbygning af tillid, fælles forståelse og ikke mindst nye magtrelationer blandt de deltagende, som dermed bryder med de etablerede magtpositioner. I alle planlægningsprocesser med fokus på konsensus kan det dog ikke forventes, at de deltagende aktører ikke gør brug af strategiske handlinger, hvorfor idealet om konsensus forbliver mere et ideal end et mål i sig selv (Agger 2005: 41).

Konsensusbygningen indeholder mere end dannelsen af fælles forståelse. Det er en vigtig del af det, men der skal også komme nogle resultater ud af processen. Der skal skabes enighed om formål med beslutningen, og hvordan konsekvenser, omkostninger og gevinster skal måles. Der er altså mange overvejelser at tage stilling til, og der skal således også tænkes ansvarligt i forhold til økonomiske spørgsmål eksempelvis.

”Making a strategy according to these new ideas involves a collaborative effort in selecting from among possibilities, and ‘sharpening up’ the selected strategies so that they ‘make sense’, both operationally in relation to resource allocation and regulatory power, and in terms of general understanding.”

(Healey 1997: 276-277)

Der skal være en økonomisk holdbarhed i projektet, og det må ikke stride mod gældende lovgivning, hvilket imødekommer kravet om effektivitet. Desuden skal der være en generel forståelse for projektet, hvilket giver en legitimitet. Derfor bør den kollaborative planlægning fremme beslutninger, der er baseret på samarbejde og konsensus. De bedste, mest holdbare og robuste beslutninger er betinget af at alle, i en vis grad, må vinde i beslutningsprocessen. Beslutningerne må således være baseret på win-win relationer, hvor de deltagende opnår en større forståelse af hinandens interesser og mål. I tilfælde af at alle ikke vinder i processen, har alle har tabt ved beslutningen, fordi legitimiteten og holdbarheden af beslutningerne er svage (Healey 1997: 312). For at dette lader sig gøre, er en ordentlig dialog essentiel. Der stilles altså en del krav til de institutionelle rammer for at have med kollaborativ planlægning og dermed en seriøs borgerdeltagelse at gøre. Det kræver, at hele systemet er indstillet på denne proces.

## **2.6 Opsamling på teori**

Vi kan illustrere vores forståelse af vores teoretiske apparat på følgende måde:

Figur 2.1



netværksstyringen bevæger sig. De institutionelle rammer kan både være hæmmende og fremmende for borgerdeltagelse, hvilket betyder, at både den repressive og faciliterende magt kan indeholdes i de institutionelle rammer. I forlængelse af dette, er planlæggerne en repræsentant for de institutionelle rammer, og deres rolle kan således understøtte henholdsvis den repressive og den faciliterende magt – altså være orienteret mod styring eller deltagelse.

## Kapitel 3 – Metodologiske overvejelser

I det følgende vil vi explicitere de videnskabelige og metodologiske overvejelser, der ligger til grund for vores projekt

### 3.1 Afsæt i socialkonstruktivisme og social praksis

Dette projekt bygger, ligesom Healey og store dele af den kollaborative planlægningsteori, på et institutionelt socialkonstruktivistisk perspektiv (Agger 2005: 41). Perspektivet har hentet stor inspiration fra Giddens strukturationsteori, som ligeledes skriver sig ind i socialkonstruktivismen (Wenneberg 2000: 86). Teorien bygger på, at aktørernes verdensanskuelse og selvopfattelse er konstrueret på baggrund af den sociale, tidsmæssige og rumlige sammenhæng, de indgår i. Aktørerne kan ikke se sig fri for de strukturelle og institutionelle forhold, de er en del af. Disse er både med til at forme og muliggøre handlen. De institutionelle rammer ved kvarterløftet kan således både være hæmmende og fremmende for borgernes handlerum, da de institutionelle rammer både kan være faciliterende og repressive, eller med andre ord orienteret mod deltagelse eller styring. Men omvendt bliver disse forhold også formet og påvirket af aktørernes refleksive handlen (jf. Kapitel 2).

Strukturationsteorien åbner i ovenstående op for et dialektisk forhold mellem struktur og aktør, hvor aktører og strukturer henholdsvis betinger og betinges af hinanden. Giddens retter i sin teoretisering en ontologisk kritik af subjektivismе/objektivismе-dualismer. Han påpeger, at ontologien hverken skal findes i subjekter (aktører) eller objekter (strukturer), men i stedet i det forhold af at betinge og være betinget af, der er sociale praksisser, som således er et medierende begreb imellem struktur og aktør. De sociale praksisser udgør en socialontologi, hvor dualismen erstattes med en dialektisk forståelse (Hansen & Simonsen 2004: 147).

Dermed bliver studieobjektet for samfundsvidenskaberne sociale praksisser, hvilket det også er i vores undersøgelse, hvor vi undersøger borgernes oplevelse af og møde med planlægningspraksisser og de institutionelle rammer for disse praksisser. Praksisserne er en måde at indfange individers reaktioner på de institutionelle rammer og derigennem besvare vores problemformulering.

Praksisser skal ikke forstås som konstante, men er under en kontinuerlig forandring grundet dets dialektiske forhold og situerethed. Social praksis er altid situeret og kontekstuel: "All social activity is formed in three conjoined moments of difference: temporally, structurally and spatially; the conjunction of these express the *situated* character of social practices." (Giddens i Simonsen 2001: 34, org. fremhævelse).

Social handlen vil altid foregå i en tidslig, rumlig og social kontekst. Konteksten skal derfor ikke forstås som en passiv ramme for den sociale handling, da konteksten influerer på den handling, og skal derfor betragtes en integreret del af den sociale praksis. Kontekst og social praksis konstituerer altså gensidigt hinanden (Simonsen 2001: 33-34), hvilket kan kædes sammen strukturationstanken. Konteksten er derfor heller ikke blot et rumligt, fysisk forhold, men en situation for handling, der strækker sig både i tid og rum. Det må dermed gøres klart, at konteksten aldrig er en passiv størrelse, men altid vil være involveret i sociale praksisser, ligesom det er disse, der former konteksten. Dette må rejse et epistemologisk spørgsmål i forhold til forskerens rolle i forskningsprocessen.

Den amerikanske forsker, Donna Haraway, taler, ligesom Giddens, om *situated knowledge* og påpeger, at kundskaber er situeret i tid, rum og praksis (Hansen & Simonsen 2004: 126). I vores undersøgelse agerer vi som "forskere" i en situerethed, hvilket betyder, at det vi ved, og hvordan vi ved det, ikke kan frisættes fra vores sociale praksis. Det er ikke muligt at sætte sig selv udenfor forklaringen og udsige noget objektivt, hvorfor resultaterne delvist vil udgøre et spejlbillede af forskerens egen situerethed (Haraway i Hansen & Simonsen 2004: 92). I forhold til os og vores undersøgelse betyder det, vi har en normativitet i vores tilgang til analysen. Vi hylder deltagelse, og derfor ser vi også, som tidligere anført, undersøgelsen fra borgernes perspektiv. Forskere indgår med andre ord som aktive medspillere i en fortolkningsproces og videnskonstruktion, hvorfor det bliver relevant at tale om *refleksivitet* i forhold til forskerens egen rolle i forskningsprocessen (Esmark et al. 2005: 24; Hansen & Simonsen 2004: 92).

Verden er et socialt produkt, og sociale aktører er situeret i tid og rum. Verden er iboende i de sociale aktører og er meningsgivende. Aktørerne har allerede fortolket

verden og givet den meningssystemer, så den kommer til at fremstå som objektiv for aktørerne, men den eksisterer ikke eksternt fra individet og praksis (Wenneberg 2000: 90; Hansen & Simonsen 2004: 124).

Det er i forlængelse heraf en del af forskerens opgave at danne forståelse af disse allerede dannede meningssystemer og fortolkninger af praksis. Aktørernes fortolkninger kan dog ikke stå alene i samfundsvidenskabelige analyser, idet de kun kan årsagsforklare de sociale aktørers handlinger (Højbjerg 2005: 339), hvilket vi ikke er interesseret i. Det er ikke interessant i sig selv at udlægge aktørernes meningsfulde handlinger. Vi er interesseret i et samspil mellem aktørerne og strukturerne. Det vil sige, at læse aktørernes egne fortolkninger ind en sammenhæng, således vi fortolker på fortolkninger. Dette er dobbelt hermeneutik, hvor aktørernes fortolkning rekonstrueres inden for et samfundsvidenskabeligt sprog, og det gøres ved hjælp af teoretiske begreber. Der tales i den forbindelse om sociale praksissers ”første ordens”-begreber, som er baseret på hverdagsliv, og samfundsforskningspraksissens ”anden ordens”-begreber (Hansen & Simonsen 2004: 124). Således beskrives og forstås aktørernes egne fortolkninger ikke blot, men de fortolkes qua teori ind i en videnskabelig sammenhæng. Dermed sættes fortolkningerne ind i et perspektiv, der rækker udover aktørernes selvopfattelse.

Dette perspektiv bliver i dette projekt omsat til at fokusere på fortolkningerne af de oplevelser, fortællinger og historier, deltagerne har af borgerdeltagelsesprocesserne i kvarterløftet. Samtidig sættes disse ind i en kollaborativ og institutionel ramme for at rekonstruere fortolkningerne i et teoretisk sprog<sup>11</sup>. Metodisk understøttes dette af casestudiet og interviewes, der skal ses som en måde, hvorpå der skabes kontekstafhængige relationer til deltageres fortolkninger af deltagelsen. Efterfølgende relateres dette til projektets teoretiske værktøjskasse. Dette forhold ekspliciteres under vores gennemgang af casestudie og vores teoretiske valg.

---

<sup>11</sup> Det skal påpeges, at vi ikke følger hermeneutikkens omfattende fortolkningsprocesser stringent, men blot har hentet inspiration til at undersøge aktørernes fortolkninger, samt til at sætte disse fortolkninger ind i et samfundsteoretisk perspektiv.



### **3.2 Afgrænsning**

I studiet af det konkrete vil der altid være relaterende emner, som ikke kan inddrages i projektet. Vi vil altid være tvunget til at tage nogle valg eller afgrænsninger, der kan lede til studiet af de konkrete handlinger og praksisser. Vores interessefelt omhandler relationen mellem borgere og de institutionelle rammer. Det er med andre ord, hvor den horisontale relation møder den vertikale relation, der har fanget vores interesse. Vores interesse er således ikke udelukkende den horisontale relation, hvor der ligeledes befinder sig en række interessante emner. Blandt de åbenlyse tæller, hvorvidt kvarterløftet formår at indfange forskelligheden af individer og grupper; hvordan den praktiske dialog mellem de involverede borgere foregår; eller hvordan konflikter mellem borgere udvikler sig og influerer på deltagelsen. Vi forholder os udelukkende til relationen mellem system- og livsverden i form af institutionelle rammer og borgere.

### **3.3 Case**

For at undersøge vores problemstilling har vi valgt at bruge en case. Casen er kvarterløftet i Kongens Enghave, hvor vi fokuserer på mødet mellem borgere, der ønsker ændringer i de trafikale mønstre i området, og systemet, hovedsageligt Københavns Kommune. Dette møde har relevans i forhold til borgerdeltagelse, som fordrer dialog og samarbejde borgere og system imellem. Det er systemets evne til at indgå i disse, der er fokus for undersøgelsen.

#### *3.3.1 Kontekstafhængighed i studiet af mennesker og samfund*

Vores metodiske overvejelser bygger især på Bent Flyvbjergs ((1991) 2000) afhandling *Rationalitet og magt – det konkrètes videnskab*, hvori han argumenterer for brugen af casestudiet som metode, samt falsificerer de mange negative påstande, der eksisterer omkring casestudiet. Flyvbjerg argumenterer overordnet for, at videnskaben bør tage udgangspunkt i den konkrete handling/praksis frem for et kontekstafhængigt, tænkt forhold. Han retter således også en kritik mod den traditionelle videnskab, såsom positivismen og andre kontekstafhængige tilgange til viden. Kritikken går på, at der ikke er relation til det konkrete og den praksis, der undersøges, og hermed, at studiet af fænomener bliver uden relation til den virkelighed, der undersøges.

Flyvbjerg fremhæver, at casestudiet er et perfekt redskab til at forstå det konkrete og praksis og mener endvidere, at casestudiet er en rigtig givtig metode for studiet af mennesker. Som han påpeger, så har: "... studiet af menneske og samfund i sidste instans ikke andet at byde på end konkret, kontekstafhængig, praktisk viden, og denne type viden er casestudiet særligt velegnet til at producere." (Flyvbjerg 2000: 144). Casestudiet giver altså en kontekstnær viden om det undersøgte, en konkret, praktisk viden. Dette betyder, vi med vores undersøgelse opnår konkret viden og fortolkninger om Københavns Kommunes evne til at arbejde med borgerdeltagelse i kvarterløftet i Kongens Enghave. Den kontekstnære viden er vigtig for at kunne opfange de fortolkninger, der er af samarbejdet og dialogen mellem system og borgere. Casestudiet er med andre ord vigtig for at opfange det, som vi kalder sociale praksissers "første ordens"-begreber. Disse relateres efterfølgende til det, vi kalder samfundsforskningspraksissens "anden ordens"-begreber – vores teoretiske begreber.

### 3.3.2 Generaliserbarhed

I forhold til en kontekstafhængig tilgang og viden er det relevant at diskutere, hvorvidt vi er i stand til at udsige noget generelt ud fra vores casestudie. Flyvbjerg påpeger, at en repræsentativ case ikke er den case, der giver den bedste udsigelseskraft og hermed øger mulighederne for generalisering. I stedet peger han på, at en case bør have sit udgangspunkt i en strategisk udvælgelse, idet generaliserbarheden herved kan øges, fordi atypiske cases ofte indeholder mere information, da de ofte involverer flere aktører og mere grundlæggende mekanismer (Flyvbjerg 2000: 149).

Vores valg af kvarterløftet i Kongens Enghave kan betegnes som et strategisk valg. Der er ikke tale om en repræsentativ case, men derimod om det, Flyvbjerg kalder *en afvigende case* eller en *ekstrem case*. Målsætningen for studier af afvigende cases er, ifølge Flyvbjerg, at opnå viden om usædvanlige cases. Han påpeger, at den afvigende case eksempelvis kan være særlig problemfyldt eller særlig vellykket i en nærmere defineret forstand. Det er således en case, der er udvalgt på baggrund af et strategisk valg og hermed også øger udsigelseskraften.

Vi mener, casen Kongens Enghave er ekstrem, hvilket vi ser en række grunde til. For det første indebærer casen et samarbejde mellem borgere og Københavns Kommune, som er landets største og derfor også et administrativt apparat af en anseelig størrelse. Det besværliggør koordination mellem forskellige forvaltninger og afdelinger, hvilket kan komplicere samarbejdet og dialogen med borgere yderligere. For det andet er Kongens Enghave parallelt med kvarterløftet en del af bydelsforsøget i Københavns Kommune, hvilket betyder, at der i Kongens Enghave også findes et bydelsråd, som indgår i kvarterløftet, hvilket bringer endnu en institution i spil. Disse to grunde imødekommer begge, at ekstreme cases ofte aktiverer flere aktører. For det tredje testes de institutionelle rammer i kvarterløftet i Kongens Enghave, fordi borgerne tager den overordnede trafik op, hvilket sprænger de lokale rammer, som kvarterløftet normalt arbejder under, og der er ligeledes en særdeles stærk mobilisering omkring trafikken, hvilket gælder både den overordnede og den lokale trafik. Trafikken endte altid øverst på prioritetslisten til de indledende møder (HO 2006: 1). Den overordnede trafik og den generelt stærke mobilisering omkring det trafikale er begge med til at teste de institutionelle rammer i forhold til borgerdeltagelse. Som lederen af kvarterløftssekretariatet siger, er trafikområdet det, der er mest ”guf i” (Leonardsen 2006: 4). Derfor er casen med til at ”slå en pointe fast på særlig dramatisk vis” (Flyvbjerg 2000: 149) i forhold til mødet mellem borgere og system, hvilket kendetegner en ekstrem case.

### *3.3.3 Hvordan undersøger vi casen?*

Vi fokuserer på kontekstualitet<sup>12</sup>, hvilket korresponderer med praksisteorien. Sproget er i centrum i kontekstuel teori, hvorfor tekster og semiotiske systemer ikke anses som væsentlige i sig selv. Det er det aktive sprogbrug, som en del af social praksis generelt, der anses for betydningsfuldt. Sproget har en vigtig rolle i udvikling og skabelse af verdensbilleder og forståelseshorisonter, og på den måde, vi taler om verden på, er med til forme forståelsen af den. Det vil sige, at den måde, vi som mennesker tænker på og opfatter verden på, influerer på vores praksisser. Vi undersøger praksisser gennem sproget. Der er to diskursformationer i spil i vores

---

<sup>12</sup> Vi er klar over, at der er forskel mellem kontekst og kontekstualitet, hvoraf sidstnævnte er mere specifik end førstnævnte. I den sammenhæng kan det siges, at vores kontekst er København, men kontekstualiteten er casen, altså relationen mellem Københavns Kommune og Kongens Enghave. Vi vil dog i det følgende kun benytte kontekst, også selvom der refereres til kontekstualiteten.

undersøgelsesfelt. Der er systemets og borgernes diskurs, da diskursen afhænger af, hvor der tales fra, hvilket også influerer på praksis – således også på borgernes og repræsentanternes fra systemets praksis. Derfor vil opfattelser af eksempelvis borgerdeltagelse spille ind på oplevelsen af dialogen og samarbejdet (praksisserne) i kvarterløftet i Kongens Enghave. Vi har i forlængelse af ovenstående valgt at gøre brug af interviews som hovedempiri i vores undersøgelse.

Vi har i høj grad brugt sekundær litteratur i form af bøger og rapporter om kvarterløftet i Kongens Enghave og kvarterløft generelt til at afdække feltet, hvilket har skabt det nødvendige overblik og gjort os i stand til at arbejde med den egentlige undersøgelse.

Vores undersøgelse er primært baseret på interview, da dette giver os adgang til oplevelserne og fortolkningerne. Vi har interviewet borgere, der har deltaget i kvarterløftet, og repræsentanter fra systemet i form af embedsmænd i forskellige positioner. Da det netop er mødet, vi er interesseret i, har vi interviewet både borgerne og repræsentanter fra systemet for at opnå flere vinkler på samarbejdet og dialogen. Når det er sagt, så er analysen overvejende vægtet i forhold til borgernes perspektiv, og problematikkerne anskues i forhold til, hvilke konsekvenser de har for borgerne og dermed for borgerdeltagelsen, men for at være i stand til dette, mener vi, at det giver et mere nuanceret billede, når analysen funderes på oplevelser fra begge lejre.

Analysen er hovedsageligt bygget op omkring temaer, som borgerne har fremhævet som problematiske i mødet med de institutionelle rammer i forhold til dialog og samarbejde. Vores teoretiske begreber indgår i denne sammenhæng i en dialektisk eller hermeneutisk proces, hvor borgernes fortolkninger af de institutionelle rammer for kvarterløftet sættes i relation til begreber centreret omkring styring og deltagelse.

Vi bruger teoriapparatet som en værktøjskasse, hvori vi har samlet nyttige elementer til at underbygge de fremanalyserede pointer i en samfundsvidenskabelig praksis. Vi opbygger et apparat bygget op omkring skismaet mellem styring og deltagelse og institutionelle rammer. Styring er repræsenteret ved government, hvortil en repressiv magtforståelse knyttes. Deltagelse er repræsenteret ved kollaborativ planlægning, som kobles med en faciliterende magtforståelse. Den kollaborative planlægning fylder

mest, da vi som sagt hylder deltagelsen, og derfor lægger vi også teoretisk stor vægt på dette.

Dette implicerer endvidere en divergens mellem vores tilgang og Flyvbjergs, som skriver uden en normativitet, eller det påstår han i hvert fald, men som Fotel (2002: 17) er inde på, forekommer der alligevel en ikke ekspliciteret normativitet i hans analyse af det ålborgensiske trafikprojekt, hvor det skinner igennem, at trafikprojektet helst skal lykkes, og det betragtes som det gode, men det mislykkes grundet handelsstandsforeningens indflydelse. Med andre ord er der en tendens til, at når de 'gode' beslutninger træffes, er der tale om rationalitet, mens de 'dårlige' beslutninger er funderet i magt. Under alle omstændigheder har vi en normativitet, i og med at vi ønsker at danne erfaringer om dialogen og samarbejdet borgere og system imellem. Som vi har været inde på, ønsker vi borgerdeltagelse og inklusion. Det vil sige, at vi bevæger os inden for skismaet mellem styring og deltagelse, hvor vi mener, en vis grad af styring er nødvendig, men vi finder, at deltagelsen er vigtig for at imødekomme borgernes livsverden og hverdagslige problemer. Firkantet formuleret skal styringen sikre, at dette sker, hvilket også betyder, at vi ikke ser styring som en konsekvent modsætning til deltagelse.

### **3.4 Valg af teori**

De forskellige teorier, vi arbejder med, danner tilsammen et teoriapparat, der bruges som en værktøjskasse. Det vil sige, at vi ikke abonnerer på én teori, men derimod har udvalgt elementer fra forskellige teorier og derved sammensat et teoriapparat, som bruges som redskab til at understøtte pointer og fortolkninger fremkommet i analysen.

Patsy Healeys (1997) kollaborative planlægning udgør rygraden i teoriapparatet. Vi finder Healeys fokus på institutioner meget givtigt i forhold til vores undersøgelse. Hun understreger vigtigheden i, at de institutionelle rammer er indstillet på borgerdeltagelse, hvormed kollaborativ planlægning bibringer adskillige nyttige elementer til analyse af mødet mellem de institutionelle rammer og borgerne i forhold til, hvad der er vigtigt for, at dialogen og samarbejdet får bedst mulige vilkår. Den kollaborative planlægning bidrager således med centrale værktøjer til at supplere borgernes oplevelser af de institutionelle rammer. Herunder organisering, rollefordeling, kompetencefordeling mm. Samtidig er der en række ligheder mellem

kvarterløftet og den kollaborative planlægning, hvorfor den kan bidrage til deskriptive forståelser af kvarterløftet. Kollaborativ planlægning knyttes også til en faciliterende magtforståelse.

I vores teoretiske værktøjskasse vil vi endvidere inddrage magt og styringsorienterede perspektiver. Vi tegner skismaet mellem styring og deltagelse op med government og kollaborativ planlægning, som kædes sammen med et magtperspektiv. Diskussionen om de institutionelle rammer vil således blive suppleret af et magt og styringsorienteret perspektiv.

Ydermere benytter vi os af Marjorie Mayos (Andersen et al. 2003) forskellige niveauer af empowerment, som udgør et godt redskab til vurdering af borgerdeltagelse i forhold til, hvilken grad af indflydelse borgerne har, hvilket klart illustrerer det skift, der finder sted i forløbet, kvarterløftet gennemgår.

I kollaborativ planlægning behandles planlæggerroller ret overfladisk (Healey 1997: 309), hvilket vi har valgt at supplere med en uddybning (Sehested 2003B), da vi i empirien netop oplevede, at rollen som planlægger var kilde til uklarheder. Derfor er det nyttigt at udvikle et mere fyldigt begrebsapparat til planlæggerrollen end det, der findes i kollaborativ planlægning, til mere præcist at definere de oplevede uklarheder.

### **3.5 Interviews**

Som del af vores sammensatte strategi til at indfange systemets evne til at arbejde med borgerdeltagelse, ser vi interviewet som brugbart. Vi forstår, i lighed med vores praksisteori, interviewet, som en måde at indsamle fortolkninger om rammerne for borgerdeltagelsen (Olsen 2002: 19). I forhold til vores interviewform er vi især inspireret af Steinar Kvale, der netop påpeger, at interviewet er en måde hvorpå, der etableres en mellemmenneskelig forståelse, eller det, Kvale betegner som: "...intersubjektiviteten mellem forsker og deltagere" (Kvale 1997: 81).

#### *3.5.1 Respondenter*

Vi har i alt foretaget syv interviews, hvoraf det ene er et tomandsinterview. Interviewene er fordelt på tre interviews med planlæggere og fire med borgere, som har deltaget i trafikgrupperne. Tilsammen udgør interviewene en kollage til at forstå mødet mellem borger og system.

Vores interviewpersoner fordeler sig således:

- Asger Munk (2006) fra det tidligere statslige kvarterløftssekretariat.
- Lykke Leonardsen (2006) fra det tidligere kvarterløftssekretariatet i Kongens Enghave.
- Ernst Kolding (2007), som var proceskonsulent<sup>13</sup> for Vej & Park.
- Tre personer, som bliver i projektet til det slutter (BG 2006, OG 2006, KN 2006).
- To personer, som, grundet konflikt med Københavns Kommune og kvarterløftssekretariatet, delvist træder ud af projektet for i stedet at agere som trafikagendagrupper (HO 2006, JJ 2006).

Interviewpersonerne er udvalgt efter *sneboldmetoden*. Vi fandt en person ved søgning på nettet under lokale aktiviteter i Kongens Enghave. Dette gav anledning til det første interview, hvorefter bolden ”rullede”. Vi fik opbygget en kontaktiliste til borgere og planlæggere, som vi efterfølgende kontaktede over telefonen. Metoden er dog forbundet med en række metodiske komplikationer i forhold til at sikre diversitet i udvælgelsen af interviewpersonerne. Selvom vi i starten havde nogle strategier for, hvilke personer vi ville tale med, blev metoden rådende for, hvem vi kom i kontakt med. Vi stødte på det problem, at metoden kun ledte os til de mest aktive borgere, og dem som havde fulgt kvarterløftsprojektet gennem hele processen. For at sikre større diversitet, måtte vi, i samarbejde med en af de aktive, gennemse det gamle kvarterløftsmateriale. Dette gav resultater i form af flere kontakter.

Vi har forsøgt at skabe kontakt til borgere, der er faldet fra, men uden held. Dem, vi har haft kontakt med, har ikke desværre ikke ønsket at deltage. Vores interviewpersoner blandt borgerne giver os andenhåndsinformation om, hvorfor folk falder fra, men det optimale havde været at tale med dem selv, men dette har vi ikke haft held til.

Vi fik endvidere kontakt til en embedsmand i Vej & Park, som sad med behandlingen af kvarterløftets trafikale ændringsforslag. Dermed har personen også kendskab til

---

<sup>13</sup> Proceskonsulent betyder, at han ikke er en fastansat embedsmand for Københavns Kommune, men han er hentet ind for at implementere et projekt.

Vej & Parks forvaltningsgang og samarbejdsproblemerne med borgerne. Personen er en vigtig brik i forhold til at forstå mødet mellem borgere og embedsmandsniveauet. Men det har desværre ikke været muligt at få et interview med personen. Vedkommende måtte takke nej af personlige årsager.

Vi har i alle vores interviews tilstræbt at lave enkeltmandsinterviews, da det giver bedre mulighed for at forstå den enkeltes oplevelser af deltagelsen. Men i vores interviews er det også blevet til et enkelt tomandsinterview. Endvidere har vores interviews været bestemt af de omstændigheder, interviewpersonerne ønskede at deltage under.

### *3.5.2 Interviewspørgsmål*

Alle vores interview har været semistrukturerede, hvilket betyder, at vi ikke har skabt en fri konversation, men har fulgt bestemte temaer og en færdigudarbejdet interviewguide. Dette er i tråd med Kvaales (1997) anvisninger for, hvorledes forskeren sikrer kvalitet i interviewspørgsmålene. Spørgsmålene skal, ifølge Kvale, være tematiske og dynamiske. Med tematisk mener han, at spørgsmålene skal have en tæt relation til undersøgelsens teoretiske og emnemæssige kontekst. Dette sikrer interviewets fokus og større kontekstafhængighed i forhold til emne. Han påpeger endvidere, at spørgsmålene også skal være dynamiske for at sikre en positiv og fri interaktion mellem interviewer og interviewperson. De tematiske forskningsspørgsmål giver ikke nødvendigvis et godt dynamisk interviewspørgsmål. Derfor opfordrer Kvale til, at der ved planlægningen af interviewet både opereres med tematiske forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål (Kvale 1997: 134).

Vi har forsøgt at følge Kvaales anvisninger ved at udarbejde tematiske forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål. Men vi ser interviewet som en proces, hvor tematiseringerne og interviewspørgsmål under projektførelsen præciseres og justeres i forhold til den teoretiske ramme og analytiske fortolkningsdannelse. Vi betragter ikke fortolkningsdannelse som absolut, men som en kontinuerlig proces, hvor forholdet mellem forsker og undersøgelsens kontekst nærmes og udvikles i forløbet (Flyvbjerg 2000: 34-35), hvorfor vores interviewspørgsmål også har været under tilpasning igennem forløbet.



Vores temaer er udarbejdet ud fra projektets emnemæssige kontekst. Derefter har vi udarbejdet interviewspørgsmål. Tematiseringerne har haft samme målsætninger, om de var tiltænkt borgerne eller planlæggerne, nemlig at identificere forholdet mellem styring og deltagelse i mødet mellem borger og system. Tematiseringen fremgår af nedenstående:

- Vi ønsker indsigt i borgerdeltagelsen
- Vi ønsker indsigt i kvarterløftsforløbet
- Vi ønsker indsigt i de vertikale relationer

På baggrund af de tematiske forskningsspørgsmål har vi udformet vores interviewspørgsmål. Interviewspørgsmålene er ikke blevet formuleret ens, om de var tiltænkt de deltagende borgere eller planlæggere. Interviewspørgsmålene til borgerne har fokus på borgernes *oplevelser* af borgerdeltagelsen, kvarterløftsforløbet og de vertikale samarbejdsrelationer<sup>14</sup>. Derimod er interviewspørgsmålene for planlæggerne i lige så høj grad bygget op om *intentioner og roller* i forhold til at sikre borgerdeltagelsen, kvarterløftsforløbet og de vertikale samarbejdsrelationer. På den måde har planlæggerne også haft rollen som informanter. Dette gælder især interviewet med Asger Munk. Vi har vedlagt to interviewguides. Det ene retter sig mod planlæggerne, mens det andet retter sig mod borgerne. Begge interviews skal betragtes som en grundform, hvor vægtningen af spørgsmålene har været tilpasset de enkelte interviewpersoner (se bilag 2 og 3).

### 3.5.3 Transskribering

Vi har valgt at nedfælde vores interviews til skriftlig form. Transskriberingen er valgt som en del af en måde, hvorpå interviewene kunne gøres mere tilgængelige for en kodning og analyse.

I transskriberingen har vi tilstræbt at afskrive ordret, men har tilladt os, for forståelsens skyld, at lave om på forkert ordstilling og uklarheder i sproget. Dertil har vi frasorteret nogle af de aktive lyttelyde samt ”æhhh” og ”øhh”. Dette har en tidsmæssig forklaring, idet det er mere tidskrævende at transskribere alle detaljer. Men det må især ses i forhold til, at det er interviewpersonerne udsagn og oplevelser,

---

<sup>14</sup> Dette inkluderer samarbejdet med kvarterløftssekretariatet.

der er det centrale for vores analyse af de institutionelle rammer for borgerdeltagelsen, og ikke sproget i sig selv (Kvale 1997: 170- 173).

For at transskriberingen skulle blive så korrekt som muligt, er der gået kort tid fra interviewet blev lavet, til transskriberingen blev foretaget. Interviewene ligger som bilag på cd-rom, og vi henviser til systemets repræsentanter ved deres efternavn, årstal og sidetal, og til borgerne ved initialer, årstal og sidetal, som listet ovenover.

### **3.6 Dokumenter**

Kvarterløftet har været genstandsfelt for en række rapporter, undersøgelser og projekter. Disse vil vi selvfølgelig benytte til at få overblik og indføring i vores case.

Trine Fotel og John Andersen (Andersen et al. 2003; Andersen & Beck 2003; Andersen & Fotel 2003; Fotel & Andersen 2003; Fotel 2002) har skrevet meget udførligt om kvarterløftet i Kongens Enghave og beskæftiget sig en del med kvarterløftet og den trafikpolitiske situation i relation til det politiske niveau. Dette arbejde har vi trukket en del på. Deres arbejde har givet en god indføring i vores case og de problematikker, der er forbundet med den. Vores vinkel og tilgang til kvarterløftet er dog lidt en anden. Hvor deres fokus er på kvarterløftets empowerment- og mobiliseringsstrategier i forhold til det trafikpolitiske niveau, forholder vi os konkret til borgernes oplevelse af de institutionelle rammer for dialogen og samarbejdet. Derfor vil analysen og fortolkningen ikke være en reproduktion af deres arbejde, men derimod et supplement. Vi har i enkelte tilfælde valgt at genbruge citater fra deres projekter. Dette kan være forbundet med den fare, at vi ikke forstår konteksten, de er taget ud af. Men vi har forsøgt at imødekomme disse faldgruber ved kun at genbruge citaterne i de tilfælde, hvor vores egen empiri understøtter citatets pointe.

Vi har desuden gjort brug af og hentet inspiration fra afhandlinger, som har beskæftiget sig med kvarterløftet (Agger 2005; Mazanti 2002). Ligeledes har vi hentet inspiration fra en række fagbøger og forskningsartikler, som omhandler borgerdeltagelse og netværksstyring (Sehested 2003; Engberg 2003; Bang & Hoff 2002; Larsen 2001; Agger et al. 2000; Hansen & Sehested 1999). Dette har hjulpet os til at få et overblik over feltet.

Endvidere har vi fået adgang til en mængde skriftligt materiale fra kvarterløftet i Kongens Enghave, herunder kvarterplaner, trafikhandleplaner, referater fra møder samt rapporter. Dette har hjulpet os til at kunne krydstjekke vores interviews i forhold til begivenhedernes tidsmæssige hændelsesforløb. Kvarterløftet sluttede i 2003, og derfor har der været episoder, hvor vores interviewpersoner har haft svært ved at præcist at tidsfæste begivenheder. Dette kan være forbundet med den fare, at hændelser ikke bliver placeret i den rette kontekst. Vi har derfor været opmærksomme på at krydstjekke udtalelserne.

### **3.7 Validitet**

Formålet med vores projekt er ”... at producere input til den fortløbende samfundsmæssige dialog og praksis, i højere grad end det er at producere endegyldig og empirisk verificerbar viden” (Flyvbjerg 2000: 99). Dette betyder, at den viden, vi producerer, vil/skal være åben for afprøvning i forhold til andre tolkninger. Dette er dog ikke ensbetydende med relativisme, altså at den ene tolkning er lige så god som en anden. Der stilles krav til validiteten af resultatet af analysen. Resultaterne er et bidrag til den kontinuerlige samfundsmæssige dialog og er underlagt de samme vilkår som enhver anden samfundsmæssig dialog, hermed også om den opfattes som sand eller falsk. Det handler om meningsfuld dialog af konteksten (Flyvbjerg 2000: 99). Spørgsmålet er så, hvorledes dette gyldighedskrav sikres. Som vi allerede har været inde på, tager projektet sit udgangspunkt i casestudie og interviews for at opnå nærhed til borgernes fortolkninger af processen. Ligeledes gør vi brug af en strategisk case. Resultaterne af disse metoder relateres efterfølgende til et teoretisk apparat, som sætter teoretiske begreber på fortolkningerne.

Vi mener, at disse metoder danner fundamentet for resultater af stor gyldighed – det vil sige, at resultaterne er meningsgivende i diskussionen af forholdet mellem styring og deltagelse. Dog kan der stilles spørgsmålstejn ved vores valg af case. Kvarterløftet sluttede i 2003, hvorfor der allerede kan være sket ændringer i forhold til måden at arrangere projekter som kvarterløftet. Med andre ord kan praksissen være ændret. Praksisser er som tidligere påpeget situeret i tid og rum, hvilket kan medføre nogle validitetsproblemer for projektets nutidige samfundsmæssige relevans. Asger Munk påpeger, at Vej & Park har gennemført uddannelser i at samarbejde med borgerne

(2006: 13), og Ernst Kolding mener også, at der er sket forbedringer (2007: 15), hvilket taler for ændring af praksis, men det skal påpeges, at vi begge har fulgt processer i nyere projekter som eksempelvis områdefornyelse, og vi finder, at mange af de problemstillinger, som vi fremhæver, stadig gør sig gældende i nyere projekter. Dertil kommer, at lederen af kvarterløftssekretariatet, Lykke Leonardsen, mener, at kvarterløftene i dag blot reproduceres, dog med færre midler og mindre tid til rådighed (2006: 10). En reproduktion indikerer ikke de store ændringer.

Kvarterløftet i Kongens Enghave har, som vi tidligere har nævnt, været genstand for mange undersøgelser, og vi har, i vores læsning af disse, ofte kunnet genkende vores interviewpersoner blandt borgerne i kraft af deres historier og ordvalg. Dette, mener vi, øger validiteten i undersøgelsen, fordi vores videnskabsteoretiske udgangspunkt er, at måden hvorpå, vi taler om ting, skaber dem. Det vil sige, de mener virkelig, hvad de siger. Det vidner ydermere om, at vores spørgsmål ikke har været ledende, og at vi ikke har lagt interviewpersonerne ord i munden.

Derfor mener vi stadig at kunne fremsætte en vigtig diskussion, omhandlende relationen mellem det planpolitiske system og borgergrupper i forhold til vores overordnede interesse for de institutionelle rammer og dermed bidrage til den løbende samfundsmæssige dialog og praksis.

## Kapitel 4 - Organisering af kvarterløftet

En stor del af de problemer, som borgerne påpeger i forhold til deltagelsen i kvarterløftet, kan relateres til organiseringen af kvarterløftet. Organiseringen er karakteriseret ved et samarbejde mellem borger, kvarterløft og kommune, hvor de forskellige aktører har forskellige roller og betydning, alt efter hvor i kvarterløftsforløbet de befinder sig. I dele af projektet er organiseringen rettet mod et samarbejde mellem borger og kvarterløftssekretariat, mens hele det kommunale system indgår mere aktivt i andre dele. Organiseringen kan dermed siges at forandres, alt efter hvilken rolle de forskellige aktører har. Dette kan endvidere knyttes til kvarterløftets forskellige faser.

Kvarterløftet kan opdeles i tre faser: en idé-, en projekterings- og en implementeringsfase.

- Idéfaseren handler om at komme med ideer og supplere hinandens ideer.
- I projekteringsfasen drejer det sig om at få omsat gruppens ideer til konkrete projekter. Men fasen handler også om at vurdere, hvad der er muligt, og hvad der ikke er muligt.
- Implementeringsfasen, der refererer til den fase, hvor projekterne søges realiseret.

Mellem de forskellige faser ændrer organiseringen sig mellem de involverede aktører, hvilket kommer til udtryk i et skift imellem hierarki og netværk. I dele af kvarterløftsprojektet er hierarkiet nærmest fraværende, mens det i andre dele af kvarterløftet har en stor rolle i form af styring og begrænsninger af netværkerne. Skismaet mellem deltagelse og styring bliver derfor aktuelt i forhold til organiseringen.

I dette kapitel vil vi derfor sætte fokus på organiseringen af kvarterløftet. Dette gøres med udgangspunkt i borgernes oplevelser. Borgerne antyder, at der er tre elementer ved organiseringen, som har betydning for deltagelsen. Disse tre elementer er genstand for følgende analysedele: *Skift i organisering, Borgernes*

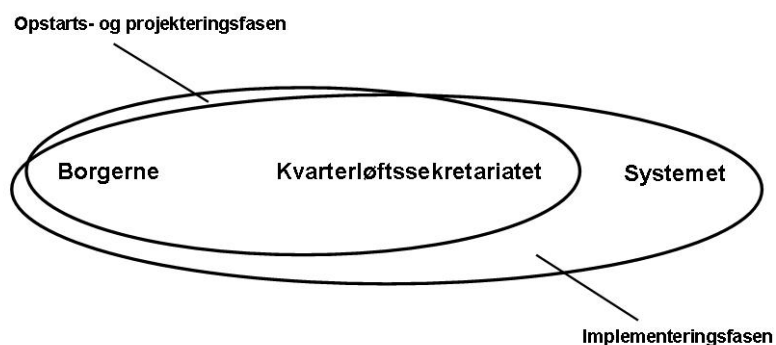
*beslutningskompetence* og *Skalaforvirring*. Alle tre elementer refererer til organisatoriske problematikker, hvilket vi vil uddybe i det følgende.

#### **4.1 Skift i organisering**

I dette afsnit vil vi belyse det omtalte skift i organiseringen af kvarterløftet, hvor skiftet i organiseringen har betydning for, hvilke institutionelle rammer, der er for borgerdeltagelsen. I forholdet mellem borgere og kvarterløftssekretariatet er det sekretariatet, som sætter rammerne for borgerdeltagelsesprocessen. Her retter processen sig mod engagerende, involverende og netværksopbyggende borgerinddragelsesprocesser, mens samarbejdet og dialogen med det kommunale system i højere grad får karakter af tilpasning og af at være netværksnedbrydende.

Skiftet i organiseringen kan endvidere relateres til kvarterløftets faser, hvor opstarts- og projekteringsfasen er karakteriseret ved samarbejdet mellem borgere og kvarterløftssekretariatet, hvor implementeringsfasen er karakteriseret ved samarbejde og dialog med det kommunale system. Vi vil vise dette skift mellem faserne, samt påpege oplevelserne af samarbejdet og dialogen mellem de involverede parter. Skiftet illustreres i nedenstående figur.

Figur 4.1



(Egen udarbejdelse)

Borgerne og kvarterløftssekretariat giver sig selv, mens systemet referer til den kommunale administration – oftest repræsenteret ved Vej & Park – og kommunalpolitikere. Som alle figurer indebærer den en simplificering. Det kan være svært at trække de nøjagtige grænser. Eksempelvis finder mødet med hele systemet til tider sted allerede i projekteringsfasen, men figuren illustrerer den generelle oplevelse hos borgerne af, at implementeringsfasen involverer hele det kommunale system. Oversigt over samarbejdsrelationerne kan ses i bilag 1.

I øvrigt kan dette afsnit om skift i organiseringen, som ligeledes kan knyttes til et skift mellem faserne, siges at være overordnet i forhold til resten af analysen, idet et forløb rides op, hvorfor mange af rapportens andre analyseafsnit vil uddybe dette skifte.

Opstartsfasen i Kongens Enghave er karakteriseret ved at være rettet mod kollaborative planlægningsprocesser, hvor borgerne søges engageret og involveret i processen. Selvom kvarterløftet arbejder inden for nogle institutionelle rammer i form af et institutionelt design, er der i planlægningsprocessen, i opstartsfasen, et relativt stort handlerum og brede rammer for udfoldelsen, hvor borgerne er i centrum. Som Bang og Hoff (2002) påpeger, er der en styring, men denne er rettet mod en kulturstyring, hvor det handler om, at lokalområdet i højere grad selv skal tage ansvar for og aktivt deltager i styringen. Dette vil vi uddybe i det følgende.

#### *4.1.1 Den procesorienterede opstartsfase*

I sommeren 1997 begynder opstartsfasen af kvarterløftet i Kongens Enghave. Der bliver forud for den officielle start afholdt en række dialogmøder, som skal forsøge at samle de eksisterende foreninger og netværker i byområdet. Kvarterløftssekretariatet opsøger i denne sammenhæng sportsklubber, politiske foreninger, boligforeninger samt en række andre foreninger i området. Formålet med dialogmøderne er at informere de eksisterende netværker og kræfter om kvarterløftets opstart og deres muligheder for at sætte sit præg på processen. Ligeledes er målsætningerne at bringe de eksisterende organiserede netværker i spil og hermed danne et fundament for projektet, inden kvarterløftet for alvor går i gang. Samtidig benytter kvarterløftssekretariatet sig af de lokale medier og husstandsdeling af invitationer,

for at gøre lokalbefolkningen opmærksomme på kvarterløftets opstart, samt få så mange som muligt involveret i processen (Leonardsen 2006: 3). Dette har mange ligheder med den kollaborative planlægning, hvor der sættes på netværkopbygning og involverende processer.

I august 1997 indkalder kvarterløftssekretariatet til fem borgermøder, hvor ca. 300 borgere deltager. Ved hvert af møderne er der en oplægsholder, som informerer borgerne om kvarterløftet og dets gang. Efterfølgende kan borgerne frit skyde fra hoften med de idéer, som de har til, hvad der skal ske i området (Leonardsen 2006: 3). Efter de fem borgermøder bliver der nedsat 15 arbejdsgrupper inden for forskellige interesseområder.

Ved en efterfølgende konference, som bliver afholdt på LO-skolen den 9.-10. januar 1998, kommer ca. 100 borgere. Til mødet kan alle borgerne fra de forskellige arbejdsgrupper cirkulere mellem arbejdsgrupperne og give deres holdninger til idéerne og komme med forslag til de fremtidige projekter. Ved slutningen af mødet bliver folk bedt om at prioritere. Alle arbejdsgrupperne bliver bedt om at finde frem til de projektforslag, de synes, der er vigtigst, og hermed hvilke projektforslag, de vil arbejde videre med i processen (Leonardsen 2006: 3).

De forslag, som arbejdsgrupperne beslutter, at de vil beskæftige sig med i den videre proces, bliver efterfølgende behandlet af kvarterløftssekretariatet og danner grundlag for kvarterplanen. Udviklingen af idéer og projekter er lagt ud til borgerne, og som Leonardsen understreger:

”... der kom ingen forslag op i vores kvarterplan, som ikke var født i en arbejdsgruppe. Det var jo også arbejdsgrupperne, som sad bagefter og prioriterede.”

(Leonardsen 2006: 4)

”... det er generelt borgernes prioritetsliste.”

(HO 2006: 6)

Den traditionelle mål- eller resultatorienterede planlægning er lagt til side til fordel for en processuel og konsensusorienteret planlægning med vægt på borgernes idéer og



forslag, samt udvikling heraf. Borgerne er omdrejningspunktet, og der er begrænset styring i form af mål og restriktioner ved opstartsfasen. Dette vil blive uddybet i det følgende.

Samtlige af de borgere, vi interviewede, har en positiv oplevelse af opstartsfasen. De synes alle, at den forløber godt. De føler, at der bliver lyttet til dem, at deres forslag bliver taget alvorligt, og at alle får lov til at udtrykke deres holdninger og stille forslag til nye projekter, hvilket korresponderer med rettighederne om at blive hørt og influere, som kollaborativ planlægning giver (Healey 1997: 296). Borgerne oplever det som positivt, og der bliver skabt store forventninger til den fremtidige proces. En borger udtrykker:

”Der var lagt op til, at vi kunne få meget indflydelse, og der var lagt op til, at vi kunne få mange midler.”

(KN 2006: 6)

Opstartsfasen er karakteriseret ved et positivt samspil mellem borgerne og kvarterløftet, som handler om at idéudvikle, frem for at lægge begrænsninger. Processen er i mindre grad styret af de økonomiske rammer, som kvarterløftet agerer inden for, og handler mere om at udveksle idéer og ønsker. Opstartens store handlerum og fokus på idéudvikling er ikke tilfældigt, men er en del af kvarterløftssekretariatets strategi.

”Det var ikke sådan, at vi skød idéer ned som sådan, men det var mere at arbejde for yderligere projektudvikling eller gå i en dialog. I virkeligheden synes jeg, begyndelsen i høj grad handler om at få folk til at turde drømme og tænke stort. Ellers blev det meget lav-praktisk, og at vi skal have et cykelstativ her og så videre. Vi skulle gerne have løftet tingene lidt mere end bare et cykelstativ.”

(Leonardsen 2006: 4)

Ifølge Leonardsen handler opstartsfasen om at få folk til at tænke stort og sikre stort handlerum ved de afholdte borgermøder. Opstarten handler om at skabe en proces, hvor de deltagende får mulighed for ikke blot at ændre på hverdagens små

problemstillinger, men derimod at løfte områdets ønsker og behov til at omfatte større ønsker og drømme. Opstartsfasen har dermed mange ligheder med den kollaborative om at skabe faciliterende processer (Healey 1997: 199-204).

Det store handlerum kommer også til udtryk ved folks ønsker og forestillinger om mulige forandringer i området. Flere af forslagene retter sig mod større projekter. Ønsket om trafikale ændringer på P. Knudsensgade, ønsket om en sporvogn i området og ønsket om et stort badeland<sup>15</sup> er gode eksempler på dette. Nogle borgere synes sågar, processen giver for stort handlerum, og finder det beklageligt, at der bliver brugt tid og penge på, hvad, de mener, er, urealistiske projekter som eksempelvis et badeland (JJ 2006: 2).

”Der gik i grunden forholdsvis lang tid, inden noget af det blev sorteret fra. (...) jeg synes, der blev brugt forholdsvis mange penge på ting, som man måske godt kunne forudse ikke ville blive til noget. Der fik vi lov at have ret stor indflydelse...”  
(BG 2006: 1)

Opstartsfasen er altså præget af vide rammer og stort handlerum. Der er, ifølge borgerne, grundlæggende en god dialog med kvarterløftet, og det er borgerne, der har den afgørende indflydelse.

Der er fokus på processen i opstartsfasen, og det store handlerum er medvirkende til at igangsætte processer, som fortsætter i projekteringsfasen, hvor borgerne ligeledes har stor indflydelse på udformningen af projekterne. Det kan siges, at der her igangsættes en ”structure of challenge”, som Healey (1997: 295) er inde på, hvor det repræsentative system udfordres. I henhold til det trafikale ses det med den Grønne Nerve, som er et trafikdæmpende og forskønnelsesprojekt gennem en stor del af Kongens Enghave. Der er ligeledes kommunale embedsmænd involveret, men det er borgerne, som i høj grad bestemmer. Det vil sige, at projekteringsfasen ligeså kan karakteriseres som værende meget orienteret mod processen.

---

<sup>15</sup> Til trods for vores fokus på det trafikale område, er badelandet medtaget som et eksempel, da det illustrerer det store handlerum opstartsfasen er præget af.

I opstartsfasen især, men også i projekteringsfasen, foregår samspillet mellem borgerne og kvarterløftssekretariatet, og det er kvarterløftssekretariatet, som sætter rammerne for borgerdeltagelse. Planlægningsformen retter sig mod en drømmende eller kollaborativ planlægningsform, hvor der søges engagerende, involverende og faciliterende processer. Der er stort handlerum for borgerne, hvor de og deres idéer er i centrum, og målet er netop at bringe begge i spil. Der er fokus på borgerne, og de tildeles den dominerende rolle i de indledende faser.

#### *4.1.2 Systemets indtræden i implementeringsfasen*

Efter en opstart, som generelt opleves som værende meget processuel med stort handlerum – nogle mener endda med for stort handlerum, og en projekteringsfase, som også er karakteriseret af stort handlerum, kommer fasen, hvor de projekterede idéer skal realiseres. Det er denne implementeringsfase, vi vil undersøge nærmere i det følgende.

Borgerne har brugt meget tid på at udvikle projekterne, og der hersker en forventning om, at nu skal projekterne igangsættes. Borgerne har brugt helt op til halvandet år på at planlægge, men det viser sig sværere end som så at implementere projekterne.

”Men når kommunen kommer bagefter og siger, det kan vi ikke, for sådan og sådan. Hvis de havde spillet ud med det samme, de så tegningerne, at I skal vide, det der skal tages ud, og det der skal tages ud, så havde det været mere ærligt spil. Restriktionerne kom først efterhånden, som vi startede op, og vi har brugt utroligt meget tid på det og utroligt mange møder.”<sup>16</sup>

(BG 2006: 4)

I citatet understreges det, at der allerede er brugt meget tid og energi på at planlægge projektet den Grønne Nerve, men der viser sig komplikationer i forhold til en realisering af projektet, efterhånden som processen skrider frem. Komplikationer, der ikke er blevet påpeget i projekteringsfasen til trods for, at forslaget har været under

---

<sup>16</sup> I ovenstående citat bruges 'kommunen', hvilket jo er en sammensat størrelse. Der kommer en ny embedsmand på sagen om gennemførelsen af den Grønne Nerve, som ikke har siddet med i projekteringsfasen, men det har andre embedsmænd, og dette kan være grunden til borgernes undren over den manglende indgriben i projekteringsfasen fra 'kommunens' side.

behandling i det kommunale, administrative system, hvilket borgerne står uforstående overfor. Som det udtrykkes i citatet, så kommer restriktionerne løbende gennem processen. Det vil sige, at processen går fra at være meget processuel til at være mere og mere styret. Det er også her det ses, at de institutionelle rammer ændres i implementeringsfasen (jf. figur 4.1). Her møder borgerne hele systemet til forskel fra de indledende faser (opstarts- og projekteringsfasen).

Hvor borgerne i starten har haft mulighed for at sætte dagsordenen og langt hen ad vejen bestemme, hvad der var vigtigt, og hvad der skulle diskuteres, så bliver deres indflydelse i implementeringsfasen begrænset, og systemets styring med processen tager til ved samarbejdet med kommunen. Det kan siges at gå fra en diskurs, bestemt af borgerne, til systemets diskurs. Det er en sociologisk forståelse af diskurs, hvor diskurs er et system af meninger, indeholdt i handlingsstrategier og udtrykt i begreber, metaforer og handlingsforløb (Healey 1997: 277). Borgerne udsættes for en repressiv magt fra systemets side, og forløbet kommer under en større hierarkisk styring, hvor borgernes indledende idéer presses og modificeres, hvilket efterlader en oplevelse af kvarterløftet som en måde at effektivisere projekterne på.

Der er ikke overensstemmelse mellem de indledende faser og implementeringsfasen. Rammerne snævres ind, og handlerummet for borgerne mindskes i overgangen til implementeringsfasen. Dette afstedkommer et misforhold mellem borgernes rolle i faserne. Hvor de indledende faser i udstrakt grad er karakteriseret af at være et samspil mellem borgere og kvarterløftssekretariat, så borgernes møde med de institutionelle rammer af borgere indbefattet hele det kommunale system, og det udmønter sig i et mindsket handlerum for borgerne. Mødet med hele det københavnske administrative apparat og deraf følgende hierarki udmønter sig i stærkt ændrede vilkår for borgerne, hvilket igen leder til frustration hos borgerne.

”Det var nogle ildsjæle, og de kom med mange idéer og prøvede mange ting. Men jeg må så sige, at de efterhånden også er brændt ud, for det er ligesom at slå i en dyne. Hånden forsvinder med ind, og når man trækker den ud, så kan man ikke se, man har gjort noget.”

(HO 2006: 6)

Målet med borgerdeltagelsen ændrer karakter, hvor borgerne og deres idéer tidligere er i fokus, er det nu i højere grad på systemets præmisser. Skiftet i organisering opleves af borgerne som skift i målsætninger. Denne oplevelse kan måske knyttes til hele udgangspunktet for, at der er kvarterløft i Kongens Enghave. Der er et demokratisk perspektiv, hvor lokalområdets potentialer styrkes, og de lokales kendskab til beslutningsprocesser og lignende øges, men det handler også om at rejse midler til et område, som kommunen alligevel påtænker at gøre noget ved (Leonardsen 2006: 1).

”Hvor, hvis jeg skal være lidt kynisk, Københavns Kommune, måske så det her projekt som en mulighed for at få nogle statslige penge som medfinansiering til nogle områder, som man godt vidste trængte til en meget kærlig hånd. Hermed ikke sagt, at kommunen alene var kynisk, men hvad, syntes de, var vigtigst? Der tror jeg, kommunen fokuserede mere på pengene og få noget ud af pengene, end på det demokratiske aspekt. Også fordi, at man, i Københavns Kommune, ikke rigtig havde gjort sig nogle begreber om det her med demokrati.”

(Leonardsen 2006: 2)

Der gives udtryk for, at der hovedsageligt er fokus på at trække midler til et område, som trænger til en kærlig hånd, og så kommer borgernes rolle i anden række. En borger udbygger denne oplevelse.

”... jeg så ikke synes, at man til sidst fik det tilbage, som man havde forventet. Men det er så kommunen, som jeg ikke synes gav det tilbage, som jeg havde forventet. (...) man går ind med en ildhu og: ”Nu skal det være. Vi har det, der skal laves, og det, der skal laves, og det, der skal løftes”. Så pludselig, når man når til, at man har lavet alle strategierne, og man har noget på tegnebordet, så er der ting, der bliver pillet fra, og så falder lysten til at være med. Det er ganske enkelt sådan.”

(KN 2006: 6)

I den sidste ende har indflydelsen været minimal, i hvert fald i forhold til de forventninger, der er bygget op. Her udtrykkes en oplevelse af, når projekterne skal

realiseres og samarbejdet med det kommunale system for alvor etableres, indtræffer en betydelig styring. Ydermere indikeres det, at det i sidste ende handler om at lave nogle fysiske forbedringer i området, mens den demokratiudvidende del af kvarterløftet, hvor der skal skabes aktive, demokratiske borgere, som i fællesskab skal løfte området, ikke efterlades meget plads. Det, at der ikke er taget stilling til det demokratiske element, kan forklare de observerede skift med et vekslende handlerum for borgerne til følge, for hvad er borgernes rolle? Uafklaretheden<sup>17</sup> spiller ind på lysten til at deltage.

”...jeg tror også, meget af det går på, når folk ikke kan se nogle resultater af det arbejde, de har forsøgt at gøre, så vil de bruge kræfterne et andet sted. Så taber de gnisten. Mange af dem, der sad i starten, er faldet fra – dem snakker jeg stadig med og har spurgt hvorfor, og de svarer; jamen, vi får jo ikke noget ud af det.”

(BG 2006: 17)

Mødet med hierarkiet trætter de deltagende, og flere hopper fra. Borgernes ideer glider i baggrunden og får i stedet karakter af, hvad hierarkiet vil være med til. Forandringen i organiseringen kommer dermed til at sætte sit spor på processen. Den indledningsvis opbyggede ”structure of challenge” nedbrydes i mødet med systemet, da det ikke længere lader sig udfordre.

Skiftet i organiseringen er udtryk for to forskellige styringslogikker i henholdsvis de indledende faser og implementeringsfasen, hvoraf de indledende er præget af kollaborativ planlægning, mens implementeringen er kendetegnet ved government. Nogle borgere giver udtryk for, at der skal være klarhed over borgernes handlerum, inden kvarterløftet går i gang.

”Jeg synes ikke, de har været gode nok til at fortælle fra opstart af, at vi vil gerne lave et kvarterløft, og I har de og de muligheder, det der kan ikke lade sig gøre. Hvis de havde startet med at fortælle det med det samme, så

---

<sup>17</sup> Det er intentionelt, at vi bruger ordet ’uafklarethed’, da det implicerer, at der ikke er blevet taget aktivt stilling, og at det ikke er blevet debatteret, hvorfor det er uafklaret. Samtidig indikerer ordet, at der kan skabes en klarhed ved at tage stilling. Uklarhed refererer til en uigennemsigtbare og forvirring, som ikke umiddelbart kan opklares ved at tage stilling.

var meget sorteret fra, og jeg ved også godt, at mange så også var faldet fra i starten, men så var der ingen, der var blevet skuffet.”

(BG 2006: 9)

Der bliver her rejst en meget relevant problemstilling. Ville en mere styret linje fra kommunens side fra begyndelsen være ensbetydende med reduktion af deltagende borgere? Dette er interessant og værd at tænke over, men ikke desto mindre uden for denne undersøgelses fokus. Det er nok heller ikke alle borgere, som vil være enige i ovenstående udmelding. Flere af vores interviewpersoner blandt borgerne vil nok mene, at det drejer sig at køre linjen ud fra de indledende faser og skabe stort handlerum for borgerne, hvilket Healey også i vid grad er enig i. Det drejer sig om fælles tilpasning, system og borger imellem, og i kollaborativ planlægning skal tilpasning muliggøre en inkluderende proces og dermed stor fokus på, at borgere deltager. Det vil sige, når der i ovenstående gives udtryk for, at mødet med hele det hierarkiske system, som finder sted i implementeringsfasen, får borgere til at falde fra, så er systemet ikke gearret til at have med borgerdeltagelse at gøre.

### *Opsamling*

Det skifte i målsætninger, der opleves i forløbet, er et udtryk for, at hierarkiet træder til i beslutningsprocessen. Som Sehested (2003) påpeger, opererer netværksstyring i skyggen af hierarkiet, hvilket kommer tydeligt til udtryk i implementeringsfasen, og dette afstedkommer frustration, som igen bevirker, at borgere springer fra kvarterløftet. Andersen og Fotel har tidligere beskrevet dette som skuffelsens politik (2003).

Først tegnes et billede af borgerdeltagelse, hvor det er vigtigt, at borgerne drømmer, de i vid udstrækning skal sætte dagsordenen, afgøre projekterne og i det hele taget bestemme prioriteterne. De indledende faser er meget procesorienteret, hvor der forekommer engagerende, netværksopbyggende og faciliterende processer. Siden tegnes et andet billede, hvor borgerdeltagelsen reduceres i forhold til begyndelsen. Projekterne skal realiseres, en stærkere, hierarkisk styring indtræder, og handlerummet for borgerne mindskes som resultat heraf. Borgerne går fra at have den dominerende rolle til at indgå i en form for partnerskab med systemet, hvor borgernes indflydelse er mindsket i forhold til opstarten. Dette sammenstød af to forskellige

styringslogikker leder til nedbrydning af netværkerne, hvor de engagerende og inkluderende processer mindskes. Kvarterløftet går fra at facilitere ”structure of challenge” til i højere grad at være netværksnedbrydende og styrende i mødet med systemet.

Kommunen sætter sig, populært sagt, mellem to stole, hvor processen og netværkerne på den ene side vægtes højt, men samtidig indgår i en tilpasning til systemet, hvor borgerne føler, at de er blevet stillet noget i udsigt, som ikke honoreres alligevel.

Det kunne tyde på, at den hårde infrastruktur ikke er adapteret til borgerdeltagelse, hvilket kan skyldes, at processen i kvarterløftet åbner op for noget, der i den sidste ende ikke kan leves op til i form af en procesorienteret opstart og stadig større styring, jo nærmere, man kommer realiseringen af de indledende drømme. Der er mangel på koordinering mellem de indledende faser (opstarts- og projekteringsfasen) og implementeringsfasen. Hierarkiet træder pludselig til i implementeringsfasen, hvilket giver uafklaretheder vedrørende borgerdeltagelsen, hvor borgerne føler sig tilsidesat i forhold til de indledende faser, og det leder til, at flere falder fra.

Den styring og begrænsning, som borgerne oplever ved mødet med systemet i implementeringsfasen, aktualiserer en række problemstillinger, som dele af de efterfølgende analyseafsnit vil berøre og uddybe. De drejer sig om administrationens og det politiske systems vilje til samarbejde, rolle og kompetencefordeling mellem hierarki og netværk, samt traditioner, arbejdsgange og regler i det politiske system. Alle elementerne har indflydelse på de institutionelle rammer for deltagelsen og kan bidrage til at uddybe forholdet mellem opstartsfasen og implementeringsfasen.

#### **4.2 Borgernes beslutningskompetence**

I dette afsnit vil vi vise, hvad det førømtalte skifte i organiseringen betyder for borgernes oplevelse af deres rolle og beslutningskompetence. Skismaet mellem styring og deltagelse ses også i denne sammenhæng, hvor det fører til en forvirring og uklarhed om borgernes rolle, hvilket også har konsekvenser for dialogen mellem borgerne og systemet. Uklarheden er med til at gøre begrebet ’borgerdeltagelse’ uldent i praksis. Dette er medvirkende til at gøre mødet mellem borgerne og de institutionelle rammer til en blandet oplevelse for borgerne.



Allerførst vil vi præsentere, hvad Asger Munk, leder af det daværende statslige kvarterløftssekretariat, siger om borgernes kompetencer. Der ligger en kompetence hos borgerne, men ”en udefineret kompetence” (Munk 2006: 5). Det blev diskuteret, om der fra statsligt niveau skulle defineres og fastsættes en kompetence via regler, men det blev konkluderet, at det vil resultere i alt for firkantede rammer for kommunerne. Der blev lagt vægt på, at processerne skulle kunne tilpasses lokale forhold. Det vil sige, at det er op til kommunerne at sætte rammerne og dermed udstrækningen af borgernes kompetencer, hvilket ikke er sket i kvarterløftet i Kongens Enghave, hvilket vi i det følgende vil uddybe.

Som vi har været inde på, er de indledende faser meget koncentreret om borgerne og deres idéer, og den karakteriseres som procesorienteret. Borgerne har stort handlerum. Det er borgerne, der i høj grad sætter dagsordenen, og de har stor indflydelse, hvilket kan være medvirkende til at lægge kimen til nogle forventninger om, at borgerne har stor beslutningskompetence.

Som tidligere beskrevet, indebærer implementeringsfasen, at borgerne konfronteres med det samlede system, hvor styringen tager til, og borgernes indflydelse mindskes. Skiftet, som indtræffer i implementeringsfasen, bevirker også, at borgernes beslutningskompetence ændres – eller rettere borgernes oplevelse af deres beslutningskompetence.

”Jeg tror, at de opfattede det som om, at de havde myndigheden ude i området, og at det var dem, der kunne bestemme, hvordan det skulle være. Det havde de jo så ikke. Og de var nødt til at affinde sig med, at det var der andre, der bestemte.”

(Kolding 2007: 3)

Men hvor kommer denne opfattelse fra? Pointen er, at borgerne næppe er mødt op til kvarterløftets indledende møder med en forventning om, at de skulle bestemme slagets gang. Disse forventninger er sået under opstartsfasen. Nu skal vi være varsomme med at slå alle borgerne over en kam. Der forskellige mennesker involveret, og derfor vil der selvsagt være forskellige måder at reagere på, men det er

frapperende, at alle vores interviewpersoner blandt borgerne udtrykker, at der bliver skabt forventninger, som ikke kan indfries.

Der er altså uklar omkring beslutningskompetence, eller rettere der er skabt en uklarhed, for formelt hersker der ingen tvivl om, hvem der i den sidste ende bestemmer. Det gør kommunen, og det gør myndighederne, som ud over kommunen ofte er politiet i forbindelse med Kongens Enghave. Når det er sagt, så er det dog meningen, borgerne skal have en beslutningskompetence i kvarterløftet.

”Det, vi skærper lidt i den her [den nyere kravsspecifikation, som fulgte i 2000], er, at man virkelig må have gennemtænkt, at man ønsker at lave en eller anden form for delegation til borgerne. Altså at man ønsker at ligge noget magt ud til borgerne, ellers skal man ikke lave kvarterløft, så skal man lave noget andet.”

(Munk 2006: 3)

Der kan også argumenteres for, at borgerne har en kompetence i de indledende faser. Problemet opstår, når borgerne står ansigt til ansigt med hele det kommunale, administrative apparat, så ændres oplevelsen af beslutningskompetencen radikalt.

”Det virkede som om, man kunne have rimelig stor indflydelse, men efterhånden som det skred frem, så var det jo styret i forvejen, efter min mening. Reelt set har det ikke været andet end en udvidet byfornyelse.”

(JJ 2006: 1)

Dette skifte kan illustreres med Mayos forskellige niveauer af empowerment (Andersen et al. 2003: 34), hvor de indledende faser er karakteriseret ved proaktiv empowerment. Det indebærer, at der nogle rammer, men borgerne kan i høj grad udfylde rammerne med deres indhold. Til tider tenderer det kritisk og dagsordenudvidende empowerment, hvor spillets rammer også kan ændres, og der kan stilles spørgsmål ved, hvad der er legitimt og ikke-legitimt. Dette ses med indlemmelsen af den overordnede trafik, som vi kommer ind på senere i ”Skalaforvirring” (se afsnit 4.3). Hovedsageligt er de indledende faser et udtryk for proaktiv empowerment og en facilitering af borgerne. Implementeringsfasen derimod

kendetegnes ved deltagelsesempowerment, hvor borgerne lærer spillets regler at kende, hvilket muliggør deltagelse. Der er stor forskel på beslutningskompetencen i de forskellige niveauer, og det giver et godt billede af skiftet, som borgerne oplever. Hvor borgerne i høj grad udfylder dagsordenen i de indledende faser og dermed har en relativ stor beslutningskompetence, så reduceres de i implementering til blot at skulle deltage, og beslutningskompetencen er forsvindende lille.

Healey foreskriver, at beslutningskompetencen skal decentraliseres (1997: 288), hvilket er et af de centrale parametre, de institutionelle rammer skal indrettes efter. Det vil sige, at beslutningskompetencen skal uddelegeres. Nogle vil hævde, at det er præcis, hvad der sket i kvarterløftet i Kongens Enghave; borgerne har i udstrakt grad bestemt, hvad kvarterplanen skal indeholde, og dermed er beslutningskompetencen uddelegeret. Problemet er, at når beslutningerne skal realiseres, så fjernes beslutningskompetencen igen, og kvalificerer det så som uddelegering af beslutningskompetencen? Når det virkelig gælder og beslutningerne skal føres ud i praksis, der hvor den uddelegerede kompetence virkelig skal stå sin prøve, forsvinder den. Healey mener ikke, at borgerne skal have den fulde beslutningskompetence, men når kompetencen fratages i en afgørende fase som implementeringen, så mister uddelegeringen sin betydning.

#### *4.2.1 Legitimitet*

Det er kommunernes job at definere kompetencerne, som Asger Munk er inde på, men kompetencen er forblevet udefineret i kvarterløftet i Kongens Enghave. Når borgernes beslutningskompetencer diskuteres, leder denne diskussion uundgåeligt til en diskussion om legitimitet, hvilket hurtigt kan gribe om sig, da det er temmelig kompliceret og svært at sætte de nøjagtige grænser. Dilemmaet står mellem at give de lokale, deltagende borgere reel indflydelse og sikre en helhed. Sidstnævnte er, ifølge Healey, det repræsentative systems ansvarsområde. Det giver ikke meget mening at lave borgerdeltagelse, hvis borgerne ikke har en beslutningskompetence. På den anden side kan det risikere at ende i lokalpatriotisme, hvorved helheden i værste fald lider under de lokale forbedringer, og at det er få deltagende borgere, som får stor magt. Sidstnævnte giver store problemer i forhold til legitimiteten, da det er få mennesker, der bestemmer meget, og de er ikke repræsentativt valgte og kan ikke væltes, som det er muligt at gøre med valgte i det repræsentative system. Derfor er en

vej til opnåelse af legitimitet blandt borgerne, at de når til enighed om beslutningerne, altså konsensus, da den lokale enighed giver størst troværdighed og gennemslagskraft over for systemet. Det giver indtrykket af, at dette er, hvad lokalsamfundet ønsker, og hvis systemet ønsker borgerdeltagelse, udgør den lokale konsensus den mest farbare vej, hvilket Engberg også er inde på (Engberg 2003: 130). Han kalder dette konsensusstyring, hvormed der menes, at hvis deltagerne ikke når til enighed inden for de administrative rammer, træder hierarkiet til, og de deltagende har groft sagt spildt deres chance. Med hensyn til projektet den Grønne Nerve i Kongens Enghave er det i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at de deltagende, herunder også repræsentanter fra Vej & Park, er nået til enighed. Der er skabt konsensus, men i implementeringsfasen undermineres den legitimitet, enigheden i en vis udstrækning er garant for. I de indledende faser oplever borgerne deres beslutningskompetence og dermed legitimitet som stor, men i implementeringsfasen ændres dette, hvilket giver sig udslag i frustration. Borgerne tror, de har beslutningskompetence og legitimitet, men hierarkiet træder til, hvilket ændrer borgernes rolle, hvilket giver borgerne en svær indgang til den følgende dialog og samarbejde, da den grund de stod på, pludselig er væk.

### *Opsamling*

Skiftet i organisering mellem de indledende faser og implementeringsfasen har konsekvenser for borgernes oplevelse af deres egen beslutningskompetence. Skiftet skaber en uklarhed, hvor borgerne har stor indflydelse i de indledende faser, og den kompetence forventes videreført i implementeringsfasen, men det er ikke tilfældet. I implementeringsfasen betyder mødet med systemet, at handlerummet skrumper. Hierarkiet begrænser handlerummet.

Opstartsfasen er karakteriseret ved proaktiv empowerment, hvor der er rammer, men borgerne føjer punkter til dagsordenen. Borgerne har stor indflydelse og får en meget afgørende rolle. De har i udstrakt grad kompetencen til at bestemme, hvad kvarterløftet skal arbejde med. I projekteringsfasen arbejder de med konkrete udformninger af deres idéer, og også i den sammenhæng har de stor kompetence. Dette leder til, at borgerne får en oplevelse af stor beslutningskompetence. Rollen bliver reduceret, når projekterne skal realiseres, hvor det administrative system for alvor tager fat, og den hierarkiske styring sætter ind. Her beskriver

deltagelsesempowerment borgernes rolle, hvor dagsordenen er sat, og den kan borgerne vælge at deltage i. Det betyder for en uklarhed i forhold til borgerne, og om hvad der kan forventes af borgerdeltagelse. Uklarheden, borgerne oplever, det radikale rolleskift indebærer, giver meget forskellige vilkår for dialogen og samarbejde mellem borgerne og systemet, og borgerne finder såvel dialogen som samarbejdet tvivlsomt.

### **4.3 Skalaforvirring**

Ved flere af vores interviews oplever vi, at borgerne i kvarterløftsprocessen støder på skalaproblemer, som betyder, at de ikke kan gennemføre deres projekter.

Kvarterløftets organisering retter sig mod et udpræget lokalfokus, hvor orienteringen mod området (Byudvalget 1996: 1). Problemerne opstår i de tilfælde, hvor borgernes projektforslag vil få konsekvenser for aktører uden for lokalområdet eller for byen som helhed. Med andre ord opstår problemerne i de tilfælde, hvor borgernes projektforslag retter sig mod regionale politikområder mere end lokale. Endvidere opstår der et skalaproblem, når projektforslagene ikke er kommunale anliggender, men amtslige eller statslige, og derfor bryder med den hårde infrastruktur, som kvarterløftet retter sig imod.

I de tilfælde, hvor kvarterløftsprojekterne møder skalaproblemer, er der en tendens til, at det kommunale embedsværk træder til og lukker for borgernes videre projektudvikling, netop fordi projekterne ikke kan håndteres inden for de institutionelle rammer. Det vil sige, at der sker en styring og udøvelse af en repressiv magt. Dette giver i vores case anledning til frustration og konflikt, ikke mindst fordi embedsværket kommer sent ind i processen med udmeldingerne.

#### *4.3.1 Skalaproblematikken i kvarterløftet*

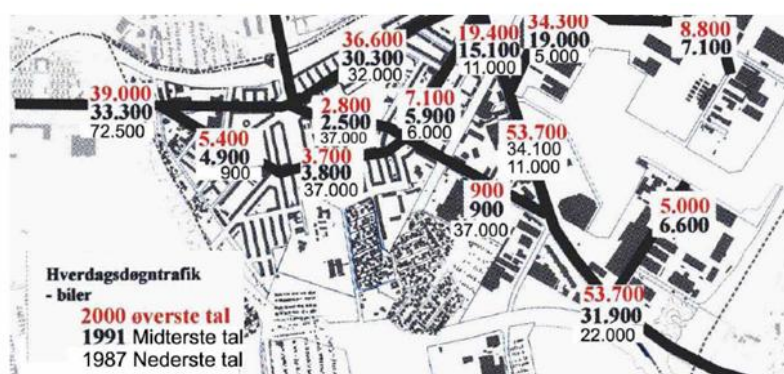
Opstartsfasen i kvarterløftet er karakteriseret ved at have stort handlerum for borgerne. Det vægtes, at borgerne får lov til at drømme og tænke stort (jf. 4.1), hvilket indikerer en facilitering af borgerne. Nogle af borgerne sætter store projekter på dagsorden og begynder at arbejde med high-politics emner<sup>18</sup>. Det vil sige, at systemet

---

<sup>18</sup> Normalt karakteriseres kvarterløftet som et low-politics projekt, hvilket betyder, det er lokalt orienteret og orienteret mod eksempelvis skole, sundhed og social service. (Sehested 2003A: 22).

bliver udfordret, og det kan dermed sidestilles med en facilitering af ”structure of challenge”. Borgerne nedsættes i grupper, som begynder at arbejde med at reducere trafikken på P. Knudsensgade, som har stor interesse blandt borgerne (HO 2006: 1), og med et sporvognssystem inden for lokalområdet<sup>19</sup>.

På følgende kort, lånt fra Fotel (2002), ses de meget trafikerede hovedfærdselsårer i Kongens Enghave, som kan forklare den store interesse blandt borgerne i at ændre de overordnede trafikale mønstre i bydelen. Ved P.Knudsensgade passerer omkring 36.000 biler hver dag.



Kort 6.11: Vejkort over Kgs. Enghave med trafiktal for henholdsvis 2000, 1991 og 1987. (Egen bearbejdning af kort fra Vej & Park, 2000).



(Kilde: Fotel 2002: 87)

Begge forslag implicerer ændringer i forhold til den overordnede trafikale situation, hvorfor projekterne vil få konsekvenser for andre bydeles trafikale situation. Samtidig vil trafikale ændringer bryde med generelle interesser om at sikre den overordnede mobilitet i byen (Fotel 2002).

<sup>19</sup> Sporvognen skal køre fra Baunehøj-kvarteret, langs Enghavevej, Borghjergvej, Mozartsvej og videre i en cirkel.

Kvarterløftsgrupperne får lov til at arbejde med emnerne i mere end et halvt år. I den tid holder borgerne en del møder, hvor de arbejder med at udvikle ideer til projekterne. Dette gøres gennem hele opstartsfasen og dele af projekteringsfasen, uden at det administrative og politiske embedsværk griber ind.

Da projekterne, ved kvarterplanens udformning, skal fremlægges for embedsmændene i Københavns Kommune, påpeges problemerne med projekternes skalamæssige orientering, hvilket ligeledes foregår i projekteringsfasen, hvorfor skalaproblematikken afviger fra figur 4.1 i forhold til mødet med systemet. Projekterne hører ikke ind under kvarterløftets rammer, hvorfor forslagene afvises. Dette resulterer i en skuffelse og en vrede hos de deltagende aktører, som mener, at der skulle have været en klar udmelding fra start.

Sporvognsprojektet falder efterfølgende fra i kvarterløftet. Dette betyder en opsplitning af netværket, hvoraf en del medlemmer opluges af andre grupper, mens andre opgiver og falder fra kvarterløftsprojektet (HO 2006: 14).

Reaktionen fra trafikgruppen er lidt anderledes. Administrationens afslag giver modstand fra borgergruppen, hvor nogle borgere reagerer kraftigt mod afslaget. De påpeger, at trafikken er det emne, der ligger flest folk på sinde i Kongens Enghave. Det er det emne, der har førsteprioritet (HO 2006: 1), og kvarterløftssekretariatslederen føler, at borgerne har indtrykket af, at det giver dem en legitimitet (Leonardsen 2006: 5). Borgerne føler sig uretfærdigt behandlet, hvorfor de begynder at handle uden om kvarterløftssekretariatet, kommunen og bydelsrådet.

En gruppering af borgerne arrangerer en demonstration, hvor der deltager cirka 150 borgere. Demonstrationen resulterer i, at der bliver lagt pres på kvarterløftssekretariatet, bydelsrådet og kommunen. Kvarterløftssekretariatet og bydelsrådet er hurtige til at bakke op om borgerne, og der rettes henvendelse til det statslige kvarterløftssekretariat, hvor de ligeledes får opbakning. Den overordnede trafik kommer efterfølgende på kvarterplanen, og hermed lykkes det borgerne at få lov at arbejde med den overordnede trafik. Det er borgernes idéer, der er i centrum, og

de søges faciliteret, hvorfor de institutionelle rammer her fremmer deltagelsen og er netværksopbyggende. Kvarterløftssekretariatslederen påpeger:

”Det var jo fordi, at vi lidt allierede os. Vi fik staten som allieret i den her sag. Kommunen skulle indgå en aftale med staten for at få penge. Staten havde jo også hørt, hvor stærkt det lokale krav om trafik var, så derfor var det blandt andet dem, som pressede på. Så de var med til at presse på om, at der kom til at stå noget om det. Og kommunen ville gerne have de mange penge. Og det var lidt den vej, det kom ind, tror jeg.”

(Leonardsen 2006: 7)

Citatet er meget bemærkelsesværdigt, fordi Leonardsen tildeler staten en aktiv rolle i bestræbelserne på at inkludere den overordnede trafik i kvarterplanen. Dette er værd at bide mærke i, fordi kvarterløftet udmærker sig med et lokalfokus, og her giver Leonardsen udtryk for, at staten presser Københavns Kommune til, at den overordnede trafik skal indlemmes i kvarterplanen. Staten får hermed en rolle som faciliterende magtudøver, som i dette tilfælde sikrer borgernes legitimitet.

Der bliver efterfølgende lavet en handleplan for området i samarbejde med Søren Pind. Handleplanen skal sikre, at der sker ændringer på det trafikale område på P. Knudsensgade. Men Søren Pind påpeger, at det er begrænset, hvad der kan ændres ved på P. Knudsensgade, fordi ændringer bør overvejes nøje i forhold til overordnede målsætninger (Fotel 2002: 119).

Trafikhandlingsplanen, som borgerne har udformet i samarbejde med Søren Pind, medfører en lille ændring. Borgerne opnår, via trafikhandleplanen, en nedsættelse af trafikhastigheden fra 60 km/t til 50 km/t på P. Knudsensgade. Denne hastighedsnedsættelse omfatter dog ikke Ellebjergvej, som ligger i forlængelse af P. Knudsensgade. Grunden hertil er, at Ellebjergvej ligger i Valby og dermed uden for det, kvarterløftet karakteriserer som lokalområdet<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Flere af vores interviewpersoner finder det underligt, at der ikke blev fundet en løsning for hele strækningen, da beboelsen er tilsvarende.



Reduktionen på de 10 km/t er for borgerne ikke fyldestgørende, og de fortsætter en håbløs kamp mod Københavns Kommune med demonstrationer og henvendelser. Men borgerne møder et lukket administrativt og politisk system og handleplanen, som borgerne har udarbejdet sammen med kommunen, følges ikke.

Efter gentagende afslag fra kommunen kommer der frustration i netværket, fordi gruppens fælles målsætning i forhold til trafikken ikke kan realiseres, hvilket udtrykker en repressiv magt. Samtidig lukker bydelsrådet, hvor borgerne ellers havde en politisk facilitering af deres projekt. Dette betyder, at borgere falder fra, og netværket opdeles. Nogle af borgerne accepterer kommunens afslag og ønsker ikke at fortsætte kampen. De fortsætter deres arbejde inden for kvarterløftsrammerne, men gruppen dør langsomt ud, da der ikke sker noget. Mødet med den repressive magt medvirker til at nedbryde netværkerne. Andre borgere har derimod mistet tilliden til det kommunale system og frigør sig delvist fra kvarterløftet til fordel for at arbejde som en agendagrube. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at kvarterløftssekretariatet skifter rolle fra at være meget faciliterende til i større grad at forsøge at præge borgernes strategier til at imødekomme systemet, hvilket belyses senere i rapporten (se 6.1.2).

Agendagruppen arbejder efterfølgende på at ændre de trafikale forhold, men uden held. Dette betyder, at agendagruppen efterfølgende er ved at være trætte af at kæmpe mod kommunen, hvorfor trafikgruppen er under opløsning, og kræfterne i gruppen rettes mod mere lokale projekter.

#### *4.3.2 Konsekvenser af skalaforvirring*

Ovenstående eksempel viser, at der har været en uafklarethed om, hvilket skalaniveau kvarterløftet som udgangspunkt arbejder ud fra. Denne uafklarethed bliver ikke mindre af, når, som Leonardsen fortæller, staten presser på for, at den overordnede trafik skal indgå i kvarterplanen. Planlægningens åbenhed i startfasen leder til en mobilisering, som er uønsket og svær at håndtere af kommunen. Dette angiver nogle meget uafklarede forhold i de institutionelle rammer, som borgerne mødes af. Endvidere viser ovenstående, at de lokale grupper, som arbejder med regionale spørgsmål, har svært ved at sikre dialog og samarbejde med kommunen, hvorfor der opstår frustration og konflikt i netværket, som langsomt nedbrydes, og folk falder fra.

Dette må give anledning til en skaladiskussion om, hvorvidt man overhovedet ønsker at arbejde med større politikområder i lokale projekter. Desuden bør det diskuteres, hvad man kan stille op med større politikområder i lokale projekter, hvis der ønskes at arbejde med sådanne.

Skaladiskussionen er langt fra ny. Flere teoretikere retter en kritik af lokalorienterede empowermentprojekter som kvarterløftet. Det er især de magtorienterede teoretikere, med inspiration fra Foucault, som retter denne kritik. De påpeger, at der ligger en styring og disponering af adfærd i projekterne, som er med til at sikre magtstrukturernes opretholdelse. Ud fra en diskursiv læsning af lokalorienterede projekter påpeges det, at det ikke er meningsgivende, udelukkende at tale om lokalsamfundsempowerment i en globaliseret verden, hvor store beslutninger ikke træffes lokalt (Dean 1994, 1999). Vi er enige i, at det er vigtigt at forholde sig til denne styring, og at lokale fællesskaber ikke nødvendigvis sikrer løsninger på større, velfærdsmæssige problemstillinger.

Andre erkender, at en diskursiv læsning af lokalorienterede projekter kan resultere i et gammeldags, geografisk absolut rumbegreb, hvor opbygning af fællesskaber dannes med udgangspunkt i en fysisk lokalitet. Omvendt argumenterer de for, at lokalsamfundet er et godt springbræt for at mobilisere fællesskaber og rejse problematikker, som ikke kun kan relateres til det lokale, men i lige så høj grad retter sig mod regionale, nationale og globale problemstillinger (Fotel 2002: 71). Hermed påpeges det, at lokalsamfundets aktører kommer i besiddelse af det, der kaldes en global stedsforståelse, hvor borgerne er bevidste om, at kvarterets rumlige udvikling er en del af regionale, nationale og internationale beslutninger.

John Andersen & Trine Fotel (2003) påpeger positive effekter ved borgernes mobilisering og kamp i forhold til den overordnede trafik. De finder det positivt, at der rejses større politiske spørgsmål i lokale projekter. De påpeger, at kvarterløftet indeholder muligheder for transformative empowermentprocesser, hvor herskende diskurser bliver udfordret.

Vi er for så vidt enige i Andersen & Fotels betragtning om, at kampen kan have en produktiv effekt, og at lokalorienterede projekter som kvarterløftet kan have nogle positive, transformative empowermentprocesser i forhold til regionale og nationale politikområder, hvilket også kommer til udtryk i mobiliseringen omkring den overordnede trafik i kvarterløftet. Men vi mener ikke, løsningen skal findes ved en lokal fællesskabsorienteret tilgang alene. Vi læner os, som tidligere nævnt, meget op ad kollaborativ planlægning og i henhold til det, skal der tages afsæt i det lokale. Det vil sige, hvis et problem synliggøres eller aktualiseres på lokalt niveau, men det rækker videre end det lokale niveau, så skal diskussionen eleveres til det relevante niveau (Healey 1997: 307). Det handler om subsidiaritetsprincippet, som Healey hylder i sin tilgang. Så vi er enige med Andersen & Fotel i, at der kan være positive effekter ved det lokale fokus, men i forhold til skalaspring, er det med det lokale som afsæt, hvorfra det løftes til relevant niveau. Dette løft skal systemet facilitere. Derfor er vi også uenige med Mitchell Dean (1994, 1999) i, at lokale projekter ikke er meningsgivende, men er dog enige så langt, at det er vigtigt ikke at låse niveauet.

Asger Munk, leder af det statslige kvarterløftssekretariat påpeger:

”John Andersen er i sin bog, *Empowerment i storbyens rum*, inde på, at der sker en række ting i forhold til de processer hos folk – empowermentprocesser via kampene omkring trafik. Det kan man også godt analytisk sige, at man lærer noget af at stå sammen, man lærer noget om de forskellige ting ved at kæmpe, også om trafik og alt muligt andet, men det siger bare ikke, at det demokratiske niveau kan være Kongens Enghave, når man snakker [overordnet] trafik.”

(Munk 2006: 4-5, titel er fremhævet)

”Når det bliver rejst omkring [overordnet] trafik, er det klart, at man kan sige, der er forskellige niveauer i det, og det aldrig nogensinde kan blive afgjort på kvartersniveau.”

(Munk 2006: 5)

Munk er opmærksom på, at der er et skalaproblem mellem regionale spørgsmål og lokalorienterede projekter som kvarterløftet. Problemet er, ifølge Munk, at

netværkerne ikke matcher det demokratiske niveau for regionale beslutningsspørgsmål. Dette betyder dog ikke, at kvarterløftet ikke kan arbejde med sådanne spørgsmål, men det vil stille krav til, at den hårde infrastruktur kan sikre et match mellem det demokratiske niveau for regionale spørgsmål og netværket.

Munk fremhæver flere af de elementer, som Healey (1997: 307) også er inde på. Det er vigtigt at forholde sig til skalaproblematikken. Hun fastslår, at det er vigtigt, at beslutningerne træffes på det rette niveau i forhold til, hvilke interessenter projektet berører, og hermed opretholder subsidiaritetsprincippet. Dette skal gøres af flere grunde. For det første er der et demokratisk problem ved, at beslutninger træffes på forskellige niveauer uden en koordinering imellem dem. Healey påpeger, at netværket skal matche et demokratisk beslutningsniveau. Desuden er skaladiskussionen vigtig for at sikre, at dialogen og kollaborationen fastholdes. Det er vigtigt, at det fra start er klart, om det overhovedet ønskes at arbejde med større politikområder i lokale projekter, som ikke matcher den hårde infrastruktur i projektet, og hvad der stilles op, når større politikområder kommer på banen. Kort sagt, at de institutionelle rammer geares til at bringe diskussionerne på rette niveau i forhold til subsidiaritetsprincippet. Centralt må også være, at ”structure of challenge” opretholdes uanset skalaniveau.

### *Opsamling*

Borgerne oplever i et møde med de institutionelle rammer, som er diffust. Der gives først grønt lys til, at der kan arbejdes med den overordnede trafik, men inden kvarterplanen godkendes i det kommunale system, møder borgerne modstand fra kommunale embedsmænd. Kvarterløftssekretariatet allierer sig med staten, som sidder på pengene, der først bliver udløst ved statslig godkendelse af kvarterplanen, med det resultat, at den overordnede trafik indgår i den endelige kvarterplan. Borgerne arbejder naturligvis videre med deres planer, men det viser nærmest umuligt at komme igennem med noget. Når alt kommer til alt, er de institutionelle rammer for kvarterløftet ikke gearet til at arbejde på et andet end det lokale skalaniveau, hvilket også er politisk fastsat. Dette gør det kun mere bemærkelsesværdigt, at staten, ifølge Leonardsen, har været medvirkende til, at den overordnede trafik indgår i kvarterplanen. Borgerne afvises af det selv samme system, som de har fået lov at kæmpe kampen af. Derfor bliver mødet med de institutionelle rammer til en frustrerende oplevelse, hvor borgerne så at sige bliver kastet frem og tilbage i forhold

til, hvad der er inden for rammerne, og hvad der ikke er. De oplever i forbindelse med den overordnede trafik først at blive faciliteret og støttet, hvilket er netværksopbyggende for siden hen at blive mødt af en repressiv magt og hierarkisk styring, som således virker netværksnedbrydende. Borgerne oplever stor uklarhed, hvor de institutionelle rammer først fremmer, siden hæmmer deltagelsen, og det medvirker til, at folk falder fra.

Som Healey påpeger, bør de institutionelle rammer muliggøre, at problematikken tages op på et højere niveau. I dette tilfælde vil den overordnede trafik være det regionale niveau, så der på den måde skabes sammenhæng mellem problematikken og niveauet, den behandles på.

#### **4.4 Opsamling**

I organiseringen af kvarterløftet indtræffer nogle skift, der kan relateres til forholdet mellem hierarki og netværk eller skismaet mellem styring og deltagelse, hvilket har konsekvenser for borgerne og deres oplevelse af mødet med de institutionelle rammer.

I forbindelse med de forskellige faser, henholdsvis opstarts-, projekterings- og implementeringsfasen forekommer der skift i, hvem der i samspil med hvem definerer borgerdeltagelse. I de indledende faser (opstarts- og projekteringsfasen) er det hovedsageligt borgerne i samspil med kvarterløftssekretariatet, og her er processen og facilitering af borgerne og deres idéer i centrum, mens at indtræden i implementeringsfasen indebærer mødet med hele systemet og et fokusskifte mod en proces, som i højere grad er på systemets præmisser. Det vil sige, at forhandlingen om borgernes handlerum nu sker med hele systemet og ikke kun kvarterløftssekretariatet. Hvor det i de indledende faser er drømmende planlægning og de store tanker, der opfordres til, bliver borgerne i stedet i implementeringsfasen bedt om at imødekomme systemet. Derfor er borgernes oplevelse af deres egen beslutningskompetence også meget forskellig faserne imellem. I de indledende faser kan borgerne føje punkter til dagsordenen, til tider endda udvide den, hvilket kan betegnes som proaktiv og i nogle tilfælde dagsordenudvidende empowerment. I implementeringsfasen, hvor de står ansigt til ansigt med hele det administrative apparat, indskrænkes borgernes handlerum og får karakter af deltagelsesempowerment, hvor spillets regler læres, men dagsordenen er sat.

De indledende faser er præget af mange elementer fra kollaborativ planlægning, hvor der er fokus på inkluderende og engagerende processer, men i implementeringsfasen bliver det svært at opretholde de inkluderende og engagerende effekter. Opstartsfasen kan således, ifølge Healey, siges at facilitere ”structure of challenge” med stort handlerum for borgerne, mens implementeringsfasen ikke kan honorere denne udfordring, og systemet lukker i med netværksnedbrydende effekter til følge.

Indlemmelsen af den overordnede trafik i kvarterplanen, og dermed sprængningen af kvarterløftets lokale fokus er et eksempel på den drømmende planlægning, såvel som faciliteringen af ”structure of challenge”.

Der bliver åbnet for noget i de indledende faser, som den hårde infrastruktur i sidste ende ikke kan kapere. Dette skifte indikerer ydermere et sammenstød af to styringslogikker i forhandlingen af borgernes handlerum, hvor kollaborativ planlægning og fokus på deltagelse er dominerende i de indledende faser, bliver implementeringsfasen kendetegnet af forhandling med en høj grad af government og styring. Disse skift medfører uafklaretheder for borgerne i oplevelsen af deres rolle og beslutningskompetence, hvilket tydeliggøres i implementeringsfasen, hvor borgernes handlerum indskrænkes. De institutionelle rammer kan således være både faciliterende såvel som repressive, hvilket influerer på borgernes handlerum. I implementeringsfasen træder hierarkiet igennem, og der indtræffer en hierarkisk styring, hvor handlerummet indskrænkes. Det bliver et frustrerende møde med de institutionelle rammer for borgerne, som vanskeliggør dialog og samarbejde system og borger imellem, og borgerne falder fra.

## Kapitel 5 – Ressourceproblematikker for deltagelsen

En del af de negative oplevelser som borgere i kvarterløftet har i forbindelse med at deltage i processen, kan relateres til ressourceproblematikker. Det er vigtigt at understrege, at det ikke handler om borgernes egne ressourcer, men de ressourcer der stilles til rådighed for borgerne. Borgerne oplever, at der i flere tilfælde ikke bliver suppleret med relevante ressourcer i forhold til at deltage i deltagelsen. I vores case er det især tilgængeligheden af *information* og *tid*, som påpeges som et problem. Disse mangler kommer til at præge processen, som i højere grad bliver på systemets præmisser. Dette vil vi uddybe i det følgende.

### 5.1 Information

Information er et vigtigt element for en positiv proces, som både borgerne giver udtryk for. I vores undersøgelse er vi stødt på positive såvel som negative forhold i relation til information. Det handler om, at den nødvendige information er til rådighed for borgerne, således dialogen og samarbejdet gives bedst mulige vilkår, hvilket betyder, at de institutionelle rammer skal facilitere denne informationsformidling.

Kvarterløftet kan som før nævnt inddeles i tre faser, en opstarts-, en projekterings- og en implementeringsfase. De positive oplevelser i forhold til viden knytter sig i høj grad til de to førstnævnte faser, mens de negative finder sted i implementeringsfasen, hvor borgerne oplever problemer med tilgængeligheden af den relevante information, som kommer for sent i processen, hvilket indvirker negativt på dialogen mellem borgere og system.

Dette vil vi gennemgå i det følgende.

#### 5.1.1 Information i de indledende faser

I de indledende faser (opstarts- og projekteringsfasen) får borgerne store mængder af information (HO 2006: 17), og informationsniveauet er deraf højt. Det viser, at kvarterløftsekretariatet vægter informationsformidling, og det sender endvidere et signal om, at der ønskes at skabe et godt fundament for samarbejdet og dialogen. Kvarterløftsekretariatet optræder faciliterende i de indledende faser.

Mængden er måske endda lovlig voldsom. En borger giver udtryk for, at vedkommende var nødsaget til at trække sig fra nogle arbejdsgrupper, for der var ganske enkelt for meget at sætte sig ind i (HO 2006: 17). Vi kan roligt sige, at dette er en ressourcestærk borger. Vedkommende er ved dags dato stadig aktiv i forskellige projekter i lokalområdet. Dette giver et indtryk af den informationsmængde, der er tale om. Borgeren deltager også i adskillige arbejdsgrupper. Men det er vigtigt at understrege, at der er tilfredshed med informationsniveauet i de indledende faser.

### *5.1.2 Manglende information*

At der til tider kan være for meget information at forholde sig til i de indledende faser, fortæller endvidere noget om, hvor svær en balance der arbejdes med i en proces som kvarterløftet, fordi i implementeringsfasen oplever borgerne en mangelfuld information. Et presserende problem, borgerne oplever, er, at nogle meget relevante informationer først kommer ind meget sent i processen. Nogle grupper har siddet med et projekt i op til halvandet år, hvor de har brugt utrolig meget tid på møder og på at arbejde deres forestillinger ind i et projekt, hvorefter projekterne enten ikke bliver til noget eller bliver radikalt anderledes, end de har forestillet sig. Projektgrupperne har ellers haft en del kontakt til arkitekter og embedsmænd i udformningen af projekterne, hvorfor det kunne antages at den relevante information er bragt ind i processen, men dette er ikke tilfældet. Grupperne støder ind i forskellige problemer relateret til manglende information.

Et eksempel på manglende information, er, at borgerne ønsker en indsnævring på Baunehøj Allé, således at biler skulle slå siksak, når de passerer og hermed reducere farten og andelen af tung trafik.

”Vi har haft problemer med Københavns Kommune flere gange. På Baunehøj Allé, hvor der skulle plantes nye træer og gøres noget ved gaderummet, ønskede borgerne at træerne skulle stå i zig-zag. Og der sidder så nogen med fra Københavns Kommune. Gruppen var meget langt fremme med de konkrete planer og tegninger, og først her kommer Københavns Kommune så og siger, at det ikke kan lade sig gøre, fordi der



ligger kabler i jorden! Derfor synes jeg ikke, vi har fået den støtte, som vi burde have haft fra Københavns Kommune.”

(IC i Andersen & Fotel 2003: 98)

Dette er et eksempel på problemerne med, at projektgrupperne ikke bliver suppleret med den relevante information, hvilket skaber frustration hos borgerne. Nogle borgere falder fra i processen, og andre beslutter at handle udenom kommunen ved at opstille blomsterkrukker. På et efterfølgende seminar bliver der, af en ny embedsmand, påpeget, at den vej, hvor de har opstillet krukker, er en privat fællesvej, hvilket er ensbetydende med stor handlefrihed for borgerne. Eksemplet viser en dårlig koordineret planlægning, hvor de manglende informationer underminerer borgernes forslag.

Et andet eksempel, hvor relevant information mangler, er, at borgerne ønsker hastighedsnedsættelse på Mozartsvej. Eksemplet er godt, fordi den manglende information om regler og aftaler i dette tilfælde betyder, at målet om hastighedsnedsættelse, via hævede flader, kun opnås i begrænset grad. Borgerne har i dette tilfælde siddet frem til implementeringsfasen og har brugt meget tid og mange møder på at komme frem til en måde at realisere ønsket om hastighedsnedsættelse på Mozartsvej. Borgerne arbejder ud fra en idé om, at skiltning om hastighedsnedsættelse og bump/ hævede flader på vejen vil kunne nedsætte farten på den gennemgående trafik. Der er politisk opbakning om idéen, men borgerne løber i implementeringsfasen ind i nogle andre problemer. HUR har gennemkørende busser på Mozartsvej, hermed vil hastighedsnedsættelse og bump have indflydelse for HUR's busser på en række områder. For det første betyder det, at busserne skal køre langsommere. En 40 km/t grænse, som der indføres, betyder, at HUR beregner en gennemsnitshastighed på 25 km/t (Kolding 2007: 10), hvilket selvsagt influerer på køreplaner, og borgernes mål er ikke mindre bustrafik, men biltrafik.

Samtidig skal busser kunne køre over de hævede flader med 25 km/t uden, at chaufførerne bliver udsat for mere end 0,8 G, som er en del af de arbejdsmiljømæssige krav. Dette har konsekvenser for, hvor høje bumpene kan være. Endvidere gør bussernes udformning, at de ikke kan køre over store hævede flader uden at skrabe på, hvorfor HUR stiller krav i forhold til udformningen af hævede

flader. Alle disse betingelser, som HUR stiller for at køre busser, hvor der er hævede flader, udgør en information, som borgerne først får kendskab til i implementeringsfasen. Resultatet er, at de hævede flader kun kan have en meget lille hævning, ellers vil HUR ikke køre der. Borgerne har, som beskrevet, arbejdet med de hævede flader over en længere periode og vælger i dette tilfælde at bibeholde de hævede flader, selvom de vil have en begrænset eller ingen påvirkning på biltrafikken.

”Men borgernes idé med projektet - de hævede flader – var, at man ville sænke farten på de bilister, som kom kørende hurtigt igennem. Men sådan et bump er jo bare sjove at køre hurtigt over.”

(Kolding 2007: 10-11)

Borgernes manglende information om aftaler og love betyder, at målsætningen om at sænke hastigheden på biltrafikken ikke opnås med mindre busserne ikke skal køre på Mozartsvej, hvilket borgerne ikke er interesseret i.

Det vidner om, at de institutionelle rammer ikke er faciliterende i implementeringsfasen. Informationerne kommer sent ind i processen, således at borgerne ikke kan træffe bæredygtige og solide beslutninger (Healey 1997: 289). Den manglende facilitering af relevant information bevirker, at der forekommer en unødvendig styring af borgernes projekter, som eksempelvis at der ikke kan plantes træer grundet kabler i jorden. De manglende informationer underminerer grundlaget for borgernes forslag og bevirker, at beslutningerne ikke lever op til målet, som det ses i forbindelse med vejbumpene. Manglende informationer betyder, at vejbumpene mister sin funktion i forhold til at dæmpe biltrafikken, og dermed er det ikke en solid beslutning, borgerne har truffet.

Borgerne, som arbejder med den Grønne Nerve, oplever også en manglende information om de økonomiske rammer, og det er borgerne ikke tilfredse med, da grundlaget for deres beslutninger fjernes.

”Jeg synes, at kommunen har været lidt tung at danse med. Altså, vi havde mange forslag fremme. Eksempelvis havde vi forslag om den Grønne

Nerve, der lovede man mange millioner, og pludselig var millionerne der ikke. Så der blev skåret ned på de projekter, man havde lavet.”

(KN 2006: 2)

Kolding fra Vej & Park udtaler, at den Grønne Nerve var et projekt til 60 millioner kr., og der var 30 millioner til rådighed (Kolding 2007: 1). Det skal i den sammenhæng påpeges, at den Grønne Nerve var i kvarterplanen og dermed godkendt i Borgerrepræsentationen. Dermed kommer vi tilbage til den manglende information, som resulterer i undren og skuffelse hos de deltagende borgere, som har brugt tid på at udarbejde og planlægge den Grønne Nerve.

### *Opsamling*

I de indledende faser i kvarterløftet faciliteres borgerne, og de modtager store mængder af information, der skal gøre dem i stand til at træffe beslutninger på et solidt grundlag, således dialogen kan antage en konstruktiv karakter. I implementeringsfasen opleves derimod mangel på relevant information.

Det betyder, at implementeringsfasen medfører en unødvendig grad af styring over for borgerne, for de stilles i svag position, når den relevante information ikke er blevet faciliteret. Det er således let at undergrave borgernes beslutninger og dermed en underminering netværkerne, da den relevante information ikke indgår i beslutningsgrundlaget, hvorfor beslutningerne ikke er bæredygtige og solide. Det vil sige, at mødet med de institutionelle rammer i implementeringsfasen medfører et mindsket handlerum for borgerne, og dette skyldes ikke en repressiv styring, men i højere grad en manglende facilitering.

Information er vigtig for at muliggøre solide og bæredygtige beslutninger og for at sikre en vis effektivitet i processen, således det undgås for ofte at tage et skridt frem for så at træde to tilbage. Ifølge Healey er information ikke bare vigtig for processen. Hun fremhæver det som en ret for de deltagende, hvorfor den hårde infrastruktur skal facilitere dette (1997: 296). Dette leder igen til, at handlerummet for en kyndig deltagelse skabes.

## 5.2 Tid

Det vigtigt at understrege, at ressourcer i forhold til tid ikke refererer til, om borgerne har den nødvendige tid til at kunne deltage. Eftersom vores undersøgelse kredser om borgernes oplevelser af de institutionelle rammer, så er det den tid, der stilles til rådighed til gennemførelse af et kvarterløft, der er interessant.

Kvarterløftet finder sted i en afgrænset tidsperiode<sup>21</sup>, og hvis midlerne ikke er anvendt inden for denne periode, forsvinder de, hvilket ingen af parterne selvsagt er interesseret i. Borgerne er godt klar over tidsfaktoren, hvorfor de også ønsker at gennemføre projekterne hurtigt, men de vil ikke give køb på deres oprindelige idéer. Dette angiver et spændingsfelt, som emmer af kontroverser, og hvor den begrænsede tidsperiode resulterer i, at den hierarkiske styring tiltager. Dette kommer især til udtryk i implementeringsfasen.

”En stram tidsplan på den måde, at for det første skulle pengene bruges inden for en vis tidsperiode, ellers faldt de bort. Så derfor skulle vi i gang med projektet. (...) Og der var faktisk gået lang tid fra borgernes første forslag, til at det var kommet videre og blevet behandlet. (...) Så derfor var min opgave også at forsøge at få det igennem så hurtigt som muligt, eller så hurtigt, det kunne lade sig gøre.”

(Kolding 2007: 8-9)

Borgerne har været i gang længe med projektet den Grønne Nerve, længe, da Ernst Kolding overtager sagen, og han er forpligtiget til at gennemføre det så hurtigt som muligt, således at projektet afvikles inden for kvarterløftsperioden. I kraft af hans erfaringer med, hvad systemet godkender og accepterer, kan han føle sig nødsaget til at justere på tingene, således at projektet hurtigst muligt kan realiseres, hvilket kan knyttes til en diskussion om, at den viden, som tilføres projekterne i implementeringsfasen, kommer til at fremstå som en absolut viden, som i mindre grad er til forhandling. Dette vil vi komme nærmere ind på i afsnit 6.3.

---

<sup>21</sup> Kvarterløftet skal være afviklet inden for 5-7 år, hvor de statslige midler skal være brugt. Dette er en del af kontrakten mellem kommunen og stat.

Tidsbegrænsningen giver anledning til hurtige løsninger uden om netværkernes medbestemmelse, da tiden ikke tillader lange forhandlinger, uenigheder og konflikthåndtering mellem system og borger. Processen lider i flere tilfælde under dette tidspres, hvor netværkernes beslutninger ikke har en prioritet i sig selv, men indgår i en tilpasning i forhold til systemet, således at projekterne kan gennemføres så hurtigt som muligt. Dette har konsekvenser for netværkerne. En borger påpeger:

”Det var ofte det med, at det ikke kunne lade sig gøre, for det ville blive for dyrt, eller også var det under en anden myndighed, hvilket man ikke havde tid til at gøre noget ved, for projektet skulle være færdigt, og alt sådan noget.”

(HO 2006: 15)

Dette læser vi som et udtryk for, at processen på dette stadie må vige for resultaterne, eller at resultaterne i hvert fald prioriteres højere end processen. Desuden er en orientering mod processen ikke ensbetydende med, at resultater er ligegyldige. Når der arbejdes procesorienteret, er der fokus på, hvordan resultaterne opnås, og ikke kun på selve resultatet (Healey 1997: 232-233, 298). Ydermere er kravet om effektivitet og om at levere et resultat i kollaborativ planlægning ikke kun rettet mod, at borgerne skal tilpasse sig, så dette opnås, men kravet implicerer også systemets tilpasning, og dermed en kollaboration parterne imellem. Idéen er, at en god proces skaber de bedste resultater. Borgerne er indforstået med, at møder er en del af processen, men der er forventninger om, at sådan en møderække skal munde ud i praktiske handlinger og resultater. For borgerne ønskes i allerhøjeste grad resultater, men resultaterne skal stå mål med opstartsfasen, hvor drømmende og store planer hersker – på opfordring af mødet med de institutionelle rammer i form af kvarterløftssekretariatet.

I teorikapitlet diskuterer vi også dilemmaet mellem effektivitet og handlerum i processen (se 2.4.3), hvilket kan sammenkædes med resultat og proces. Der er en pligt til at levere et resultat (Healey 1997: 298), men samtidig er processen i højsædet, hvilket angiver en delikat balance. Healey giver ikke et klart svar på dette dilemma, men baseret på hendes normative dagsorden om opbygning af institutionel kapacitet via deltagelse, vil vi mene, at hun sætter processen højest, og hvis kollaborativ

planlægning skal føres ud i livet, er det netop vigtigt ikke at have rigide tidsgrænser, som kan bevirke, at processen må nedprioriteres for hurtigt at komme til resultater.

Der er et behov for, at processen i udstrakt grad er kontinuerlig. Det er ganske enkelt svært at tage dialogen, når der er et enormt tidspres. Et vist tidspres kan være konstruktivt, da det kan aspirere til handling og løsning af eventuelle konflikter, men hvis midlerne forsvinder, og kniven på den måde er sat for struben, så opløses et tidspres' konstruktive karakter. Der er ikke tid til forhandlingen, dialogen og, i kollaborativ planlægnings øjemed, opnåelsen af konsensus. Igen er det værd at bemærke, at der rent faktisk er konsensus, men den brydes i implementeringsfasen, og der er ikke tid til opnå en ny. Dette medfører en øget hierarkisk styring, hvor borgernes handlerum indskrænkes, hvilket tidspreset tilskynder til.

Tidspreset er medvirkende til, at kvarterløftsprojektet bevæger sig fra at være proces- til resultatorienteret, og hierarkiet for alvor træder ind, når tiden er knap. Kolding er vant til at arbejde resultatorienteret. Hans virke er at gennemføre projekter. Det står i diametral modsætning til opstarts- og projekteringsfasen, som har været præget af en orientering mod processen, hvor borgerne skal høres, og deres idéer sætter dagsordenen (jf. 4.1). Pludseligt skifter scenariet, hierarkiet træder til i implementeringsfasen, og mødet mellem borgerne og systemet udmønter sig i en nedprioritering af netværkernes oprindelige beslutninger, hvilket medvirker til, at nogle borgere springer fra kvarterløftet, da de føler, at deres idéer ikke bliver hørt, og at deres forudgående arbejde har været spildt.

### *Opsamling*

Kvarterløftet skal afvikles inden for en begrænset tidsperiode, hvilket afstedkommer en del tidspres, hvor nogle af projekterne skal afvikles så hurtigt som muligt. Dette giver anledning hurtige løsninger, hvor der ikke tillades lange forhandlinger, uenigheder og konflikt mellem system og borger i implementeringsfasen. Derimod træder styringen til og borgernes beslutninger tilpasses i udstrakt grad hierarkiet. Netværkernes beslutninger har dermed ikke har en prioritet i sig selv, men indgår i en tilpasning i forhold til systemet, således at projekterne kan gennemføres så hurtigt som muligt. Dette har konsekvenser for netværkernes opretholdelse og borgernes oplevelser af at deltage.

Dette kan endvidere kædes til forholdet mellem en procesorienteret og resultatorienteret tilgang, hvor den resultatorienterede tilgang kommer i højsædet i implementeringsfasen. Tidspresset betyder, at der styres efter resultater. Dette betyder, at netværkernes beslutninger ikke har en selvstændig prioritet, men indgår i en tilpasning, hvor forhandlingen og dialogen i høj grad sker på systemets præmisser.

### **5.3 Opsamling**

Borgerne oplever, at der i de indledende faser tilgår en masse informationer. Kvarterløftssekretariatet søger at facilitere deltagelse via information, og det er der grundlæggende en tilfredshed med blandt borgerne.

I implementeringsfasen oplever borgerne manglende information, som er relevant for deres projekter. De manglende informationer bevirker, at afgørende dele af deres forslag ikke kan gennemføres, og informationen tilkommer dem først meget sent i processen, hvorfor de ikke har været i stand til at træffe bæredygtige og solide beslutninger. Dette er ikke et udtryk for en direkte hierarkisk styring, men snarere en manglende facilitering, som underminerer borgernes beslutninger.

Kvarterløftet er underlagt en tidsmæssig ramme, som bevirker, at processen kun har et vist tidsrum til at fremkomme med resultater, og ikke mindst til at bruge de økonomiske midler. Tidspresset kommer for alvor til udtryk i implementeringsfasen, hvor det presser processen, for på et givent tidspunkt skal der træffes en beslutning, uanset om der enighed om den eller ej. Eller rettere, de økonomiske midler frafalder, hvis de ikke er brugt inden en bestemt dato, hvilket ingen af parterne af indlysende grunde er interesseret i, med det resultat, at processen presses, og beslutninger skal træffes. Dette betyder, at forhandlinger og dialog må vige grundet den manglende tidsressource, og at borgerne må indstille sig på en tilpasningsplanlægning.

## **Kapitel 6 – Samarbejdsrelationer**

Kvarterløftet retter sig, i modsætning til tidligere planlægningsformer, mod en ny form for planlægning, hvor der i højere grad satses på borgerdeltagelsen, og hvor der etableres nye samarbejdsrelationer mellem politikere, forvaltninger og de deltagende borgere. Et sådan samarbejde, må nødvendigvis stille en række krav til de involverede parter.

I forhold til vores case er der både en række positive, men i høj grad også negative ytringer i forhold til de nye samarbejdsrelationer. Disse er interessante, da de udgør et håndgribeligt møde med de institutionelle rammer. Samarbejdsrelationerne indgår også i skismaet mellem styring og deltagelse, i og med det påpeges, at de både har været med til at fremme men også hæmmende for deltagelsen i kvarterløftsprojektet, hvilket der er flere grunde til.

I det følgende kapitel vil vi gennemgå borgernes oplevelser af relationen til henholdsvis kvarterløftssekretariatet, bydelsrådet, Vej & Park, og vi vil endvidere også kort behandle borgernes møde med administrationen som politisk. I forhold til samarbejdsrelationer er det stadig vigtigt at holde skiftet mellem de indledende faser og implementeringsfase (jf. figur 4.1) i mente, som ligeledes indvirker på disse. Vi har bevidst valgt at undlade den direkte relation til politikerne, idet borgerne ikke har udtalt sig i relation hertil.

### **6.1 Borgerne og kvarterløftssekretariatet**

Afsnittet omhandler samarbejdsrelationen mellem borgere og kvarterløftssekretariatet. Kvarterløftssekretariatet, som er lokaliseret lokalt i Kongens Enghave under kvarterløftet, består af kommunalt ansatte, der har en rolle som tovholdere for de enkelte arbejdsgrupper. Vi belyser først kvarterløftssekretariatet som facilitator for borgerne, hvilket udgør nogle positive oplevelser hos borgerne. Den anden del af afsnittet belyser de ansattes i kvarterløftssekretariatet skift mellem to forskellige planlæggerroller, hvilket har stor betydning for borgernes oplevelse af samarbejdsrelationen med kvarterløftssekretariatet.



### 6.1.1 Kvarterløftssekretariatet som faciliterende

Samarbejdet mellem borgerne og kvarterløftet kan i høj grad betragtes som positivt. Dog synes kvarterløftssekretariatet at have problemer med at håndtere de mere aktivistiske grupper, som vil arbejde med projekter, der er meget idealistiske.

Størstedelen af vores interviewede borgere synes, samarbejdet med kvarterløftssekretariatet har været virkelig godt fungerende (BG 2006: 11; OG 2006: 14; KN 2006: 5). Flere påpeger, at kvarterløftet har været dygtig til at supplere grupperne med information, så projekterne skrider fremad. Samtidig tager kvarterløftet sig af alt skrivearbejdet, i form af referater og rapporter, hvilket er med til at lette kravet i forhold til tidsforbrug og skriftlige kompetencer for deltagelsen. Borgerne synes desuden, at kvarterløftet har arbejdet på at sikre borgernes indflydelse og været gode til at styre henvendelserne til kommunen. En borger påpeger:

”...hvis du ikke har en god styrer; én, der ved, hvor man skal henvende sig i kommunen, og ved, hvor man skal gå ud og søge, så dør sådan noget. Det gør det helt sikkert. Så man skal have professionelle folk til at sidde og hjælpe.”

(KN 2006: 1)

Der bliver givet indtryk af en meget faciliterende planlæggerrolle, hvor planlæggerens kendskab til systemets dynamikker bliver brugt til at hjælpe borgerne med at komme igennem til kommunen, fordi planlæggeren ved, hvem og hvor man skal henvende sig med givne forespørgsler og problemer, hvilket medvirker til at facilitere borgerdeltagelsen. Dette korresponderer med planlæggerrollen, som Healey foreskriver for, at kollaborativ planlægning kan lykkes (Healey 1997: 309). Ydermere er den at sammenligne med procesplanlæggeren, hvor formidling af viden er et centralt karakteristikum, således kyndig deltagelse muliggøres, hvilket sikrer processen (Sehested 2003B: 188). Som borgeren udtrykker, er måden planlæggerne i kvarterløftssekretariatet agerer på medvirkende til at holde processen i gang. Dette kan i udstrakt grad knyttes til de indledende faser.

Det er dog ikke alle, der har samme positive oplevelse af kvarterløftssekretariatet. Blandt de mere garvede deltagere, med erfaringer med lokalt arbejde, er nogle mere kritisk indstillet. En mener, at der er en god vilje i kvarterløftssekretariatet, men de står ofte magtesløse over for det resterende kommunale system (HO 2006: 8), hvilket kan ses som en anklage mod Vej & Park, da det hovedsageligt er Vej & Park, trafikgrupperne arbejder med i kommunen. Endelig mener en, at kvarterløftssekretariatet er systemets mænd og kvinder, og at de derfor ikke modarbejder Københavns Kommune.

”Lederen af kvarterløftssekretariatet var ansat af økonomiforvaltningen. Så det er jo klart, at sådan en embedsmand sidder jo ikke og modarbejder.”  
(JJ 2006:3)

Ovenstående problematik kan kvarterløftssekretariatslederen delvist nikke genkendende til. Dette angiver en forvirring omkring, hvilken rolle kvarterløftssekretariatet har, hvilket vi i det følgende vil uddybe.

### *6.1.2 Kvarterløftssekretariatets forvirring om egen rolle*

Planlæggerrollen er yderst interessant, da planlæggeren er en form for repræsentant for de institutionelle rammer, og derfor har planlæggerrollen stor betydning for mødet mellem borgere og system, da de kan være medvirkende til at fremme såvel som hæmme deltagelsen.

Kvarterløftssekretariatet består af kommunalt ansatte, der arbejder i lokalområdet. Dette angiver et spændingsfelt, som kan være vanskeligt at arbejde i. Lederen af kvarterløftssekretariatet, Lykke Leonardsen, har også oplevet dette, hvor både det øvrige kommunale system, i form af Vej & Park, og borgerne har nogle forventninger til kvarterløftssekretariatet, som de ansatte ikke kan leve op til. Denne forvirring kan knyttes til skiftet i organiseringen (jf. figur 4.1), og den indtræffer således, når hele det kommunale system inddrages i processen. Borgerne, specielt de mest aktivistiske, tænker på kvarterløftssekretariatet som systemets repræsentanter, der står i vejen for de gode løsninger, mens at embedsmænd fra Vej & Park tvivler på, at kvarterløftssekretariatets ansatte er kommunale folk. De bliver opfattet, som nogle der

bryder det normale hierarki, og som ”kommunalt betalte aktivister” (Leonardsen 2006: 4)

”På den ene side stod vi med nogle borgere, som forventede mere af os, end vi kunne levere, og på den anden side stod vi med nogle embedsmænd, som syntes, at vi var lige lovligt ekstreme.”

(Leonardsen 2006: 4)

Dette viser en tydelig uafklarethed om, hvilken rolle kvarterløftssekretariatet skal have. Leonardsen mener ikke, det kan være anderledes, når man sidder lokalt, men er kommunalt ansat, og hun påpeger også, at det er på det trafikale område problemet er størst, da dette er det område, hvor det er sværest at komme igennem med de ønskede idéer (Leonardsen 2006: 4). Det efterlader kvarterløftssekretariatet svævende, hvor det er op til de ansatte selv at lægge skæringen mellem de kommunale og lokale interesser. Det giver en lokal fleksibilitet, som kan være et godt værktøj til at tilpasse projekter de lokale kontekster, således processen optimeres i de enkelte tilfælde, hvilket kollaborativ planlægning ligeledes foreskriver (Healey 1997: 294). Problemet er, at det ikke er gjort klart fra kvarterløftet i Kongens Enghaves begyndelse af, hvor denne skæring skal være. Det kan også være enormt svært at forudsige, hvor denne skæring lægger mest optimalt, men det burde i det mindste være debatteret internt i kommunen, således Vej & Park har et billede af kvarterløftssekretariatets rolle. De mange misforståelser indikerer, at denne debat ikke har fundet sted, eller at den ikke har været tilstrækkelig.

Uafklaretheden, om hvilken rolle kvarterløftssekretariatet har, kommer også til udtryk, når borgerne møder modstand andre steder i det kommunale system, som i forbindelse med trafikken oftest er Vej & Park, hvor de ansatte nogle har svært ved at vurdere, hvordan de skal agere i forhold til den modstand, borgerne støder på. Skal de assistere borgerne og tage kampen op, og hvad er det præcist, der i så fald skal kæmpes for? Skal der kæmpes for den ultimative løsning, eller skal der sigtes efter noget mere realistisk? (Leonardsen 2006: 6). Der er tvivl om, hvorvidt planlæggeren skal kæmpe for at udvide borgernes handlerum i mødet med de institutionelle rammer og fortsætte rollen som procesplanlægger, hvor orienteringen er mod borgerne, deres ønsker og facilitering af deltagelse.

Det ender dog op med, at de ansatte i kvarterløftssekretariatet forsøger at styre idéerne og energien i anden retning, hvor trafiksituationen på de overordnede veje accepteres, og i stedet bruges den megen trafik til argumentere for, at der eksempelvis skal en idrætshal til området og på den måde appellere til en dårlig samvittighed (Leonardsen 2006: 9). Her i implementeringsfasen skifter planlæggerrollen for de ansatte i kvarterløftet til at være i retning af managerrollen, hvor opnåelse af et politisk passende produkt er helt centralt, og påvirkning af strategier bruges som middel hertil. Politisk retter sig her mod det repræsentative systems politikere. Det betyder, at produktet vægtes langt højere end processen, og at orienteringen er mod systemet (Sehested 2003B: 188). Dette stemmer overens med, at de ansatte i kvarterløftssekretariatet ved, at der aldrig kan opnås politisk accept af ændring af den overordnede trafik, hvorfor det ikke kvalificerer som et politisk passende produkt. Processen må vige for produktet, og med systemet i ryggen giver det mulighed for en mere rå, hierarkisk styring af borgerne.

Det vil sige, de forsøger at styre borgerne til at tænke anderledes, og i et eller andet omfang til at erstatte kampen med en anden strategi som mere positive medspillere. Dette kan minde om, at i kollaborativ planlægning også handler om at forme overbevisninger og holdninger (Healey 1997: 245), men dog med den anselige forskel, at i kollaborativ planlægning indebærer denne formning også systemet, således formning ikke drejer sig om opfyldelse af systemets mål, som det er tilfældet her. Det vil faktisk sige, at der her er tale om faciliterende magt, men udøvelsen af denne facilitering korresponderer ikke med kollaborativ planlægning. I planlæggernes forsøg på at styre borgerne i anden retning, forsøger de at facilitere nye muligheder, hvorfor den faciliterende magt ikke her er sammenkoblet med kollaborativ planlægning og deltagelse nedefra.

I opstartsfasen opfordres borgerne til at drømme, men når modstanden fra systemet tager til, bliver de omvendt opfordret til at give køb på de indledende drømme og så at sige skabe nogle nye, mere realistiske ønsker. Det vil sige, der er uafklaretheder forbundet med kvarterløftssekretariatets rolle i forhold til, hvordan borgerne skal bakkes op i processen. Skal de understøttes i det, de gerne vil, i deres drømme, eller drejer det sig om at styre borgerne i retning af systemet, hvor drømmene i stedet

bliver til det muliges kunst. Dette kan knyttes til, at mødet med hele systemet afstedkommer et skift i målsætninger, hvilket også indvirker på planlæggerrollen.

#### *Håndtering af mere aktivistiske borgere*

Skiftet i planlæggerrollen har især betydning for den mere aktivistiske del af borgerne. De ansatte i kvarterløftssekretariatet har simpelt hen svært ved at kapere og arbejde sammen med dem.

Lykke Leonardsen inddeler de deltagende borgere i to kategorier; repræsentativitetsdemokraterne og aktivistdemokraterne. De førstnævnte

”... accepterede, at der var et system, som var bagved, som arbejdede og tog nogle beslutninger, som man måtte forsøge at påvirke. Men kunne man ikke komme igennem, så måtte man prøve noget andet eller arbejde videre for at påvirke, men inden for rammerne. Så var der dem, der var mere aktivistisk indstillet og lagde vægt på, at når vi var så mange, som havde arbejdet med det her så længe, så bør vi, alene af den grund, have en legitimitet.”

(Leonardsen 2006: 4-5)

På disse grupperinger kan begreberne idealisme og realisme henholdsvis knyttes. I denne kategorisering impliceres også, hvilken gruppe der er enklest for systemet at have med at gøre, og derfor også med hvilken gruppe dialogen er lettest. Det er selvsagt nemmere at have at gøre med borgere, der respekterer det bagvedliggende system, og som har 'realistiske' idéer. Realistisk må i denne sammenhæng henføre til ladesiggørligt og gennemførligt, mens at 'idealisme' refererer til en "helt håbløse øverste overligger" (Leonardsen 2006: 6). Idealisterne arbejder ikke med udgangspunkt i de økonomiske rammer, men med udgangspunkt i målsætninger, hvorfra de forsøger at kæmpe sig til sit mål. Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at Leonardsen selv opfordrer til folk til at drømme og tænke stort i opstartsfasen, hvilket kan tænkes at have motiveret idealisterne og skabt uklarheder om legitimitet og rollefordeling i projektet.

Begrundelserne for at opfordre til dette i begyndelsen er reelle og forståelige, men det kan også have konsekvenser for borgernes tænke- og handlemåde senere i processen, og dermed også på dialogen. Manglende klare retningslinier, for hvorledes aktivistgrupperne håndteres, kan lede til frustration og magtkampe med kvarterløftssekretariatet. Systemet arbejder væsentligt lettere sammen med realister, der ikke stiller spørgsmålstejn ved systemets legitimitet og de økonomiske rammer, når det kommer til at arbejde med konkrete projekter, mens idealister har bedre vilkår i opstartsfasen.

Leonardsen selv påpeger, at de ikke måske ikke var gode nok til at udnytte de forskellige forcer, som henholdsvis realister og idealister har. Idealister er gode til at sætte sager på dagsordenen, skabe opmærksomhed om en given sag og komme med en god energi og virketrang. Realisterne har mere deres force i en egentlig forhandlingssituation ifølge Leonardsen (2006: 6).

”...der var vi måske ikke gode nok til at udnytte de mulige synergieffekter, man kunne have fået ved at spille på begge dele. Jeg tror måske godt, vi kunne have nået længere, hvis vi havde formået at udnytte det.”  
(Leonardsen 2006: 6)

Vi læser det, således at det drive, idealisterne har, skulle bruges mere offensivt til at sætte dagsordenen. Dermed sætte nye realistiske mål for, hvad der kan opnås og dermed også for, hvad realisterne med troværdighed kan forhandle. Dette giver mulighed for at komme endnu længere og opnå flere resultater. Leonardsen udtrykker her en proaktiv empowerment, som Mayo (Andersen et al. 2003: 34) benævner det, hvor borgerne føjer til dagsordenen og udvider spillets rammer, og ikke bare lærer spillets regler. Dette ville Leonardsen gerne have gjort i større grad, end det lykkes under kvarterløftet, hvilket også havde øget kapaciteten for at arbejde med borgerdeltagelse, da denne facon i højere grad ville udnytte de kræfter, der var i lokalsamfundet. Det ville også have forbedret dialogen mellem kvarterløftssekretariatet og borgere, i og med der ville være en større åbenhed overfor for både idealister og realister for at bruge Leonardsens egne kategorier. Der udtrykkes et ønske om at i højere grad at have holdt fast i rollen som

procesplanlægger og således facilitere et større handlerum for borgerne, hvilket især aktivistdemokraterne ville nyde godt af.

Nu er det vigtigt at understrege, at det ikke kun kvarterløftssekretariatet, der skal peges på i forbedringen af dialogen. Der er omstændigheder, der spiller ind på dette, som ikke kan ignoreres, og som er uden for kvarterløftssekretariatets rækkevidde. Der er nogle personkonflikter idealister og realister imellem, som besværliggør både synergien og dialogen borgere og system imellem. For det andet er tidspresset en konstant trykkende faktor (Leonardsen 2006: 8), som vi er inde på i afsnit 5.2). Kvarterløftet løber over en syvårig periode, og projekter skal være afsluttet inden for denne periode, ellers frafalder midlerne. Det vil sige, at der er begrænset tid til at lade denne synergi finde sted. Under alle omstændigheder er det nogle spændende og relevante refleksioner i forhold til arbejde med borgerdeltagelse og indgå i dialog med borgerne.

Det kan siges, at de ansatte i kvarterløftssekretariatet veksler mellem to planlæggerroller som henholdsvis procesplanlægger og manager, hvor den første går ud på at sikre konsensus og en demokratisk proces med stor indflydelse 'nedefra', mens den anden kort sagt drejer sig om gennemføre et politisk passende produkt (Sehested 2003B: 188). Der er dog en vigtig forskel mellem situationen i Kongens Enghave og den rene managerrolle, og det er, at managerrollen indebærer en lukket, elitær netværksform, hvilket ikke er tilfældet i Kongens Enghave, men andre af managerrollens karakteristika ses tydeligt; produkt frem for proces, et gennemførligt projekt og styring via påvirkning af strategier, hvilket kendetegner situationen, hvor borgerne opfordres til at opgive deres oprindelige drømme og projekter og i stedet tænke i andre projekter. Før dette er processen i fokus, og især i opstartsfasen er rollen som procesplanlægger central for de ansatte i kvarterløftssekretariatet. Processerne lider under dette skift, da meget af energien bruges til kamp i stedet for dialog, da hver part mener at have ret. De forskellige planlæggerroller repræsenterer to forskellige styringslogikker, hvor manageren knyttes til government, mens procesplanlæggeren relateres til kollaborativ planlægning, og det angiver endvidere skismaet mellem styring og deltagelse. Det vil sige, at de to styringslogikker støder sammen, og det har konsekvenser for borgerne – især for aktivistdemokraterne, som mødes af modstand fra de samme aktører, der ellers tidligere bakkede dem op.

### *Opsamling*

Som Sehested påpeger, er det hvilke rationaler, værdier og hensyn, der ønskes understøttet i planlægningen, som er afgørende for, hvilken planlæggerrolle, der er den mest hensigtsmæssige (Sehested 2003B: 189). Problemet i forhold til Kongens Enghave er, at dette ikke er klart, hvilket skaber forvirring omkring rollerne, hvor planlæggeren både agerer fremmende og hæmmende for deltagelsen, og det leder til u hensigtsmæssige vilkår for denne. Udgangspunkterne for deltagelsen forandres, i og med planlæggerne i kvarterløftssekretariatet skifter rolle fra procesplanlægger til manager, hvor de først arbejder med at gennemføre borgernes idéer og opbygge konsensus omkring dem, og siden sådan set bryder denne konsensus, for så udstikke en ny, umiddelbart mere gennemførlig strategi. Det viser en uafklarethed omkring planlæggerrollen, som indvirker negativt på dialogen og samarbejdet med borgerne.

### **6.2 Borgerne og bydelsrådet**

Parallelt med kvarterløftet er Kongens Enghave en del af bydelsforsøget, hvilket gør kvarterløftet i Kongens Enghave til en særlig case (se 3.3.2). Bydelsrådet bliver dermed en del af de institutionelle rammer, som borgerne mødes af, hvorfor bydelsrådet udgør et nyt element i den hårde infrastruktur. Erfaringerne fra vores interviews viser nogle positive elementer ved bydelsrådets tilstedeværelse. Borgerne og planlæggerne peger på, at bydelsrådet er en form for mediator mellem borgerne og det repræsentative system, hvilket udmønter sig i et godt samspil mellem borgere, og det har endvidere været med til at sikre dialogen og samarbejdet.

Københavns Kommunes bydelsforsøg bevirker, at der fra 1996/97 – 2001 etableres et bydelsråd i Kongens Enghave. Etableringen af bydelsrådet betyder, at der inden kvarterløftets nedsættelse eksisterer en demokratisk, politisk institution med lokalt valgte bydelspolitikere i lokalområdet. Dette kommer til at sætte sit præg på organiseringen af projektet. De lokale politikere beslutter at indgå aktivt i udformningen og deltagelsen af kvarterløftsprojektet (Andersen & Beck 2003: 43-44).

Det besluttes, at den lokale styregruppe i kvarterløftet skal bestå af folkevalgte bydelspolitikere. Dette betyder en organisering, hvor der er en direkte kobling mellem kvarterløftets aktiviteter og bydelsrådet. Aktiviteterne i kvarterløftet bliver hermed



koblet direkte til et politisk og forvaltningsmæssigt niveau. Det bliver bydelspolitikere, der skal godkende og viderestille borgernes projekter til Københavns Kommune.

### *6.2.1 Facilitering*

De fleste af vores interviewpersoner påpeger, at de har været glade for denne organisering, netop fordi den skaber en nærhed til det politiske og forvaltningsmæssige niveau. En borger påpeger:

”... kvarterløftet fungerede bedst, da vi havde bydelsforsøget. Der fungerede det altså bedre end efter bydelsforsøget. Der var kortere vej.”  
(BG 2006:9)

Vores interviewpersoner påpeger, at den tætte relation til det politiske niveau gør det politiske system mere gennemskueligt og tilgængeligt.

”...vi var tættere på politikerne, og politikerne boede i området. De vidste, hvad der rørte sig blandt beboerne, og de vidste, hvor tingene var, når man påpegede, at man havde behov for noget et eller andet.”  
(KN 2006: 3)

Samtidig giver det, de lokale politikere en stor forståelse af borgernes projekter, ikke mindst fordi de dagligt er i lokalområdet, og derfor har stor forståelse for borgernes projekter og problemerne i området.

Borgerne påpeger, at organiseringen har været med til at facilitere og legitimere deres beslutninger opadtil på et kommunalt politisk niveau og hermed sikret politisk facilitering og en højere grad af indflydelse. En borger beskriver, at det var nemmere at få ting igennem over for Københavns Kommune:

”Vi fik jo kvarterløftssekretariatet, men samtidigt var vi så heldige, at vi fik bydelsforsøg herude. Vi fik egen borgmester og sådan noget. Personligt tror jeg, at det var grunden til, at opstarten på kvarterløftet gik godt. Det er

jeg helt sikker på, fordi der havde vi nogle stærkere og markante politikere, som var med til at bære det igennem.”

(KN 2006:1)

### 6..2.2 Legitimitet

Kollaborativ planlægning underbygger de ovenover fremhævede pointer. Generelt er det vigtigt, at de institutionelle rammer forestår en facilitering og dermed at sikrer handlerum for borgerne. Dette er bydelsrådet medvirkende til, da det muliggør en mere direkte kontakt til administrationen på rådhuset, hvilket gør det lettere at komme igennem for borgerne. Ydermere har bydelsrådet en gennemslagskraft overfor systemet i kraft af, at medlemmerne er repræsentativt valgt i lokalområdet, hvilket giver en politiske legitimitet. Det vil sige, at bydelsrådet er med til at sikre kollaborative elementer i kvarterløftet i Kongens Enghave. Bydelsrådet kan ydermere siges at udgøre en formel arena, som giver borgernes projekter og idéer en legitimitet overfor systemet (Healey 1997: 272), hvilket også bidrager til facilitering og sikring af borgernes handlerum.

Lederen af kvarterløftssekretariatet, Lykke Leonardsen, påpeger ligeledes, at hun har været glad for bydelsrådet, selvom det gav hende mindre magt. Hun finder, at kombinationen mellem det repræsentative demokrati og kvarterløftet med en mere direkte demokratiform og projektorganiseringer, har nogle generelle fordele.<sup>22</sup> Organiseringen har, ifølge Leonardsen, skabt nogle synergieffekter mellem kvarterløftet og det politiske niveau, hvilket har sikret en facilitering af borgernes projekter på et politisk niveau og skabt en langt større bæredygtighed i projektet (Leonardsen 2006:11). Der opleves altså en enighed blandt borgere og planlæggere om, at bydelsrådet bibringer positive elementer i kvarterløftet.

Det påpeges endvidere, at organiseringen frigav ressourcer hos kvarterløftssekretariatet. Den politiske deltagelse i processen gjorde, at kvarterløftssekretariatet kunne koncentrere sig mere om at få projektet til at hænge sammen og arbejde med mobiliserende aktiviteter.

---

<sup>22</sup> Der ligger ligeledes nogle demokratiske fordele ved koblingen mellem det repræsentative system og kvarterløftet i forhold til legitimitet og ansvarsplacering i borgernes projekter (Jensen 1998: 17).

I år 2001 ændres organiseringen mellem bydelsrådet og kvarterløftet. Bydelsrådsforsøget blev stemt ned i efteråret 2000 og måtte derfor lukke ned det efterfølgende år. Styregruppen erstattes af aktive borgere, og kvarterløftssekretariatet kommer selv til at stå for relationen til embedsværket i Københavns Kommune. Lukningen betyder, at samarbejdet mellem kvarterløftet og det formelle politiske niveau forringes.

”Ja, du havde stadig et sekretariat herude. Det blev ved med at være her. Men det var ligesom om, at gangen til politikerne og embedsmændene, som sidder derinde, den blev længere. Jeg synes, det forværrede det. Det synes jeg.”

(KN 2006: 7)

Den tidligere nærhed mellem en politisk institution og borgerne forsvinder, og der bliver længere til det politiske niveau. Samtidig oplever de grupper, som har svært ved at sikre et samarbejde med Københavns Kommune, at det bliver endnu sværere.

”Jeg vil sige, så længe bydelsforsøget var, kørte trafikgruppen utroligt godt, fordi vi hele tiden havde opbakning, og det havde vi også fra kvarterløftssekretariatet, men de havde jo også opbakningen fra bydelsrådet. Der blev virkelig lavet nogle forsøg på at hjælpe os. Men da bydelsforsøget forsvandt – altså kvarterløftssekretariatet var også godt, men de havde ikke helt de samme muligheder. Dem, der var valgt, havde nogle andre vinkler, de kunne gøre det på.”

(BG 2006:17)

Som borgeren påpeger, betyder ændringerne, at der ikke er nogen til at tale borgernes sag. Dette får især konsekvenser for de projekter, som ikke har opbakning i Københavns Kommune. Den overordnede trafik er et godt eksempel på dette. Den overordnede trafikgruppe havde svært ved at få lavet ændringer på det trafikale område, hvorfor borgerne kunne drage fordel af en politisk institution, hvor deres idéer kunne faciliteres politisk.

Lukningen af bydelsrådet betyder, at kvarterløftssekretariatet får en mere central rolle for at skabe samme nærhed, samt at facilitere borgernes projekter. Dette giver anledning til en del problemer, fordi kvarterløftssekretariatet, i modsætning til bydelsrådet, er ansat af Københavns Kommune. Kvarterløftssekretariatet befinder sig i et spændingsfelt mellem at skulle repræsentere borgernes interesser og samtidig opretholde en loyalitet over for embedsværket i Københavns Kommune (se 6.1). Hermed opstår der begrænsninger for nogle projekters facilitering. Lukningen af bydelsrådet giver derfor anledning til frustration i netværket. Det bliver uklart, hvordan nogle grupper skal sikre sig indflydelse, og hvilke strategier der skal benyttes.

Bydelsrådets tilstedeværelse har endvidere været med til at stabilisere projektet, da det i kraft af en legitimitet kan beskytte netværkerne for pres fra oven i systemet. Dermed bliver det en form for skjold mod et ovenfrakommende pres, og netværkerne kan siges at få noget arbejdsro. Bydelsrådet kan også stabilisere i tilfælde af konflikt i netværkerne. Politikerne kunne med deres repræsentative legitimitet skære igennem og bringe ro i netværkerne.

”Så oplevede vi, at når [bydelsrådet] så havde været inde og tage en beslutning, så var den klappet af, også over for lokalområdet. Så blev vi skånet. Så havde de taget en beslutning, som alle forventede af dem. Ikke nødvendigvis den rigtige beslutning efter alles synspunkter. Men stadig en beslutning, som havde en legitimitet.”

(Leonardsen 2006: 5)

Bydelsrådets legitimitet kan så at sige bruges til at facilitere borgerne opadtil i systemet, men den kan ligeså anvendes til at løse konflikter blandt borgerne.

Problemet med konflikterne er, at de kan sætte processen i stå, hvilket kan give anledning til frustration hos de deltagende borgere. Det er selvfølgelig ikke alle konflikter, bydelsrådet skal løse, men er konflikten er gået i hårdknude, hvor de konfliktende parter sætter hårdt mod hårdt og ikke viser tegn på at nærme sig hinanden, kan det være en nødvendighed. Det er selvfølgelig svært at bedømme, hvornår det repræsentative system skal skride ind i sådanne processer. Men som

Healey også påpeger, kan det i visse tilfælde være vigtigt at have en enhed, som kan gå ind og afgøre konflikterne, når en kommunikativ løsning ikke kan opnås, således at processerne ikke dør ud (Healey 1997: 310). Samtidig er konflikterne, som Leonardsen erfarer, enormt ressourcekrævende og opslidende for alle de deltagende parter, hvilket kan få indflydelse på kvarterløftsprojektet som helhed (Leonardsen 2006: 5). Dette er en meget svær balance at arbejde med, da det også giver bydelsrådet stor mulighed for at udøve hierarkisk styring.

### *Opsamling*

Bydelsrådet forestår en politisk facilitering, og bibringer kvarterløftet en øget politisk legitimitet i kraft af, at medlemmerne er repræsentativt valgt i lokalområdet. Borgerne har derfor generelt en oplevelse af gode samarbejdsrelationer med bydelsrådet, hvor dialogen fungerer godt. Bydelsrådet medvirker således til et positivt møde med de institutionelle rammer og til at udvide borgernes handlerum, og dermed facilitere deltagelse.

Bydelsrådet er ikke svaret på alt, men det er et positivt element i forhold til politisk facilitering og legitimitet, og det kan være behjælpelig med løsning af, for borgerne uløselige, konflikter, i kraft af legitimiteten følgende repræsentativitet. Det vil sige, bydelsrådet har en legitimitet, der kan bruges opadtil i systemet, men også nedadtil over for borgerne.

Bydelsrådet skal dog være varsom med at initiere konflikthåndtering. Ifølge kollaborativ planlægning er det kun i tilfælde af, at konflikten virkelig er gået i hårnude, således borgerne ikke selv kan løse, og processen derfor går i stå, at bydelsrådet, som 'ekstern' enhed, skal gribe ind. Hvis dette ikke overholdes, udgør bydelsrådet i stedet blot en hierarkisk styring, hvor borgerne tilsidesættes, hvilket ikke intentionen i kollaborativ planlægning.

### **6.3 Borgerne og Vej & Park**

Samarbejdet mellem borgerne og Vej & Park kan langt fra betragtes som gnidningsfrit. Borgerne udtrykker en generel utilfredshed med samarbejdet. Dette er der flere grunde til. For det første oplever borgerne en manglende vilje hos Vej & Park til at samarbejde. Desuden påpeges det, at Vej & Parks organisering ikke er

gearet til at arbejde med borgerdeltagelse. Dette bakkes endvidere op af Ernst Kolding og Lykke Leonardsen. Denne samarbejdsrelation er yderst vigtig, da den illustrerer borgernes møde med hele det kommunale system (jf. figur 4.1).

### *6.3.1 Manglende samarbejdsvilje i Vej & Park*

Flere af vores interviewede borgere udtrykker, at der er en manglende vilje til at samarbejde i Vej & Park, hvilket giver anledning til frustration og trækker energien ud af processen.

En påpeger, at det er ”virkelig tungt” at have med Vej & Park at gøre (KN 2006: 6), og at det altid kræver en kamp. En anden påpeger, at ”De er ikke nogen positiv sparringspartner...”, og kalder nogle af embedsmændene for nogle ”små konger” (HO 2006: 2, 9). Begrundelsen for disse udtalelser er, at borgerne ofte bliver mødt af et hav af forskellige modargumenter for, at deres projekter ikke kan gennemføres. Vores interviewpersoner påpeger, at der hersker en manglende vilje til at samarbejde og lytte til borgerne, samt manglende interesse i at finde løsninger på de problematikker, der måtte ligge i borgernes projekter. Dette bakkes endvidere op af Ernst Kolding. Ved implementeringsfasen overgår den Grønne Nerve til en proceskonsulent ansat af Vej & Park, Ernst Kolding. Det vil sige, at han ikke som sådan er en del af embedsværket, men han kender det indefra. Han påpeger ligeledes, at han til tider kan stå uforstående over for det kommunale system. Dette kommer eksempelvis til udtryk ved borgernes forsøg på at få et læskur til området.

Det starter med et ønske fra borgerne om at få opført et læskur ved et busstoppested. Kolding påbegynder arbejdet med at skaffe en tilladelse til opsætning af et læskur, hvilket også sorterer under Vej & Parks ansvarsområde. Den første melding er, at der ikke er plads til et læskur det ønskede sted, hvorpå Kolding foreslår, at der kan anvendes en type af læskur, der bruges i det indre København, hvor pladsen er trang. Dette afvises med den begrundelse, at folk klager over, at det ikke giver læ, så disse læskure anvendes kun undtagelsesvist i det indre København. Det er den besked, Kolding fik (Kolding 2007: 11). Borgerne får at vide, at der er for smalt til, at der kan være et læskur. Deres reaktion er at måle op forskellige steder i København, og de finder ud af, at der er steder, som er væsentligt smallere, hvor der står læskure (HO

2006: 10), hvorfor de naturligvis står uforstående over for afvisningen af et læskur. Meget kunne tyde på, at borgerne har fundet nogle af de læskure, som undtagelsesvist sættes op.

Kolding arbejder videre på de indre linjer og fremkommer med forskellige løsningsforslag. Herunder et, hvor læskuret har en bagvæg og kun en sidevæg, men her støder man ind i en anden problematik, for der ville ikke være plads til, at handikappede kan komme ordentligt ud af bussen. Københavns Kommune har indgået aftale med en handicaporganisation om adgangsforhold for kørestolsbrugere (Kolding 2007: 12-13), så det vil sige, at kvarterløftets lokalfokus kolliderer med aftaler, indgået på højere niveau. Borgerdeltagelsen når en grænse for systemet. I stedet for, at der i fællesskab bliver fundet en løsning på problemet, træder hierarkiet til og sætter sig igennem, hvilket resulterer i afslag på projektet.

Kolding forsøger en sidste løsningsmodel, hvor læskuret kun har en bagvæg, men dette afvises også. Kolding beder om en skriftlig redegørelse, som han videregiver til borgerne, men argumentationen accepteres ikke af alle borgere, og nogle vælger i stedet at bygge et smalt læskur, som bruges i indre København, og sætte det op. Dette bliver fjernet af kommunen, men ikke gemt godt nok af vejen, og det varer ikke længe, før det står der igen (HO 2006: 10).

Det hele ender faktisk med, at der, efter vedvarende kamp mod Vej & Park, kommer et af de smalle læskure det givne sted. Det er svært for Kolding at forstå, at der efter hans mange mislykkede forsøg på at imødekomme borgernes ønsker pludseligt opføres et læskur. Det får, med hans egne ord, ham til at fremstå som en ”dummernik” (Kolding 2007: 12).

Ovenstående eksempel er ikke enestående. De deltagende borgere har et hav af eksempler på, at de bliver mødt af et uforstående system, som ikke giver udtryk for et ønske om at samarbejde og finde løsninger på borgernes projekter. Eksempelvis har borgerne ønsket at få rettet en hældende vej op, fordi bilister har tendens til at skride af kørebanen og kører galt. Flere biler er kørt ind i en mur tæt på den lokale skole, politiet har kørt galt, og en enkelt bil har endda dræbt en cyklist. Borgerne har derfor rettet henvendelse til både skolen og til politiet, som begge påpeger problemet med

vejen. Alligevel møder borgerne et system, som ikke er villig til at finde en løsning på problemet (Andersen & Fotel 2003: 103).

Et andet eksempel på, at borgerne føler, at der er en manglende samarbejdsvilje hos Vej & Park, er, at borgerne ønsker rød flisebelægning på hele vejbanen, men borgerne får at vide at Vej & Park, at de ikke kan holde til den tunge trafik. Men den af borgerne tilknyttede arkitekt mener, at stenene kan holde, hvis de lægges på højkant. Dette argument køber Vej & Park ikke, og borgerne får afslag på projektet (HO 2006: 16). Desværre har vi ikke kunnet finde ud af, hvorfor det ikke kunne lade sig gøre. Men det ændrer ikke på borgernes oplevelse af, at der er en manglende samarbejdsvilje i Vej & Park, og at de føler, at de kortslutter processen.

Dette leder os frem til at fremhæve, at flere af vores interviewpersoner giver udtryk for, at der hersker en "nej-kultur" i Vej & Park. Flere borgere påpeger, at det nærmest er lige meget hvilket projekt, de ønsker implementeret, så bliver de mødt af modargumenter uden løsninger, hvorfor tæppet rives væk under borgerdeltagelsen (HO 2006: 10, 15; KN 2006: 6). Meget tyder på, at Vej & Park har svært at slippe deres vante arbejdsgange og forsøge at imødekomme borgernes idéer. Som gennemgået i teorikapitlet (kapitel 2), er institutioner praksisser, der er præget af normer, regler og procedurer. Dette er således en del af de institutionelle rammer og kan derfor udøve både en faciliterende og en repressiv magt. I denne sammenhæng bevirker fastholdelse af de vante procedurer og normer i Vej & Park, at borgerne mødes af en repressiv magt, som de står afmægtig over for, og den manglende samarbejdsvilje udmønter sig i, at borgerne oplever en hierarkisk styring af projekterne.

Kvarterløftssekretariatets oplevelse af Vej & Park minder om den karakteristik, som borgerne giver udtryk for. Selvom samarbejdet i flere tilfælde er forløbet ganske godt, udtrykker kvarterløftssekretariatslederen, ligesom borgerne, en manglende vilje til at samarbejde. På spørgsmålet om, hvorvidt der var noget, kommunen kunne have gjort for at understøtte samarbejdet, svarer Leonardsen:



”Ork ja, altså, Vej & Park kunne sagtens havde fået mere positivt ud af sådan en proces og af os, ved i højere grad at være medspillere i stedet for også at være modspillere.”

(Leonardsen 2006: 9)

Det er værd at bide mærke i, at Vej & Park beskrives som værende modspillere en del af tiden. Vej & Park er modspillere både over for borgerne og kvarterløftssekretariatet. Modstanden betyder, at der til tider bliver opstillet begrænsninger og sanktioner af borgernes projekter. Projekterne indgår i tilpasninger, hvilket trækker energien ud af processen. Planlægningen bevæger sig væk fra den drømmende planlægning, som præger især opstartsfasen, mod en tilpasningsplanlægning, som i højere grad er på systemets præmisser.

Problemstillingen om samarbejdsvilje kan i høj grad relateres til uklarheder i forhold til rollefordeling og beslutningskompetence mellem borger og Vej & Park (se 4.2). Uklarheden betyder, at der er brede institutionelle rammer for, hvor meget man forpligter sig over for hinanden, og på hvilket grundlag samarbejdet skal tages. Dette kan give problemer i samarbejdet, fordi organiseringen forudsætter, at alle er indstillet på at samarbejde. Samtidig åbner uklarheden op for, at institutionelle forhold som Vej & Parks rutiner, arbejdsformer og traditioner kan sætte sig igennem og præge processen. Det betyder, at den inertie, der ofte præger institutioner, sætter sig igennem. Inertien har endvidere stor betydning for, at den viden, Vej & Park vanligt arbejder med, får karakter af absolut viden, som nærmest er ukrænkelig og næsten ikke mulig at argumentere imod. Når det lykkes, er det et resultat af en hård kamp og ikke dialog, som det ses med læskuret. Dette betyder et sammenstød mellem en teknisk, faglig viden og borgernes hverdagsviden.

Borgerne ønsker i forbindelse med den Grønne Nerve, at der langs en vejstrækning plantes træer ved sidevejene på hver side, således at der i et kryds vil være fire træer, som markerer sidegaderne. I den sammenhæng støder projektet ind i tekniske problemer.

”Og som en del af denne proces med borgerinddragelse, burde man have klargjort, hvad er det, det betyder. En ting er, at de får nogle penge ud til at

lave nogle projekter ude i området og får indflydelse på, hvordan det skal se ud. Men der er altså nogle ting, som I ikke kan få lov til at bestemme. Eksempelvis, at det skal være muligt at kunne svinge ned med lastbil ved en sidevej. Det er et krav, fordi en dag er der brand, og så kommer brandvæsnet. Så kan man ikke have, at de holder for enden og ikke kan svinge ned. Og når fru Hansen skal flytte, så går det ikke, at man ikke kan komme frem med flyttebilen. Det samme med affaldsbilen. ”I kan ikke få hentet affald. Affaldsbilen kan ikke komme frem”. Nej, det går ikke. Det er sådanne banale ting, som projektet strandede på.”

(Kolding 2007: 16)

Det viser, at der er en stor forskel mellem den tekniske, faglige viden og den hverdagsviden, som borgerne har, hvilket kan give anledning til gnidninger i processen. Der er her tale om to forskellige rationaliteter, som krydser spor, nemlig Koldings instrumentel-tekniske rationalitet og borgernes emotionel-æstetisk rationalitet (Healey 1997: 51). Den første refererer til videnskabelig argumentation, som forbinder mål til midler og bevis til konklusioner. Emotionel rationalitet er funderet i erfaringer og oplevelser. Det er altså en hverdagsviden baseret på erfaringer i livsverdenen. Når Vej & Park tyder til deres vante arbejdsgange, procedurer og rutiner, betyder det, at borgernes hverdagsviden ikke regnes for valid.

En del af forklaringen på, at sammenstødet forekommer, er, at Kolding ikke har været med i opstarts- eller projekteringsfasen. Den sene inddragelse af Kolding i processen medfører, at både borgerne og Kolding er gået glip af masse viden, som først skal deles senere i processen, hvilket kræver en del arbejde og energi, som ellers kunne have været brugt mere konstruktivt. Kolding er erfaren med hensyn til at realisere projekter, og lægger derfor inde med en teknisk viden, som han finder helt elementær i arbejdet med realisering af den Grønne Nerve, men som borgerne ikke har fået tilført i projekteringen. Dette misforhold kaster grus i maskineriet.

Når mødet mellem disse to rationaliteter finder sted så sent i processen, og dermed ikke har haft mulighed for at finde fælles fodslag, kan det sætte samarbejde og dialogen yderligere under pres. Hertil kommer tidspresset, som kvarterløftet generelt er under (se 5.2). Ifølge Healey (1997: 288) har rationalitetsformer ligeværd, så den

instrumentel-tekniske rationalitet trumfer således ikke automatisk den emotionel-æstetiske. Viden er en social konstruktion, og derfor ikke absolut, hvorfor den grundlæggende er til forhandling. Her bliver den kommunikative proces aktuel, således der ideelt set opnås konsensus, og ikke en kamp mellem rationaliteter. Dette er der ikke tid til, hvorfor den viden, Vej og Park præsenterer borgerne for, får karakter at være absolut, hvilket efterlader borgerne stort set magtesløse. Der udøves en repressiv magt, hvor borgernes møde med Vej & Park, er et møde med en nejkultur, som ikke er indstillet på samarbejde, hvilket udmønter sig i en styring.

Det skal påpeges, at problemerne ikke nødvendigvis opstår som følge af, at borgerne ikke ønsker at tilgodese, at brand- og skraldebiler kan komme frem. Borgerne finder ofte disse forhold vigtige, men er villige til at finde alternative løsninger på problemerne, hvilket de ikke oplever, systemet er.

Det skal i forlængelse heraf påpeges, at kollaborative processer som minimum må forudsætte, at systemet er indstillet på at samarbejde og afgive noget af deres beslutningskompetence. Dette er i lighed med Healey, som påpeger, at magten skal uddelegeres. Embedsmandsværket må være villigt til at give slip på sine rutiner og have en større forståelse for, at borgerdeltagelse implicerer en uddelegering af kompetencer.

En del af de negative oplevelser af Vej & Park skal ikke kun relateres til deres manglende vilje til at samarbejde, men er også forårsaget af selve organiseringen af Vej & Park. Dette vil vi gennemgå i det efterfølgende.

### *6.3.2 Problemer med Vej & Parks Organisering*

Flere af de borgere, som vi interviewede, påpeger, at Vej & Parks organisering ikke er gearret til at håndtere borgerdeltagelse. Ernst Kolding har også gjort nogle refleksioner omkring samarbejdet mellem Vej & Park og borgerne. Han påpeger i lighed med borgerne, at der hersker nogle problemer i forhold til Vej & Parks organisering. Problemet, som borgerne og Kolding påpeger, opstår i spændingsfeltet mellem kvarterløftstrategiens orientering og organiseringen af forvaltningen. Kvarterløftet lægger op til en helhedsorienteret indsats og inddragelse af borgere. Dette må naturligvis implicere, at forvaltningen ligeledes er i stand til at arbejde

helhedsorienteret, og at organiseringen rent faktisk gør det nemt for borgerne at gennemskue forvaltningsgangen. Men som vores interviewpersoner antyder, er der ikke et match mellem disse forhold. I det følgende vil vi gennemgå de problematikker, der er forbundet med organiseringen af Vej & Park.

Kolding påpeger, at der er mange små afdelinger i Vej & Park under kvarterløftet i Kongens Enghave (2007: 15), som før eller siden bliver berørt af kvarterløftet, da der i kvarterløftet arbejdes med projekter, som strejfer mange forskellige porteføljer. Det vil sige, at sager fra kvarterløftet kan komme under behandling i en forvaltningsafdeling, som kun arbejder med en lille del af det samlede projekt, der er kommet fra kvarterløftet. Eksempelvis sidder to og arbejder med læskure, hvorfor deres arbejdsområde bliver aktuelt for kvarterløftet, i og med, at der i den Grønne Nerve ønskes et læskur. Disse to embedsmænd arbejder kun med læskure og har måske derfor ikke blik for den helhed, som den Grønne Nerve repræsenterer. De tænker kun i læskure og de aftaler, der ligger på det område. Det gør processen langsommelig og tung.

”Det var svært at få en samlet tilbagemelding fra kommunen. Man gik ud og forhandlede med den, der havde med den ting at gøre. Og når man så ændrede på noget, så fik det indflydelse på et andet sted, og derfor var det tit, at man skulle tilbage og lave noget om. Det var utroligt svært at få en samtidig beslutning fra flere af dem og finde en løsning på det. På den måde synes jeg også, det var tungt.”

(Kolding 2007: 15)

Som citatet påpeger, er det umuligt at få en samlet tilbagemelding, hvis projekterne kræver koordinering imellem arbejdsdelingen i kommunen. Organiseringen betyder, at Kolding skal løbe frem og tilbage mellem et hav af små afdelinger for at få en samlet tilbagemelding. Samtidig kan små ændringer betyde, at processen skal starte forfra. Dette er, som Kolding påpeger, en meget tidskrævende proces og efterlader en følelse hos borgerne af, at kommunen sylter deres projekt (Kolding 2007: 8).

En borger påpeger i forlængelse heraf, at forvaltningens organisering ikke blot er tidskrævende, men at arbejdsdelingen i forvaltningen ligeledes har svært ved at

kommunikere indbyrdes, hvilket får projekterne til at stå stille og gøre processen endnu længere.

”... vi lavet arkitekttegninger og det hele. Det sendte vi ind, og det skulle til godkendelse i de forskellige afdelinger. Der forsvandt den. Nu var det jo sådan, at vi havde en tovholder, som sad herude [i kvarteret], og hun fulgte med i, hvor den var nået til, og så lå den og var syltet i en afdeling. Der lå den nederst i bunken, og da der så var gået et par måneder, og der ikke var sket noget, rykkede vi for den og fik at vide, at det kendte man ikke til. Man vidste ikke, hvor den var i systemet, men hun vidste på hvilket kontor, den lå, og så fandt man den frem, og den røg videre i systemet.”  
(HO 2007: 3-4)

Dette eksempel er ikke enestående. Flere interviewpersoner påpeger, at der i flere tilfælde skal rykkes for projekterne, så projekterne kan komme videre i forvaltningen eller implementeres (BG 2006: 4; HO 2007: 3). Det skal dog påpeges, at Vej & Park under dele af dette forløb er under en organisatorisk omlægning, hvilket måske kan forklare en del af problemerne.

En anden borger påpeger endvidere, at det nærmest er umuligt at gennemskue forvaltningens afdelinger, medmindre man har godt kendskab til det i forvejen. Borgeren giver et eksempel på, at deres projektgruppe skulle kontakte Vej & Park i forbindelse med, at de ikke overholdt deres vedligeholdelsesforpligtigelser i forhold til at rydde op og beskære beplantning på specifikke offentlige arealer.

”I Vej & Park er det sådan – og nu kan I godt grine, men det er sandt, for jeg har fået det forklaret indtil flere gange – at der er en, der står for renholdelse og skal tage ukrudt op, og der er en anden afdeling, der skal samle papiret op. Når de kom og gjorde bedet rent hernede, så var der nogle, der kom og tog det grønne. Så ringede jeg ind og spurgte, hvorfor pokker de havde ikke taget papiret, og får svaret, at det er en anden afdeling[s job].”  
(BG 2006: 19)

Citatet viser, hvor opdelt og specialiseret den kommunale forvaltning er. Forvaltninger betegnes som en yderst sammensat og kompleks størrelse, hvor det helhedsorienterede element ikke er til stede i planlægningen, hvilket både besværliggør samarbejdet og borgernes muligheder for at samarbejde med forvaltningen. Forvaltningen lider under en høj grad af specialisering, hvor det brede syn på opgaveløsninger forsvinder, hvilket både besværliggør processen og dialogen med borgerne.

Healey påpeger i den forbindelse vigtigheden i, at der i den hårde infrastruktur skal være et bredt og helhedsorienteret syn på opgaverne. En vis grad af specialisering vil være uundgåelig, men så er det væsentligt, at der finder en koordination sted (Healey 1997: 307). Kvarterløftet er udadtil et helhedsorienteret projekt, men indadtil kniber det med at arbejde helhedsorienteret, og dermed gives indtrykket af nogle institutionelle rammer, som ikke er gearret til at arbejde med borgerdeltagelse. Konsekvensen er, at organiseringen besværliggør borgernes henvendelser, især hvis deres projekter kræver koordinering på tværs af de enkelte forvaltningsafdelinger, hvilket kommer til at virke som en bremseklods for borgerdeltagelsen.

### *6.3.3 Vej & Park er blevet bedre*

Kolding er af den opfattelse, at der er sket ændringer mod det positive i Vej & Park i forhold til samarbejdet med borgerne (Kolding 2007: 15). Dette underbygges endvidere af vores interviewpersoner, som ligeledes påpeger, at der er sket forbedringer i forhold til at arbejde med borgerdeltagelse. En borger påpeger:

”... kommunens folk er ikke gearret til at arbejde med borgerinddragelse. De er selvfølgelig blevet bedre til det efterhånden, men de er stadigvæk ikke gearret til det. De får at vide af politikerne, at de skal gøre det, men det er meget svært. Det er måske folk, der har været vant til selv at udfærdige alle planer, og de skal lige pludselig have Olsens tænkning og idéer om, hvordan cykelstien skal laves med. Det kniber for dem.”  
(HO 2006: 14-15)

Som borgeren påpeger, er der stadig problemer i forhold til, hvorvidt Vej & Park er gearret til at håndtere borgerdeltagelse. Der sket forbedringer i forhold til samarbejdet med Vej & Park, men det antydes samtidig, at forvaltningens omstilling mod borgerdeltagelse kan være en svær proces. Dette bakkes endvidere op af Asger Munk. Han påpeger at det kan være svært at vænne sig til borgerdeltagelse som embedsmand, der er ansat i en institution med inert, der ofte følger med at være en del af traditionsrig og gammel institution (Munk 2006: 13).

### *Opsamling*

Borgerne udtrykker en generel utilfredshed med samarbejdet med Vej & Park. Dette er der overordnet to grunde til. For det første oplever borgerne en manglende vilje til at samarbejde. Desuden påpeges det, at Vej & Parks organisering ikke er gearret til at arbejde med borgerdeltagelse. En borger påpeger:

”Til Vej & Park kan jeg bare sige, at de enten ikke var gearret til dette, eller også ville de ikke.”

(JJ 2006: 3)

Citatet sammenfatter borgernes oplevelse af mødet med hele det kommunale system.

Borgerdeltagelsen er en proces, der er let at afspore og stoppe, da borgerne formelt ingen myndighed har, hvorfor det kræver en vilje til borgerdeltagelse blandt alle involverede parter og en administrativ organisering herefter. Dette viser, at de institutionelle rammer kan udøve såvel en faciliterende som en repressiv magt, og hermed fremme eller hæmme borgerdeltagelse. Følges borgernes udsagn, har Vej & Park hæmmet borgerdeltagelsen, fordi der ikke har været villighed til et samarbejde, og organisering er slet ikke gearret til et sådant.

Det i den forbindelse vigtigt at understrege, at de helhedsorienterede og borgerinddragende elementer, som kvarterløftet satser på, har svære kår under kommunens organisering. Organiseringen sætter borgerinddragelsesprocessen i stå på grund af, at det er tidskrævende at indhente oplysninger. Samtidig er organiseringen med til at besværliggøre kommunikationen og samarbejdet.

#### **6.4 Mødet med det administrative system som politisk**

Vi har hidtil beskæftiget os med de institutionelle rammer, og på grund af at borgerne ikke har nævnt politikerne, men administrationen som hovedkilden til deres kvaler i mødet med systemet, har vi anlagt en administrativ vinkel på de institutionelle rammer, men det kan ikke ignoreres, at det administrative system er bundet op på et politisk system. På trods af at borgerne næsten ingen kontakt har med politikerne, har regler og aftaler indgået politisk stadig indflydelse på mødet og samarbejdsrelationen mellem borger og system.

Flere borgere oplever, at de ved implementeringsfasen står over for et administrativt apparat og forskellige myndigheder, som skal godkende deres projekter. Da kommer det frem, at deres projekter ikke kan godkendes, eller må laves om på grund af lovgivninger eller administrativt indgåede aftaler. Borgerne har indtil da planlagt ud fra egne præferencer og ikke været opmærksomme på, at de løsninger, som de når frem til, vil berøre lovgivninger eller aftaler. Ifølge Healey er det vigtigt at sikre en overensstemmelse mellem projekter fremkommet via kollaborativ planlægning og gældende aftaler og love, da det sikrer en vis effektivitet i processen (Healey 1997: 276-277).

De administrative aftaler eller lovgivninger er ofte lavet for at sikre andre menneskers rettigheder, og hermed beskytte andre menneskers hverdag, men borgerne tænker ofte ud fra et eget hverdagslivsperspektiv og har ikke overblik over hvilke personer eller grupper, der vil blive berørt af deres løsninger og derfor skal tænkes med i projektprojekteringen. Eksempler på dette kunne være at deres projekter berører arbejdsforhold (se 5.1), minoriteter, handicappede, sikkerheden for fodgængere eller cykellister mm. Et eksempel på dette finder vi igen i den Grønne Nerve.

Den Grønne Nerve hedder til at begynde med den Røde Nerve, og det er der stadig en reminiscens af. Et meget tydeligt spor efter det gamle navn er ønsket om, at fortovene skal være røde. Dette skal ske ved at bruge klinkesten i stedet for de mere kendte og vidt udbredte fortovsfliser. Dette møder kraftig modstand fra Københavns Kommune på baggrund af to argumentationer. For det første skal det være let at grave op og gøre pænt og ikke mindst funktionelt igen, da der ligger ledninger nedenunder, hvilket



betyder, der relativt tit skal graves op. Dette vil blive betragteligt mere besværliggjort af små klinker i forhold til de større fliser.

Den anden begrundelse er, at der ingen ledelinier er i klinkerne. Ledelinier hjælper blinde til at orientere sig, således de ikke uforvarende bevæger sig ud på cykelsti eller kørebane. På daværende tidspunkt havde Københavns Kommune en aftale med blindeorganisationer om, at der skulle være ledelinier – i dag er det et lovkrav. De såkaldte københavnerfortove imødekommer de ovenstående krav. Københavnerfortov er ganske almindelige fortov, som de fleste kender dem, med to rækker fliser og brosten imellem (Kolding 2007: 14). De er lette at grave op, og brostenene i midten udgør ledelinien. Dette er nogle argumenter, der er præget af funktionalitet og instrumentel-teknisk rationalitet, mens at borgerne i samarbejde med arkitekten har tænkt i mere æstetiske baner. Nu er det ikke således, at der slet ingen røde klinker er i den Grønne Nerve. Der er den røde plads, som næsten selvsagt er belagt med de røde klinker, og i fodgængerfelterne på Mozartsvej er der også lagt røde klinker med knopper på, således der er en ledelinie. Dette var også, ifølge borgerne, noget, der skulle kæmpes hårdt for. Når det kan lade sig gøre at lave ledelinie i klinkerne i fodgængerfelterne, så burde det også være muligt i fortovene, men dette ønskede Københavns Kommune ikke.

”Men der havde man den holdning, at man ville have det fortov, som man havde i andre dele af byen.”

(Kolding 2007: 15)

Det vidner om en tilpasningsplanlægning, som bestemmes af politisk indgåede aftaler, og som derfor ikke er til forhandling. Dette indikerer i udstrakt grad en hierarkisk styring. Flere af de ovenstående citater i dette afsnit peger i retning af, at der har været en mangel på politisk vilje. Ovenstående eksempel om røde klinker i den Grønne Nerve er sigende. Det er funktionelt muligt, og det er endda muligt at etablere ledelinier for blinde, og alligevel ønskes projektet ikke fra politisk og administrativ side. Borgerne får endog lagt prøvesten, hvilket ellers indikerer en politisk velvilje, men som vi er inde på i afsnit 4.1, træder hierarkiet først til i implementeringsfasen, herunder er det også først i implementeringsfasen, at borgerne møder systemet som

politisk<sup>23</sup>. Dette skaber modstand, fordi borgerne allerede har lagt meget tid og energi i projekterne. Vi finder det i øvrigt frapperende, at borgerne i opstartsfasen bliver opmuntret til at drømme og tænke stort, men det er ikke muligt at tænke nyt i forhold til fortovsbelægning.

### *Opsamling*

En del af borgernes møde med de institutionelle rammer indebærer et møde med politiske aftaler, som der ikke kan rykkes ved. Dette ses i forbindelse med aftaler med blindeorganisationer om ledelinier, men også det tidligere eksempel med adgangsforhold for handikappede ved læskure. Det er slet ikke på tale at inddrage de relevante organisationer, således der er mulighed for at opnå en enighed, og de politiske indgåede aftaler ikke får karakter af en stopklods. I forbindelse med ledelinierne kan det oven i købet lade sig gøre inden for borgernes forslag, men den politisk indgåede aftale bliver brugt som argumentation imod borgernes idé, hvilket enten vidner om manglende politisk vilje til at imødekomme borgerne, eller at aftalen af Vej & Park bliver brugt som et værn mod at indgå i dialog – eller begge dele. Under alle omstændigheder er de politisk indgåede aftaler ensbetydende med en hierarkisk styring af processen, hvor borgernes idéer tilsidesættes.

## **6.5 Opsamling**

I forhold til samarbejdsrelationerne har borgerne både positive og negative oplevelser. Hvis vi starter med førstnævnte, fremhæves kvarterløftssekretariat i især opstartsfasen som meget faciliterende. Kvarterløftssekretariat muliggør deltagelse. De ansatte understøtter de deltagende borgere, idet de bistår dem i skrivearbejdet og videregiver information. Healey pointerer, at planlæggerens rolle i kollaborativ planlægning er at forestå denne facilitering.

Endvidere fremhæves bydelsrådet som en positiv samarbejdsrelation, fordi de giver de i kvarterløftet truffne beslutninger en politisk legitimitet og vægt, i kraft af deres lokale, repræsentative rolle, opadtil i systemet, som bevirker, at beslutningen ikke blot kan ignoreres. Bydelsrådet bibringer dermed en politisk facilitering, da de er, om end på forsøgsbasis, en del af den formelle hårde infrastruktur, og kan derfor ikke

---

<sup>23</sup> Systemet er selvfølgelig politisk hele vejen igennem kvarterløftet, men borgernes oplevelse af det kommer først for alvor til udtryk i implementeringsfasen.

tilsidesættes. Disse positive samarbejdsrelationer øger borgernes handlerum, fordi det giver deres beslutninger og forslag mere vægt og gennemslagskraft, og dialogen opleves som god.

Kvarterløftssekretariatet optræder også som en negativ samarbejdsrelation, for hvor borgerne først oplever sekretariatet som faciliterende, skifter rollen for de ansatte i kvarterløftssekretariatet. De er udprægede procesplanlæggere, som understøtter borgerne og processen, men rollen ændres i mødet med det samlede kommunale system, hvilket ofte falder sammen med implementeringsfasen, til i retning af manageren, hvor fokus er på at skabe et passende politisk produkt. Denne rolleændring får konsekvenser for samarbejdsrelationen til borgerne, da det indebærer et skift i orienteringen. Først oplever borgerne, at deres idéer er i fokus, siden bliver orienteringen mod systemet. Skiftet indebærer forskellige vilkår for dialogen og samarbejdet.

Ydermere er samarbejdsrelationen til Vej & Park illustrativ i forhold til borgernes møde med hele det kommunale system, hvor planlægningen skifter fra det drømmende til et tilpasningsperspektiv. Relationen opleves som negativ, hvor borgerne oplever en manglende samarbejdsvillighed, hvilket aksiomatisk er hæmmende for en borgerdeltagende proces. Vej & Park er præget af institutionel inert, hvor der tydes til de vante arbejdsgang, som præges særlige normer og procedurer, der ikke imødekommer et samarbejde med borgerne, som kræver en ændring i procedurerne. Inertien betyder også, at der gribes til en entydig forståelse af viden, som en teknisk, faglig viden præget af instrumentel-teknisk rationalitet. Borgernes hverdagsviden præget af deres daglige erfaringer accepteres ikke. Den viden, borgerne bliver præsenteret for, antager nærmest absolut karakter, således det næsten ikke er muligt at argumentere imod denne viden – dette kræver i så fald en ihærdig kamp.

Endvidere fremstår Vej & Park ikke som værende gearret til at arbejde med borgerdeltagelse. Hvor kvarterløftet arbejder helhedsorienteret, så forekommer forvaltningen endog ekstremt opdelt og specialiseret, hvilket både borgerne og de involverede planlæggere oplever. Dette står i skærende kontrast til den helhedsorienterede filosofi, og det besværliggør samarbejdet. Projekter fra

kvarterløftet vil i en myndighedsbehandling berøre mange af disse specialiserede afdelinger, og når der ingen intern koordinering finder sted, besværliggøres samarbejdet og dialogen væsentligt. Healey påpeger også, at en vis grad af specialisering er uundgåelig, men den skal bestemt ikke tilstræbes, hvilket Københavns Kommune forekommer at gøre, når to mennesker udelukkende beskæftiger sig med læskure. Det er imperativt, at der sker en koordinering, hvis kollaborativ planlægning skal lykkes.

Politisk indgåede aftaler er også en del af de institutionelle rammer, som borgerne mødes af, og disse viser sig som en hindring i processen for gennemførelse af borgernes planer, da de ikke står til genforhandling, og får derfor også karakter af noget absolut. Dette repræsenterer en stærk, hierarkisk styring.

## Kapitel 7 – Konklusion

Vi har i undersøgelsen beskæftiget os med kvarterløftet i Kongens Enghave, som vi har placeret inden for netværksstyring, hvor forholdet mellem hierarki og netværk kommer til udtryk. Vi har været interesseret i mødet mellem borger og system i denne netværksstyring, hvilket vil sige, at vi har fokuseret på borgernes oplevelse af de institutionelle rammer i forhold til skismaet mellem styring og deltagelse.

I det følgende vil vi samle op på projektets hovedkonklusioner og dermed besvare vores problemformulering:

*Hvilken betydning har de institutionelle rammer, i form af samarbejde og dialog borgere og system imellem i et lokalt projekt, for borgerdeltagelse?*

Denne problemformulering besvares med udgangspunkt i borgernes oplevelser af at deltage, hvorefter vi har relateret disse til teoretiske udsagn. Dette har ledt til følgende analytiske diskussioner om de institutionelle rammer: *Organiseringen af kvarterløftet*, *Ressourceproblematikker for deltagelsen* og *Samarbejdsrelationer*. Vi vil i det følgende sammenfatte, hvad vi overordnet kan konkludere på baggrund af de tre analysekapitler.

Borgernes møde med de institutionelle rammer kan grundlæggende deles op i to faser. Den første er kendetegnet ved at være faciliterende, hvor handlerummet for borgerne er stort. Borgerne og deres idéer er i fokus, og det drejer sig om processuelt at bringe dem i spil. Samarbejdet og dialogen fungerer, og borgerne har en positiv oplevelse af at deltage. De institutionelle rammer forhandles for borgerdeltagelsen i udstrakt grad mellem kvarterløftssekretariat, men også bydelsrådet, og borgerne, hvor det som udgangspunkt er kvarterløftssekretariatet, som sætter grænsen for borgerdeltagelsen. Borgerne skal drømme, de skal sætte dagsordenen, afgøre projekterne og i det hele taget bestemme prioriteterne. Planlægningsformen retter sig mod inkluderende og engagerende processer som i den kollaborative planlægning. I kvarterløftet faciliteres ”structure of challenge”, hvor det repræsentative system udfordres.

Disse forhold levnes relativt dårlige kår, når projektet kommer længere hen i processen, hvor borgerne møder hele systemet, hvilket udgør den anden fase. Her er borgerdeltagelsen en forhandling mellem borger, kvarterløftssekretariatet og kommunen. Borgerne mødes af hele det administrative apparat, hvor en stærkere, hierarkisk styring indtræder, og handlerummet for borgerne mindskes radikalt som resultat heraf. Dette møde med hele det administrative apparat, der ikke kan kapere at arbejde med borgerdeltagelse, udmønter sig i frustration hos borgerne, hvilket leder til, folk falder fra. Fasen præges af hierarkisk styring, hvor processen i højere grad bliver på systemets præmisser, hvilket også betyder, at ”structure of challenge” ikke levnes meget plads.

Nedenstående ses en forenklet oversigt over de forhold som synes at kendetegne henholdsvis opstarts- og projekteringsfasen (første fase) og implementeringsfasen (anden fase).

Tabel 7.1

Opstarts- og projekteringsfase	Implementeringsfase
- Orienteret mod deltagelse	- Styrende
- Faciliterende	- Repressiv
- Procesorienteret	- Resultatorienteret
- Netværksopbyggende fase	- Netværksnedbrydende fase
- Drømmende planlægning	- Tilpasningsplanlægning til systemet
- Stort handlerum for borgerne	- Lille handlerum for borgerne
- Proaktiv empowerment	- Deltagelsesempowerment
- Hverdagsviden baseret på erfaringer	- Tilpasning til instrumentel-teknisk viden

(egen udarbejdet oversigt)

Tabellen er groft sat op, og borgerne får også via en indædt kamp nogle af deres idéer igennem, så borgerne er ikke helt magtesløse i implementeringsfasen, men holdes det in mente, at tabellen er lidt forsimplet, holder den grundlæggende.

Det skal nævnes, at karakteristika her knyttet til implementeringsfasen i nogle tilfælde også gælder i dele af projekteringsfasen. Det afgørende i den sammenhæng er,

hvornår hele det hierarkiske system inddrages i kvarterløftet, da dette er udslagsgivende for, hvornår problemerne i forhold til borgerdeltagelse for alvor kommer til udtryk. Mødet med hele det hierarkiske system er ofte, men ikke altid, sammenfaldende med implementeringsfasen.

De to faser repræsenterer et sammenstød mellem to forskellige styringslogikker i forhandlingen af borgerdeltagelse, hvor den første er kendetegnet ved kollaborativ planlægning, mens den anden er præget af government. Dette sammenstød leder til en formudring af dialogen og skår i samarbejdet, hvor overgangen mellem faserne kommer til at virke destruerende for netværkerne.

Kulminationen mellem de to modsatrettede strategier i forløbet har fatale konsekvenser for borgerdeltagelsen. For det første falder flere personer fra på grund af, at projekterne ikke kan håndteres inden for systemets rammer. Desuden tilpasses projekterne i en sådan grad, at borgere falder fra på grund af, at de ikke føler, at de ingen indflydelse har.

Der hersker uklarhed om forholdet mellem hierarki og netværk i netværksstyringen, hvilket angiver skismaet mellem styring og deltagelse. Dette skisma kommer til udtryk i borgernes møde med de institutionelle rammer, som både kan fremme og hæmme deltagelsen. Problemet indtræffer, når det er hele det kommunale, administrative system borgerne mødes af. I dette møde er de institutionelle rammer grundlæggende hæmmende for deltagelse. Dette har vi identificeret en række grunde til, som nu vil gennemgå.

Det samlede system er ganske enkelt ikke gearret til at arbejde med borgerdeltagelse. Borgerne har ingen formel legitimitet. Det vil sige, systemet har en begrænset forpligtigelse over for borgerne, men dette baseres på villighed til samarbejde og dialog. Når forvaltningen holder fast i deres vante rutiner, procedurer og definitioner af viden, udvises der ingen samarbejdsvillighed, og borgerne har ingen formel rettighed eller legitimitet, som gør, at mødet er ligeværdigt. Ydermere opererer kvarterløft under et tidspres, der muliggør og nærmest retfærdiggør, at den institutionelle inertie opretholdes, fordi der skal skabes resultater inden en given dato, ellers frafalder midlerne, hvilket ingen af parterne selvsagt ikke er interesseret i. Der

er ikke tid til at tage dialogen om uenighederne. Inertien og tidspresset er også medvirkende til, at den instrumentel-tekniske viden forvaltning vanligt arbejder med, antager tilnærmelsesvis absolut karakter. Borgerne kan ikke ved hjælp af deres hverdagsviden argumentere imod forvaltningen, hvilket vil sige, at der lukkes ned for dialogen system og borger imellem. Når borgerne får deres idéer igennem, er det i flere tilfælde et forløb præget af en indædt kamp snarere end dialog. Når systemet tyder til de vante arbejdsgange i form af normer, regler og procedurer, bevirker det, at borgerne kun har kampen tilbage. Det betyder, at når processen hovedsageligt bliver på systemets præmisser, befordrer det ikke et samarbejde, hvilket begrænser borgernes handlerum. Planlægningen går fra i de indledende faser at være drømmende til at være orienteret mod en tilpasning til systemet.

Ydermere vidner Vej & Parks organisering om, at de slet ikke er gearret til at samarbejde med borgerne. Kvarterløft er en helhedsorienteret indsats, hvor mange forskellige porteføljer således berøres, men i Vej & Park er organiseringen præget af en enorm specialisering, som besværliggør dialog og samarbejde med borgerne, fordi det er meget vanskeligt at koordinere projekter, som går på tværs af afdelinger i Vej & Park.

Desuden opstår der problemer, når borgerne møder det administrative system som politisk, hvor regler og politisk indgåede aftaler ikke er til forhandling, hvorfor de antager absolut karakter, og dermed udgør en bremseklods for processen.

Tilsammen giver dette dårlige vilkår for dialog og samarbejde i implementeringsfasen, og endvidere leder til en frustration hos borgerne, der får nogle til at falde fra. Det vil sige, den manglende adaptation til borgerdeltagelse bevirker, at netværkerne brydes ned grundet den hierarkiske styring. I de indledende faser er de institutionelle rammer faciliterende og netværksopbyggende, og det samlede system er tvunget til at fortsætte den faciliterende linie, hvis borgerdeltagelsen for alvor skal lykkes. Dette imødekommer kollaborativ planlægning i allerhøjeste grad, men vi har ligeledes oplevet nogle mangler ved kollaborativ planlægning i forhold til de problemer, vi er stødt gennem analysen. Borgerne må have en reel beslutningskompetence, ellers har deres idéer og forslag ingen vægt i forhold til mødet med hele det kommunale system. Dette imødekommer kollaborativ



planlægning til dels, men som også nævnt i kapitel 2 er balancen mellem uddelegering af beslutningskompetence og det repræsentative system meget uklar. Desuden er det vigtigt, at der ikke opereres med et så voldsomt tidspres, som det ses i kvarterløftet<sup>24</sup>. Der er behov for mere kontinuerlige processer, således stærk hierarkisk styring og institutionel inerti ikke legitimeres. Tidsfaktoren tages der ikke stilling til i kollaborativ planlægning, hvorfor den ikke imødekommer dette. Det fordrer altså store, radikale ændringer af systemet, hvis borgerdeltagelse virkelig skal gennemføres – også så store, at det kan forekomme tvivlsomt, at systemet kan imødekomme dem. Netværksstyring er altid i et eller andet omfang knyttet til systemet og den vertikale relation, der udgør beslutningsprocessen, hvorfor vi godt kan stille os tvivlende over for, om løsningen findes inden for netværksstyring.

---

<sup>24</sup> Den kan i den henseende være værd at bemærke, at kvarterløftets nutidige afløser, områdefornyelse, opererer med endnu kortere tidshorisont og færre økonomiske midler.

## Kapitel 8 – Perspektivering

I undersøgelsen er problemerne, vi har identificeret, ofte forbundet med, at projekterne skal implementeres. Analysen viser, at implementering i reglen er ensbetydende med, at borgerne mødes af hele det kommunale system, og dette møde er problematisk. Borgerne oplever en frustration ved dette møde, og groft sagt går store dele af processen i stå, og borgerdeltagelsen reduceres til at være næsten ubetydelig. Dette har vi i analysen givet en række mulige forklaringer på, som alle tager afsæt i de institutionelle rammer og borgernes møde med disse.

I konklusionen påpeger vi, at beslutningskompetencen skal lægges ud, fordi den uigennemsigthed, der præger kvarterløftet, resulterer i, at det hierarkiske system kan trække tæppet væk under borgerdeltagelsen, uden at det egentligt har nogle konsekvenser andet end for borgerne. Derfor bør der helt formelt ligge en kompetence hos borgerne, således der gøres op med vante arbejdsgange, normer, regler og procedurer i forvaltningen. Ydermere tydeliggør analysen et behov for kontinuerlige processer, hvis der virkelig ønskes deltagelse nedefra, fordi et tidspres betyder, at en hierarkisk styring legitimeres, da midlerne frafalder, hvis de ikke er brugt inden en bestemt dato.

Mødet mellem borger og system indebærer borgernes møde den vertikale relation, beslutningsprocessen, og det er her problemet opstår. Som vi er inde på i konklusionen, implicerer netværksstyring altid i en eller andet omfang et møde med den formelle beslutningsproces. Derfor vil vi i denne perspektivering frisætte os netværksstyring at kunne undslå os den vertikale relation.

Det kan siges, at dette møde i høj grad resulterer i konflikt, og hvis der lægges et konfliktperspektiv på dette møde, medfører det nogle nye og givtige begreber til at belyse mødet og forklare problematikken med. I sådan et perspektiv vil vores fremanalyserede pointer omkring systemets repræsentanters adfærd over for borgene, stemme overens med en antagonistisk tilgang til konflikten. Det betyder, at modparten ses som en fjende, og det dybest drejer sig om at vinde over modparten (Mouffe 1999: 755). Det ligger i ordet 'fjende', at der om muligt ikke levnes noget plads til denne

modpart, der dermed skal elimineres – ikke selve personen, men de værdier og holdninger personen repræsenterer, hvilket i den sidste ende resulterer i eksklusion. Det er grundlæggende en lidet konstruktiv tilgang til konflikten, som derfor antager destruktiv karakter, hvilket er genkendeligt i analysen.

Chantal Mouffe og John Pløger beskæftiger med agonisme, som skal ses i forhold til antagonisme, og karakteriseres af, at modparten ses som en medspiller eller en 'venlig fjende' (Laclau & Mouffe 2002: 188). Det at have en agonistisk tilgang til konflikten, udmønter sig i en anden slags konflikt, eller strid<sup>25</sup> (Pløger 2004) om man vil, hvor modpartens ret til sin mening fuldt ud anerkendes. Der er nok uenighed, men der stilles ikke spørgsmål ved modpartens ret til at forsvare sine holdninger og værdier og disputten skal foregå i gensidig respekt. Modparten ses endvidere som en, man kan lære noget af. På den måde antager konflikten en konstruktiv, produktiv karakter (Pløger 2006: 2). Dette perspektiv forekommer givtigt i mødet mellem borgere og system.

Agonismen bygger på en radikal demokratisk tilgang, hvor mennesker dybest set skal have medbestemmelse i de beslutninger, der påvirker deres eget liv, hvilket stemmer overens med kollaborativ planlægnings vægtning af subsidiaritetsprincippet, og begge retninger finder det således imperativt at decentralisere beslutninger. Efter som kollaborativ planlægning er inden for netværksstyring, og dermed i en eller anden grad knyttet op på systemet, får denne uddelegering af beslutningskompetence sværere kår, hvorimod agonisme udspringer af et radikalt demokratisk projekt, for hvilket uddelegering af beslutningskompetence er helt centralt, hvorfor kravet uddelegering af beslutningskompetence lettere honoreres i agonisme.

Agonismen imødekommer eksplicit kravet om, at processerne er kontinuerlige. En egentlig lukning af processen er bandlyst i agonismen. Et fundamentalt koncept i agonismen er midlertidigheden (Laclau & Mouffe 2002: 181; Pløger 2006: 2), således er alting til forhandling. Det betyder, at processerne er kontinuerlige, hvilket dæmper

---

<sup>25</sup> Pløger distingverer mellem konflikt og strid, hvor konflikt knyttes til en antagonisme, og for at gøre sig fri af de konnotationer begrebet 'konflikt' indebærer, sammenkæder han strid med agonisme.

op for en stærk hierarkisk styring, som legitimeres på baggrund af, at processen stopper på et bestemt tidspunkt.

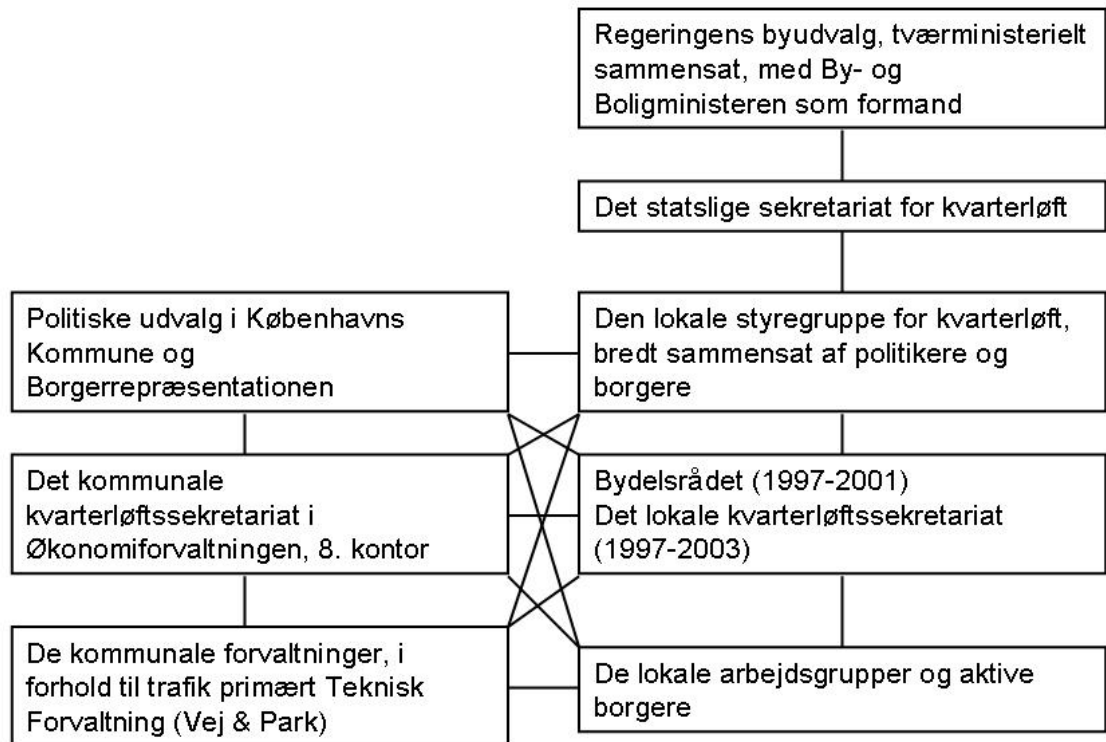
Vi finder en agonistisk tilgang interessant, fordi den imødekommer tre vigtige krav i forhold til konstruktiv konflikthåndtering, uddelegering af beslutningskompetence og den kontinuerlige proces. Agonisme er en relativ ny diskussion, og vi ser stadig nogle uklarheder, som kan være problematiske.

Disse uklarheder drejer sig meget om det institutionelle design, fordi institutionerne skal radikaliseres og demokratiseres (Laclau & Mouffe 2002: 175). Agonismen fordrer en ny politisk og institutionel tænkemåde, og en anden organisering af den kommunikative proces i den demokratiske planlægning (Pløger 2006: 2), hvor der skal gøres op med det hierarkiske planlægningssystem. Det vil sige en frigørelse af den vertikale relation. Desuden fordrer det, at disse nye institutioner er ansvarlige (Pløger 2006: 87). Vi kan se potentialet i forhold til problematikken omkring mødet hele det administrative apparat, men hvordan sikres den førmentalte ansvarlighed? Dette placerer os i et dilemma, for, som vi selv er inde på, er den stærke tilknytning til systemet problematisk, men samtidig deler vi Ash Amin og Nigel Thrifts bekymring, som går på om agonisme kan sikre en social lighed (2002: 141)? Den primære årsag, til, at Healey beskæftiger sig med de institutionelle rammer, er, som vi læser det, at de skal sikre en facilitering, som muliggør inkluderende processer, som igen leder til en opbygning af institutionel kapacitet, hvilket i den sidste ende danner fundamentet for en deltagende lokal kultur. Hvis det hele åbnes og demokratiseres, hvordan sikres faciliteringen så?

Når det er sagt, så er det ikke grund til at afskrive agonismen, for den repræsenterer en ny retning, som er givtig, spændende og endda tiltrængt i planlægningsteorien og -debatten!

## BILAG 1

### Oversigt over det institutionelle design



(Kilde: Fotel 2002: 72)

## **BILAG 2**

### **Interviewguide** /repræsentanter fra systemet

#### **Præsentation**

- Navn og stilling?
- Relation til kvarterløftet i Kongens Enghave?

#### **Intentioner og oplevelserne med kvarterløft?**

- Hvad var intentionen med kvarterløftet i Kongens Enghave? Hvad ønskede man at opnå?
- Hvad var intentionen med i forhold til borgerdeltagelse (demokrati og effektivitet)? Hvilken betydning har dette forhold på processen?
- Hvad var forventningerne i forhold til borgerdeltagelse?

#### **Kvarterløftsforløbet i forhold til trafikgruppen**

##### Opstartsfasen

- Hvordan blev kvarterløftet præsenteret for beboerne?
- Hvilken grad af indflydelse blev der lagt op til?
- Hvad var din rolle i opstartsfasen?
- Hvilken oplevelse havde du af opstarten (problemer og positive elementer)?

##### Projekteringsfasen

- Hvad var din rolle i projekteringsfasen?
- Hvilken oplevelse havde du af projekteringsfasen (problemer og positive elementer)?

##### Implementeringsfasen

- Hvad var din rolle i projekteringsfasen?
- Hvilken oplevelse havde du af projekteringsfasen (problemer og positive elementer)?

#### **Samarbejdsrelationer**

##### Trafikgrupperne

- Hvordan oplevede du at samarbejdet med trafikgrupperne?
  - o I forhold til styregruppen?
  - o I forhold til bydelsrådet?
  - o I forhold til BR?
  - o I forhold til administrationen?
  - o I forhold til ministeriet?
- Vil du karakterisere det som et godt samarbejde?
  - o Skyldes det politiske eller det administrative niveau?
- Hvad er din holdning til/syn på systemets evne og kapacitet i forhold til borgerinddragelse og samarbejde?
- Hvordan oplevede du oprettelsen af trafikagendagrupperne?
- Hvad kan ifølge dig gøres for at optimere forholdene for samarbejde mellem systemet og borgere?

## BILAG 3

### **Interviewguide** /repræsentanter fra borgerne

#### **Præsentation**

- Navn?
- Relation til kvarterløftet i Kongens Enghave?

#### **Oplevelser af borgerdeltagelse**

- Hvad er din generelle oplevelse af at deltage i kvarterløftet.
- Hvad er din generelle oplevelse af kvarterløftsprocessen
- Hvad er din generelle oplevelse af samarbejdet med kommunen,

#### **Forløbet i kvarterløftet**

##### Opstart

- Hvordan blev kvarterløftet præsenteret for jer?
- Hvilke muligheder for indflydelse, oplevede du, der blev lagt op til?
- Hvordan var stemningen omkring det trafikale i Kongens Enghave?

#### **Projekteringsfasen**

- Hvordan var forløbet lige efter opstartsfasen?
- Hvordan fik i konkretiseret jeres projekter?
- Hvilke problemer og positive elementer oplevede du dette forløb

#### **Implementeringsfase**

- Hvilke muligheder for at lave ændringer oplevede du?
- Hvordan blev de trafikale ændringsforslag modtaget og behandlet af
  - o Kvarterløftssekretariatet?
  - o Styregruppen?
  - o Bydelsrådet?
  - o Administrationen på rådhuset (planlæggere)?
  - o BR?

#### **Oplevelse af relationer?**

- Hvordan oplevede du det konkrete samarbejde med?
  - o Kvarterløftssekretariatet?
  - o Styregruppen?
  - o Bydelsrådet?
  - o Administrationen på rådhuset (planlæggere)?
  - o BR?
- Hvorfor blev Agenda 21 gruppen omkring trafik dannet?
  - o Giver det nye muligheder – hvorfor og hvordan?
  - o Hvad er relationen mellem Agenda 21 og kvarterløftet?

## Litteraturliste

**Agger, Annika et al.** (2000) ”*Borgerdeltagelse og – inddragelse i byomdannelse*”, SBI-meddelelse 126, statens byggeforskningsinstitut

**Agger, Annika** (2005) ”*Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft*”, Ph.d.-afhandling, Statens Byggeforskningsinstitut

**Amin, Ash og Thrift, Nigel** (2002) ”*Cities – reimagining the urban*”, Cambridge, Polity Press.

**Andersen, Esmark et al.** (2005) ”*Socialkonstruktivistiske analysestrategier – en introduktion*”, I: Andersen et al. red. (2005) ”*Socialkonstruktivistiske analysestrategier*”, (Side 7-29), Roskilde Universitetsforlag Frederiksberg.

**Andersen, John** (2001) ”*The politics of gambling and ambivalence*”, Geographische Zeitschrift 89 2+3 (Side 135-144)

**Andersen, John et al.** (2003) ”*Indledning – Empowerment i storbyens rum*”, I: Andersen, John et al. red. (2003) ”*Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*”, (Side 9 - 40), København, Socialpædagogisk Bibliotek, Hans Reitzels Forlag.

**Andersen, John & Beck, Anne- Marie Tyroll** (2003) ”*Bydelsforsøget i Kgs. Enghave – Lokalsamfundsempowerment eller de beskidte hænder politik?*”, I: Andersen, John et al. red. (2003) ”*Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*”, (Side 43-44), København, Socialpædagogisk Bibliotek, Hans Reitzels Forlag.

**Andersen, John & Fotel, Trine Nordgaard** (2003) ”*Kampen om byens rum*” I: Andersen, John et al. red. (2003) ”*Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*”, (Side 75- 113), København, Socialpædagogisk Bibliotek, Hans Reitzels Forlag.

**Bang, Henrik Paul & Hoff, Jens** (2002) ”*Kvarterløft – Udviklingspolitik som kulturstyring og nærdeltagelse*”, Center for Offentlig Organisation og Styring.

**Bang, Henrik; Dyrberg, Torben Bech & Hoff, Jens** (2005) ”*Magtens nye ansigt – Netværkspolitik, kulturstyring og ny elitisme*” København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

**Bogason, Peter** (1998) ”*Forvaltning og stat - Offentlig forvaltning i Danmark*”, Århus, Forlaget System.

**Byudvalget** (1996) ”*Kravspecifikation vedrørende ”kvarterløft-model-projekter*”. København, Boligministeriet



- Dean, M.** (1994) *“Critical and Effective Histories – Foucault’s Methods and Historical Sociology”*, London, Routledge.
- Dean, Mitchell** (1999) *“Governmentality: Power and Rule in Modern Society”*, London, Sage Publications..
- Engberg, Lars** (2003) *”Konsensusstyring i kvarterløftet”*, I: Sehested, Karina red. (2003) *”Bypolitik mellem hierarki og netværk”*, (Side 129 –164), København, Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, Bent,** (2000) *”Rationalitet og magt – det konkrete videnskab bind I”*, Århus, Akademisk Forlag.
- Fotel, Trine N.** (2002) *”Rum, magt og mobilitet – Et studie af trafik- og bypolitiske forandringsprocesser i Kgs. Enghave”*, Roskilde Universitetscenter, RUC’s Trykkeri
- Fotel, Trine N. & Andersen, John** (2003) *”Social mobilisering og forhandlingsplanlægning – kvarterløfterfaringer fra Kgs. Enghave”*, I: Sehested, Karina red. (2003) *”Bypolitik mellem hierarki og netværk”*, (Side 69-95), København, Akademisk Forlag.
- Gaardmand, Arne** (1996): *”Magt og medløb - om mahognibords-metoden og korporative planlægning”*, København, Arkitektens forlag,
- Hansen, Frank & Simonsen, Kirsten** (2004) *”Geografiens videnskabsteori – en introducerende diskussion”*, Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.
- Hansen, Knud Erik & Sehested, Karina** (1999) *”Udviklingen i planlægningens karakter – fra mål og midler til organisering og demokrati”* I: Bypolitik, kvarterløft og velfærd, SBI-rapport 312.
- Healey, Patsy** (1997) *”Collaborative Planning – Shaping in Fragmented Societies”*, Macmillian Press Ltd., London
- Hillier, Jean** (2002A) *”Shadows of Power – An Allegory of Prudence in Land-use Planning”* Routledge, London
- Hillier, J** (2002B) *“Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice”*. In P. Almendinger & M. Tewdwr-Jones (Eds.), (side 110-135), London, Planning Futures New Directions for Planning Theory
- Hulgaard, Lars & Bisballe, Thomas** (2003) *”Governance og social kapital – i krydsfeltet mellem sociale fællesskaber og politik, i Sehested”*, I: Sehested, Karina red. (2003) *”Bypolitik mellem hierarki og netværk”*, (Side 95-128), København, Akademisk Forlag.
- Højberg, Henriette** (2005), *”Hermeneutik”*, I: Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitsch red. (2005) *”Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne - På tværs af fagkulturer og*

*paradigmer*”, (Side 309-347), Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.

**Jensen, Lotte** (1998) ”Kvarterløft – Bypolitik mellem lokalt demokrati og korporativ netværksimplementering”, Byplan 1/98

**Jespersen, Heino** (1999) ”Hvorfor bypolitik?”, Samfundsøkonomen nr. 7, 1999.

**Kaspersen, Lars Bo**, (2001) ”Anthony Giddens“, I: Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo red. (2001) ”Klassisk og moderne samfundsteori” (Side 416 – 457), København, Hans Reitzels Forlag

**Kvale, Steinar** (1997) ”InterView“, København, Hans Reitzels Forlag.

**Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal** (2002) ”Det radikale demokrati – diskursteoriens politiske perspektiv” Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

**Larsen, Jacob Norvig** (2001) ”Borgerdeltagelse i kvarterløft“, Hørsholm, By og Byg

**Mazanti, Birgitte** (2002) ”Fortællinger fra et sted – Ph.d.-afhandling“, BY og BYG, Statens Byggeforskningsinstitut.

**Mouffe, Chantal** (1999), ”Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?” Social Research, Vol. 66, No. 3

**Mouffe, Chantal** (2001) ”Democracy – Radical & Plural”, CSD-Bulletin, Vol. 9 (01), 2001 (2), 10-12.

**Olsen, Henning** (2002) ”Kvalitative kvaler – kvalitative metoder og danske interviewundersøgelers kvalitet”, København, Akademisk Forlag.

**Pløger, John** (2004) ”Strife: Urban Planning and Agonism”, Planning Theory, vol. 3, no. 1, March 2004.

**Pløger, John** (2006) ”Agonisme som planlægningsproblem”, Draft

**Sehested, Karina** (2003A) ”Bypolitik – mellem hierarki og netværk”, I: Sehested, Karina red. (2003) ”Bypolitik mellem hierarki og netværk”, (Side 9-41), København Akademisk Forlag.

**Sehested, Karina** (2003B) ”Nye planlæggerroller i byens netværksstyring”, I: Sehested, Karina red. (2003) ”Bypolitik mellem hierarki og netværk”, 165-197, København, Akademisk Forlag.

**Simonsen, Kirsten** (2001) ”Rum, sted, krop og køn – dimensioner af en geografi om social praksis”, I: Simonsen, Kirsten red. (2001) ”Praksis, rum og mobilitet”, (side 17- 48). Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.

**Torfin, Jacob** (2005A) ”Institutionelle teorier inden for politologien”, I: Nielsen, Klaus red. (2005) ”Institutionel teori – en tværfaglig introduktion”, (Side 45-64) Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

**Torfig, Jacob (2005B)** "*Institutioneliseringsprocesser*", I: Nielsen, Klaus red. (2005) "*Institutionel teori – en tværfaglig introduktion*", (Side 163-178), Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag,

**Torfig, Jacob (2005C)** "*Institutioner og magt*", I: Nielsen, Klaus red. (2005) "*Institutionel teori – en tværfaglig introduktion*" (Side 179-196), Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.

**Wenneberg, Søren Barlebo (2000)**, "*Socialkonstruktivisme – positioner, problemer og perspektiver*", Samfundslitteratur, Frederiksberg