



# **RESEARCH PAPERS**

**from the Department of Social Sciences**

*Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi*

**Research Paper no. 3/03**

**Lokalsamfundsempowerment -**

**et Københavnsk casestudie**

**John Andersen & Anne-Marie Tyroll Beck**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Paper no. 3/03**

**Lokalsamfundsempowerment -  
et Københavnsk casestudie**

**John Andersen & Anne-Marie Tyroll Beck**

**Roskilde University, Denmark**



**Research Papers from the Department of Social Sciences, Roskilde University, Denmark.**

**Working paper series**

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 43 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and poliy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Sven R. Larson.

**Please note that:**

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

## Forord

Denne rapport om bydelsrådsforsøget i Kgs. Enghave udspringer af GEP-projektet ( Gender, Empowerment and Politics) støttet af SSF fra 1997-2001. Mange tak til GEP-kolleger samt interviewede forvaltere, politikere og borgere i Kgs. Enghave.

En teoretisk mere udfoldet analyse findes i bogen :

***Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv. Socialpædagogisk Bibliotek ( Andersen, J . et.) 2003. Hans Reitzels Forlag. Gyldendal Akademisk***

Bogen er en tværfaglig analyse af empowermentteorier, -strategier og -metoder. Bogen indeholder gennemgang af teorier om empowerment og et bud på en helhedsorienteret teoretisk ramme til at forstå empowerment i dens konkrete og mangfoldige former. Den gennemgående case er hentet fra en bydelen Kgs. Enghave om empowermentprocesser bl.a. i form af bydelsrådsforsøg, borgermobilisering ifm. kvarterløft og i aktiveringspolitikken.

## Abstract

I et empowermentperspektiv var udfordringen med bydelsrådsforsøget i Kgs Enghave fra 1996/97- 2001 både at få styrket områdets politiske stemme udadtil, at få udviklet og samlet de forskellige (lokal)politiske stemmer indadtil og at få opbygget en lokal forvaltning, som ikke var præget af ”magistratsloyalitet” men af *lokalsamfundsempowerment*. Kontrollen over det lokale forvaltningsniveau er i sig selv en meget vigtig dimension af lokalsamfundsempowerment. En empowerment- og udviklingsorienteret lokalforvaltning kan over tid understøtte ”den lærende bydel”, hvor der også opbygges fælles forestillinger og handlingskapaciteter på tværs af opdelingen mellem de professionelle, borgerne og politikerne.

Kgs Enghave er interessant som lokalsamfundsempowerment case, fordi der på næsten samme tid kom en *dobbelt vitaminindsprøjtning* i form af både bydelsråd (politisk- institutionel empowerment) og kvarterløftprojektet, der var en helhedsorienteret, eksperimenterende borgermobiliserende kvarterudviklingsstrategi, hvor der fulgte 100% finansiering med. Flere af bydelsrådspolitikerne fremhæver, at kvarterløftprojektet og de økonomiske ressourcer, der fulgte med, var en meget vigtig motivationsfaktor for lokalpolitikere i forbindelse med opstarten af bydelsrådsforsøget. Hvor de ressourcemæssige rammer for bydelsrådsforsøget var usikre og uigennemskuelige var de budgetmæssige rammer for kvarterløftaktiviteterne en meget mere sikker konstruktion. Keywords: Empowerment, Kgs. Enghave, Bydelsrådsforsøg, Kvarterløft, Bypolitik

**Address for correspondence: [johna@ruc.dk](mailto:johna@ruc.dk)**

# Lokalsamfundsempowerment - et Københavnsk casestudie

By John Andersen & Anne-Marie Tyroll Beck, Roskilde University,  
Denmark

## Indholdsfortegnelse

Indledning.....	6
Empowermentbegrebet.....	7
Horisontal og vertikal empowerment .....	8
Mægtiggørelse og myndiggørelse .....	9
Social kapital.....	9
Analysetilgang .....	10
Faser i bydelsrådsforsøget.....	11
Bydelsforsøgets modsætningsfyldte tilblivelse (1994-1996).....	12
Den administrative facilitering af bydelsforsøget.....	14
Pionerånden i nybyggerfasen 1996-1997 .....	15
Anerkendelsesakten – fra udpeget til valgt bydelsråd .....	15
Kvarterløft.....	16
Kampen om fornyelsen af forvaltningen .....	17
Flad struktur og samarbejdskultur.....	18
Sammenfatning af første fase .....	19
Den skrantende konsolideringsfase (1997-99) .....	19
Det hårde konstitueringsdrama.....	22
Fra de åbne muligheds politik til politisk tomgang og kronisk budgetstress.....	24
Gælden vokser.....	25
Gældsbyrden på ældreområdet.....	25
Budgetansvarlighed opadtil og indfrielse af service indadtil .....	26
Mistillids erklæring .....	27
Den vanskelige tillidsopbygning mellem lokalforvaltning og institutionerne .....	28
Kvarterløftet – et af de positive spor .....	29
Nederlaget.....	31
Fortolkning af nej et.....	32
Konklusion .....	33
Referencer.....	39

## Indledning

Københavns Kommunes forsøg med bydelsråd kom til verden i Borgerrepræsentation (BR) i midten af 1990'erne. 5 år senere - d. 28.9. 2000 - samme dag som afstemningen om Danmarks tilslutning til ØMU'en – var der folkeafstemning i Københavns Kommune om bydelsrådsforsøget skulle udvides til at omfatte hele København. Begge dele blev som bekendt stemt ned. Valgkampen om bydelsforsøget blev både kortvarig og kom til at stå i skyggen af ØMU-afstemningen. Som vi skal vende tilbage til, mener flere, at sammenkoblingen af bydelsforsøgs- og ØMU-afstemningen gavnede skeptikerne overfor bydelsrådsforsøget, fordi valgdeltagelsen ved kommunalvalg normalt er 20 - 30% lavere end ved folkeafstemninger og folketingsvalg.

I Kgs Enghave (også kaldet Sydhavnen) opstod der med bydelsforsøget i 1996 i København pludselig en chance for at styrke lokalområdet politiske stemme udadtil og at udvikle den politiske organisering indadtil. Et vigtigt potentiale ved bydelsforsøget var ikke mindst, at dele af Rådhusforvaltningen blev decentraliseret. I en storby som København gør det en stor forskel om den lokale velfærdsstat: social- og sundhedsforvaltningen, skoler, daginstitutioner, beskæftigelses- og aktiveringsområdet og ældreomsorgen er underlagt lokalrådets politikere og forvaltere eller er underlagt Rådhuset. Politisk og administrativ decentralisering er på ingen måde i sig selv nogen garanti for lokalsamfundsempowerment, men kan under gunstige betingelser give langt bedre muligheder herfor.

I et empowermentperspektiv var udfordringen med bydelsrådsforsøget i Kgs Enghave fra 1996/97- 2001 således både at få styrket områdets politiske stemme udadtil, at få udviklet og samlet de forskellige (lokal)politiske stemmer indadtil og at få opbygget en lokal forvaltning, som ikke var præget af ”*magistratsloyalitet*” men af *lokalsamfundsenngagement*. Andersen (2000) taler om et skridt mod den ”lærende bydel”, hvor afstanden mellem administration og borgere ikke bare blev fysisk, men også mentalt mindre og hvor betingelserne for strategiudvikling og kompetenceopbygning i det civile samfund, de lokale organisationer og på det forvaltningsmæssige og politiske niveau blev styrket. Kontrollen over det lokale forvaltningsniveau er i sig selv en meget vigtig dimension af lokalsamfundsempowerment. En empowerment- og udviklingsorienteret lokalforvaltning kan over tid understøtte ”den lærende bydel”, hvor der også opbygges fælles forestillinger og handlingskapaciteter på tværs af opdelingen mellem de professionelle, borgerne og politikerne.

Kgs Enghave er interessant som lokalsamfundsempowerment case, fordi der på næsten samme tid kom en *dobbelt vitaminindsprøjtning* i form af både bydelsråd (politisk- institutionel empowerment) og kvarterløftprojektet, der var en helhedsorienteret, eksperimenterende borgermobiliserende kvarterudviklingstrategi, hvor der fulgte 100% finansiering med. Flere af bydelsrådspolitikerne fremhæver, at kvarterløftprojektet og de økonomiske ressourcer, der fulgte med, var en meget vigtig motivationsfaktor for lokalpolitikere i forbindelse med opstarten af bydelsrådsforsøget. Hvor de ressourcemæssige rammer for bydelsrådsforsøget var usikre og uigennemskuelige var de budgetmæssige rammer for kvarterløftaktiviteterne en meget mere sikker konstruktion.

Det interessante ved Kgs Enghave er for det første eksperimentets vidtgående karakter. Kvarterløft- og bydelsrådsevalueringerne (PLS, 1999, Engberg, m.fl., 2000, og Bang og Hoff, 2002) fremhæver også det nyskabende i koblingen og synergien mellem det nye lokalpolitiske *repræsentative* demokrati (bydelsrådet) og kvarterløftet, der bygger på en blanding af *direkte demokrati og projektorganiseringer* med aktive borgere og professionelle.

For det andet er eksperimentets dramatiske udfald relevant i nærværende sammenhæng:

Bydelsrådsforsøget blev stemt ned med 2/3 af stemmerne i efteråret 2000 og blev endelig lukket ved udgangen af år 2001

## Empowermentbegrebet

Vi *definerer* empowerment som processer, der forbedrer underprivilegerede individers og sociale gruppers evne til at skabe og håndtere mentale, materielle, sociale, kulturelle og symbolsk relevante ressourcer. Vi reserverer her empowermentbegrebet til ændringer i *underprivilegerede* gruppers situation, fordi empowerment efter vores opfattelse forudsætter disempowerment i materiel/økonomisk, statusmæssig eller politisk- institutionel forstand. I en klassisk sociologisk optik (Weber, 1947; se også Andersen, 2001) kan man f.eks. skelne mellem empowerment i forhold til:

- økonomisk magt; det vil sige magtposition i samfundets økonomiske liv
- statusmæssig magt; det vil sige sociale gruppers relative sociale anseelse og omdømme. Statusmæssig placering vedrører både sociale grupperinger som seksuelle minoriteter, etniske mindretal, professioner, men også lokalområder.
- politisk magt; det vil sige adgang til at have en politiske stemme og påvirke og være tilstede i det politiske system til egen fordel.

Forsøget rummede foruden administrativ og politisk decentralisering, også en *økonomisk magtafgivelse* fra centralt til lokalt niveau. Eet af de større stridspunkter under forsøget har været i forhold til tilskudsfordelingsmodellen: underskuddet i bydelen voksede pga betalinger til plejehjemspladser andre steder i Stor København. Bydelen blev sat under administration år.2000. Bydelens økonomiske magtposition blev markant svækket hen mod afslutningen af forsøget.

Bydelen har både vundet og tabt i *kampen for anerkendelse og status*. Under det udpegede bydelsråd kæmpede bydelsrådet for en legitim statusmæssig placering som folkevalgt og ikke udpeget bydelsråd. Under bydelsrådets sidste fase tabte bydelen både anerkendelse og status som forsøgsbydel i forhold til egne folkevalgte politikere og fordelingskampen forstået som rammer og ressourcer til at udvikle den lokale velfærdsstat.

Politisk fik bydelen et selvstændigt og repræsentativt politisk system – sin egen politiske stemme eller *magtposition*, men bydelsrådet var i et politisk krydspres fra flere sider – borgerne – interne blokpositioner i bydelsrådet og eksternt med manglende støtte fra BR.

Empowerment refererer *både* til den subjektive erfaring, det vil sige følelsen og oplevelsen af at kunne ”gøre en forskel”, og at håndtere og forandre sin livssituation, *og* til den objektive virkeligheds faktiske handlingsrum der består i de



samfundsmæssige magt- og ressourcfordelingssystemer, der påvirker forskellige gruppers livschancer på et givet historisk tidspunkt.

## Horisontal og vertikal empowerment

I forlængelse af definitionen skelner vi mellem vertikal og horisontal empowerment. *Vertikal empowerment* handler om styrkelse af bydelens relative magtposition **opad** i forhold til overliggende magtniveauer. Fx sker der ikke en styrkelse, men en svækkelse af magtpotentialet opadtil under bydelsforsøgets anden fase, og de vertikale samarbejdsflader mellem lokal- og centralforvaltning karakteriseres som dårlige frem til forsøgets afslutning.

*Horisontal empowerment* handler om mobilisering, styrkelse af tilliden og handlingskapaciteten på tværs af de forskellige aktørgrupperinger (udvikling af ”social kapital”) og interesser **indad** i bydelen. Man kan tale om horisontal empowerment på det forvaltningsmæssige niveau. Fx afstedkom decentraliseringen af dele af Rådhusforvaltningen under bydelsforsøget, tættere kobling og mindre afstand mellem lokalpolitikere, lokaladministration & kvarterløftsekretariatet og borgerne i Kgs Enghave.

Empowermentprocesser på mikro, meso og makro niveau handler således om at opnå empowerment på alle samfundsniveauer. Det handler også om, at empowerment på ét niveau kan smitte af på de andre niveauer. Bydelsforsøget og den politiske og administrative decentralisering skabte ingen garanti for, men gustigere betingelser for horisontal mobilisering i bunden af samfundet. Empowermentprocesserne kan derfor i nogle tilfælde initieres fra ”oven”. Netværkskonstruktioner eller partnerskaber i lokalområder er på mesoniveauet, som det fx er tilfældet med bydelsforsøg og kvarterløftorganiseringen i Kgs Enghave.

At opnå empowerment er et vigtigt endemål, men det er ofte selve empowerment*processen*, der er med til at transformere både subjekter og strukturer. Empowerment er derfor aldrig noget der én gang for alle vil være opnået for hverken det enkelte individ, en gruppe, et lokalområde eller et samfund. Samtidig vil empowermentambitionen og –forståelsen oftest ændre sig i løbet af processen, dels fordi samfundet ændrer sig, dels fordi aktørerne forandrer sig på baggrund af deres erfaringer af muligheder og begrænsninger. Erfaringerne fra bydelsforsøget i Kgs Enghave illustrerer, at for at gennemløbe en lokalpolitisk læringscyklus er det nødvendigt med en længere tidshorisont end de 3-4 år. Hvis bydelsforsøget var forsat ind i 2.valgperiode (8 år) og under forudsætning af andre økonomiske, administrative og juridiske rammer, kunne tillidsopbygningen og læreprocesserne i bydelen have haft en mere konsistent og manifest form.

Målet med empowermentprocessen er, at individet får indsigt i sammenhængen mellem egen livssituation og samfundets struktur, og herigennem myndiggøres (Freire, 1974). Med andre ord er der tale om dialektikken mellem at udvikle en bedre evne til håndtering af hverdagslivet (den subjektive dimension) og til at opnå en højere grad af kontrol over de samfundsskabte betingelser (den objektive dimension)

## Mægtiggørelse og myndiggørelse

I forlængelse af dialektikken mellem betingelserne for lokalsamfundsempowerment og aktørernes håndtering heraf (subjekt-objekt dimensionerne) introducerer vi begrebssættet: mægtig- og myndiggørelse. *Mægtiggørelse* refererer til skabelsen af rammerne eller mulighedsrummet for ”individens og fællesskabets faktiske muligheder for at sætte sig igennem i det politiske”(Bang m.fl. 1997:5). Med bydelsforsøget i Kgs Enghave blev der reelt skabt et mulighedsrum for lokalsamfundsempowerment, - det at få et selvstændigt administrativt led på bydelsniveauet har gjort en positiv forskel, idet nye forvaltertyper kom til og initierede udviklingen af et tættere netværk mellem politikere, lokaladministration, lokale institutioner og borgere. Og der blev tale om en styrkelse af bydels synlighed i forhold til Borgerrepræsentationen og Rådhus-forvaltningen.

*Myndiggørelse* refererer til ”udviklingen af individer og fællesskaber så de bliver i stand til at udnytte de til rådighed stående muligheder for indflydelse på den tilsigtede måde” (Bang m.fl. 1997:5). Hvis vi oversætter myndiggørelse med kapaciteter eller kompetencer til faktisk udnyttelse af muligheder, så er der tale om at bydelsforsøg & kvarterløft i Kgs Enghave styrker de lokale netværksforhandlings- og samarbejdskompetencer mellem de forskellige horisontale niveauer.

## Social kapital

Der er klare paralleller mellem begreberne horisontal empowerment, som defineret tidligere og begrebet social kapital. Social kapital defineres oftest som tilstedeværelse af normer og tillidsrelationer, der fremmer koordinering og samarbejde til gavn for det fælles bedste (Putnam, 1993:167).

Woolcock (1998) og Bæhrenholdt og Aarsæther (2002) har udviklet en analysemodel for udviklingen af lokalsamfund, som tager højde for, dels at social kapital både kan have en konserverende og transformerende karakter, og dels at social, politisk og økonomisk bæredygtig udvikling afhænger af de typer af samspil, der forekommer mellem bottom-up og top-down dynamikker og rammebetingelserne for udviklingsprocessen.

Analytisk skelnes mellem to typer af social kapital. Den ene er den brobyggende form for social kapital, og den anden er den autonome (bundne) form. Når disse to former for social kapital kombineres med mikro- og makroniveau, kan der skelnes mellem fire forskellige typer af særegne sociale relationer: 1) *Social integration*; de på mikroniveauet indlejrede eller forbundne sociale relationer, der findes i de indre fællesskabsbånd. Det vil fx. sige familie- og slægtssammenhold, lokalsamfundsbånd eller solidaritet eller tæt samhørighed indenfor en etnisk gruppe. Det politiske og kulturelle liv i Kgs Enghave var tidligere præget af fjendebilleder og skepsis mellem de forskellige boligkvarterer: Baunehøj, Frederiksholm, Musikbyen og haveforeningerne. Der er her tale om en form for konserverende horisontal kapital. 2) *Synergi*; de på makroniveau indlejrede sociale relationer i forholdet mellem stat og samfund fx kvarterløft under regeringens Byudvalg kan anskues som en statsinitieret strategi i forhold til socialt belastede bydele, der styrker bottom-up mobiliseringen for kvarterløftområderne

3) *Forbindelse*; de autonome sociale relationer på mikroniveauet, der knytter sig til netværk udenfor fællesskabet. Bydelsråd og i højere grad kvarterløft har været med til at styrke en kvarterpolitisk identitet i Kgs Enghave.

4) *Organisatorisk integritet*; de autonome sociale relationer, der på makroniveauet knytter sig til institutionel kapacitet og troværdighed, fx sige fravær af korrupsion og rigide bureaukratiske arbejdsformer, der umuliggør en fleksibel dialog mellem de offentlige institutioner og disse institutioners brugere. Den administrative del af bydelsforsøget betød et opgør med bureaukratiske arbejdsformer og konflikten mellem de nye bydelsråd og de gamle socialcentre, hvor der herskede et vist ”kulturelt og administrativt efterslæb”, var til stede i alle forsøgsbydelene og virkede som en bremsende faktor for en mere tværsektoriel og dialog-orienteret kultur.

## Analysetilgang

Den følgende historie om bydelsforsøget har et bottom-up perspektiv: den fortælles set fra Kgs. Enghave. Vi har tilstræbt en aktør-følsom analyse, hvor hovedvægten er lagt på de lokale bydelsrådspolitikere og bydelsforvalteres perspektiv (note 1)<sup>1</sup>. I forlængelse af vores empowermenttilgang perspektiv betoner vi imidlertid kraftigt nødvendigheden af at forstå aktørernes handlingsrammer, som betinget af de overordnede politiske og økonomiske magtstrukturers ”nedslag i det lokale”. Det aktørfølsomme bottom-up-perspektiv må altså ikke løsrives fra forståelse af ”top-down” bestemte rammebetingelser.

Empowermentperspektivet på bydelsrådsforsøget betyder, at vi forsøger at vurdere, hvordan bydelsrådet – både direkte og indirekte – ændrede betingelserne for lokalsamfundsempowerment – og hvordan disse betingelser blev håndteret af aktørerne - først og fremmest bydelsrådspolitikerne og de ledende forvaltere.

*Betingelserne* er i denne kontekst de økonomiske, forvaltningsmæssige, politiske og arbejdsmæssige rammer, lokalpolitikere og forvaltningen arbejdede under i Kgs. Enghave fra 1995-2001. I forståelsen af betingelserne har vi forsøgt både at have blik for det særlige ved den lokale kontekst – men samtidig have blik for bydelens samfundsmæssige betingethed, f. eks. koblingen til den nationale bypolitik og udviklingen i Øresundsregionen. *Håndteringen* er udviklingen af bydelsrådspolitikerne og forvalternes praksis, forestillinger og efter følgende refleksion omkring udfordringer og dilemmaer i forsøgsperioden.

Forudsætningen for politisk empowerment er, at der overhovedet sker en *politisering*, som generelt kan defineres som den proces hvor igennem livsbetingelserne bliver til genstand for politisk kamp om dets udformning, udvikling og forandring (Christensen:2000:46). I et udviklingsperspektiv er politisk empowerment opbygning *af både langsigtet strategisk og daglig praktisk handlingskapacitet*. Det handler om evnen til interesseartikulation, kompetenceopbygning, organisering m.h.p. at kunne være til stede (Philips, 1995) og gøre en positiv forskel i det politiske system.

---

<sup>1</sup> De metodiske overvejelser i forbindelse med dataindsamlingen er beskrevet i note 1.

## Faser i bydelsrådsforsøget

*For at indfange procesperspektivet og at belyse empowermentdynamikkerne og dilemmaerne i de forskellige faser, er fremstillingen af bydelsforsøgets opbygning og konstituering, konsolidering og afvikling opdelt i følgende fire faser:*

*Forhistorien: "forsøgets modsætningsfyldte tilblivelse" (1994-1996) giver et billede af svingende politisk tilslutning, modstand og ambivalens i forhold til anerkendelse af forsøget. I første omgang tegnede der sig et flertal udenom Socialdemokratiet for bydelsforsøget, men senere gik partiet med til at skrive forsøgets udformning sammen for at undgå intern splittelse og politisk nederlag.*

Den første offensive "nybyggerfase" (1996-97) var præget af entusiasme blandt politikerne og de nye bydelsforvaltee, men også af et hårdt pres for overhovedet at få bydelsrådet, administrationen, økonomien og den daglige drift til at fungere praktisk. Udpegning af Kgs. Enghave som kvarterløftområde under regeringens byudvalg er i denne sammenhæng med til at styrke mobiliseringen af bredere lag i bydelen. Man kan beskrive denne fase som "begejstringens eller de åbne muligheds politik".

Den anden fase: Den "skrantende konsolideringsfase" (1997-98/99) er karakteriseret ved barskere betingelser og ved at der hurtigt opstår markante strategiske dilemmaer. På den ene side havde bydelsrådet fået styrket sin demokratiske legitimitet som valgt bydelsråd og var ved at få opbygget sin egen administration. På den anden side skærpes betingelserne ovenfra, især p.g.a. de store vanskeligheder med budgetrammen. Internt i byrådet forværres samarbejdsklimaet og mulighederne for fælles udadvendt strategilægning og forbedring af bydelsrådsforsøgets gennemslagskraft internt i bydelen svækkes. I denne fase stilles der store krav til at håndtere og fastholde den empowermentdynamik, som blev igangsat eller skabt forhåbninger om i den første periode. Aktørerne bliver meget uenige om hvordan dilemmaerne og modsætningerne i lokalsamfundsstrategien skal håndteres og "skuffelsens politik" begynder at melde sig.

Den tredje fase: "Undergangsfasen" – eller disempowermentfasen (2000-2001) er kendetegnet ved yderligere pres ovenfra og "intern nedslidning" på det politiske niveau, og slaget om bydelsrådets eksistens som politisk institution er definitivt tabt med afstemningsnederlaget 28.sep. 2000. Dagsordenen bliver nu defensiv: hvad kan der gøres for at "redde stumperne" – herunder fastholdelse af en vis lokal kontrol over vigtige områder som aktiverings- og beskæftigelsespolitikken, integrationspolitikken og fastholdelse af kvarterløftorganiseringen. Empowermentudfordringen bliver at kunne håndtere helt nye betingelser så nogle af de indvundne bastioner i form af netværksdannelser, projektorganiseringer osv. kan fastholdes.

Men først skal vi se på forhistorien om forsøgets modsætningsfyldte tilblivelse i Borgerrepræsentationen, der fra starten fik afgørende betydning på det lokale niveau.

## Bydelsforsøgets modsætningsfyldte tilblivelse (1994-1996).

*Forhistorien: ”forsøgets modsætningsfyldte tilblivelse” (1994-1996) giver et billede af svingende politisk tilslutning, modstand og ambivalens i forhold til anerkendelse af forsøget. I første omgang tegnede der sig et flertal udenom Socialdemokratiet for bydelsforsøget, men senere gik partiet med til at skrue forsøgets udformning sammen for at undgå intern splittelse og politisk nederlag.*

*”Meget havde set anderledes ud, hvis bydelsforsøget var noget man i fællesskab havde besluttet ..(.) Bydelsrådet er født som en modkultur og i trods..(.) På det administrative niveau var de store forvaltninger nærmest imod, og politisk var det mere af nød end af lyst at projektet blev sat” (JH)*

Forsøget med bydelsstyre kom for alvor på den politiske dagsorden i 1994 i Københavns Borgerrepræsentation (BR), som resultatet af en usædvanlig og historisk set mønsterbrydende alliance mellem borgerlige og socialistiske decentralister, nemlig Venstre og Socialistisk Folkeparti. De to partier fik hurtigt tilslutning til ideen fra blandt andet Det Radikale Venstre, Enhedslisten og Solidarisk Alternativ, således at der tegnede sig et flertal udenom Socialdemokratiet (PLS:1998:23-24). Forsøgsstrategien var et forsøg på at bryde årtiers politisk tomgang med hensyn til decentraliseringsreformer i København. Alliancen mellem borgerlige og socialistiske decentralister er øvrigt efterhånden også set i en del kommunerne i Danmark, hvor SF borgmestre sidder på f. eks. Venstrestemmer ( f. eks. Nakskov og Vejle).

*Socialdemokratiet var i starten modstander af at udlægge kompetence til bydelsråd. Dette blev begrundet med, at det var vigtigt at bevare en grad af centralisering for at sikre en overordnet planlægning for Københavns Kommune og hindre en distriktsmæssig skævvridning af de sociale byrder. Da det alternative flertal af tegnede sig ønskede Socialdemokratiet dog ikke en bydelsreform vedtaget udenom partiet, og partiet gik til sidst ind i realitetsforhandlinger om bydelsforsøgets konkrete udformning.*

*”Socialdemokratiet havde fået vredet hånden om! Der ville have været flertal for forsøget selv om Socialdemokratiet ikke havde stemt for det. Det så ikke så godt ud, og derfor måtte de nødtvunget stemme for det”. (IC).*

Venstres principielle linje i decentraliseringsspørgsmålet var og er, at København skal opdeles i selvstændige kommuner. Venstre var i første omgang med til at vedtage bydelsforsøgspakken og indgik i den usædvanlige alliance mellem venstrefløjs- og borgerlige decentralister, imod de traditionelle centralister på Københavns Rådhus, nemlig Socialdemokratiet og de Konservative.

Venstre var i anden omgang *imod* forsøget og anbefalede således et nej ved folkeafstemningen i år 2000. Venstre begrundede sit nej med at en udbredelse af bydelsrådsforsøget til hele Københavns Kommune ville blokere for den principielt rigtige løsning, nemlig: Københavns opdeling i kommuner. Det skal dog understreges, at mange lokalafdelinger af Venstre i København gik imod Venstres BR-gruppe og anbefalede et ja.

BR-partierne kan således grupperes i tre grupper i forhold til deres holdninger til bydelsrådsforsøget.

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Solidarisk Alternativ har været de <i>stabile støtter</i></li><li>2. De Konservative, Dansk Folkeparti og Fælleskurs har været <i>de stabile modstandere</i></li><li>3. Socialdemokratiet, De Radikale og Venstre har været <i>de tvivlende og svingende partier</i></li></ol> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Det største tvivlerparti, Socialdemokratiet startede som modstandere, men gik med til at skrue forsøgets udformning sammen for at undgå intern splittelse og et politisk nederlag. Til den afgørende afstemning om forsøgets udbredelse i efteråret 2000 anbefalede partiet hverken et ja eller et nej.

Forhistorien og det senere forløb i BR viser således et meget *grumset* billede af svingende politisk tilslutning, modstand, ambivalens og splittelse i forhold til forsøget. Bydelsforsøget i Københavns Kommune så endelig dagens lys den 1. januar 1997. Borgerrepræsentationen udpegede Indre Østerbro, Valby, Indre Nørrebro og Kongens Enghave til forsøget<sup>2</sup>. Med de fire bydele blev 39% af borgerne i København inddraget i forsøget og bydelsadministrationerne overtog ansvaret for ca. 80% af den primærkommunale opgaveportefølje. Beslutningsretten på flere driftsområder var decentraliseret, ligesom ansvar for personale og økonomi var udlagt og bydelsrådets medlemmer var direkte valgte. Undtagelsen herfra var dog Kgs Enghaves bydelsråd, hvor et flertal i BR – blandt andet med De Radikales og Dansk Folkepartis aktive mellemkomst - valgte at partierne i BR skulle udpege medlemmerne af bydelsrådet. Denne ”demokratiske devaluering” og kollektive stigmatisering af Kgs Enghave blev lokalt ikke overraskende udlagt som at ”vi er for dumme til at vælge vores politikere selv” (mere herom senere). Denne del af beslutningen blev da også ændret siden hen i BR og ved det ordinære kommunalvalg i 1997 kunne borgerne i Kgs Enghave selv vælge deres bydelsråd på linje med de andre forsøgsbydele.

Kort fortalt var formålet med bydelsforsøget i Københavns Kommune todelt,

- styrkelse af det lokale demokrati
- styrkelse af den offentlige sektors effektivitet og smidighed ved udviklingsarbejde med borger- og brugerindflydelse

Som forsøgets officielle evaluator PLS-Consult fremhævede lå der ikke overraskende i selve forsøgets design en antagelse om, at der er en sammenhæng mellem decentralisering og styrkelse af det lokale demokrati (PLS:1999:188). I lighed med Mouritzen, (1989) argumenteres der for, at politisk og administrativ decentralisering til mindre geografiske enheder med færre borgere, kan skabe en *nærhedseffekt*, der gør det lettere for politikere og forvaltere at opnå viden om forholdene i bydelene og i bydelenes institutioner, og forbedre mulighederne for

---

<sup>2</sup> BR fastlagde med principbeslutningen de overordnede retningslinier for; den geografiske afgrænsning af bydelsforsøgene, antallet af bydele der kunne deltage i forsøget og overordnede kriterier for valg af bydelene. *Bydelsforsøg i Københavns Kommune. Beslutninger og Proces*. 1997. p.15-17.

den direkte dialog mellem politikerne, de professionelle ( forvaltere og ansatte i institutioner, skoler m.v.) og borgerne.

## **Den administrative facilitering af bydelsforsøget**

*Bydelschefen i Kgs. Enghave havde i efteråret 2000 følgende refleksioner over sammenhængen mellem den (lokal)politiske og den administrative side af bydelsforsøget:*

*”Bydelsforsøget har måske i langt højere grad været et administrativt forsøg, end det har været et demokratisk forsøg. Når du tager målsætningerne for bydelsforsøget vil der både være en administrativ dimension – en effektivisering og et omstillingspotentiale ved forsøget – og en demokratisk dimension i det. (..)Erfaringen har vist, at det er meget svært at dyrke den demokratiske tradition i bund, før man har fået nogenlunde styr på geledderne i driften” (JR).*

Et af problemerne i den administrative facilitering af forsøget ovenfra var blandt andet, at BRs strukturudvalg, der havde til opgave at forberede rammerne for forsøget, ganske enkelt blev nedlagt, da forsøget startede. Strukturudvalget var blevet nedsat februar, 1995.<sup>3</sup> Der blev gennemført en borgerhøring samt indhentet oplysninger om forsøg med bydelsstyre i Oslo, Stockholm, Göteborg, Malmø, Amsterdam og Rotterdam. En af embedsmændene i strukturudvalget siger herom:

*”Vores funktion i Struktursekretariatet, var at være en indgang for bydelene til kommunen. Det var i etableringsfasen, så blev vi opløst og så kørte det over i driftsfunktionen.(..) Set inde fra **min** stol burde bydelene have overvejet, hvordan bygger vi noget op med det vi nu har. Jeg syntes, der er blevet brugt enormt mange energi- og arbejdsressourcer på kampene udadtil og mod det etablerede”(LKJ).*

**Jørgen Hanghøj fra Kgs Enghave fremstiller år 2000 samarbejdet som en oplevelse af *administrativ chikane*:**

*”Samarbejdet var dårligt helt frem til d. 28 september 2000. B&U-forvaltningen var meget utilbøjelig til at fortælle om teknikken i deres timeudmeldinger. Sundhedsforvaltningen ville ikke servicere vores tandklinikker, til trods for, at de vidste, at de ingen ekspertise overhovedet havde på tandbehandlinger”(JH).*

Det var således langt fra en enig Borgerrepræsentation, der besluttede bydelsforsøget. PLS konstaterede også, at der hermed fra starten blev sendt uklare signaler til det decentrale administrative og politiske niveau. På denne måde var bydelsforsøget allerede i udgangspositionen noget svækket.

---

<sup>3</sup> Bydelsforsøg i Københavns Kommune. Beslutninger og proces. Københavns Kommune. 1997.p.9.

## Pionerånden i nybyggerfasen 1996-1997

Den første offensive ”nybyggerfase” (1996-97) var præget af entusiasme blandt politikerne og de nye bydelsforvalterne, men også af et hårdt pres for overhovedet at få bydelrådet, administrationen, økonomien og den daglige drift til at fungere praktisk. Udpegning af Kgs. Enghave som kvarterløftområde under regeringens byudvalg er i denne sammenhæng med til at styrke mobiliseringen af bredere lag i bydelen. Man kan beskrive denne fase som ”*begejstringens eller de åbne muligheds politik*”.

Bydelsforsøgets opbygningsfase var både præget af entusiasme og kampen for overhovedet at få administrationen, økonomien og den daglige drift til at fungere praktisk. Bydelrådet skulle på meget kort tid sørge for etablering af fysiske rammer, en ny forvaltning og udforme en ny organisationsstruktur. Energien og pionerånden sættes ind på målformulering og strategilægning, og præges endnu kun lidt af den økonomiske overlevelseskamp, som i den næste periode blev helt dominerende for bydelrådets dagligdag.

”Det var en vildt stresset periode. Jeg tror at alle dem der startede, havde nogle idéer, som de syntes kunne være spændende at prøve at gøre noget ved, - at lave noget om, - eller starte en eller anden proces”. (EG)

## Anerkendelsesakten – fra udpeget til valgt bydelråd

Kgs Enghave har som den eneste forsøgsbydel været igennem to konstitueringsperioder. Under det udpegede bydelråds konstitueringsfase var der ingen nævneværdig diskussion om, at Socialdemokratiet som bydelrådets største parti skulle have formandsposten. Udvalgsposterne blev besat efter et åbent og pluralistisk princip om, at alle som var interesseret i at sidde i udvalg, fik mulighed for det (PLS:1998:55-56) <sup>4</sup>

”Der var en udpræget grad af konsensus politik. Det var meget sjældent at nogen var uenige i det udpegede bydelråd.”(IC).

“Jeg kan godt huske den periode. Folk var ikke særligt meget partipersoner. Folk optrådte mere som enkeltpersoner” (HB).

---

<sup>4</sup> Bydelrådet konstituerede sig med et økonomiudvalg og fire stående udvalg; Socialudvalg, Børn- og ungeudvalg; Kultur og Informationsudvalg og Erhverv-,Beskæftigelses-,Gade og Vejudvalg.



Bydelsrådsmedlemmerne vurderer generelt den første fase under det udpegede bydelsråd, som en fase, hvor konfliktniveauet var lavt. Partierne havde ikke i en forudgående valgkamp formuleret mærkesager eller valgløfter som efterfølgende skulle indfries i bydelsrådet.

”Det var ikke blokpolitik. Fordelen under det udpegede var, at vi ikke havde været ude i valgkamp. At vi fra starten havde sat os ned alle sammen og snakket. Hvordan og hvorledes gør vi det her. Og blev enige - faktisk fra starten” (IC).

Helt afgørende for sammenholdet var naturligvis den fælles følelse af (som eneste udpegede bydelsråd) at være ”demokratisk devalueret” og uden ”rigtig” demokratisk legitimitet. Manglen på anerkendelse som valgt bydel gav en åbenlys fælles ydre fjende. Det udpegede bydelsråd havde en klar fælles *udadvendt* sag; man ville have samme anerkendelse og status som de valgte bydelsråd i Københavns Kommune.

*”...der var en meget stor aggression fra bydelen, fordi de som bydel havde fået stemplet, at de var for dumme til selv at kunne vælge deres politikere.”* (IC).

Borgerrepræsentationens flertal kunne ikke holde til dette pres og besluttede også i løbet af 1997, at bydelsrådet skulle vælges ved direkte valg. Dermed var en vigtig politisk og moralsk sejr i hus for bydelsrådet: Anerkendelseskampen var vundet.

Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen begrundede overfor Sydvest Folkeblad sin nye holdning til direkte valg med, at mange i Kgs Enghave følte sig ”fordelste”. Derudover mente han, at da bydelsrådet i Kgs Enghave var det eneste som var udpeget, ville der ikke være tilstrækkeligt grundlag for at vurdere udpegningens fordele og ulemper i det samlede forsøg (Sydvest Folkeblad:1996:8).

## **Kvarterløft**

En anden vigtig sejr i den første periode var som nævnt også at Kvarterløftansøgningen blev udarbejdet og imødekommet. Regeringens Byudvalg under daværende boligminister Jytte Andersen

var i denne sammenhæng en stærk alliancepartner og hyppig gæst i bydelen. Hermed blev der dels skaffet penge (300 millioner kroner i alt over 5 år) og etableret en praktisk træningsbane for helhedsorienteret politik- og projektudvikling i bydelen. Kvarterløft har været forum for politisk visionstænkning og erfaringsdannelse for aktive borgere, planlæggere, forvaltere og de valgte politikere.

Et af målene i den første periode var etableringen af et samlet aktiverings- og beskæftigelsessekretariat og projektmiljø i bydelen ”Det Grønne Jobhus”, som fra starten blev koblet til kvarterløftstrategien. Her blev der skaffet betydelige ekstramidler fra EU’s Social Fond.

Lederen af Det Grønne Jobhus understreger her igen betydningen af det tætte samspil mellem det politiske og forvaltningsmæssige niveau.

*”Vi lavede målsætninger for området med den viden vi havde, og det budskab de havde. Det var faktisk meget godt. Derfor havde vi det første år et meget tæt makkerskab med de politikere, som var i det udvalg.”* (JC).

Det gode makkerskab mellem politikere og administration samt resultaterne af målformuleringerne og samspillet med den begyndende kvarterløftstrategi gjorde sammenlignet med tidligere en klar positiv forskel. Tidligere havde bydelens aktører f. eks. haft store og voldsomme konflikter omkring SUM-midlerne (Socialministeriets Udviklingsmidler), som havde sat meget dybe skår mellem Socialcenteret, Arbejdernes Kooperative Boligforening (AKB) og den lokale netværksorganisering Tværfaglig Forum (Reddersen, 1993). Derfor havde det stor praktisk og symbolsk betydning, at det var lykkedes at få store projekter som kvarterløftet og Det Grønne Jobhus ”i hus”. Der lå heri både en politisk anerkendelse af lokalområdets særlige behov, men også en anerkendelse og tillid fra bevillingshaverne til at de lokale aktører havde eller kunne udvikle en kapacitet til at styre store og komplekse projekter med en lang tidshorisont.

På den finansielle (og anerkendelsesmæssige) side var det således *en alliance mellem det lokale niveau og det statslige og overstatslige niveau* (Regeringens Byudvalg og EU's Social Fond), der sikrede ekstra ressourcer til et langsigtet lokalt udviklingsarbejde. Denne bottom-up og top-down alliance illustrerer meget kontant empowermentforskerens Friedmans følgende berømte statement:

*”Like it or not the state continues to be a major player... local empowerment processes requires a strong state”* (Friedman, 1992:7)

## **Kampen om fornyelsen af forvaltningen**

Bydelsrådet tog i 1996 de første skridt til etablering af en lokal administration. Bydelschefen blev ansat i august måned 1996 på baggrund af en enig anbefaling fra bydelsrådspolitikerne.

*”Det blev sjovt nok en pige fra Enhedslisten og mig fra de Konservative, der havde den samme kandidat”. Det var Bydelschefen. Jakob Reddersen. Socialdemokratiet gik med, da de hørte, at jeg var på den.(..) Så kom Socialistisk Folkeparti og sagde; Så vil vi godt være med. Venstre vaklede lidt. Så sagde jeg; Kan vi ikke lige få to minutter.(..) Det gjorde de så”(RK).*

Fra enhedslisten til de konservative var der enighed om at trække en markant ledertype ind, der ikke var skolet på traditionel vis i den offentlige forvaltning. Jakob Reddersen havde således en baggrund som forsker i Sydhavnens historie, Christianit og som forretningsfører for AKB i Kgs Enghave.

Pionerånden hos de nye ansatte administrative ledere stødte imidlertid meget hurtigt sammen med dele af den ”gamle” administrative ledelse på Socialcenteret. Konflikten mellem dele af den gamle administration, der fastholdt sin ”Rådhus loyalitet” og ejerskab til socialforvaltningen og den nye administrative ledelse kulminerede med den ”gamle” socialcenterchefs exit. PLS (1999) fremhæver, at konflikten mellem de nye bydelsråd og de gamle socialcentre, hvor der herskede et vist ”kulturelt og administrativt efterslæb”, var til stede i alle forsøgsbydelene og virkede som en bremsende faktor.

De nye ledende administrationsfolk og politikerne tog altså et opgør med den gamle ”forvaltningsånd”. Det nye bydelsråd havde ”arvet” en administrativ ledelse,

som stod i vejen for den nye kurs. En kurs som udvikledes i et meget tæt makkerskab mellem politikerne i de enkelte udvalg og forvalterne.

Som PLS-evalueringen (PLS:1999:94) understreger, var politikere og administratorer debutanter i en organisation uden spilleregler og praksis for politisk adfærd, men dette mulighedsrum blev udnyttet offensivt til nytænkning og til at lægge nye spor.

## **Flad struktur og samarbejdskultur.**

*"Jeg har oplevet, at der på det administrative område har været en stor goodwill eller kærlighed om du vil overfor bydelen"* (JH).

I Kgs Enghave var målet på forvaltningssiden at opbygge en ny projekt- eller matrix-organisation, med en flad struktur, ud fra princippet om en *"enbudsforvaltning orienteret mod borgeren"* med korte kommandoveje og en udstrakt grad af delegation.<sup>5</sup>

Eet af målene med valget af denne struktur var at udforme en helhedsorienteret administration, der modvirkede opsplittet sagsbehandling og fremmede langsigtet kompetenceopbygning på de forskellige områder.

*"Når politikerne valgte denne struktur var det for at få en sammenhæng omkring børnearbejdet, hvor de forskellige aktører arbejder sammen. Vi har opnået nogle resultater i bydelsforsøgsperioden. Det har været en god måde at arbejde på."* (JH).

Jørgen Clausen, fra Det Grønne Jobhus fremhæver på linje hermed at bydelsforsøgets effekter på det administrative område, - har været en klar kvalitetsforbedring:

*"De borgere vi har i aktivering, som vi laver forløb sammen med, er vi meget tættere på. Der er også en meget tættere dialog mellem sagsbehandler og Jobbus, omkring den enkelte ledige..(..). I forhold til beslutninger om at sætte nogle ting i gang, er der også sket en klar effektivisering. Da vi fik idéen til at lave vores integrationshus og sætte det op (...)Fra den idé blev fostret, til huset rent faktisk stod der, gik der under et halvt år".* (JC).

Jørgen Clausen og flere af de andre afdelingsledere kontrasterer disse erfaringer med erfaringerne fra deres tidligere kommunale karriere, hvor ideer først skulle forelægges centerchefen, som så overvejede om han ville tage det med til en chefkreds i socialdirektoratet. Derfra skulle ideen måske videre til Borgerrepræsentationen. Ideen lå så i lang tid dér, hvis den ikke druknede.

De korte kommandoveje og den udstrakte delegation af ansvar og kompetence, muliggjorde at beslutningsprocessen blev effektiviseret og rationaliseret.

---

<sup>5</sup> Leif Jensen, bydelsrådsformand 1996 fortæller, at alle medarbejdere blev hørt om deres indstilling til forvaltningens indretning, - inden bydelsrådet lagde sig fast på en endelig model.

## Sammenfatning af første fase

Fasen var på trods af utrænede politikere og praktisk kaos præget af aktørernes pionerånd og drive for at bygge nye systemer og smidige processer. På tværs af politiske skillelinjer – fra Enhedslisten til de Konservative - var der er god praksis sans for betydningen af at få et nyt administrativt led og nye ledelsesprofiler på bydelsniveauet, der kunne gøre en forskel ved aktivt at fremme et smidigt samspil mellem forvaltning, drift, personale og brugere. Kampen for at få den statusmæssige anerkendelse som ”rigtige politikere” skabte sammen med de praktiske sejre som igangsættelsen af store udviklingsprojekter som kvarterløftet og jobhuset en relativ offensiv start.

## Den skrantende konsolideringsfase (1997-99)

Den *anden* fase: Den ”skrantende konsolideringsfase” (1997-98/99) er karakteriseret ved barskere betingelser og ved at der hurtigt opstår markante strategiske dilemmaer. På den ene side havde bydelrådet fået styrket sin demokratiske legitimitet som valgt bydelråd og var ved at få opbygget sin egen administration. På den anden side skærpes betingelserne ovenfra, især p.g.a. de store vanskeligheder med budgetrammen. Internt i byrådet forværres samarbejdsklimaet og mulighederne for fælles udadvendt strategilægning og forbedring af bydelrådsforsøgets gennemslagskraft internt i bydelen svækkes. I denne fase stilles der store krav til at håndtere og fastholde den empowermentdynamik, som blev igangsat eller skabt forhåbninger om i den første periode. Aktørerne bliver meget uenige om hvordan dilemmaerne og modsætningerne i lokalsamfundsstrategien skal håndteres og ”*skuffelsens politik*” begynder at melde sig.

Ved bydelrådsvalgene i 1996 i Valby, Indre Nørrebro og Indre Vesterbro var valgdeltagelsen gennemsnitligt på 40%, mens valgdeltagelsen den 18. november 1997

(afstemningen var samme dag som valget til Borgerrepræsentationen) til bydelrådsvalget i Kgs Enghave lå på 54%.

Ved det direkte valg fik Socialdemokratiet 6 mandater, Socialistisk Folkeparti og Sydhavnslisten fik hver 4 mandater. Det konservative Folkeparti fik 2 mandater og Enhedslisten fik eet mandat. Venstre opstillede ikke på grund af et teknisk uheld, idet opstillingslisterne ikke blev indleveret rettidigt. Hverken De Radikale, Dansk Folkeparti eller Fremskridtspartiet opstillede til bydelrådsvalget. Socialistisk Folkeparti indgik i valgforbund med Enhedslisten og Sydhavnslisten. Valgforbundet fik således 9 mandater, og Socialdemokratiet og de Konservative 8 mandater.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Susan Hedlund fra (A) var formand for bydelrådet og Finn Christensen fra (F) er næstformand. De øvrige bydelrådsmedlemmer fra *Socialdemokratiet* var; Inga

Demokratisk set er der flere vigtige kvalitetsforbedringer ved både processen og resultatet af det første direkte valg:

*Den kvindelige repræsentation øges til 6 i det valgte bydelsråd*

I den socialdemokratiske partiafdeling var der en intern magtkamp om hver der skulle være spidskandidat, hvor den senere bydelsrådsformand Susan Hedlund vandt over formanden i det udpegede bydelsråd, Leif Jensen. Denne kamp havde klare *kønspolitiske toner*, idet flere af de socialdemokratiske kvinder mente, at tiden nu var inde til at "de gamle mænd" blev afløst af nye kræfter. Kampen for en kvindelig spidskandidat var således flettet sammen med et generations- og stilopgør og en stækning af de hidtil dominerende "Rådhusambitøse" typer i den lokale vælgerforening, der oftest havde en baggrund i den traditionsrige almen nyttige boligsektor i bydelen.

Susan Hedlund og Inga Collaitz var i den socialdemokratiske sammenhæng helt nye politikertyper, fordi de begge to havde en baggrund i haveforeningerne og i aktiviteterne mod Øresundsbroen og den tilstødende godsbane og blandt andet derfor var gået ind i Socialdemokratiet for at kæmpe for disse mærkesager indenfor partiet. I forbindelse med at der skal findes kandidater til bydelsrådet provokeres de af mandlige udtalelser i den socialdemokratiske partiforening om "at kvinder ikke ville tage ansvar".

---

Collaitz, Peter Grandt, Susan Hedlund, Leif Jensen, Peter Lund Jensen, Lars Christian Staurseth.

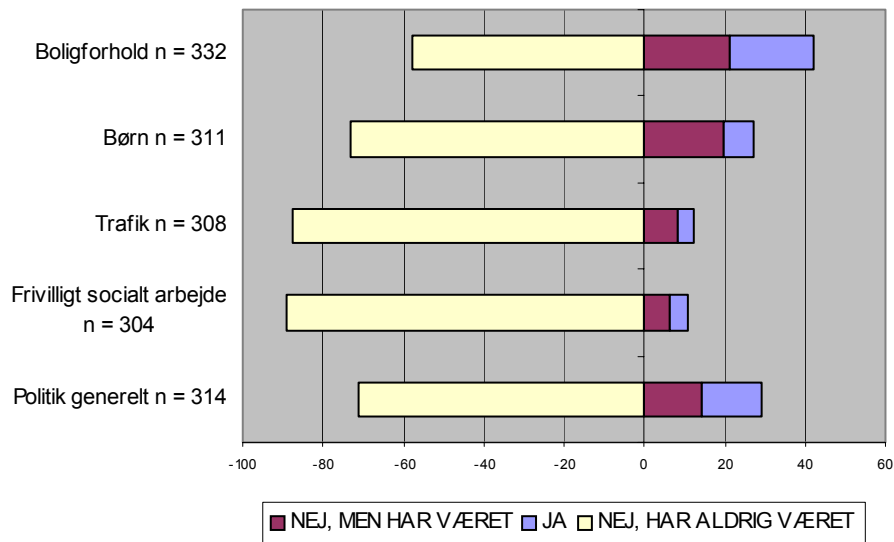
*Socialistiske Folkeparti* var repræsenteret ved; Finn Christensen, Steen Eriksen, Anders Stav Hansen og Alice Metz.

*Det Konservative Folkeparti* ved Anette Jensen og Remy Kuhre. *Enhedslisten* ved Peter Bjørntoft og *Sydhavnslisten* ved Kaj Jessen, Marcus Marcussen, Margit Mørck og Hanne Bjerring.

Bydelsrådet havde flg. udvalg: Økonomiudvalget, Socialudvalg, Kulturudvalg, Udvalget for Erhverv, beskæftigelse, gader og veje, Styregruppen for Kvarterløft.<sup>6</sup>

**Figur 5: Aktive indenfor forskellige emner i Kgs. Enghave**

Kilde: Bohn; Andersen 2002:93



Som det ses af ovenstående figur har knap 30% været politisk aktive, og lige knap halvdelen af de, som har været politisk aktive på et eller andet tidspunkt er det stadig. 3,9% at de er engagerede i noget, der har med trafik at gøre, og 8,4% at de har været, men ikke længere er. Tallet svarer til de, som opgiver at have deltaget i en trafik-aktivitet indenfor de sidste 12 mdr. – 11,8% (Bohn; Andersen 2002:92). Det er i alt lidt flere end antallet, som har været aktive indenfor frivilligt socialt arbejde.

Landsdækkende undersøgelser har vist at mænd gennemgående er lidt mere aktive end kvinder, men også at forskellen er blevet mindre og mindre (se fx Goul Andersen 2000, mfl). Resultatet fra undersøgelsen i Kgs. Enghave er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt. Her viser det sig, at flere kvinder end mænd opgiver at de er aktive i forhold til lokalpolitik.

Det er især tydeligt på børneområdet, hvor 34,1% kvinder og 17% mænd er eller har været aktive. Det er ikke så overraskende, men den samme tendens ses i forhold til politik generelt, hvor 32,5% kvinder og 23,8% mænd er eller har været aktive. Tendensen findes også i mindre udstrækning hvad angår boligforhold (43,5% kvinder mod 41% mænd) og trafik (14% kvinder mod 10% mænd). Indenfor området ”boligforhold” er der flere mænd som er aktive (23% mænd mod 19,8% kvinder), men så mange flere kvinder, som har været det 23,6% kvinder mod 18% mænd), så det samlede billede bliver at flere kvinder har været boligpolitisk engageret – men gennemsnitligt måske i en kortere periode end mændene.

2. *Bydelens store græsrodsmiljø* med rødder i haveforeningerne, miljøet omkring det selvstyrende beboerhus Karens Minde og Børnenes Dyremark (en selvorganiseret gruppe af børn og voksne, der sammen driver en ”dyremark” med heste) og tidligere stærke aktivistorganiserings som HSOS (Hold sammen om Sydhavnen), der især var dannet med udgangspunkt i modstanden mod Øresundsbroen og godsbanelinjeføringen, dannede Sydhavnslisten. Listen rummede også en del tidligere partiorganiserede folk fra Danmarks Kommunistiske Parti, Danmarks

Kommunistiske Parti-ml og Venstre Socialisterne. Listen blev med 22% af stemmerne den mest markante overraskelse ved valget og betød at også de alternative miljøer i bydelen, nu blev stærkt repræsenteret i bydelsrådet.

Samlet set kan man derfor sige, at mobiliseringen omkring valget til det nye bydelsråd både styrkede og fornyede det lokaldemokratiske engagement. Det direkte valg til bydelsrådet havde både skubbet til den køns- og generationsmæssige fornyelse i det gamle dominerende parti i bydelen, Socialdemokratiet - og havde med dannelsen af Sydhavnslisten (gen-)mobiliseret og fremmet organiseringen af den alternative græsrodsverden.

## **Det hårde konstitueringsdrama**

I alle nyvalgte parlamentariske forsamlinger er konstitueringsfasen med fordeling af formands- og udvalgsposter, den første alvorlige prøve på de valgtets sans for taktiske magtspil, evner til at indgå alliancer, oplevelsen af at indgå som troværdige forhandlingspartnere osv. Konstitueringsprocessen er således hård træning i både opbygning af tillidsrelationer og evnen til at sætte sine interesser igennem på bekostning af andre aktører.

Konstitueringen af det nyvalgte bydelsråd strakte sig over en længere periode. Valgforbundet mellem Socialistisk Folkeparti, Sydhavnslisten og Enhedslisten havde helt sensationelt fået flertal og som på Nørrebro var Sydhavnen det eneste område i Danmark med flertal til venstre for Socialdemokratiet. Der forelå således en unik mulighed for at danne en ”rød-grøn” flertalskoalition. Modsat Nørrebro, hvor Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten indgik konstitueringsaftale, viste det sig hurtigt, at der ikke var fodslag i valgforbundet mellem Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Sydhavnslisten for en sådan strategi. Ingen af partierne havde realistisk kalkuleret med muligheden for rent flertal og var langt henadvejen uforberedte på den opståede situation. Særligt Sydhavnslisten var tøvende overfor et ”regeringsansvar”. Ville omkostningerne for Sydhavnslisten ved et ”lokalt regeringsansvar” være for store i forhold til at være genuine repræsentanter for bydelens aktive græsrodde? Enhedslisten var mere åben overfor en Nørrebromodel med ”regeringsansvar”, men var usikre på den nye spiller på banen, Sydhavnslisten. Enhedslisten mente heller ikke, at Socialistisk Folkeparti i konstitueringsforhandlingerne præsenterede et tilstrækkeligt robust, konkret politisk konstitueringsgrundlag.

For Socialdemokraterne og de Konservative lå der med valgresultatet en reel risiko for at blive sat udenfor indflydelse og at skulle være opposition i forhold til en rød-grøn flertalsregering. Konstitueringsforløbet blev med denne baggrund langvarigt og særdeles konfliktfyldt og stod dermed i stærk kontrast til det udpegede bydelsråds udramatiske og langt mere konsensusorienterede konstitueringsproces.

**For Susan Hedlund, der endte med at blive formand for bydelsrådet, var udfordringen at forhindre at valgforbundet løb med hele. Hun fortæller om konstitueringsprocessen:**

*”Der ligger et gigantisk spil i, at få kastet alle mulige køiler ind. Jeg skulle forhale konstitueringsprocessen. Jeg var vågen i 14 dage, for at man ikke skulle finde et grundlag at*

*konstituere sig på. Alle kneb galder i denne sammenhæng. Jeg vidste godt, at nu kommer det grimme og bagsiden af politik” (SH).*

Den senere næstformand, Finn Christensen, Socialistisk Folkeparti, fortæller om konstitueringen:

*“Jeg gik på dronningerunde. Under det hele foregik der et forfærdeligt spil som Susan Hedlund lå bagved. Hun trak Ø’erne over til sig, for at de ikke skulle pege på mig som formand, men på hende. Det blev til en regulær magtkamp mellem os om formandsposten. Ø’erne ville hellere pege på Susan Hedlund end på mig som formand, og så opgav jeg min dronningerunde. Så måtte det være Susan Hedlund, der kom på banen, med ni mandater bag sig” (FC).*

Susan Hedlund forsøgte at ”knække” Finn Christensen ved at sætte en kile ind i intentionerne om den bredest mulige konstituering. Socialdemokraternes sidste oplæg var, at pege på Finn Christensen som formand, og at de ville sætte sig på resten af udvalgsposterne.

*”Jeg tror jeg talte med Finn hver dag! Han fik et åbent tilbud til forhandling, og vi lavede det ene provokerende forslag efter det andet. Vi prøvede på at skabe splid. Det bliver du nødt til, for ellers kan du ikke skille dem ad... Finn sad til sidst med kortene på hånden. Eet eller andet sted, sad vi begge to og var skakmat” (SH).*

Konstitueringsforløbet endte således med, at Enhedslisten pegede på Susan Hedlund som formand. Når resultatet landende her skyldes det måske til dels at de personlige ”kemier” og tillidsrelationer gjorde en forskel: Både enhedslistens hovedforhandler (Ea Gomard) og Socialdemokratiets hovedforhandler (Susan Hedlund) havde en baggrund som fagligt aktive og ”kunne snakke samme sprog”. Enhedslisten blev efterfølgende hårdt kritiseret af Sydhavnslisten, der nu beskyldte både Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti for løftebrud i forhold til valgforbundet, som de mente også indebar en aftale om fælles fodslag i konstitueringen. Samtidig havde Sydhavnslisten dog selv været meget tøvende overfor at indgå som ”regeringsansvarlig”.

Samlet set havde konstitueringsspillet således fra starten sat en del sår, der skulle heles i den nye forsamling af overvejende utrænede politikere, hvis noget af det fælles drive, som karakteriserede det udpegede bydelsråd skulle fastholdes og videreudvikles. I løbet af et års tid blev forholdet mellem Enhedslisten og Sydhavnslisten efterhånden normaliseret. Til gengæld startede en langsom men sikker opbygning af to blokke i bydelsrådet: nemlig Sydhavnslisten og Enhedslisten overfor Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet og de Konservative.

Mere end konstitueringsskrammerne blev det imidlertid holdningen til håndtering af den mere eller mindre permanente budgetkrise, der blev den vigtigste faktor i den gradvise politiske fastfrysning af de to blokke. Budgetproblemernes alvor blev først rigtig tydelig, da regnskabet for 1997 var gjort op og hvor det udpegede bydelsråd til både politikernes og forvalternes forbavselse viste sig at have akkumuleret et større underskud. Det udpegede bydelsråd havde uforvarende (!) afleveret en varm kartoffel i form af et budget underskud til det valgte bydelsråd !



## **Fra de åbne muligheders politik til politisk tomgang og kronisk budgetstress.**

De økonomiske betingelser for bydelsrådsforsøget viste sig hurtigt at være det helt afgørende konflikt punkt såvel horisontalt internt i bydelsrådet som vertikalt mellem bydelen og Rådhuset. PLS-Consult konstaterede da også allerede i sin midtvejs-evaluering i 1998, at budgetrammen og budgetstyringen af forsøgsbydelene var dét problem, der gav størst politisk og administrativ turbulens.

Uenigheden med Rådhuset handlede både om den samlede økonomiske ramme og om beregningsgrundlaget for den såkaldte "tilskudsfordelingsmodel". Alle forsøgsbydelene var 100 pct. bundet op på tilskuddene som finansieringskilde, idet bydelene ingen muligheder havde for at regulere deres indtægter.

PLS sammenfattede problemet på følgende måde i 1998:

*"Fornemmelsen af, at der snydes med vægten er dominerende i alle bydele, men bydelene har ikke kapacitet til at kunne hamle op med økonomiforvaltningen på rådhuset og denne har ikke været i stand til at forklare sig hverken teknisk eller politisk acceptabelt, som det opleves af bydelene. Bydelene er bundet 100 pct. op på tilskuddene som finansieringskilde. Sammen med den mere tætte opfølgning på midlernes konkrete anvendelse lokalt efter behov animerer dette til en detaljeret opfølgning på modellens praktiske "rigtighed". I det hele taget har implementeringen af den økonomiske forvaltning gradvist afdækket flere og flere omme punkter i forholdet mellem bydelene og rådhuset.*

*Den meget forskellige demografiske og socioøkonomiske struktur i bydelene giver således budgetmæssige vanskeligheder, når der centralt udmeldes generelle beskæringer. Eldreområdet er eksempelvis af meget ulig tyngde bydelene imellem. Udgiftsomfang og besparelsesmuligheder regnet i kroner kan ikke sidestilles, som det sker i en generel procentnedskærings-model, fremføres det. Ramebelægningen og modregningskravet kan komme til at slå meget hårdt, fordi enkelt-sager kan have en betydelig tyngde, og dette mærkes ifølge sagens natur særlig tungt, jo mindre budgettet er.*

*Styringspotentialet er også mere beskedent i bydelene end på rådhuset i kraft af opgavefordelingen. Hertil kommer virkningerne af bydelenes manglende muligheder for yderligere finansielle tilførsler, som kunne udvide budgetterne." (PLS-Consult:1998:9)*

Tilskudsfordelingsnøglen var helt fra starten bydelsforsøgets akilleshæl. Ved ændringerne i 1998 og 1999 er der blevet omfordelt midler fra Indre Nørrebro og Valby til Kgs Enghave og Indre Østerbro. Politikere og embedsmænd i Kgs Enghave er enige om, at tilskudsfordelingsmodellen har været en af de større barrierer i bydelsforsøgets historie. Målsætningerne med nærdemokrati begyndte derfor at blive overskygget af de økonomiske problematikker med tilskudsfordelingsmodellen.

*"Den store negative erfaring handler om penge. Vi har fået for få midler iht. tilskudsfordelingen. Vi er nogle der mener, at vi ikke havde fået så få penge, hvis vi havde hørt under Københavns Kommune. Hvis der ikke havde været et bydelsråd, kunne Københavns kommune ikke have tilladt sig at forskelsbehandle os på den måde, som det reelt er sket. (KL).*

Projektkoordinator og leder af kvarterloftsekretariatet i Kgs Enghave, Lykke Leonardsen havde den opfattelse at bydelsforsøget var med til skærpe bevidstheden om, at bydelen allerede før bydelsforsøget var blevet forfordelt i det Københavnske fordelingspil:

"Bydelsforsøget har været med til at vise, at der altid har været en uens service. Den har udstillet den skævhed, der var, i kraft af den måde, man har struktureret økonomien på". (LL).

### **Gælden vokser.**

PLS fremhævede i bydelsråds evalueringen på linje med aktørerne i Kgs Enghave, at den væsentligste udestående diskussion om tilskudsfordelingsnøglen var betalinger for plejehjemspladser mellem bydelen og Københavns Kommune. Underskuddet voksede som følge heraf fra 7 millioner kroner til en samlet gæld på 29 millioner kroner år 2000. Kgs Enghave bydel blev som direkte følge heraf sat under administration af Københavns Kommune i år 2000. Årsagen til underskuddet var blandt andet at Kgs Enghave skulle købe plejehjemspladser andre steder i Københavns Kommune, hvilket gav store ekstra udgifter, der som nævnt ikke var indregnet i tilskudsrammen. Den konservative repræsentant i bydelsrådet, der i hele forløbet indgik i bydelsrådets "budgetansvarlige" flertal sammenfatter forløbet med det akkumulerede budgetunderskud på denne måde:

"Allerede da vi havde kørt den første periode kom vi ud med et underskud. Det kunne jeg ikke rigtig forstå. Jeg sad som Socialudvalgsformand og sagde til Socialcenteret ;Det kan ikke være rigtigt. Det er det beløb I får. Det beløb slår ikke til, sagde jeg. Så sagde de; Så må vi sætte os ned og kigge på det. Og fandt ud af, at Kommunen skyldte os 3,5 millioner, som vi ikke havde fået ud. Det er ikke så stort et beløb for et budget, når det er Kommunen, men det er et stort beløb, når det er en lille Bydel.

Året efter løb vi igen ind i en fase, hvor vi nu skyldte 7 millioner. Vi kunne igen ikke helt forstå hvad det var der gjorde det, for vi havde prøvet på at holde budgetterne. Vi kom ud igen med et underskud som vi ikke kunne finde af, hvad der lå i. Så hev vi fat i Økonomiudvalget på Rådhuset og sagde; Vi vil godt vide, hvad det er. Det var fordi vi havde et overforbrug af plejehjemspladser. Vi kan da aldrig have et overforbrug af plejehjemspladser. Plejehjemspladserne skal betales af Kommunen .Dem får I penge ud til. .... Da vi så søgte om at få et plejehjem, så sagde man nej tak, fordi der var ikke noget, der måtte gå godt herude." (RK).

### **Gældsbyrden på ældreområdet**

I 1998 var der stillet en løsning af plejehjemspladsproblemet i udsigt af Borgerrepræsentationen i form af udlægning af driften af et plejehjem - Dronning Ingrid Hjemmet – til bydelen, således at man ikke i samme omfang skulle købe plejehjemspladser af Københavns Kommune. Dette løfte blev imidlertid i sidste øjeblik trukket tilbage pga. budgetforlig mellem blandt andet Socialdemokratiet og de Konservative på Rådhuset. Susan Hedlund, formand for bydelsrådet, følte sig – ligesom Remy Kuhre - også i den sammenhæng svigtet af sine egne partifæller på Rådhuset:

"Det var én af de konservative, der ringer mig op 'ved du hvad, dit plejehjem er roget'. Det var ikke engang én af mine egne. Der har ikke været en sammenhæng mellem de politikere der har været i bydelen og så dem, der er på Rådhuset. Det er jo én af årsagerne til, at det her ikke fungerer." (SH).

Som Susan Hedlund formulerer nedenfor så fik ældrepolitikken i Kgs Enghave en karakter som BR-socialdemokraterne næppe selv ville stå model til:

*”Socialdemokratiets politiske holdning er, at vi skal levere en ydelse til de ældre, som vi kan være bekendt. Det, som mit parti på Rådhuset har budt mig er at skulle gå på kompromis med vores grundholdninger. Budgettet har slet ikke været til det.”* (SH).

Ifølge de administrative ledere i bydelen opstod de store fejlberegninger på ældreområdet ved at Københavns Kommune tog en given dato (1992) og så på hvor mange mennesker fra Kgs Enghave, der var indskrevet på plejehjem den dag. Hvis man havde taget et andet år var tallet imidlertid væsentligt større, hvilket havde udløst et større tilskud. Resultatet blev:

*”En gæld og en byrde, som hele administrationen måttet bære, og derfor vi har måttet skære på andre områder. Det har fyldt så meget, og det har været hæmmende, - og det har de godt vidst.”* (JC).

Gældsbyrden bandt uden tvivl politikernes energi og formindskede det ”politiske og administrative overskud” radikalt under bydelsforsøget. Den officielle bydelsråds-evaluator, PLS-Consult påpegede da også, at tilskudsfordelingsnøglen ”vanskeliggjorde iværksættelsen af nye politiske initiativer”. (PLS:1999:232)

Forvalterne i Kgs Enghave mente – set i bakspejlet - at budgetpresset blev håndteret uprofessionelt af politikerne. Kort sagt mistede man overblikket og ”bag om ryggen” på samtlige politikere skete det, at presset ovenfra mere og mere kom til at lamme det interne samarbejds-klima således at der gik selvsving i uenighederne - i en sådan grad at bydelsrådets ”overlevelsespotentialer” langsomt, men sikkert blev forringet.

*”De gravede grøften dybere og dybere, i stedet for at skabe fælles fremdrift. Vores bydelsråd har været enige om, at de gerne ville bydelsforsøget, men de sætter sig ikke ned og lægger en samlet strategi for hvordan man skal få bydelsforsøget videreført.”* (JR).

*”Her handler det faktisk om, at fordi de var uenige på mikroplan kom de til at overføre uenigheden på makroplan. Og i virkeligheden ikke kunne se konsekvenserne af at de skændes om nogle ting. At det rent faktisk fik nogle konsekvenser.”* (LL).

## **Budgetansvarlighed opadtil og indfrielse af service indadtil**

I 1998 havde det budgetansvarlige flertal Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og de Konservative valgt at lave budget indenfor tilskudsfordelingsmodellens rammer – samtidig med at de prøvede at få modellen justeret. Flertallet havde således lagt ryg til meget upopulære besparelser på især ældre- og hjemmehjælps- og daginstitutionsområdet. Forældre og institutioner havde i denne forbindelse meget effektivt mobiliseret et fremmøde af flere hundred forældre og børn til bydelsrådsmøder, organiseret forældreblokader ved samtlige institutioner, samlet protester fra institutionsbestyrelserne osv. Forældre-netværket fik politisk fuld opbakning fra Sydhavnslisten og Enhedslisten. (Sydvest Folkeblad:feb:1999)

Ældrerådet, domineret af Socialdemokrater havde også protesteret skarpt mod nedskæringerne på ældreområdet. Arne Åkerlund, tidligere formand for Ældrerådet udtalte; *"at mange af de ældre som Københavns Kommune sender ud til Kgs Enghave er plejekrævende... samtidigt med at der var for lidt penge til at løse opgaven"*. Åkerlund fortæller endvidere, at bydelsrådet har rendt panden mod en mur den ene gang efter den anden på Københavns Rådhus, for at gøre opmærksom på at der ikke kunne løse opgaven. Årsagen til, at de ikke kunne komme igennem med budskabet til Rådhuset, hang ifølge Åkerlund blandt andet sammen med, at Københavns Kommunes Social og Sundhedsforvaltning selv havde et gigantunderskud på 160 millioner kroner.

I 1999 forsøgte bydelsrådet at lægge en ny strategi på budgetområdet ved at udarbejde et ubalanceret budget efter pres fra Sydhavnslisten og Enhedslisten.

*"Det foregik ved at lade de penge vi skulle have haft for at få det hele til at gå op, fremgå af budgettet. Vi lavede et budget der sådant set var ulovligt, fordi man må ikke lave et budget, der ikke balancerer"*. (KL).

Bydelsrådets flertal gik delvis med på strategien, men efterfølgende kunne de to blokke ikke enes om størrelsen af underskuddet og det interne fodslag i bydelsrådet blev således ikke genskabt. Susan Hedlund siger om forhandlingsforløbet i forbindelse med det underfinansierede budget; *"Da vi sagde, at det skulle være 14 mio., siger de 20mio., eller også siger de 30 mio. De ville ikke være enige med os. De vil stort set ikke være enige med os omkring nogle ting."*

## Mistillidserklæring

Højdepunktet i den *politiske nedslidning* og interne polarisering i bydelsrådet kom da Enhedslisten og Sydhavnslisten på bydelsrådsmødet den 27. oktober 1999 stillede en mistillidserklæring til formandens og næstformandens ledelse.

Mistillidserklæringen, som var sat til afstemning, havde følgende ordlyd:

Med henvisning til;

*-forløbet af budgetudarbejdelsen for budget 2000  
-det foreliggende budgetforslag  
-indsigelse og bemærkninger fra bydelens borgere  
-indsigelser og bemærkninger fra bydelens ansatte  
-den foreslåede omstrukturering af de stående udvalg,  
udtrykker bydelsrådet hermed sin mistillid til formandens  
og næstformandens ledelse af bydelsrådet.*

Mistillidserklæringen fik ikke overraskende kun tilslutning fra Enhedslisten og Sydhavnslisten. Flertallet vedtog en erklæring om fuld tillid til formandskabet (Sydvest Folkeblad:nov:1999)

I realiteten kom bydelsrådet således aldrig rigtigt i offensiven igen efter 1998 og 1999 budgetuenighederne. Enhedslisten og Sydhavnslisten blev kritiseret af

flertallet for at sætte selve bydelsrådsforsøgets eksistens mere og mere på spil ved ikke at ville lave budgetter indenfor rammen. Flertallet (Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og de Konservative) kritiseres *indefra* af Enhedslisten og Sydhavnslisten for at sætte budgetansvarligheden over ansvaret for den lokale velfærd og for ikke at være demokratiske nok i måden at køre arbejdet på. Flertallet kom dermed i et stadig hårdere *krydspres* pga. trykket indefra men også *ovenfra*, fra Rådhuset, der betragtede bydelen som ude af stand til at administrere økonomisk ansvarligt.

Krydspreset når sit højdepunkt år 2000, da bydelen blev sat under økonomisk administration af Rådhuset – mærkværdigvis uden større offentlig politisk debat om årsagerne hertil. Bydelen svarede blandt andet igen med at fralægge sig ansvaret for ældreområdet. Nogle af aktørerne i spillet om budgetrammen i forsøgsperioden mener, at dette politiske kort – nemlig at *tilbagelevere* et stort kernevelfærdsområde som ældreområdet – med henvisning til at man ikke indenfor budgetrammen kunne levere service på et politisk og professionelt acceptabelt niveau – måske skulle have været spillet langt tidligere og kunne være brugt offensivt i en udadvendt strategi for at skabe forståelse for marginaliserede bydistrikternes situation. En strategi, der kan sammenlignes lidt med ”Det skæve Danmark”, der er en sammenslutning af ”fattige kommuner”. En sådan strategi kunne have været en af måderne at håndtere det reelle, håndfaste praktiske og *strategiske dilemma*, som bydelsrådet stod i: nemlig mellem at blive upopulær i lokalområdet pga. budgetansvarlighed opadtil (overfor Rådhuset) – eller at blive upopulær opadtil på Rådhuset pga. ”budgetansvarlighed” overfor lokalområdet nedadtil.

Flertallet valgte i 1998 den første strategi: populært sagt at tage de ”lokale tæsk” (især med hjemmehjælps- og daginstitutionsnedskæringerne) i håb om at få en acceptabel forhandlingsløsning omkring budgettet i anden omgang. Dette lykkedes imidlertid kun delvist, da BR kun lavede en mindre justering af budgetrammen. I 1999 vælger bydelsrådet så at lave en underbudgettering, men ikke en tilstrækkelig stor underbudgettering til at oppositionen er tilfreds. Firkantet sagt kan man sige at flertallet (og til dels bydelsrådet som samlet institution) således ender med *både* at blive upopulær i lokalområdet *og* på Rådhuset! Med andre ord en Catch 22 situation.

I det følgende skal vi kort nuancere overstående billede af bydelsforsøgets gradvise svækkelse. Der er nemlig vigtige *modgående* træk, hvor fokus især vil være på: tillidsopbygningen mellem forvaltningsniveauet, de lokale velfærdsinstitutionerne og kvarterløftorganiseringen.

## **Den vanskelige tillidsopbygning mellem lokalforvaltning og institutionerne**

Det pressede budget påvirkede den *horisontale* tillidsopbygning mellem lokalforvaltning, ledelsesniveauet på institutionerne, personalet og bestyrelserne i skoler, daginstitutioner m.v.

Set fra forvalternes position var udfordringen at få styrket samarbejdet på tværs og at ledelsesniveauet på institutioner og skoler fik en forståelse for den fælles opgaveløsning. Jørgen Hanghøj siger, at da den første (efter administrationens opfattelse) beskedne besparelse kommer ud på 2% til omstillings- og

udviklingspuljen på institutionsområdet, blev de mødt af den opfattelse fra institutionsledernes side; ”at nu skal vi nok få sparet de penge så politikerne kan se hvad det er for noget lort de har lavet” (..)Der har været en lang, lang tradition for at gøre det på denne måde, i forhold til de kommunale besparelser på institutionsområdet” (JH).

Institutionslederne fik altså oftest brugerbestyrelsernes opbakning til at afvise ”fleksible” besparelser, der ikke gjorde ondt. Ved forsøgets start havde institutionslederne således ikke en identitet som en del af bydelens samlede ledelse af ”den lokale velfærdsstat” og havde heller ikke megen tillid til, at de fik noget igen, hvis de gennem bedre organisering og udviklingsarbejde kunne udnytte ressourcerne bedre. Denne tillid til at den enkelte institution ikke bliver ”snydt”, men over tid kunne få en gevinst ved at være kreative og mere ressourcebevidste, begyndte dog at blive opbygget. Jørgen Hanghøj mener at det lange seje træk med at få opbygget en grundlæggende tillid mellem bydelsforvaltning og den lokale velfærdsstats frontlinjemedarbejdere var ved at komme i gang, da forsøget skulle lukkes ned:

*”Vi kommer efterhånden frem til, at de selv melder ind og siger ’vi vil gerne spare her og dér og dér, fordi det gør ikke ondt. Hvis vi havde været inde i en budgetperiode igen (..) der kom forældrebestyrelserne til allersidst ind i billedet med forslag til, hvad man kunne gøre for at spare på budgettet”.* (JH).

Den horisontale tillidsopbygning mellem det lokale forvaltningsniveau, institutionsledelserne og brugerne, forsvandt imidlertid som dug for solen, da bydelsforsøget ophørte

*”Med bydelsforsøgets ophør er det flyttet det tilbage til nul - sådan hér [knipser]. Institutionslederne har nu fuldstændigt den samme opfattelse igen”* (JH).

## **Kvarterløftet – et af de positive spor**

I den nationale kvarterløftpolitiske debat vurderes Kgs Enghave som et af de succesfulde projekter – blandt andet fordi kvarterløftaktiviteterne blev koblet direkte til det politiske- og forvaltningsmæssige niveau - og hvor kvarterløftorganiseringen også fik en udstrakt autonomi.

Ideen om en Styregruppe for kvarterløft direkte under bydelsrådet, var en del af konstitueringsaftalen mellem Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti.

Forskellen mellem bydelsråd og kvarterløft er, at sidstnævnte er karakteriseret ved at være det der gjorde den store forskel i forhold til den bredere folkelige mobilisering og løbende inddragelse. Kvarterløftorganiseringen med arbejdsgrupper og weekendseminarer har været en struktureret, men samtidig smidig og uformel ”nærværspolitisk” ramme, hvor projektmagere, borgere og politikere kunne mødes på neutral grund. Kvarterløftprocesser har da heller ikke været præget af partipolitik, men havde flere mulighederne for at rendyrke det som Bang m.fl. kalder *nærvær og projektpolitik*.

(Bang m.fl. 2002). Kvarterløft mobiliserede en heterogen gruppe af sydhavnens befolkning;

*”Det var en blandet gruppe, - aldersmæssigt, partipolitisk og interesse-mæssigt. Det er aldrig folk, uden ressourcer der går ind i det. En stor del af Sydhavnens befolkning var ikke repræsenteret fordi vi har mange ressourcetsvage. Det var ikke folk fra haveforeningen, alle sammen. Jeg synes at det har været en blandet flok som var til møder og seminarer.” (EG).*

De mest ihærdige borgere – typisk den lidt ældre generation – har fået mulighed for en langsigtet kompetence- og tillidsopbygning – og de mere ad.hoc.-interesserede har også kunnet være med. Kvarterløftet har derfor i en vis forstand fungeret som sikkerhedsventil og et frirum når bydelsrådet var svækket af f. eks. budgetstrategiske uenigheder.

*”Det er ikke kun bydelsrådet, der har gjort en forskel, det er ligeså meget kvarterløft. Mere kvarterløftet. Det kan være svært at adskille, hvad der er bydelsrådets skyld hvad de kan tage æren for og hvad der er kvarterløftet. Fordi det bliver blandet lidt sammen” (EG).*

*Kvarterløft har ikke mindst styrket den kvarterpolitiske identitet – det at tænke og handle i kvarterpolitiske baner frem for i ”partikulære” f. eks. haveforenings-, Frederiksholms- eller Baunehøjbaner.*

### ***Sammenfatning af anden fase: fra pionerånd til overlevelseskamp og strategiske dilemmaer.***

Den første pionerånd afløses af en polariserende politisk konflikt mellem de to blokke i bydelsrådet. Blokpolitikken starter til dels med konstitueringen, men fremmes af at underskuddet vokser og bydelsrådspolitikerne er i et markant dilemma mellem at demonstrere budget- og regeringsduelighed *opadtil* og til at indfri forventningerne til det lokale velfærdsserviceniveau *indadtil*. Mange af bydelsforsøgets tilhængere falder fra eller bliver skeptiske p.g.a. udviklingen på ældre- og børn- og unge området. De vertikale samarbejdsflader mellem lokalforvaltningen og Centralforvaltningen karakteriseres som dårlige frem til forsøgets afslutning. Som Jakob Reddersen, bydelschef, formulerer det, var *bydelsforsøget som administrativt forsøg med til at spænde ben for den politiske del af forsøget.*

Bydelsrådspolitikernes relationer til deres politiske partiers bagland i BR for især Socialdemokraterne og de Konservative præget af BR-partiernes manglende støtte til bydelsforsøget. Flertallet i Kgs Enghave føler sig snydt fordi de som lokalpolitikere har været loyale overfor bydelsforsøget og lagt ryg til upopulære nedskæringer uden at få noget goodwill herfor. De *vertikale tillidsrelationer indenfor* partierne mellem BR-niveauet og bydelsniveauet svækkes derfor markant under bydelsforsøget.

De *positive* erfaringer med bydelsforsøgets administrative og forvaltningsmæssige side lå på det horisontale niveau. Dét at få et selvstændigt, udviklingsorienteret administrativt led i spil på bydelsniveauet har gjorde en positiv forskel - f. eks det tætte tværsektorielt samspil mellem den nye forvaltning og kvarterløftssekretariatet. Man kan tale om *horisontal empowerment på det forvaltningsmæssige niveau*. Der blev forsøgt opbygget et tillidsforhold mellem medarbejderne, institutionerne og brugerbestyrelserne og forvaltningsniveauet. Den horisontale tillidsopbygning - eller netværksempowerment - var sårbar p.g.a. besparelseskravene, men kunne over en længere periode have været yderligere udbygget.

## Nederlaget

Den  *tredje*  fase: ”Ungangsfasen” – eller disempowermentfasen (2000-2001) er kendetegnet ved yderligere pres ovenfra og ”intern nedslidning” på det politiske niveau, og slaget om bydelsrådets eksistens som politisk institution er definitivt tabt med afstemningsnederlaget 28.sep. 2000. Dagsordenen bliver nu defensiv: hvad kan der gøres for at ”redde stumperne” – herunder fastholdelse af en vis lokal kontrol over vigtige områder som aktiverings- og beskæftigelsespolitikken, integrationspolitikken og fastholdelse af kvarterløftorganiseringen. Empowermentudfordringen bliver at kunne håndtere helt nye betingelser så nogle af de indvundne bastioner i form af netværksdannelser, projektorganiseringer osv. kan fastholdes.

Tre år inde i forsøgsperioden besluttede BR, at der samme dag som ØMU-afstemningen, den **28. september 2000**, skulle afholdes en vejledende afstemning om bydelsstyre med følgende tema: *Skal der med virkning fra 1. januar 2002 indføres bydelsstyre i alle bydele i Københavns Kommune.* 66,4% stemte nej til 15 nye bydelsråd.

I denne sidste fase var bydelspolitikkerne i Kgs Enghave ”politisk trætte” og splittede i spørgsmålet om fortsættelse af bydelsforsøget. Socialdemokratiet, Enhedslisten og de Konservative anbefalede et ja. Sydhavnslisten anbefalede i princippet hverken et ja eller et nej, men førte i praksis en meget effektivt nej kampagne i slutspurten lige op til afstemningen. Enhedslisten i Kgs. Enghave anbefalede om end tøvende at stemme ja: Principielt er man for lokalt demokrati, men påpeger at det nuværende bydelsstyre ikke har været en fordel for beboerne i Sydhavnen på budgetforringelser på basale velfærdsområder som blandt andet ældreområdet (Sydvest Folkeblad: Oktober 2000)

*”Vi havde været bedre stillet, hvis vi var blevet i Københavns kommune. Jeg skulle overbevise mig selv om, at jeg var nødt til at stemme ”ja” til bydelsrådet. Principperne går jeg ind for, men de konkrete erfaringer herudefra, sagde et stort klart ”Nej”. Erfaringerne med økonomien, og det at vi ikke fik pengene med”. (EG).*

På Rådhuset tog decentraliseringspartiet Venstre - som i 1994 var aktive i at søsætte forsøget - sammen med Dansk Folkeparti teten og udlægger afstemningstemaet som et ja eller nej til 300 ekstra politikere, 15 nye Rådhus og 56 mio. mere til administration.

Argumentet om en ekstra-udgift på 56 millioner kroner kom i et svar til Peter Skaarup fra Dansk Folkeparti i BR fra Økonomiforvaltningen, der forklarede, at der allerede i juni var afsat 56 millioner til de nye servicecentre – uafhængigt af folkeafstemningens udfald.

Afstemningstemaets ordlyd var som ovenfor nævnt: *Skal der med virkning fra 1. januar 2002 indføres bydelsstyre i alle bydele i Københavns Kommune.* Afstemningen var om en udvidelse af bydelsforsøget, ikke om en nedlæggelse af de fire eksisterende



bydelsforsøg. Alligevel besluttede et flertal i BR at forsøget med bydelråd indstilles med udgangen af 2002. Politisk var dette uden store omkostninger, fordi Susan Hedlund og Finn Christensen på forhånd havde meldt ud at de kun ville forsætte, hvis der lokalt var flertal for bydelrådets udbredelse.

## Fortolkning af nej'et

De følgende nedenstående udsagn er interviewudpluk fra ledende politikere og forvaltere (interviewet efteråret 2000, da bydelrådets nedlæggelse ved udgangen af 2001 var en kendsgerning). De giver et stærkt indtryk af interviewpersonernes oplevelse af ”benspænd ovenfra”. De udtrykker en bitterhed over ikke at være blevet anstændigt og fair faciliteret (økonomisk, administrativt og politisk) *ovenfra* - fra Københavns Rådhus.

*”De satte et barn til verden, som de ikke ville have”.*

Tidligere demokratikonsulent i kvarterløftprojektet og næstformand i Kgs Enghave bydelråd, Finn Christensen. (FC)<sup>7</sup>

*”De satte fire skibe i søen, borede huller i bunden på dem, så de var stensikre på, at når de var kommet ud til sejltrenden, så var skibet sunket”.* Remy Kuhre, tidligere konservativt medlem af Kgs Enghave Bydelråd. (RK).

*”Det er tydeligt at de har lurepasset, og ikke ønsket at give os reelle muligheder”.* Jørgen Clausen, Afdelingsleder i Social Sikring og Bistand. (JC).

*”Kramer havde lagt en politisk strategi for at dette stort set ikke skulle lykkes – f. eks ved at man ikke har rettet fejl undervejs”.* Jørgen Hanghøj, tidligere Afdelingsleder for Børn og Unge, Kgs Enghave Bydel. (JH).

*”Det er meget svært at dyrke den demokratiske tradition i bund, før man har fået nogenlunde styr på gelederne i driften”.* Jakob Reddersen, tidligere chef for bydelforvaltningen i Kgs Enghave (JR)

*”Der blev brugt oceaner af tid på møder med økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne(..). Du kan ikke skabe et nyt projekt på en kamp om øre og beløb”.* Lisbeth Kjær Jensen, tidligere embedsmand i Strukturudvalget under Københavns Kommune. (LKJ).

De første fire citater leder tanken hen mod det som man kunne kalde *de beskidte hænder politik*: En måske bevidst strategi fra dele af Borgerrepræsentationens flertal og dele af det ledende embedsmandslag for at bydelrådsforsøget skulle slide sig selv op indefra, komme i miskredit hos vælgerne og derfor være nemt at få fjernet ved en hurtig folkeafstemning.

De sidste to citater tematiserer den tætte sammenhæng mellem de administrative og forvaltningsmæssige rammer (som budget- og økonomistyring) og det lokale demokratis praktiske arbejdsbetingelser: bydelrådet som demokratisk eksperiment og udviklingsarbejde med de lokale velfærdsinstitutioner, blev hårdt presset af

---

<sup>7</sup> Liste over informater i note 2 .

kampen om at få ”styr på driften” ( jfr. Reddersen ovenfor) og ikke mindst de permanente kampe om budgetgrundlaget ( jfr. Kjær Jensen ovenfor).

Bydelsrådsformanden i Kgs. Enghave, Susan Hedlund udtalte da også efter den tabte afstemning , at bydelsforsøget simpelthen var en ”*på forhånd planlagt fiasko*”.(Information 20.10.2000). Hun refererer her især til det, som mange af de interviewede politikere og forvaltere i Kgs Enghave kaldte Rådhusets ”økonomiske strangulering” af forsøget – de permanente konflikter, den såkaldte tilskudsfordelingsmodel.

Utilfredsheden med den snævre økonomiske ramme var ifølge bydelsrådsformand Susan Hedlunds og andre interviewede bydelsrådspolitikeres opfattelse en vigtig årsag til, at næsten 2/3 i efteråret 2000 stemte nej til udvidelse af bydelsforsøget

Sydhavnslisten – den nye græsrodsliste, som med 22% af stemmerne ved valget til bydelsrådet i efteråret 1997 var en stærk magtfaktor i bydelen, fortolkede afstemningsresultatet som en:

*”protest mod den førte politik og ikke som modstand imod et lokalt selvstyre principielt... Vi er bekymrede fordi nej’et også vil blive udlagt som et nej til decentralisering og demokratisering af København.(..). Vi er overbeviste om, at Sydhavnerne ikke har større tillid til, at Københavns Kommunes Borgerrepræsentation (BR) tilgodeser Københavns fattigste bydel”* (Sydhavnslisten i Sydvest Folkeblad,nr 8, 2000).

Sydhavnslisten var den mest aktive kraft i den lokale mobilisering op til afstemningen og anbefalede at stemme nej. Nederlaget i afstemningen om bydelsrådsforsøget satte således et foreløbigt punktum i tovtrækkeriet om politisk og administrativ decentralisering i København. Historien om bydelsforsøget i Kgs. Enghave er led i en større uafsluttet historie om decentralisering og i bredere forstand *håndtering af ulighederne mellem distrikter i det urbane rum*. København har modsat mange andre europæiske storbyer endnu ikke fundet en funktionelt og legitimitetsmæssig bæredygtig model for decentralisering af politisk og administrativ kompetence.

Umiddelbart er historien om bydelsrådsforsøget således en sørgelig historie om nederlag for politisk og administrativ decentralisering og større lokalsamfundskontrol over byrummet, velfærdsservicen og andre vitale livsbetingelser.

## Konklusion

Der er mange fortolkningslag i en opsamling på bydelsrådsforsøgets indvirkning på horisontal og vertikal empowerment. Vi vil opsamle de positive og negative erfaringer uden store teoretiske ambitioner, men prøve at samle op ud fra et mere handlingsrettet - eller med Flyvbjerg: et *pronetisk relevans kriterium*, som er at ”det konkrètes videnskab” skal analysere værdier og interesser som udgangspunkt for praktisk handling.

De *positive* erfaringer som muligvis trækker spor i fremtiden, der kan styrke såvel den horisontale som den vertikale empowerment er:

Bydelsrådsforsøget har styrket en *kvarterpolitisk netværkskultur og offentlighed*. Bydelens politiske og kulturelle liv var tidligere langt mere præget af fjendebilleder og gensidig skepsis (Reddersen, 1993) mellem de forskellige boligkvarterer: Baunehøj, Frederiksholm, Musikbyen og haveforeningerne. På trods af den politiske polarisering i bydelsrådet er der sammenlignet med tidligere sket en styrkelse af den kvarterpolitiske identitet, dvs. at tænke og handle i kvarterpolitiske baner frem for i "partikulære" f. eks. haveforenings- eller Baunehøjbaner. I den politiske kultur kan der spores en tendens til en mere fælles politisk kultur – om end, der ligger et stort arbejde i at modvirke den afmagtsfølelse, som også er blevet styrket med bydelsforsøgets nederlag. Måske har Bydelsforsøgets nederlag på *længere sigt* styrket opfattelsen af at bydelens forskellige aktører har "et skæbnefællesskab", hvis ændring kræver evne og vilje til et kvalificeret lokalpolitisk beredskab.

Det at få et selvstændigt administrativt led på bydelsniveauet har til trods for de vanskelige udgangsbetingelser gjort en positiv forskel, både fordi der kom nye forvaltertyper på banen og fordi det blev nemmere at få udviklet tætte netværk mellem forvaltning, de lokale velfærdsstatsfrontlinjemedarbejdere/de lokale institutioner og borgerne. Den tætte forbindelse mellem den nye forvaltning og kvarterløftsekretariatet gjorde samtidig, at der blev opbygget en relativ tæt integreret forvaltnings- og projektorganisation i bydelen, som gav bydelen langt mere gennemslagskraft og kapacitet i forhold til omverdenen (f. eks. ved at kunne skaffe finansiering til projekter fra statslige puljer og EU).

Sammenlignet med situationen før bydelsrådet er der således både tale om: en klar styrkelse af bydelens synlighed og stemme i forhold til Borgerrepræsentation og ikke mindst de forskellige Rådhus-forvaltninger og en vis styrkelse af kompetencer i forhold til at afprøve nye netværks-, forhandlings- og samarbejdsformer mellem borgere/brugere, de lokale institutioner og forvaltningsniveauet.

På nogle områder vil det måske lykkes at fastholde den lokale kompetenceopbygning, f. eks. på beskæftigelsesområdet og via kvarterløftorganiseringen. Her bliver det afgørende hvilken gennemslagskraft det nye byudviklingsforum (Sydvest Folkeblad 2002:2) kan oparbejde efter år 2003, når kvarterløftet måske udløber.

Den lokale kompetenceopbygning kan også fastholdes og evt. udbygges via de stærke netværk til de tidligere forvaltningsledere og andre ildsjæle, der efter bydelsrådets afvikling har fået jobs i andre forvaltninger og institutioner. Kampen *indenfor* det professionelle lag af forvaltere og planlæggere (firkantet sagt mellem top-down traditionalister og udviklingsorienterede nærdemokrater) forsætter således selvom bydelsforsøget er taget af bordet. Via netværk og nye professionelle identiteter kan det ikke udelukkes at der også indefra i Københavns Kommune – f. eks. via det Københavnske Kvarterløftsekretariat - er sket en styrkelse af de positioner, som vil styrke en nærdemokratisk orientering.

De negative erfaringer:

Vores afsluttende interviewpluk fra ledende forvaltere og politikere viste at mange af kerneaktørerne i bydelsforsøget mener, at man næsten kan tale om en **bevidst** magtteknik ovenfra, der gik ud på at "få hestene til at bides når krybben var tom".

Der blev satset på, at den lokale uenighed kunne svække forsøgets troværdighed, gennemslagskraft og konsolideringsbetingelser så meget, at det kunne bane vejen for en definitiv nedlæggelse af forsøget og dermed få sat stopper for en forsæt politisk og administrativ decentraliseringsproces i København.

Uenigheden om strategien i forhold til de økonomiske ressourcer til bydelen blev så omfattende, at bydelrådets politiske vilje og ressourcer til at udvikle en fælles strategi for et revitaliseret bydelrådsforsøg mere eller mindre ebbede ud. Bydelrådspolitikkerne kom i et stadigt voksende dilemma og *krydspres* mellem at demonstrere budgetansvarlighed opadtil, og indadtil i bydelen at indfri forventningerne til serviceniveauet fra stærke mobiliserede brugergrupper som børneforældre og ældre.

Flertallet prøvede at administrere indenfor budgetrammerne, og satsede på via forhandlinger og politisk pres at forbedre den fremtidige økonomiske ramme. Mindretallet (Enhedslisten og Sydhavnslisten) var stærkt uenige heri og det politiske klima i bydelrådet nåede det absolutte nulpunkt i 1999. Den interne polarisering mellem flertallet og oppositionen var så omfattende, at der op til folkeafstemningen om forsøgets udbredelse til resten af København ikke kunne mobiliseres et ”politisk overskud” til at udvikle en kvalificeret fælles strategi for et revitaliseret bydelrådsforsøg – herunder fælles strategiudvikling med de andre forsøgsbydele. Den nye græsrodsliste Sydhavnslisten endte f.eks. med at føre en aktiv kampagne for et nej til bydelråd.

En vigtig erfaring er også at *legitimitetsmæssig forankring af nye demokratiske institutioner* tager lang tid og kan være en sårbar proces: Den *bredere vælgermæssige og folkelige forankring af bydelrådsforsøget* blev især vanskeliggjort af nedskæringer på vitale felter, som forstyrrede ”det lange træk” med at synliggøre de nærdemokratiske fordele og rodfæste bydelrådets folkelige legitimitet. Derfor er det nærliggende at konkludere at det for at *gennemløbe en lokalpolitisk læringscyklus* både er hensigtsmæssigt og nødvendigt med en *længere tidshorisont* end de 3-4 år, som der var tale om. Som Remy Kuhre siger et sted : Det tager mange år at bygge op, men det tager kun meget kort tid at rive ned. En forsøgsperiode på 2 valgperioder ( 8 år ) ville have givet langt bedre muligheder for at ”høste frugten” af mere langsigtede tillidsopbygnings- og læringsprocesser. Men dette ville også have stillet mere omfattende krav om at de budgetmæssige, administrative og juridiske rammer var robuste.

Hvis der mere generelt skal trækkes en konklusion om politisk empowerment af underprivilegerede lokalsamfund er det på betoningen af *at horisontal og vertikal empowerment over tid gensidigt betinger hinanden og ikke kan adskilles.*

I forhold til sammenhængen mellem politisk medborgerskab og socialt medborgerskab kan vi sige at Kgs. Enghave eksemplet peger på, at grundbetingelserne for *det sociale medborgerskab skal være i orden for at sikre en langsigtet dynamik i det politiske medborgerskab.*

Eller sagt på en anden måde: hvis den basale velfærdsservice ikke er i orden og ikke er inde i en positiv udvikling er det sværere at opbygge nye demokratiske institutioner, skabe tiltro til nødvendigheden af og muligheden for ”det lange seje træk” med mobilisering af det lokale engagement, tillidsopbygning og læringsprocesser på tværs af forskellige aktørgrupperinger, interesser og sektorer

osv. på tværs med henblik på at mobilisere til en kvalificeret indsats til gavn for det "fælles bedste". Eller kort sagt: Det er sværere at udvide og rodfæste nye demokratiske institutioner, hvis der samtidig skæres for meget ned. Denne lære er særlig vigtig i "marginaliserede" lokaliteter, hvor en stor del af befolkningen har tæt kontakt med velfærdsinstitutionerne.

Med inspiration fra Nancy Frasers (1997) skelnen mellem politiske kampe og strategier for henholdsvis *anerkendelse* (recognition) og *omfordeling* af ressourcer (redistribution) kunne forløbet med bydelsrådsforsøget i Kgs. Enghave fortolkes på følgende måde:

I første omgang var udfordringen for det første udpegede bydelsråd "*kampen for anerkendelse*". Bydelen og det udpegede bydelsråd følte sig kollektivt stigmatiseret og kæmpede for samme status og politiske legitimitet, som de andre valgte bydelsråd i København. Bydelen og bydelsrådet *vandt* denne anerkendelseskamp i og med at Borgerrepræsentationens flertal omgør sin egen beslutning og lader bydelens vælge sine politikere selv ved valget i 1997.

I anden omgang var den største udfordring kampen om ressourcerne til den lokale offentlige service og velfærd. Her *tabte* bydelen imidlertid den *fordelingspolitiske kamp*. Budgetrammen satte bydelsrådet i et voldsomt *krjdspress* mellem hensynet til den lokale velfærdsservice - og interessen i at bevare den anerkendelse, der tilsagde at bydelen for at fastholde "anerkendelsen" skulle administrere indenfor budgetrammerne. Som vi har set blev resultatet - firkantet sagt - at bydelen endte med at tabe *både* anerkendelsen som forsøgsbydel med egne valgte politikere og fordelingskampen forstået som rammer og ressourcer til at udvikle den lokale velfærdsstat.

Tiden vil vise om nederlaget sammen med de mange indhøstede erfaringer kan vendes fra "skuffelsens politik" til "stædighedens politik".

## Note 1

Den empiriske analyse er dels baseret på deltagelse- og oplæg på utallige kvarterløftkonferencer og møder i bydelen, avisartikler, evalueringer og afrapporteringer af erfaringer med bydelsforsøget, herunder PLS-Consults midt- (1998) og slutevaluering (1999) af bydelsforsøget. Kapitlet er dels baseret på 18 semi-strukturerede kvalitative interviews om empowermentdynamikkerne og dilemmaerne i de forskellige faser i hele bydelsforsøgets forløb. Faserne er: 1) opbygnings- og konstitueringsfasen 2) konsolideringsfasen og 3) afviklingsfasen.

*Den første klynge af interviewede informanter var bydelsrådspolitikere. Udvalgelseskriteriet var spredning på køn, politisk observans, (A, F, Ø, Å og C) samt position i udvalg og foreninger. Formen har været enkeltinterviews, "parinterviews" med formand og næstformand for Bydelsrådet, samt fokus-gruppeinterview med de kvindelige bydelsrådspolitikere med fokus på køn og politisk deltagelse, køn og netværksdannelse i forbindelse med bydelsrådsperioden.*

Den anden klynge af informanter var *lokale og centrale forvaltere*, - udvalgt ud fra deres ledende administrative positioner og tætte kobling til det politiske niveau. På det lokale forvaltningsniveau var lederne af Social Sikring og beskæftigelse, -Børn og Unge samt -Social Sikring og Omsorg interviewet. Formen her har været enkeltinterviews (3), og et fokusgruppeinterview med ledende lokale og centrale forvaltningsledere med fokus på positive og negative erfaringer med bydelsråd i Kgs Enghave; netværksdannelse, decentralisering- og demokratisering.

Den tredje klynge var *nøglepersoner* i lokalområdet. Informanterne blev udvalgt på baggrund af lokalkendskab og nøgleposition i lokalområdet. Formen har været enkeltinterviews (5) med lederne af Værestedet Amadeus og Sydhavns Compagniet, daværende formand for ældrerådet, redaktøren af Sydvest Folkeblad og den lokale præst ved Frederiksholm Kirke.

Politiker- og forvalter interviewene blev gennemført i december 2000-januar 2001, da bydelsrådets nedlæggelse ved udgangen af 2001 var en kendsgerning.

## Note 2.

Interviewpersoner:

*Hanne Bjerring* (HB), tidligere medlem af Kgs Enghave bydelsråd, Sydhavnslisten.

*Peter Bjørntoft* (PB), tidligere medlem af Kgs Enghave bydelsråd, Enhedslisten

*Finn Christensen* (FC), tidligere næstformand for det valgte bydelsråd, Socialistisk Folkeparti

*Inga Collaitz*, (IC) tidligere socialdemokratisk medlem af Kgs Enghave bydelsråd

*Ea Gomar* (EG), tidligere medlem af Kgs Enghave bydelsråd, Enhedslisten.

*Susan Hedlund* (SH), tidligere formand for det valgte bydelsråd, Socialdemokratiet

*Leif Jensen* (LF), tidligere formand for det udpegede bydelsråd i Kgs Enghave, Socialdemokratiet.

*Remy Kubre* (RK), tidligere konservativt medlem af Kgs Enghave bydelsråd

*Kirsten Lind* (KL), tidligere medlem af bydelsrådet i Kgs Enghave, Enhedslisten

*Arne Åkerlund*, (AÅ), tidligere formand for Ældrerådet i Kgs. Enghave

*Jørgen Clausen* (JC), afdelingsleder i Social Sikring og Bistand, Kgs Enghave lokalforvaltning

*Jørgen Hanghøj* (JH), tidligere afdelingsleder for børn og unge, Kgs Enghave lokalforvaltning

*Lisbeth Kjar Jensen, (LKJ)* tidligere embedsmand i strukturudvalget, Københavns Kommune.

*Jakob Reddersen, (JR)*, tidligere chef for bydelsforvaltningen i Kgs Enghave

*Lykke Leonardsen (LL)* leder af kvarterløftssekretariatet i Kgs Enghave

*Dan Mogensen (DM)* ) leder af kvarterløftssekretariatet i Københavns Kommune.

*Dorte Jensen, (DJ)*, leder af værestedet Amadeus, Kgs Enghave

## Referencer

- Andersen, J. (2003): Gambling politics or successful entrepreneurialism? the Orestad in Copenhagen. In *The Globalized City* : Moulart, F. Swyngedouw, E., and Rodriguez, A., (eds.) . Oxford. Oxford University Press.
- Andersen, J (2002): The politics of gambling and ambivalence in Copenhagen. In *Geografische Zeitschrift*, 89. Jg. 2001. Heft 2+3. Seite 134-143. Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Sitz Stuttgart.
- Andersen, John (2001): Fra social klasse til social eksklusion. I *Marginalisering, integration og velfærd*. Andersen, Jørgen Goul og Jensen, Per H. AUC-Forlaget.
- Andersen, John (2000): Solidaritet, empowerment og bypolitik. *Socialpolitik* nr. 5. oktober.
- Bang, Henrik & Hoff, Jens (2002): Kvarterløft: Udviklingspolitik som kulturstyring og nærdeltagelse. Institut for Statskundskab. Københavns Universitet & Center for Offentlig Organisation og Styring.
- Bang, Henrik m.fl. (1997): Oplæg til pilotprojekt: aktører, processer og relationer i det lokale: *Demokrati fra neden*. Arbejdsrapport. Nr. 2. Københavns Universitet & Roskilde Universitetscenter.
- Bohn, Lars & Andersen, John (2001): Trafik, levevilkår og velfærd i Kgs Enghave – by, beboere og trafik. Research Paper no. 6/01. Roskilde Universitet, Roskilde.
- Bohn, Lars; Andersen, John: Levevilkår og trafik i Kgs. Enghave – resultater af en spørgeskemaundersøgelse. Research Paper no. 4/02, Roskilde University 2002 <http://www.enghavetrafik.dk>
- Bærenholdt, J. O. & Aarsæther, N. (2002): Coping Strategies, Social Capital and Space. *European Urban and Regional Studies* 9(2):151-165. Sage. London.
- Christensen, Ann-Dorte og Siim, Birte. (2001): Køn, demokrati og modernitet. Hans Reitzels Forlag
- Christensen, Bolette M. (2000): Fortællinger fra Indre Nørrebro. Solidaritet og handlekraft i det lokale. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Engberg, Lars A. m.fl. (2000): Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft. By og Byg resultater 002. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Fotel, T. N. 2002: *Rum, magt og mobilitet, Et studie af trafik- og bypolitiske forandringsprocesser i Kgs. Enghave*. Workingpaper no.7/02. Roskilde Universitet, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi.
- Fraser, Nancy (2000): Rethinking recognition. I *New Left review*, no.3.
- Friedman, John (1992): Empowerment. The politics of Alternative Development. Oxford: Blackwell.
- Jørgensen, H. (2002): Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy-Making Process in Denmark. Edward Elgar, Altershot.
- Københavns Kommune (1997): Bydelsforsøg i Københavns Kommune. Beslutninger og proces.
- Københavns Kommune (2000): Borgerrepræsentationen. Indstilling til Borgerrepræsentationen om bydelsstyret d. 14.06.00. BR 302/2000
- Københavns Kommune (2000): Borgerrepræsentationens beslutning om bydelsstyret d. 14.06.00. Nr. 44 BR 302/2000. Principbeslutning om bydelsråd



- Københavns Kommune (2000): Økonomiudvalget. Dagsorden for ekstraordinært møde 24.oktober 2000. Om ophør af bydelsforsøg pr. 31. december 2001. J. nr.ØU283/2000
- PLS Consult (1999): Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune. Slutrapport.
- PLS Consult (1998): Forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune. Midtvejsevaluering.
- Putnam (1993): Social Capital and Space. *European Urban and Regional Studies* 9(2):151-165.
- Reddersen, Jakob (1993): Forvaltning af et bykvarter i forandring. En analyse af Kongens Enghave i Københavns Sydvest-kvarter. Ph.d.-afhandling. SBI-Byplanlægning 67. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Schmidt, H. (1995) Velfærdsstatens solidaritetsformer. Dansk Sociologi nr. 3/6.årg. Sydvest Folkeblad, diverse numre.
- Weber, M. (1947): Class, status and party, i Grusky, D. (1994). *Social Stratification. Class, race and gender in sociological perspective*. Boulder: Westview Press.
- Woolcock, M. (1998): Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*. No.27, 151-208.

**RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science**

**To obtain a copy:**

**The papers can be downloaded free from the following address:**

<http://www.ssc.ruc.dk/>

**Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK**

**Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:**

**Secretary Janni Villadsen**

**Department of Social Sciences**

**Roskilde University**

**P.O box 260**

**4000 Roskilde**

**Phone +45 4674 2597**

**Fax + 45 4674 3080**

**Research Paper no. 1/00**

Birgit Jæger  
SCOT in Action

**Research Paper no. 2/00**

Leopold Galicki  
Det Sociologiske Værksted

**Research Paper no. 3/00**

Anders Mathiesen  
Nyliberalismen – og de 'stærke' ledere

**Research Paper no. 4/00**

Eva Sørensen & Jacob Torfing  
Kompetenceudvikling i Danmark

**Research Paper no. 5/00**

Susana Borrás  
Science, technology and innovation in European Politics

**Research Paper no. 6/00**

Lars A. Engberg  
Social housing in Denmark

**Research Paper no. 7/00**

John Andersen  
Køn, klasse og ligestilling

**Research Paper no. 8/00**

Anne Reff Pedersen, Svend Bayer og Nina Middelboe  
En præsentation af KIT  
- At arbejde med kvalitative interview via lyd

**Research Paper no. 9/00**

Povl A. Hansen och Göran Serin  
Industrins teknologistruktur i  
Öresundsregionen

**Research Paper no 10/00**

Jesper Jespersen  
ØMUéns politiske økonomi

**Research Paper no 11/00**

Jesper Jespersen  
Makroøkonomisk teori og ØMUén

**Research Paper no 12/00**

Lars Fuglsang  
Three perspectives in science,  
technology and society studies (STS)  
in the policy context

**Research Paper no 13/00**

Jacob Torfing  
Velfærdsstatens diskursivitet

**Research Paper no 14/00**

Christel Stormhøj  
Feminist politics after  
poststructuralism

**Research Paper no 15/00**

Anders Chr. Hansen  
Critical Assumptions in Estimation  
of Non-Renewable Resource Capital  
Consumption

**Research Paper no 16/00**

Anders Chr. Hansen  
Environmental Kuznets Curves  
andsome Danish Experiences

**Research Paper no 17/00**

Ada Scupola  
Marketing In the Electronic  
Marketplace: A Complementarity  
Approach

**Research Paper no 18/00**

Povl A. Hansen & Göran Serin  
Lavteknologiske produktioner,  
materialer, innovationer og  
konkurrenceevne.  
- eksempler fra den danske  
metalemballageindustri

**Research Paper no 1/01**

Karina Sehested  
Investigating urban governance -  
from the perspectives of policy  
networks, democracy and planning

**Research Paper no 2/01**

Sven R. Larsson  
Price stickiness and consumption  
hedging

**Research Paper no 3/01**

Helle S. Andersen  
What tole does trust play in networks  
steering?

**Research Paper no 4/01**

John Andersen  
From Urban Movement to  
negotiated  
Entrepreneurialism.

**Research Paper no 5/01**

Hans Aage  
Transition til Demokrati og velstand

**Research Paper no 6/01**

John Andersen & Lars Bohn  
Kgs. Enghave - by, beboere og trafik

**Research Paper no 7/01**

Bent Greve  
Labour Market Issues in the  
European Community

**Research Paper no 8/01**

Anders Chr. Hansen  
Den grønne budgetreform i  
Danmark

**Research Paper no 9/01**

Torben Bech Dyrberg  
Foucault's overarching  
Concept of power as governmentality

**Research Paper no 10/01**

Jesper Jespersen  
John Maynard Keynes (1883-1946)  
Århundredets makroøkonom

**Research Paper no 11/01**

Susana Borrás & Michael Kluth  
Integration in times of instability:  
Exchange rate and monetary co-  
operation in Mercosur and the EU

**Research Paper no 12/01**

Ada Scupola  
The Impact of Electronic Commerce  
on Industry Structure-The Case of  
Scientific, Technical and Medical  
Publishing

**Research Paper no 13/01**

Udgået

**Research Paper no 14/01**

Jacob Alsted  
Models of human motivation in  
sociology

**Research Paper no 15/01**

Lars Bohn  
Magt og demokrati

**Research Paper no 16/01**

Søren H. Jensen & John Andersen  
The Orestadproject – urban  
revitalisation?

**Research Paper no 17/01**

Anders Chr. Hansen  
Den grønne budgetreform i Europa

**Research Paper no 18/01**

Birgit Jæger  
Strengths and Weaknesses of  
Constructivistic Studies of  
Technology

**Research Paper no 19/01**

Torben Bech Dyrberg  
Racist, nationalist and populist trends  
in recent danish politics

**Research Paper no 01/02**

Anders Chr. Hansen  
Overforbrug og bæredygtig udvikling

**Research Paper no 2/02**

Eva Sørensen  
Netværksdemokratiet i byen

### **Research Paper no 3/02**

John Andersen & Trine Nordgaard  
Kampen om rummet  
- om trafikpolitik og kvarterløft i  
Kgs. Enghave

### **Research Paper no 4/02**

Lars Bohn & John Andersen  
Levevilkår og trafik i Kgs. Enghave  
- resultater af en spørgeskema-  
undersøgelse

### **Research Paper no 5/02**

Sven R. Larson  
Consumption Hedging as a  
Means of Uncertainty Management

### **Research Paper no 6/02**

Prof. Bent Greve  
Is a supranational strategy  
for social inclusion possible?

### **Research Paper no 7/02**

Trine Nordgaard  
Rum, magt og mobilitet

### **Research Paper no 8/02**

Anders Mathiesen  
Sociologiske feltanalyser

### **Research Paper no 9/02**

Anders Mathiesen  
Rapport fra Feltanalyse-  
workshop'en på Socialvidenslab

### **Research Paper no 10/02**

Lektor Peter Høilund & Lektor  
Søren Juul  
Udkast til en kritisk normativ teori  
for socialt arbejde

### **Research Paper no 11/02**

Gunnar Gjelstrup  
Beslutningsprocesser og netværk i en  
lille landkommune

### **Research Paper no 12/02**

Bodil Bjerg Nielsen  
Et diskursanalytisk perspektiv på en  
policy proces eksemplificeret med  
sagen om Marstal Nav

### **Research Paper no 13/02**

John Andersen  
Between community empowerment  
and elitist corporatism  
- the struggles about urban policy in  
Copenhagen

### **Research Paper no 14/02**

Gunnar Gjelstrup  
Forandringsprocesser i tre nordiske  
bydele

### **Research Paper no 15/02**

Marianne Antonsen  
Sociologisk ny-institutionalisme,  
konflikt og forandring: Domstols-  
styrelsen som illustration

### **Research Paper no 1/03**

Lars Bohn & John Andersen  
Det er de andre, der kører.  
Beboernes holdninger til trafik og  
levevilkår i Kgs. Enghave

### **Research Paper no 2/03**

Jesper Jespersen  
Ny-keynesiansk og post-keynesiansk  
teori – hvorfor to adskilte verdener?