

Undersøgelse af borgerinddragelsesinitiativer i
Københavns Kommune med fokus på udvalgte
områdebaserede indsatser



Indholdsfortegnelse

Forord	2
Indledning	3
Kort om områdefornyelsernes ramme og kontekst	6
Kort introduktion til borgerinddragelsesbegrebet	8
Hovedkonklusioner	10
Kapitel 1 - Københavns Kommunes erfaringer med inddragelse af etniske minoriteter i områdebaserede indsatser	13
Kapitel 2 - Udfordringer og problemstillinger i samarbejdet mellem kommunens forvaltninger i relation til inddragelsen af borgere med anden etnisk baggrund	19
Kapitel 3 - Potentielle samarbejdsplatforme for borgerinddragelse på tværs af forvaltningerne	24
Kapitel 4 - Områder hvor kommunen med fordel kunne have særligt fokus på inddragelsen af etniske minoriteter	27
Kapitel 5 - Faktorer af betydning for vellykket borgerinddragelse med særligt henblik på etniske minoriteter	29
Litteratur	32
Bilag 1 - Oversigt over informantgrupper.....	33

Forord

Als Research retter en tak til de informanter, der har medvirket i denne undersøgelse, herunder medarbejdere i Københavns Kommunes forvaltninger samt medarbejdere og styregruppemedlemmer i de to områdefornyelser, der indgår i undersøgelsen. Kendetegnende for alle informanter har været deres store åbenhed og vilje til at pege på de problemstillinger, udfordringer og erfaringer, der er gjort omkring borgerinddragelse i områdefornyelser. Mange tak for et godt samarbejde.

Indledning

Undersøgelsens baggrund og formål

Undersøgelsen af borgerinddragelsesinitiativer i Københavns Kommune er gennemført af Als Research på opdrag fra sekretariatet for Københavns Kommunes Eksperttænk tank for Integration (ETI). Rapportens baggrund har været ETI's ønske om at forbedre sit vidensgrundlag vedrørende erfaringer med borgerinddragelse i Københavns Kommune.

Undersøgelsen har særligt fokus på erfaringerne med inddragelse af borgere med anden etnisk baggrund end dansk og tager udgangspunkt i borgerinddragelsesinitiativer i Haraldsgadekvarterets Områdeløft og Husum Områdefornyelse.¹

Der er tre hovedårsager til, at netop områdefornyelserne er i fokus for undersøgelsen. *For det første* indgår borgerinddragelse og aktiv borgerdeltagelse som en hjørnesten i det kommunale udviklingsarbejde af de udsatte boligområder, og der er i områdefornyelserne foretaget en række forsøg og tiltag i relation til borgerinddragelsesprocesser. *For det andet* er der i de udvalgte områder en høj koncentration af minoritetsetniske borgere og ressourcetsvage borgere, og *for det tredje* er alle forvaltninger repræsenteret i områdefornyelsernes styregrupper, hvorved der i områdefornyelserne er mulighed for at undersøge det tværforvaltningsmæssige samarbejde om borgerinddragelse. Således er områdefornyelserne en relevant case i forhold til at undersøge borgerinddragelse af etniske minoriteter.

Det overordnede formål for undersøgelsen har været at se på, om der er erfaring med og perspektiver for borgerinddragelse i de områdebaserede indsatser, der kan være relevante for det generelle arbejde med inddragelse af etniske minoritetsborgere i de politiske beslutningsprocesser i Københavns Kommune. I den forbindelse har undersøgelsen haft til formål at kaste lys over:

- Kommunens erfaringer med inddragelse af etniske minoriteter i områdebaserede indsatser
- Udfordringer og problemstillinger i samarbejdet mellem forvaltningerne i relation til borgerinddragelse af etniske minoritetsborgere
- Potentielle samarbejdsplatforme for borgerinddragelse, der kan identificeres på tværs af forvaltningerne
- Områder hvor kommunen med fordel kunne have særligt fokus på inddragelse af etniske minoriteter
- Faktorer af betydning for vellykket borgerinddragelse med særligt henblik på etniske minoritetsborgere

¹ I rapporten anvendes nogle steder blot betegnelserne *Haraldsgade* (om Haraldsgadekvarterets Områdeløft) og *Husum* (om Områdefornyelse Husum).

Kort om undersøgelsens fokus

Udgangspunktet for undersøgelsen har været en snæver definition, der afgrænser borgerinddragelse til aktiviteter og initiativer, der iværksættes med det direkte formål at inddrage borgerne i politiske beslutningsprocesser og det kommunale udviklingsarbejde i Københavns Kommune. Som undersøgelsen skred frem, har det dog vist sig hensigtsmæssigt også at have fokus på informanternes syn på hvad der konstituerer borgerinddragelse, fordi dette har afgørende betydning for, hvilke konkrete aktiviteter, der gennemføres.

Undersøgelsen er ikke fyldestgørende i den forstand, at den ikke er baseret på en komplet opgørelse og kategorisering af alle borgerinddragesaktiviteter i de to områdefornyelser. Undersøgelsen tegner derimod et billede af, hvordan de interviewede embedsmænd, styregruppemedlemmer m.fl. forstår borgerinddragelse, hvilke aktiviteter de betegner som borgerinddragelse, deres kendskab til hvordan man i områdefornyelserne konkret har beskæftiget sig med borgerinddragelse af borgere med etnisk minoritetsbaggrund, hvad der har virket, og hvilke udfordringer og barrierer man er stødt på. Det er således de relevante aktørers oplevelser af problemstillingen, som er i fokus for undersøgelsen og rapporten.

Det skal understreges, at undersøgelsen omhandler to udvalgte områdefornyelser, og derfor ikke nødvendigvis siger noget om områdefornyelsernes borgerinddragesaktiviteter generelt.

Datagrundlag og metode

Undersøgelsen er blevet gennemført som et kortvarigt kompakt forløb over 2 måneder, og der er tale om en undersøgelse baseret primært på interview med relevante aktører i områdefornyelsernes sekretariater og styregrupper, samt med forvaltningsrepræsentanter i styregrupperne og centralt placerede embedsmænd i forvaltningerne.

Som supplement til interviewundersøgelsen er inddraget relevante skriftlige materialer i relation til arbejdet med borgerinddragelse i de områdebaserede indsatser, herunder i forbindelse med helhedsplaner, udviklingsplaner og samarbejde med den almene boligsektor. Herudover er i mindre grad inddraget eksisterende data på området i form af evalueringsrapporter og eksisterende undersøgelser.

Der er foretaget i alt 36 interview. Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) har bistået med udpegning af centrale aktører og forvaltningsrepræsentanter, lige så vel som styregruppemedlemmer og sekretariatsmedarbejdere er kommet med input og ideer til relevante kontakter (Oversigt over informantgrupper forefindes som bilag 1).

Rapportens struktur

Rapporten indledes med en kort introduktion til områdefornyelsernes ramme og kontekst, samt en kort introduktion til borgerinddragelsesbegrebet. Herefter følger undersøgelsens hovedkonklusioner.

Rapporten er dernæst inddelt i 5 kapitler, der følger undersøgelsens fokuspunkter.

- **Kapitel 1** omhandler Københavns Kommunes erfaringer med inddragelse af etniske minoriteter i områdebaserede indsatser, herunder de etniske minoriteters repræsentation i områdefornyelserne, udfordringer og barrierer i forbindelse med borgerinddragelse af etniske minoriteter, borgerinddragelsens karakter og udformning samt områdefornyelsernes målsætninger og strategier for borgerinddragelse.
- **Kapitel 2** behandler udfordringer og problemstillinger i samarbejdet mellem forvaltningerne i relation til borgerinddragelse af etniske minoritetsborgere. Kapitlet har fokus på forskellige forvaltningsmæssige tilgange til borgerinddragelse samt forventninger til det tværforvaltningsmæssige samarbejde i områdefornyelserne.
- **Kapitel 3** behandler områdefornyelsernes potentiale som samarbejdsplatform for forvaltningernes samarbejde om borgerinddragelse i relation til andre potentielle samarbejdsplatforme for borgerinddragelse
- **Kapitel 4** diskuterer områder, hvor kommunen med fordel kunne have særligt fokus på inddragelse af etniske minoriteter
- I **kapitel 5** peges på faktorer af betydning for vellykket borgerinddragelse med særligt henblik på etniske minoritetsborgere

Kort om områdefornyelsernes ramme og kontekst

I Københavns Kommune iværksattes de første områdefornyelser i 2004, og i alt er iværksat 8 områdefornyelser siden da, så der nu er to afsluttede og seks aktive områdefornyelser i København, hvoraf to går under betegnelsen "Områdeløft".

De kvarterer, der skal undergå en områdefornyelse, udvælges af Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) på baggrund af en analyse og drøftelse mellem alle syv forvaltninger i et tværkommunalt forum. Udvælgelsen sker på baggrund af en række objektive kriterier. Disse kriterier har ændret sig over tid, men i dag kigges på 1) andelen af boliger under 60m², 2) andelen af boliger med installationsmangler, 3) andelen af beboere uden for arbejdsstyrken, 4) andelen af beboere med lav indkomst, 5) andel af beboere med lav eller inden uddannelse og 6) andel af private udlejningsboliger og andelsboliger.

Indtil opstarten af det sidste områdeløft på det centrale Vesterbro, udgjorde andelen af beboere med anden etnisk baggrund end dansk også et udvalgs-kriterium. Ud fra en betragtning om, at dette ikke i sig selv udgør et problem, har Københavns Kommune sammen med Social- og Integrationsministeriet valgt fremover at udelade dette i udvælgelses-kriterierne.

Organisation og borgerinddragelse i områdefornyelserne

Ifølge "Lov om byfornyelse og byudvikling" er det en forudsætning for statslig støtte af områdefornyelserne, at interessenterne i boligområdet inddrages i planlægning og gennemførelse af indsatsen.

For at imødegå kravet om inddragelse af interessenter i Lov om byfornyelse og byudvikling, og for at sikre en bredere forankring af indsatsen, har Københavns Kommune struktureret indsatsen omkring en styregruppe, der sammensættes af en række interessenter. Udover repræsentanter for kommunens syv forvaltninger, sidder der repræsentanter for:

- beboere fra de almene lejeboliger, private lejeboliger, andels og ejerboliger
- kultur og idrætslivet
- frivilligforeninger
- erhvervslivet
- lokaludvalget
- helhedsplaner i området
- andre interessenter

Styregruppen har til opgave at sikre, at områdefornyelsens aktiviteter og projekter afspejler områdets ønsker og behov bedst muligt. Styregruppen skal desuden fungere som ambassadør for områdefornyelsen og sikre det lokale kendskab til

projektet. Styregruppen er ligeledes ansvarlig for udarbejdelsen af en Kvarterplan, og den borgerinddragelsesproces der ligger op til udfærdigelsen af denne.² Styregruppen træffer de overordnede beslutninger, men selve projektudviklingen og borgerinddragelsen foregår i åbne arbejdsgrupper samt ved hjælp af forskellige former for inddragelse af de lokale beboere, således at alle beboergrupper har mulighed for at deltage.

I styregruppen er der således reserveret en plads til repræsentanter for alle syv forvaltninger. Det tværfaglige og tværforvaltningsmæssige samarbejde i forbindelse med områdefornyelserne er desuden forankret centralt i en tværkommunal styregruppe, hvor alle forvaltninger er repræsenteret på ledelsesniveau, samt i en arbejdsgruppe, hvor alle forvaltninger er repræsenteret på medarbejderniveau. Det tværforvaltningsmæssige samarbejde indgår altså som en hjørnesten i det kommunale udviklingsarbejde af de udsatte boligområder.

Haraldsgadekvarterets områdeløft blev igangsat i 2007, og afsluttes med udgangen af 2012. I Haraldsgadekvarteret bor der ca. 9.300 indbyggere, heraf ca. 2000 børn og unge. Områdets borgere repræsenterer mere end 30 forskellige nationaliteter, og ca. 33 pct. har en anden baggrund end dansk.³

Områdefornyelse Husum startede i 2009, og er ved undersøgelsens udarbejdelse ca. halvvejs i projektet. Områdefornyelse Husum dækker et område med ca. 9000 beboere, hvoraf 21 pct. har anden etnisk baggrund end dansk⁴. Til sammen giver de to områdefornyelser et indblik i udviklingen i designet af områdefornyelser over tid, og samtidig kan de ses som eksempler på, hvordan områdefornyelsernes tilgang til og erfaringer med borgerinddragelse ser ud på forskellige tidspunkter i processen. Det ligger i undersøgelsens opdrag, at netop disse to områdefornyelser er i fokus.

² Center for Bydesign 2009

³ Haraldsgadekvarterets Områdeløft 2007

⁴ Områdefornyelse Husum 2010

Kort introduktion til borgerinddragelsesbegrebet

Borgerinddragelse, borgerdeltagelse, borgerdialog. Der findes mange begreber for borgernes deltagelse i offentlige beslutningsprocesser, og samtidig kan denne inddragelse eller deltagelse tage mange forskellige former, ligesom der kan være tale om forskellige inddragelsesniveauer. Forskellige tilgange til borgerinddragelse afspejler forskellige demokratiforståelser, ambitioner og målsætninger.

I de seneste ti år har der været et øget fokus på borgerinddragelse i offentlige beslutningsprocesser. Denne udvikling repræsenterer en øget grad af netværksstyring, det vil sige at offentlig styring i stigende grad foregår i netværk på tværs af det offentlige og private og udenfor traditionelle styringsfora som f.eks. staten.⁵ Dermed opstår en række nye fora, hvor borgerne kan deltage, herunder i forbindelse med de områdebaserede indsatser.

Borgerinddragelse i områdefornyelserne

Det er en forudsætning for at opnå statslig støtte til områdefornyelser, at områdets interessenter inddrages i planlægning og gennemførelse af indsatsen. Borgerinddragelsens form er dog ikke fastlagt på forhånd:

"Indenrigs- og Socialministeriet har ikke et krav om, hvordan samarbejdet med borgerne skal forløbe, men det er et krav at samarbejdet er forpligtende".⁶

Mens der ikke stilles særlige krav til borgerinddragelsens form, lægges der til gengæld op til et relativt højt inddragelsesniveau, således at: *"...borgerne, sammen med forvaltninger og politikere, medvirker til at planlægge og beslutte, hvilke projekter der skal prioriteres".⁷*

Borgerinddragelsen i områdefornyelserne betegnes ofte som en *empowerment* model.⁸ Empowerment i denne sammenhæng betragtes ofte ud fra både en mægtiggørelses- og en myndiggørelsesdimension. *Mægtiggørelse* henviser her til borgernes mulighed for at få indflydelse, det vil sige i form af indflydelseskanaler og rettigheder (f.eks. stemmeret), mens *myndiggørelse* henviser til borgerens evne og vilje til at omsætte ressourcer og muligheder til handling og dermed udnytte de givne rammer. Dette indebærer f.eks. at den enkelte besidder relevant viden og kundskaber samt tiltro til, at det er vigtigt at bidrage i beslutningsprocessen.⁹ Som andre undersøgelser har vist, er det imidlertid afgørende, hvordan de to dimensioner af empowerment vægtes i forhold til hinanden. De ambitioner og konkrete målsætninger, der sættes for borgerinddragelsen, bliver således afgørende for hvilken type og grad af indflydelse der opnås af borgerne.

⁵ Agger 2005

⁶ <http://www.sm.dk/Temaer/By-bolig/Byfornyelse/omraadefornyelse/borgerinddragelse/Sider/Start.aspx>

⁷ <http://www.sm.dk/Temaer/By-bolig/Byfornyelse/omraadefornyelse/borgerinddragelse/Sider/Start.aspx>

⁸ Bl.a. Engberg 2008

⁹ Agger 2005

I diskussionen af borgerinddragelse anvendes ligeledes ofte begrebet om *Inddragelsesstigen*, som illustrerer forskellige inddragelsesniveauer: Fra ingen inddragelse, over information, dialog, medbestemmelse og til selvbestemmelse.¹⁰ Rambøll gennemførte i efteråret 2011 et litteraturstudie med fokus på borgerinddragelse i områdefornyelserne i København. Her blev konklusionen, at der i områdefornyelserne kan findes eksempler på alle fem inddragelsesniveauer.¹¹ Herværende undersøgelse ser nærmere på, hvilke erfaringer der er gjort, hvilke metoder der er i fokus, hvordan man overhovedet begrundet relevansen af borgerinddragelse, og ser på hvilke målsætninger og udfordringer, der har været.

Helt konkret har Kvarterplanen for Haraldsgadekvarterets områdeløft oplyst tre konkrete mål for deltagelse og kendskab, der skal opfyldes i løbet af områdeløftets periode. Den første omhandler andelen af borgere, der skulle deltage aktivt i udarbejdelsen af kvarterplanen, den anden andelen af borgere, der skulle deltage i og bidrage til de tilbud, som områdeløftet er med til at skabe og den tredje andelen af borgere med kendskab til områdefornyelsen og de muligheder, der knytter sig hertil.¹² I kvarterplanen for Områdefornyelse Husum er der ikke på samme måde opstillet konkrete målsætninger for borgerinddragelsen, og i ingen af de to kvarterplaner er der eksplicit fokus på etniske minoriteters deltagelse i denne forbindelse.

¹⁰ Agger & Hoffmann 2008

¹¹ Rambøll 2012

¹² Haraldsgadekvarterets Områdeløft 2007

Hovedkonklusioner

Repræsentation af etniske minoriteter

Undersøgelsen viser, at borgerinddragelsen i områdefornyelserne har været gennemført ud fra en generel betragtning om, at alle borgere skal mødes på lige vilkår, hvorfor borgerinddragelsesindsatsen generelt har haft et bredt sigte med fokus på områdets borgere i almindelighed, frem for et fokus på specifikke, afgrænsede målgrupper, herunder etniske minoriteter.

Undersøgelsen viser således, at der kun i begrænset omfang er gennemført særlige tiltag for at inkludere målgruppen i klassiske borgerinddragelsesaktiviteter som borgermøder (f.eks. i form af oversættelser af invitationsmaterialer, tolke ved borgermøder etc.). I det omfang borgere med anden etnisk baggrund har været i fokus, har det i højere grad været i forbindelse med aktiviteter, der kan beskrives som kompetenceopbyggende ud fra et empowerment perspektiv.

Hvorvidt den anvendte strategi har resulteret i en repræsentativ grad af deltagelse fra minoritetsetniske borgere er vanskeligt at afgøre, fordi det ikke har været praksis at foretage systematisk registrering af deltagere i forbindelse med borgerinddragelsesaktiviteterne. Hovedparten af informanter vurderer imidlertid, at borgere med etnisk minoritetsbaggrund har været underrepræsenteret ved borgermøder og i styregrupper og tilknyttede arbejdsgrupper. Deltagerne i de formelle fora udgøres endvidere primært af ressourcestærke borgere, der ikke kan betragtes som repræsentative for områdets beboere generelt.

Borgerinddragelsens karakter og udformning

Undersøgelsen har vist, at borgerinddragelsen i områdefornyelserne har karakter af en kombination af klassiske borgerinddragelsesmetoder og opsøgende indsatser, hvor borgerne kontaktes i byrummet. Tilgangen til borgerinddragelse af etniske minoritetsborgere i områdefornyelserne er generelt præget af en empowerment tilgang med fokus på at øge borgernes demokratiske forståelse.

Hovedparten af den borgerinddragelse, der har opnået deltagelse fra etniske minoriteter, har karakter af borgerinddragende aktiviteter, fokuseret på socialt samvær og fællesskabsskabende aktiviteter. Undersøgelsen tyder på, at opsøgende borgerinddragelse og arrangementer af mere social karakter har været en succesfuld strategi til at nå minoritetsetniske borgere. Undersøgelsen viser imidlertid også, at aktiviteterne ikke har været tænkt ind i en større strategi, og at resultaterne fra disse aktiviteter kun i ringe grad er blevet forankret som ny viden i forvaltningerne eller i områdefornyelserne, ligesom de kun i mindre grad har ført til et egentligt engagement i det kommunale udviklingsarbejde.

To forhold synes at være af afgørende betydning for tilgangen til borgerinddragelse af etniske minoriteter i områdefornyelserne:

For det første, at der i de formelle rammer for områdefornyelserne opereres med en uklar beskrivelse af kravene til borgerinddragelse. Hertil kommer, at der i sekretariaterne (og i forvaltningerne) er en manglende diskussion af, hvordan forskellige typer af borgerinddragelse afspejler forskellige tilgange til demokratisk medbestemmelse.

For det andet, at der mangler en grundlæggende diskussion i forvaltningerne af, hvad man ønsker med borgerinddragelse generelt og specifikt i forbindelse med områdefornyelserne, herunder en diskussion af relevanskriterier for borgerinddragelse, og en afklaring af, i hvilke sammenhænge, af hvilke grunde og til hvilket formål der ønskes borgerinddragelse. De enkelte forvaltninger bør således gøre sig klart, hvordan borgerinddragelse passer ind i deres opgaveportefølje.

Denne situation har ført til, at det i høj grad har været sekretariaternes egne visioner og sekretariatslederens eget engagement i og strategi for borgerinddragelse, der har været styrende. Borgerinddragelsen har således været styret af en ad hoc tilgang.

Forvaltningernes samarbejde i områdefornyelsen

Borgerinddragelse vægtes og defineres meget forskelligt i de respektive forvaltninger, afhængigt af den type af ydelser og borgerbetjening, der definerer forvaltningens arbejde. Disse forskelle har udgjort en udfordring for det forvaltningsmæssige samarbejde. På trods af, at der finder en dialog sted mellem forvaltningerne i forbindelse med udarbejdelse af ansøgning til Social- og Integrationsministeriet, udarbejdelse af kvarterplan, etablering af styregruppen samt i styregrupper og arbejdsgrupper, viser undersøgelsen, at der stadig mangler en forventningsafstemning mellem forvaltningerne om samarbejdets karakter, herunder særligt en afklaring af, hvorvidt TMF skal være initiativtagende i relation til de øvrige forvaltninger.

Den manglende forventningsafstemning og de uklare målsætninger for borgerinddragelsen har været afgørende for, at områdefornyelserne kun i mindre grad har fungeret som samarbejdsplatform mellem kommunens forvaltninger omkring borgerinddragelse. Det er dog stadig vurderingen, at områdefornyelserne rummer et potentiale som platform for tværforvaltningsmæssigt samarbejde i forhold til borgerinddragelse, både generelt og i forhold til etniske minoriteter.

Ønskes en højere grad af deltagelse fra etniske minoriteter, forudsætter det imidlertid, at det opstilles som formel og forpligtende målsætning, at etniske minoritetsborgere skal tildeles særlig opmærksomhed som målgruppe. Desuden er der brug for en strategi for, hvordan disse aktiviteter sikrer ikke blot borgernes fremmøde, men også deres konkrete medbestemmelse på sigt.

Faktorer af betydning for vellykket borgerinddragelse med særligt henblik på etniske minoriteter

Der findes i områdefornyelserne en række gode eksempler og positive erfaringer med tiltag, som øger etniske minoriteters deltagelse i borgerinddragelsesaktiviteter. For at sikre deltagelse fra etniske minoriteter i borgerinddragelsesaktiviteter er

erfaringen fra områdefornyelserne: a) at det kræver en høj grad af synlighed af aktiviteterne, b) at der gennemføres en opsøgende indsats der ”møder dem hvor de er”, c) at der anvendes en gatekeeperstrategi, der satser på at inddrage lokale ressourcepersoner og ildsjæle, d) at borgerne gives ejerskab og inddrages i planlægningen og udførelsen af borgerinddragelsesaktiviteter, e) at der udarbejdes en strategi for at tackle sproglige udfordringer og f) at der tages højde for de organisatoriske forhold, herunder tidspunktet for mødeafholdelsen, børnepasning, bespisning, ect.

Kapitel 1 - Københavns Kommunes erfaringer med inddragelse af etniske minoriteter i områdebaserede indsatser

1.1 De etniske minoriteters repræsentation

Undersøgelsen viser, at borgerinddragelsen i områdefornyelserne har været gennemført ud fra en generel betragtning om, at alle borgere skal mødes på lige vilkår, hvorfor borgerinddragelsesindsatsen generelt har haft et bredt sigte med fokus på områdets borgere i almindelighed, frem for et fokus på specifikke, afgrænsede målgrupper, herunder etniske minoriteter. Selvom der har været et ønske om at inddrage etniske minoriteter i borgerinddragelsesaktiviteter, er det generelle billede, at der således kun i begrænset omfang er gennemført særlige tiltag for at inkludere denne målgruppe i klassiske borgerinddragelsesaktiviteter såsom borgermøder, det være sig i form af oversættelser af invitationsmaterialer, tolke ved borgermøder etc. Denne strategi synes at være blevet besluttet ud fra en betragtning om at en særlig målrettet indsats henvendt til udvalgte gruppe kunne opfattes som stigmatiserende.

Som en afvigelse fra denne hovedregel kan peges på, at der i forbindelse med oprettelsen af styregruppen har været en målsætning om at rekruttere borgere med etnisk minoritetsbaggrund i områdefornyelsen i Haraldsgade. Ligeledes bør det nævnes, at der også i Haraldsgade har været forsøg på at imødekomme sproglige barrierer gennem afholdelsen af formøder med introduktion til dagsorden og diskussioner for minoritetsetniske repræsentanter i styregruppen.

Der er ikke enighed blandt informanterne om hvad fravalget af tolkning og oversættelse har betydet. Således påpeger flere, at etniske minoriteters muligheder for at deltage i områdefornyelsen bliver styrket, hvis man eksempelvis i en indledende fase afholder informationsmøder på områdets største minoritetssprog, og dermed giver borgere med svage danskundskaber indsigt i områdefornyelsen og de muligheder, der knytter sig hertil.

Hvorvidt den anvendte strategi har resulteret i en repræsentativ grad af deltagelse fra minoritetsetniske borgere er vanskeligt at afgøre, fordi det ikke har været praksis at foretage systematisk registrering af deltagere i forbindelse med borgerinddragelsesaktiviteterne. En registrering på baggrund af etnicitet havde i den forbindelse også været vanskelig, idet det som udgangspunkt ikke er tilladt at registrere deltageres etniske baggrund uden deres samtykke.

Hovedparten af informanter i undersøgelsen vurderer imidlertid, at de minoritetsetniske grupper har været underrepræsenteret, særligt i de mere klassiske borgerinddragelsesaktiviteter så som borgermøder og mere formelle fora som styregrupper og tilknyttede arbejdsgrupper. Når de har indgået i disse sammenhænge er det vurderingen, at deltagerne i de formelle fora (ligesom det er tilfældet med etnisk danske deltagere) typisk udgøres af ressourcestærke borgere, der ikke kan betragtes som repræsentative for områdets beboere generelt. Denne situation er ikke specifik for områdefornyelserne men genfindes i andre sammenhænge.

Efterhånden som flere områdefornyelser er blevet iværksat, er vægtningen mellem styregrupper og arbejdsgrupper blevet forskudt, sådan at arbejdsgrupperne er kommet til at fylde stadig mere, mens der eksempelvis er skruet ned for frekvensen af styregruppemøder. I forhold til styregrupperne er arbejdsgrupperne præget af en løsere struktur, hvor alle borgere til enhver tid kan møde op, og alle deltager på lige fod i beslutningerne. En del af informanterne vurderer, at borgere med etnisk minoritetsbaggrund generelt har været mere velrepræsenterede i arbejdsgrupper end i styregrupper, og at der ved at give arbejdsgrupperne mere vægt, er skabt en øget sandsynlighed for, at etniske minoriteters underrepræsentation mindskes.

1.2 Udfordringer og barrierer i forhold til borgerinddragelse af etniske minoriteter

Informanterne i undersøgelsen peger på en række forhold, der opfattes som barrierer for deltagelse i borgerinddragende aktiviteter, hvoraf nogle er specifikke for etniske minoritetsgrupper, mens andre genfindes i gruppen af etnisk danske borgere:

Manglende kendskab til indflydelsesmuligheder og –processer der er styrende i borgerinddragelsesprocesser: Blandt informanterne er der bred enighed om, at en væsentlig barriere for etniske minoriteters deltagelse udgøres af et manglende kendskab til de indflydelsesmuligheder og processer, der er styrende i borgerinddragelsesprocesser. Dette dækker både over en manglende viden om demokratiske processer i Danmark, og manglende kendskab til *Foreningsdanmark*, det vil sige manglende erfaring med foreningsdeltagelse. Som eksempel nævnes styregruppemøder samt de borgermøder, der afholdes i regi af områdefornyelserne. Disse er præget af en traditionel mødekultur med dagsordener, mødeledelse og referater. Borgere, som ikke er vokset op i Danmark, har ofte ikke samme grad af kendskab til formålet og det praktiske opsæt i sådanne sammenhænge, og dette kan udgøre en barriere for deltagelse, hvis ikke dette manglende kendskab erkendes og søges imødegået af områdefornyelserne.

Mistillid til offentlige myndigheder: En anden barriere for borgerinddragelse i forbindelse med områdefornyelserne består i, at nogle borgere grundlæggende har et syn på kommunen, der er præget af mistillid og skepsis. Denne mistillid forklares bl.a. med kommunens myndighedsrolle, som indebærer, at det er kommunen, der vurderer den enkeltes ret til offentlige ydelser. Flere informanter illustrerer problemstillingen med følgende eksempel: Hvis en borger har oplevet, at kommunen har inddraget kontanthjælpen, kan det være svært at forholde sig til, når områdefornyelsen henvender sig som en kommunal repræsentant, der gerne vil lytte og høre borgerens holdning om f.eks. anlæggelsen af en lokal legeplads eller lommepark.

Det manglende kendskab til indflydelseskanaler og processer kan også knytte an til en generel usikkerhed, hvor nogle borgere med etnisk minoritetsbaggrund enten ikke føler sig ønsket i disse sammenhænge, eller er usikre på, hvad de ville kunne bidrage med.

Professionelle aktivister – Tordenskjolds soldater: Områdefornyelserne er præget af, at såkaldt professionelle aktivister, med kendskab til de kommunale indflydelseskanaler er dominerende i arbejds- og styregrupper, og heraf har kun få minoritetsetnisk baggrund. Ligesom de øvrige styregruppemedlemmer betegnes styregruppemedlemmer med etnisk minoritetsbaggrund som ressourcestærke.

Sproglige og kommunikationsmæssige udfordringer: Også i områdefornyelserne anses sproglige udfordringer for at være en vigtig barriere, som ikke kun angår forståelsen af hvad der skrives og siges, men også handler om implicite betydninger og kulturelle koder i sproget. På trods af, at der i områdefornyelserne eksisterer en bevidsthed om, at traditionelle kommunikationsformer som annoncering i lokalavisen kun når et meget begrænset antal borgere, ligger der også barriere i alternative kommunikationsformer, f.eks. e-mails og informationsstandere. Den indledende interviewundersøgelse i Haraldsgade, *Kickstarter*, viste endnu en barriere. Her forsøgte man telefonisk at kontakte et repræsentativt udsnit af områdets beboere, men kontakten til de etniske minoritetsborgere blev besværliggjort af, at en del af disse borgere bruger taletidskort, og dermed ikke fremgår af telefonbøger.

For at sikre deltagelse fra etniske minoriteter i borgerinddragelsesaktiviteter er erfaringen fra områdefornyelserne, at det kræver: a) en større grad af synlighed af aktiviteterne, b) en opsøgende indsats der "møder dem hvor de er" og c) en gatekeeperstrategi, der satser på at inddrage lokale ressourcepersoner og ildsjæle

1.3 Borgerinddragelsens karakter og udformning

Borgerinddragelse har været et krav i områdefornyelsen og har været gennemført som en kombination af klassiske borgerinddragelsesmetoder primært i form af borgermøder og styregrupper på den ene side, og opsøgende indsatser hvor borgerne kontaktes i byrummet på den anden. Den sidstnævnte form for aktiviteter har været gennemført som et bevidst forsøg på at nå andre typer af borgere, herunder særligt unge og minoritetsetniske borgere der traditionelt er underrepræsenterede ved borgermøder og i styregruppesammenhænge. Hertil kommer en lang række af borgerinddragende aktiviteter såsom forældrenetværk, eid-fester, frivilligcafeer, sociale arrangementer, happenings og sociale netværksgrupper. Denne sidste type af aktiviteter har udgjort hovedparten af borgerinddragelsen.

Som et eksempel på en vellykket borgerinddragelsesaktivitet, fremhæves af mange informanter det forældrenetværk, der findes i Husum. Forældrenetværket blev startet på initiativ fra en lokal borger på baggrund af drabet på en 19-årig mand i marts 2011.¹³ Netværket bliver fremhævet som et godt eksempel på borgerinddragelse, dels fordi det nyder stor opbakning (medlemmerne tæller både forældre til nogle af områdets kriminalitetstruede unge, og forældre til yngre drenge og piger), fordi netværket er initieret af borgere, som også tager aktiv del i at arrangere netværksmøder og øvrige aktiviteter, og ikke mindst fordi netværket bliver betragtet som et bindeled mellem en gruppe af borgere, som traditionelt har deltaget meget lidt i borgerinddragelsesaktiviteter, og Københavns Kommune.

Det er informanternes vurdering, at netværkets succes med rekruttering og fastholdelse til netværket bl.a. skyldes en tilgang, hvor der har været fokus på at lytte til forældrenes egne ønsker og interesser, og lade disse være styrende for initiativer og aktiviteter. På netværksmedlemmernes initiativ er der bl.a. oprettet et kvindenetværk i tilknytning til forældrenetværket, som mødes ugentligt, og der har været afholdt en eid-fest, med deltagelse af 3-400 borgere. Denne fest nævnes af flere som et godt eksempel på en borgerinddragelsesaktivitet, idet det var forældrenetværkets medlemmer, der tog initiativet og stod for alt vedrørende den praktiske gennemførelse af arrangementet.

Der har ligeledes været forsøg på at synliggøre områdefornyelsen på nye måder, med henblik på at inddrage andre grupper end de sædvanlige. Dette gælder bl.a. det indledende arbejde med kvarterplanen, hvor man både i Husum og Haraldsgade gjorde opmærksom på områdefornyelsen og de indledende borgermøder gennem en række alternative synliggørelsesstrategier. I Haraldsgade blev der fra starten lagt

¹³ Forældrenetværket er således ikke startet på områdefornyelsens initiativ, men er efterfølgende blevet faciliteret gennem områdefornyelsens sekretariat, idet et medlem af forældrenetværket blev ansat som akademisk praktikant i områdefornyelsen, og bl.a. har stået for at arrangere møder i fællesskab med nogle af forældrene.

vægt på at lave opsøgende arbejde på gaden, ved busstoppesteder og sågar i vaskekældre. I Husum lavede man bl.a. et midlertidigt byrum på gaden, ligesom sekretariatet i starten havde til huse i et lokale på biblioteket, der ligeledes er placeret i det centrale Husum, hvor mange borgere har deres daglige gang. Disse metoder har været benyttet som supplement til den traditionelle synliggørelse der sker f.eks. i form af annoncering i lokale dagblade, med det formål at nå de grupper af borgere, som ikke traditionelt selv ville være opsøgende i forbindelse med en indsats som områdefornyelsen.

Uformelle former for inddragelse af borgere

Uformelle former for kontakt til borgerne som f.eks. gennem events, workshops, frivilligcafeer, fester o.lign. beskrives af mange som en vigtig metode til at skabe kontakt mellem områdefornyelser og borgere med etnisk minoritetsbaggrund. Det er informanternes indtryk, at denne form for kontakt er en vigtig metode i forhold til at høre borgerne og skabe dialog og netværk, som på sigt kan føre til medindflydelse i mere klassisk forstand. Men det er dog samtidig en udfordring i den forstand, at det er svært at sige noget håndfast om, hvad borgerne får ud af deltagelsen, samtidig med at opsamlingen af input fra borgerne i disse aktiviteter ofte ikke systematiseres og forankres som viden.

Det er således Als Researchs vurdering, at den opsøgende borgerinddragelse har været en succesfuld måde at nå minoritetsetniske borgere, men at aktiviteterne har haft en ad hoc karakter frem for at være tænkt ind i en større strategi. Hermed er resultaterne fra disse aktiviteter kun i ringe grad blevet forankret som ny viden i forvaltningerne, ligesom det heller ikke er klart hvordan aktiviteterne er blevet forankret som viden i områdefornyelserne.

Borgerinddragelse som målrettet indflydelse på beslutningsprocesser

Undersøgelsen har vist at en forholdsvis lille del af borgerinddragelsen – ikke mindst af etniske minoriteter – har haft karakter af inddragelse med henblik på at give borgerne indflydelse på politiske beslutningsprocesser, der er den definition af borgerinddragelse der er fokus for undersøgelsen. Indenfor denne definition, er borgerinddragelse oftest gennemført i forbindelse med spørgsmål, der omhandler den fysiske planlægning.

Undersøgelsen viser, at når der spørges til de borgerinddragelsesaktiviteter, der faktisk har opnået deltagelse fra etniske minoriteter, har hovedparten af dem haft karakter af borgerinddragende aktiviteter, fokuseret mere på socialt samvær og fællesskabsskabende aktiviteter end på egentlige beslutningsprocesser. Selv om en lang række af disse aktiviteter kan beskrives som succesfulde målt på graden af

deltagelse, er det imidlertid vurderingen, at det – i hvert fald på kort sigt - kun i mindre grad har ført til et egentligt engagement i det kommunale udviklingsarbejde.

1.4 Målsætninger og strategier for borgerinddragelse

Borgerinddragelse af etniske minoriteter i områdefornyelserne har udefra betragtet været præget af en empowerment tilgang. Det betyder, at de aktiviteter og indsatser, der af informanterne karakteriseres som borgerinddragelse, for hovedpartens vedkommende har fokus på at øge borgernes demokratiske forståelse, deres indblik i en dansk tradition for foreningsliv og de demokratiske indflydelseskanaler og styrke deres tillid til det kommunale system. Informanterne i undersøgelsen peger således på nødvendigheden af at øge etniske minoriteters kendskab til demokratiske processer, hvilket opfattes som en forudsætning for på sigt at kunne opnå mere direkte medindflydelse på planlægning og beslutningsprocesser. Samtidig peges på nødvendigheden af først at opbygge kontakt og tillid, for derigennem på sigt at skabe grundlag for mere direkte medindflydelse.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at empowerment tilgangen til borgerinddragelse i begrænset omfang har været baseret på en bevidst strategi, ligesom det er karakteristisk, at der kun i begrænset omfang er nedfældet målsætninger for, hvad man ønsker borgerinddragelsen skal bidrage med i områdefornyelserne.

Der er således i høj grad tale om en ad hoc styret tilgang, hvor borgerinddragelsesinitiativerne udvikles uden en klar målsætning for, hvad man ønsker de skal bidrage med, hverken i relation til områdefornyelserne eller til forvaltningerne.

Det er Als Researchs vurdering at dette grunder i en kombination af en række forhold: a) at der i de formelle rammer for områdefornyelserne opereres med en uklar beskrivelse af kravene til borgerinddragelse, b) at der mangler en grundlæggende diskussion i forvaltningerne af, hvad man ønsker med borgerinddragelse generelt og specifikt i forbindelse med områdefornyelserne, og c) at der i sekretariaterne (og i forvaltningerne) er en manglende diskussion af hvordan forskellige typer af borgerinddragelse afspejler forskellige tilgange til demokratisk medbestemmelse.

Kapitel 2 - Udfordringer og problemstillinger i samarbejdet mellem kommunens forvaltninger i relation til inddragelsen af borgere med anden etnisk baggrund

2.1 Graden af forvaltningsmæssigt samarbejde

Undersøgelsen viser overordnet set, at områdefornyelserne kun i mindre grad har fungeret som samarbejdsplatform mellem kommunens forvaltninger omkring borgerinddragelse, herunder af etniske minoriteter. I det omfang der har været tale om et forvaltningsmæssigt samarbejde, er det primært sket i forbindelse med temabaserede netværk, hvor relevante aktører har fået indblik i hinandens indsatser og aktuelle aktiviteter, samt koordineret i forhold til en specifik målgruppe. Eksempelvis findes både i Husum og Haraldsgade netværk på børne- og ungeområdet med deltagelse af forvaltningsrepræsentanter og andre relevante aktører.

Undersøgelsen viser endvidere, at idet strategien for borgerinddragelse i områdefornyelserne er formuleret i meget overordnede termer, er tilgangen til borgerinddragelse i høj grad styret af sekretariaternes egne visioner og sekretariatslederens eget engagement i og strategi for borgerinddragelse. En konsekvens heraf bliver, at borgerinddragelsen kun i lille grad tænkes ind i et tværforvaltningsmæssigt perspektiv.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at enkelte forvaltninger har spillet en mere fremtrædende rolle end andre. Udover TMF peger informanterne således på, at SUF, BUF og KFF har spillet en relativt aktiv rolle i borgerrettede aktiviteter i relation til områdefornyelserne.

Der kan peges på to hovedårsager til det manglende samarbejde om borgerinddragelse på tværs af forvaltningerne:

For det første er der en grundlæggende mangel på diskussion af relevanskriterier for borgerinddragelse i forvaltningerne, herunder i hvilke sammenhænge, af hvilke grund og til hvilket formål der ønskes borgerinddragelse. Denne situation reproduceres i høj grad i forvaltningernes indsats i relation til områdefornyelserne.

For det andet afspejler forvaltningernes samarbejde om borgerinddragelsesaktiviteter en manglende forventningsafstemning om samarbejdets karakter i områdefornyelserne generelt og styregrupperne specifikt.

2.2 Forvaltningernes forskellige tilgange til borgerinddragelse

Undersøgelsen har understreget, at borgerinddragelse vægtes og defineres meget forskelligt i de respektive forvaltninger, afhængigt af den type af ydelser og borgerbetjening der definerer forvaltningens arbejde, samt af forvaltningernes tidligere erfaringer med borgerinddragelse. Forvaltninger som BIF og SOF er således præget af et individorienteret perspektiv, der gør, at borgerinddragelse i mindre grad betragtes som relevant, mens TMF med fokus på områdebaserede indsatser og fysisk planlægning er præget af et gruppefokus, der lettere kan kobles med et borgerinddragelsesperspektiv.

Den individorienterede tilgang til borgeren

Den individorienterede tilgang til borgeren kendetegner forvaltninger, hvor borgerbetjeningen er baseret på den enkelte borgers behov. Denne tilgang er særligt knyttet til de forvaltninger, der i deres serviceydelser og opgaveløsninger kommer meget tæt på borgerens privatsfære. Særligt BIF og SOF er præget af en tæt og fortrolig kontakt med den enkelte borger i deres opgaveløsninger. I disse forvaltninger har man ofte svært ved at se, hvordan man kan knytte den individorienterede borgerbetjening sammen med borgerinddragelse. Den samme tilgang præger traditionelt SUF, men her er ifølge informanterne igangsat en udvikling i retning af større fokus på borgerinddragelse.

Den områdebaserede tilgang

Den områdebaserede tilgang til borgerinddragelse er karakteriseret ved, at borgerbetjeningen er målrettet et geografisk område eller en defineret gruppe af borgere. Det er særligt forvaltninger som TMF, KFF og i lidt mindre grad BUF, der har denne tilgang. Disse forvaltninger har ofte nemmere ved at se, hvordan man kan bruge borgerinddragelse i forhold til at definere et områdes udvikling eller lave konkrete tiltag målrettet en gruppe af borgere. Økonomiforvaltningen (ØKF) spiller en begrænset rolle i relation til områdefornyelserne, primært som følge af at forvaltningens fremskudte indsats er knyttet til lokaludvalgene, og dermed foregår på bydels- fremfor på områdeniveau.¹⁴ Nogle steder har ØKF dog tæt kontakt til områdefornyelserne i den forstand, at der foregår et meget tæt samarbejde mellem lokaludvalgenes sekretariater og områdefornyelserne.

Konkret er TMF den forvaltning, der har størst tradition for borgerinddragelse, og det ofte i forbindelse med den fysiske planlægning. TMF's fokus på borgerinddragelse forklares af informanterne bl.a. med ønsket om at få de bedste løsninger baseret på lokal viden fra borgerne, at skabe ejerskab til løsningerne (f.eks.

¹⁴ Økonomiforvaltningen forestår sekretariatsbetjeningen af lokaludvalgene.

så der passes på en park), at få ekstra ressourcer ind i kommunen i forhold til fundraising og ambassadører samt for at leve op til empowerment strategien.

TMF's fokus på borgerinddragelse har bl.a. udmøntet sig i initiativet "*Hør Københavnerne*", som var TMF's og ØKF's fælles strategi for borgerdialog, og som har skullet klæde forvaltningernes medarbejdere på til at tilrettelægge borgerdialogforløb ved at klargøre visioner og målsætninger i forbindelse med borgerinddragelse, og samtidig tilbyde konkrete værktøjer til anvendelse i borgerinddragelsessammenhænge.

I Kultur- og Fritidsforvaltningen er den områdebaserede tilgang ligeledes markant, og KFF samarbejder bl.a. med områdefornyelserne i forbindelse med de såkaldte FerieCamps, som er Københavns Kommunes gratis tilbud om kultur- og idrætsaktiviteter i skoleferierne for børn og unge. I forbindelse med FerieCamps blev der nedsat et ungepanel, hvor unge kunne være med til at udvikle FerieCamps ungdoms- og fritidsaktiviteter. Derudover nævnes KFF's ForeningsGuider, hvor frivillige vejleder og guider minoritetsbørn og -unge og forældre fra udsatte byområder til foreningslivet i København.¹⁵

BUF har en lang række af erfaringer med borgerinddragelse, blandt andet gennem forældrebestyrelser på diverse institutioner. I områdefornyelserne har BUF bl.a. arbejdet med opsøgende indsatser i forhold til de unge, heraf mange med etnisk minoritetsbaggrund, ligesom der mange steder har været et tæt samarbejde mellem områdefornyelser og lokale skoler.

SUF fremhæves i undersøgelsen som en forvaltning, der ikke traditionelt har haft fokus på borgerinddragelse, men hvor der nu både på et generelt niveau og med relation til områdefornyelserne er iværksat en række tiltag af mere borgerinddragende karakter. Flere informanter nævner i den forbindelse SUF's forebyggelsescentre som et vigtigt tiltag i forhold til at komme nærmere borgerne, og i relation til områdefornyelsen nævnes konkret bl.a. initiativet *Klar, Parat, Husum*, som har fokus på at øge børns og unges fysiske aktivitet gennem samarbejde med lokale institutioner og idrætsforeninger.

Hvad angår BIF tegner der sig et noget mere blandet billede af tilgangen til borgerinddragelse. På den ene side fremhæves beskæftigelsesområdet som meget vanskeligt i forhold til borgerinddragelse, og det er beskæftigelsesområdet, der fylder suverænt mest i forvaltningens arbejde.

¹⁵ Indsatsen er et samarbejdsprojekt mellem Dansk Flygtningehjælp og Integration & Fritid i Københavns Kommune samt Frederiksberg Kommune. Helhedsplaner, Områdeløft, Lokaludvalg og andre boligsociale indsatser bidrager til finansieringen af ForeningsGuidegrupperne.

På den anden side har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens *TaskForce Inklusion* i flere sammenhænge samarbejdet med områdefornyelserne, og f.eks. støttet op om indsatsen med at skabe kontakt til grupper med etnisk minoritetsbaggrund, ligesom de har bidraget ved at formidle kontakt mellem områdefornyelserne og TaskForce Inklusions netværk af kultur- og minoritetsforeninger. Ligeledes fremhæves *Dialogkonsulenterne*, der er tilknyttet TaskForce Inklusion. Dialogkonsulenterne består af frivillige, der er uddannet i dialogredskaber og mangfoldig borgerdialog. De har bl.a. været brugt til at facilitere lokale møder og skabe dialog mellem forskellige parter.

Undersøgelsen viser, at borgerinddragelse generelt fylder relativt lidt i SOF's arbejde. Som undtagelse fra denne regel nævnes SOF's gadeplansmedarbejdere med fokus på forældreinddragelse som eksempel på en opsøgende og mindre individorienteret indsats. Også SOF's projekt *Ny Start* der har tilknytning til områdefornyelsen i Husum bør fremhæves. Her forsøger man ved hjælp af to gadeplansmedarbejdere at komme i kontakt med marginaliserede unge i alderen 15 - 23. Indsatsen har et borgerinddragende element idet hensigten er at skabe en dialog og opnå en forståelse for de problemer de unge har, for herigennem at forsøge at hjælpe dem til at få et mere positivt fremtidsperspektiv.

2.3 Forventninger til samarbejdet i områdefornyelserne

Undersøgelsen viser, at forvaltningernes samarbejde om borgerinddragelsesaktiviteter afspejler en manglende forventningsafstemning mellem forvaltningerne om samarbejdets karakter i forbindelse med områdefornyelserne generelt.

Således viser undersøgelsen, at der blandt forvaltningsrepræsentanterne i områdefornyelsernes styregrupper findes divergerende opfattelser af, hvilke opgaver der knytter sig til pladsen i styregruppen, og disse opfattelser vidner om en generel uklarhed i forhold til forvaltningsrepræsentanternes rolle i områdefornyelserne.

En uklarhed består i, om det er forvaltningsrepræsentantens rolle at agere bindeled mellem forvaltning og områdefornyelse, eller mellem områdefornyelsen og eksempelvis de lokale institutioner, hvis der eksempelvis er tale om en BUF-repræsentant.

Nogle forvaltningsrepræsentanter giver udtryk for, at de ikke altid kan se relevansen af at deltage i styregruppemøderne, fordi der er uklarhed omkring både deres bidrag og udbyttet af at deltage. Derfor bruger de primært styregruppemøderne som en metode til at holde sig orienteret om, hvad der foregår i lokalområdet. Enkelte giver

sågar udtryk for, at de slet ikke kan se nogen relevans for forvaltningen i at deltage i styregruppemøder generelt, men ville foretrække blot at blive kontaktet af områdefornyelsen, hvis det var relevant i en konkret sammenhæng.

Kritiske røster peger på, at nogle forvaltningsrepræsentanter er mere optagede af at varetage egne lokale særinteresser via pladsen i områdefornyelsen, mens de ikke besidder den store viden om, hvad der foregår i andre dele af egen forvaltning, hvorved deres mulighed for at agere bindeled mellem områdefornyelse og forvaltning mindskes.

En diskussion, der rejser sig i forlængelse heraf, angår spørgsmålet om, hvorvidt forvaltningerne skal være repræsenteret på chefniveau, eller på lokalt niveau. Forvaltningerne har valgt forskellige modeller, hvor en forvaltning eksempelvis har valgt at sende den samme centralt placerede medarbejder som repræsentant til i de fleste styregrupper, og andre har valgt at lade sig repræsentere af en lokalt placeret medarbejder. Beslutningen om, hvilken medarbejder der skal repræsentere forvaltningen i styregruppen har afgørende betydning for, hvilken rolle forvaltningen kommer til at spille i områdefornyelsen. Det er uafklaret, om forvaltningsrepræsentanternes rolle er at agere bindeled mellem forvaltningen og områdefornyelsen, hvilket forudsætter en indsigt i forvaltningernes generelle virke, som lokale medarbejdere ikke nødvendigvis besidder. Det er dermed en styrke for en centralt placeret medarbejder. Modsat besidder centralt placerede medarbejdere ofte ikke samme lokale kendskab, hvilket også kan være begrænsende for deres mulighed for at tage aktiv del i styregruppens diskussioner.

Ydermere ser en del af forvaltningsrepræsentanterne ikke områdefornyelsen som en generel samarbejdsplatform, fordi de på baggrund af mangeårigt arbejde i området i forvejen har et netværk blandt relevante personer i de øvrige forvaltninger.

Områdefornyelserne opfattes generelt som et TMF-projekt og trods de øvrige forvaltningers repræsentation i styregrupperne, hersker der en forventning om, at TMF skal være initiativtagende i relationen til de øvrige forvaltninger. Denne opfattelse deles ikke af TMF, hvorfor der er skabt en situation, hvor TMF forventer at de øvrige forvaltninger selv kommer med visioner og udspil, mens forvaltningerne forventer, at TMF inddrager dem. KFF, BUF og SUF adskiller sig dog til en vis grad i den forbindelse. Denne problematik er i nogen grad styret af det forhold, at medarbejderne i områdefornyelsernes sekretariater primært er tilknyttet TMF¹⁶.

¹⁶ Sekretariatsmedarbejdernes tilknytning til TMF skyldes, at det er Københavns Kommunes Teknik- og Miljøudvalg (TMU), der rejser den kommunale medfinansiering til områdefornyelserne og staten giver tilsagnet til TMF. Der er dog ikke udelukkende tale om TMF-medarbejdere i områdefornyelsernes sekretariater. I områdefornyelsen i Skt. Kjelds Kvarter er således frikøbt en SUF-medarbejder i et halvt år, og et lignende tilbud er givet til BUF.

Kapitel 3 - Potentielle samarbejdsplatforme for borgerinddragelse på tværs af forvaltningerne

Det er Als Researchs vurdering, at områdefornyelserne rummer et potentiale som platform for tværforvaltningsmæssigt samarbejde i forhold til borgerinddragelse af etniske minoriteter, men også at dette potentiale ikke er udnyttet tilstrækkeligt. Potentialet i områdefornyelserne består overordnet set i, at borgerinddragelse er en central del af områdefornyelsernes områdebeskrivelse, og at samtlige forvaltninger som udgangspunkt er repræsenteret i områdefornyelsernes styregrupper.

Der er imidlertid blandt informanterne i undersøgelsen kun i ringe grad en oplevelse af, at områdefornyelsen pt. udgør en platform for tværforvaltningsmæssigt samarbejde i relation til borgerinddragelse, hverken af etniske minoriteter eller andre borgere.

Undersøgelsen viser desuden, at øget koordinering og samtænkning af opgaven vedrørende borgerinddragelse af etniske minoriteter med fordel kunne ske i et supplerende koordinationsforum udelukkende for forvaltningsrepræsentanter. I de undersøgte områdefornyelser har man undervejs i processen oprettet sådanne fora ud fra en erkendelse af, at der dels kan være et behov for at koordinere holdninger mellem forvaltninger og dermed fremstå som samlet kommunal enhed, ligesom der kan være et behov for at have tid og rum til koordinering af de enkelte forvaltningers indsatser. En sådan fremgangsmåde kan med fordel fremadrettet implementeres i områdefornyelser fra begyndelsen.

Kontakten mellem sekretariatene og centralforvaltningen

For at styrke forvaltningernes engagement i områdefornyelserne, kunne man desuden overveje at øge kontakten mellem sekretariatene og de centrale forvaltninger. TMF har på forsøgsbasis arbejdet med en udvekslingsordning mellem sekretariater og centralforvaltning, således at udvalgte sekretariatsmedarbejdere f.eks. i en periode fysisk har været placeret centralforvaltningen, og herigennem opnået et øget kendskab til prioriteringer, arbejdsgange og logikker i den centrale del af forvaltningen. På samme måde kunne man forestille sig en ordning, hvor medarbejdere fra de øvrige forvaltninger i en periode "udstationeres" i områdefornyelsernes sekretariater, for derigennem at styrke det gensidige kendskab mellem områdefornyelse og centralforvaltning. Relevansen af en sådan ordning styrkes af, at sekretariaternes opgaver dækker en bred vifte af emner, som ikke nødvendigvis varetages mest logisk af TMF-medarbejdere. I det sekretariaterne i dag

varetager en stor del af strategiudviklingen og udførelsen af borgerinddragelsestiltag kunne en sådan ordning give de udstationerede medarbejdere et bedre indblik i det konkrete arbejde med borgerinddragelsesmetoder, og samtidig styrke udvekslingen af ideer og strategier mellem forvaltninger og sekretariat, og på sigt også mellem forvaltninger. En øget indsigt i områdefornyelsernes arbejde kan samtidig øge forvaltningernes engagement i områdefornyelsens indsatser generelt.

Alternative platforme for samarbejde

Udover områdefornyelserne kan nævnes enkelte andre eksempler på potentielle samarbejdsplatforme for borgerinddragelse af etniske minoriteter på tværs af forvaltningerne. Blandt eksemplerne er de boligsociale helhedsplaner og Boligsocialt Forum, som Københavns Kommune har oprettet i hvert af de udsatte byområder. I Boligsocialt Forum er relevante boligorganisationer og alle syv forvaltninger repræsenteret, og formålet er at sikre en koordineret forberedelse, gennemførelse og forankring af det boligsociale arbejde, der foregår i samarbejde mellem boligorganisationerne og kommunen i bydelen. Der er dog blandt forvaltningerne forskellige holdninger til, hvorvidt Boligsocialt Forum udgør en attraktiv platform for samarbejde om borgerinddragelse af etniske minoriteter, ligesom det er svært at vide hvilket potentiale der ligger i Boligsocialt Forum, da det er i opstartsfasen. Boligsocialt Forum er imidlertid ikke tænkt som et inddragende forum, men som et professionelt forum med deltagelse af boligorganisationer og kommuner med henblik på at koordinere de boligsociale indsatser. Fordelen ved områdefornyelserne som samarbejdsplatform på netop dette område er, at borgerinddragelse er et mål i sig selv i områdefornyelserne, mens helhedsplanerne både inkluderer flere aktører, og fra starten har et mere snævert fokus. Således spiller boligorganisationerne en aktiv rolle i helhedsplanerne på linje med forvaltningerne, og der er dermed flere aktører, der skal blive enige om aktiviteter og prioriteringer. Desuden er helhedsplanerne kendetegnet ved, at deres opgaver ofte i højere grad er defineret på forhånd, end hvad der er tilfældet i områdefornyelserne. Helhedsplanernes målgruppe er området beboere i snæver forstand, mens områdefornyelserne har et lidt bredere fokus, der også inkluderer lokale erhvervsdrivende, foreninger o.lign.

Als Research vurderer, at det tværforvaltningsmæssige samarbejde om borgerinddragelse af etniske minoriteter med fordel kan bibeholdes i områdefornyelserne. Samtidig kan der dog være en fordel i at samarbejde med allerede eksisterende indsatser i området. Som eksempel på et sådant samarbejde valgte områdefornyelsen i Gl. Valby at indgå et tæt samarbejde med den boligsociale helhedsplan i Akacieparken angående kontakten til af etniske minoritetsborgere. Ved områdefornyelsens start havde helhedsplanens medarbejdere allerede etableret kontakt til områdets beboere, og områdefornyelsen vurderede, at det ville

være mere hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i allerede eksisterende kontaktflader, fremfor at starte forfra i områdefornyelsen.

Kapitel 4 - Områder hvor kommunen med fordel kunne have særligt fokus på inddragelsen af etniske minoriteter

Undersøgelsen viser, at det er vanskeligt på et generelt niveau at slå fast, på hvilke områder der med fordel kunne lægges særligt fokus på inddragelsen af borgere med etnisk minoritetsbaggrund. En indkredsning af sådanne områder forudsætter en afklaring af dels hvilke målgrupper, der ønskes i fokus, og dels hvad der mere konkret er målsætningen for borgerinddragelsesindsatser målrettet etniske minoriteter i områdefornyelserne.

Etniske minoritetsborgeres øgede mulighed for at deltage i borgerinddragende tiltag i Københavns Kommune forudsætter således, at det på tværs af forvaltningerne afklares, hvad der er den overordnede målsætning med borgerinddragelse af etniske minoritetsborgere i områdefornyelserne. Det er ligeledes nødvendigt, at den enkelte forvaltning gør sig klart, hvordan borgerinddragelse passer ind i deres opgaveportefølje, og hvordan de vil lægge fokus i forhold til øget inddragelse af borgere med etnisk minoritetsbaggrund.

Undersøgelsen viser, at inddragelsen af etniske minoriteter i de mere formelle beslutningsprocesser af informanterne anses for vanskelig, og at en empowerment-orienteret tilgang til borgerinddragelse af etniske minoritetsborgere er fremherskende i områdefornyelserne. I områder, hvor denne tilgang også fremadrettet vælges som primær borgerinddragelsesstrategi, er det imidlertid nødvendigt at sikre, at input fra borgerne ikke går tabt, men forankres som viden. Hvis kommunen vil opprioritere inddragelsen af etniske minoritetsborgere er det derfor afgørende, ikke blot at sikre sig borgernes deltagelse i arrangementer o.lign. men også at der foregår en systematisk indsamling af input fra gruppen, således at ikke blot deres deltagelse, men også deres indflydelse sikres.

Det er endvidere nødvendigt at gøre sig klart, at etniske minoriteter ikke kan betragtes som en ensartet gruppe, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at udpege mere specifikke målgrupper for såvel de respektive forvaltningers, som det tværfornyelsesmæssige arbejde med borgerinddragelse. En sådan udpegning af målgrupper kunne med fordel foretages på baggrund af en demografisk målgruppeanalyse, for således at inddrage et mål om en mere repræsentativ inddragelse af et områdes borgere.

Denne diskussion knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt målet med borgerinddragelse er et stort fremmøde i forbindelse med borgerinddragelsesarrangementer, eller om det snarere handler om, at en bred vifte

af områdets borgere, herunder etniske minoriteter, skal deltage i forskellige former for borgerinddragelsesaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at på trods af, at der blandt en del af informanterne eksisterer en bevidsthed om, at etniske minoriteter er underrepræsenterede i borgerinddragelsessammenhænge, er det ikke nødvendigvis den brede repræsentation der står øverst på dagsordenen i det daglige arbejde. Dette forklares bl.a. med områdefornyelsernes forpligtelse til at tage sig af bygge- og anlægsprojekter, og at sådanne opgaver i sig selv nemt kommer til at fylde i sekretariaternes arbejde. Hertil kommer, at områdefornyelserne og forvaltningerne generelt ser sig forpligtede til at kunne vise politikerne fysiske resultater af de investerede midler.

Til denne diskussion hører også, at der i forvaltningerne findes forskellige traditioner i forhold til at kategorisere: I SOF arbejder man traditionelt med skellen mellem ressourcestærke og resourcesvage, og spørgsmålet er, hvordan etniske minoriteter kan indtænkes i forhold til denne skillelinje.

Undersøgelsen viser, at områdefornyelserne især har problemer med at opnå kontakt til resourcesvage grupper, og at der også er erfaring for, at nogle nationale/etniske grupper er sværere at nå end andre. Derfor kunne mere specifikke målgrupper udpeges under hensyn til faktorer som uddannelse og lignende socioøkonomiske faktorer, national baggrund, alder og køn.

Kapitel 5 - Faktorer af betydning for vellykket borgerinddragelse med særligt henblik på etniske minoriteter

Erfaringerne fra områdefornyelserne viser først og fremmest, at der er behov for at klarlægge målsætninger og relevanskriterier for borgerinddragelse, både i de respektive forvaltninger og i områdefornyelserne som sådan.

Undersøgelsen viser ikke overraskende, at det i områdefornyelserne – ligesom i andre sammenhænge – primært er ressourcestærke personer med organisatorisk erfaring og etnisk dansk baggrund, der deltager i borgerinddragelsessammenhænge. Ønskes en højere grad af deltagelse fra etniske minoriteter, forudsætter det sandsynligvis, at det opstilles som formel og forpligtende målsætning, at etniske minoritetsborgere skal tildeles særlig opmærksomhed som målgruppe.

Undersøgelsen viser endvidere, at opbygningen af et tillidsforhold mellem kommunen og den enkelte borger anses for en forudsætning for en øget borgerinddragelse af etniske minoriteter. I denne sammenhæng er det områdefornyelsens styrke, at sekretariatet er fysisk placeret i lokalområdet, og at områdefornyelsens projektchef og sekretariatsmedarbejderne derfor har deres daglige gang i lokalsamfundet. Sekretariatets tilstedeværelse og synlighed i lokalområdet fremhæves af informanterne som helt afgørende i forhold til at nedbryde eventuelle barrierer mellem borgere og kommune, fordi det helt personlige, individuelle indtryk, det "at være et kendt ansigt" i lokalområdet anses for værende af afgørende betydning.

I Haraldsgade har man benyttet endnu en metode i forsøget på at nedbryde barrierer og skabe kontakt til en gruppe af områdets unge, som sekretariatet havde erfaret var vanskelig at nå. Således valgte man at ansætte fire unge mænd som piccoloer på sekretariatet. Piccoloerne havde forskellig kulturel og sproglig baggrund, og skulle fungere som bindeled mellem Haraldsgadekvarterets unge og områdefornyelsens sekretariat. Piccoloernes opgave var at hjælpe sekretariatet med at udvikle forståelsen af ungemiljøet i Haraldsgadekvarteret, samt at være ambassadør for områdefornyelsen i ungemiljøet. Samtidig var det ambitionen at de unge piccoloer og andre unge gennem arbejdet opnår et øget kendskab til bl.a. foreningsarbejde, samtidig med at de oplever at deres kulturelle baggrund som en kompetence og en styrke. Konkret varetog piccoloerne forskellige småjobs for sekretariatet, ligesom de tit blev taget med på råd af sekretariatet.

Metoden med at tænke i en mere mangfoldig sammensætning af ansatte, fremhæves af flere informanter. Dermed øges kommunens netværk i lokalområdet, der opstår en styrket identifikation mellem borgerne og de ansatte, og man sikrer sig

samtidig, at nogle af de midler, der anvendes på områdefornyelsen, faktisk bliver i området fremfor at de bruges på lønkroner til ansatte, som bor andre steder i byen.

Undersøgelsen har vist, at en række konkrete faktorer har betydning for vellykket borgerinddragelse af etniske minoritetsborgere:

Metodeudvikling i anvendelsen af borgerinddragelsesmetoder. Ud over den nævnte empowerment strategi, hvor der skal opbygges en øget viden om demokratiske processer og indflydelseskanaler blandt borgere med etnisk minoritetsbaggrund, fremhæves det yderligere blandt informanterne, at det er nødvendigt at arbejde med at udvikle nye metoder til borgerinddragelse og medbestemmelse. Opsøgende aktiviteter, etableringen af sociale netværk, happenings og styrkelsen af sociale netværk har vist sig som mulige metoder, men der er brug for en strategi for, hvordan disse aktiviteter sikrer ikke blot borgernes fremmøde, men også deres konkrete medbestemmelse på sigt.

Identifikation af nøglepersoner og lokale foreninger. Undersøgelsen har vist, at succesfuld borgerinddragelse af etniske minoriteter med fordel kan baseres på en indledende kortlægning af, dels beboersammensætningen i området, og dels en kortlægning af, hvilke foreninger, organisationer, netværk, grupperinger o.lign. der findes i området, samt hvilke behov og ønsker, de forskellige grupper har. Identifikation af foreninger, netværk og grupperinger gør det muligt at benytte ledende skikkelser som gatekeeper til dele af områdets borgere, som ikke i forvejen har en naturlig adgang til deltagelse i områdefornyelsen eller byens borgerinddragelse generelt.

Ejerskab og medvirken i planlægning og udførelse af borgerinddragelsesaktiviteter. Undersøgelsen viser, at der mest effektivt skabes medejerskab og engagement, hvis borgerne selv har en aktiv rolle i forhold til planlægning og udførelse af aktiviteter. Flere informanter påpeger således, at borgerinddragelsesaktiviteter mest effektivt medvirker til at opbygge tillid og identifikation mellem borgere og kommune, hvis borgeren ikke blot får tilbudt en underholdende aktivitet (flere advarer mod en "Tivolisering" af borgerrettede aktiviteter), men inddrages i processen fra idéfase og til aktiviteten gennemføres. Det kan også virke positivt i forhold til forankringen af aktiviteterne.

Sproglige udfordringer. Undersøgelsen har – ligesom talrige tidligere undersøgelser – vist, at sproget er en væsentlig barriere for etniske minoriteters deltagelse i borgerinddragelsesprocesser. Samtidig viser undersøgelsen, at der blandt informanterne eksisterer modsatrettede holdninger til, hvorvidt tolkning og oversættelse er hensigtsmæssig i forbindelse med borgerinddragelse. Nogle informanter lægger vægt på, at man f.eks. i opstartsfasen er nødt til at afholde informantomøder om områdefornyelsen på de i området mest udbredte sprog,

mens andre mener, at det er problematisk at basere demokratiske processer på forskellige sprog, fordi der på trods af tolkning nemt opstår en ulighed i information og dermed i mulighed for indflydelse. Disse informanter argumenterer for en strategi, hvor man i stedet lægger vægt på at hæve det dansksproglige niveau blandt etniske minoriteter. En fælles kommunal beslutning og strategi i denne sammenhæng vil være en fordel i forhold til øget borgerinddragelse af etniske minoriteter.

Forventningsafstemning. Undersøgelsen viser, at der blandt informanterne findes en generel efterspørgsel efter mere klare rammer for målet med den enkelte borgerinddragelsesindsats, herunder en indledningsvis forventningsafstemning i forhold til, hvad det i den enkelte sag er muligt at få indflydelse på, og hvad der er fastlagt fra starten, og derfor ikke muligt at ændre. Et argument herfor er, at særligt i forhold til grupper af borgere, der kun i lille grad deltager i demokratiske processer, er det vigtigt ikke at give falske forhåbninger, og dermed desillusion og manglende lyst til at deltage igen en anden gang. I samme tråd viser erfaringen fra områdefornyelserne, at en langvarig proces fra borgerinddragelse til man kan se et resultat, kan skabe frustrationer og en følelse af ikke at blive hørt, selvom man faktisk deltager og ønsker at gøre sin indflydelse gældende.

Organisatoriske forhold. Undersøgelsen viser desuden, at de praktiske rammer for gennemførelsen af det enkelte borgerinddragelsesinitiativ har betydning. Eksempelvis mener flere, at etniske minoriteters fremmøde til møder kan øges, hvis tidspunktet for mødeafholdelsen gennemtænkes, og der arrangeres børnepasning i forbindelse med mødet. Ligeledes fremhæves det, at der så vidt muligt tages højde for religiøse forskrifter, således at der f.eks. er mulighed for at overholde bedetider under arrangementet, eller så der serveres halalslagtet kød. Ifølge disse informanter er sådanne hensyn både med til at gøre det praktisk muligt for troende muslimer at deltage, ligesom det øger tilliden til, at kommunen faktisk ønsker at inddrage forskellige grupper af borgere.

Litteratur

Agger, Annika (2005): *Demokrati og deltagelse – Et borgerperspektiv på kvarterløft*, Statens byggeforskningsinstitut

Agger, Annika & Birgitte Hoffmann (2008): *Borgerne på banen – håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*, Velfærdsministeriet

Borgerrepræsentationen (2011): *Kommission for lokaludvalg*

Center for Bydesign (2009): *Vedtægter for Områdefornyelse Husum*, Teknik- og Miljøforvaltningen, Københavns Kommune

Engberg, A. Lars (2008): *Den horisontale søjle - Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune*, Aalborg Universitet

Haraldsgadekvarterets Områdeløft (2007): *Kvarterplan*, Københavns Kommune

Københavns Kommunes Teknik- og miljøforvaltning (2011): *Områdefornyelse i København 2011*

Områdefornyelse Husum (2010): *Kvarterplan*, Københavns Kommune

Rambøll Management (2012): *Byens borgerinddragelse – et litteraturstudie*

Velfærdsministeriet (2008): *Den almene boligsektors styring 2008*

Hjemmesider

Information om kvarterløft:

http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by_og_bolig/kvarterloeft/kvarterloeft.htm

Information om områdeløft:

<http://www.kk.dk/Borger/BoligOgByggeri/ByfornyelseVedligeholdelse/Omraadefornyelse/Haraldsgade/Omraadeloeft.aspx>

Information om boligsociale helhedsplaner:

<http://www.kk.dk/Borger/BoligOgByggeri/OmraadebaseredeIndsatser/BoligsocialeHelhedsplaner.aspx>

Bekendtgørelse om visse almennyttige boligafdelingers omprioritering:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=54664>

Bilag 1 - Oversigt over informantgrupper

Interviewene er gennemført efter semistrukturerede interviewguides. Af de i alt 36 interview, er hovedparten gennemført som individuelle face-to-face interviews, mens en lille andel er gennemført som telefoninterview. To interview er afholdt som gruppeinterview.

Følgende informantgrupper har været inddraget:

- Projektchefer samt sekretariatsmedarbejdere i Husum og Haraldsgade områdefornyelser. I alt 5 interview.
- Forvaltningsansatte, som enten er direkte involveret i de udvalgte områdefornyelser, og som repræsenterer forvaltningen i styregruppen. Herudover forvaltningsansatte med ansvar for udviklingen af borgerinddragelsesinitiativer på et overordnet strategisk plan på tværs af de områdebaserede indsatser, eller på anden måde relevant kendskab til områdefornyelserne. I alt 17 individuelle interview og 1 gruppeinterview, heraf 10 interview med forvaltningsansatte med plads i en af styregrupperne.
- Styregruppemedlemmer i Husum og Haraldsgade. I alt 11 individuelle interview og 1 gruppeinterview. Blandt styregruppemedlemmerne er gennemført interview med repræsentanter for formandsskabet i begge områdefornyelser, en lokaludvalgsrepræsentant samt øvrige styregruppemedlemmer, der i samarbejde med bl.a. områdefornyelsernes sekretariater vurderedes at have særlig indsigt i eller erfaring med problemstillinger i relation til borgerinddragelse af etniske minoriteter. Af de interviewede styregruppemedlemmer har 7 personer etnisk minoritetsbaggrund.
- Derudover blev der foretaget 1 interview med ph.d. Annika Agger fra Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, der bl.a. er forfatter til *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft* (2005) og sammen med Birgitte Hoffmann *Borgerne på Banen* (2008).