

# HVORDAN FÅR BEBOERNE EN STEMME?

Beboerinvolvering i omdannelser  
af udsatte boligområder



CENTER FOR  
**BOLIGSOCIAL  
UDVIKLING**

## **HVORDAN FÅR BEBOERNE EN STEMME?**

Beboerinvolvering i omdannelser af udsatte boligområder

Lasse Kjeldsen

Michelle Rove Hansen

ISBN-978-87-92798-99-2

**SEPTEMBER 2024**

© 2024 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling

Sadelmagerporten 4

2650 Hvidovre

Tlf. 28 35 58 85

E-mail: [info@cfbu.dk](mailto:info@cfbu.dk)

[www.cfbu.dk](http://www.cfbu.dk)

Fotos: Side 1, 8, 9, 12, 16, 18, 34 af Kristian Brasen for CFBU. Side 4, 5, 20, 30, 32, 39, 41, 42 af Lasse Kjeldsen.

Layout: Michelle Rove Hansen

Udgivelsen kan frit hentes på [www.cfbu.dk](http://www.cfbu.dk)

CFBUs udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse



Center for Boligsocial Udvikling er en selvvejende institution under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

# INDHOLD

---

<b>INDLEDNING</b> .....	4
<b>SAMMENFATNING</b> .....	6
<b>INDDRAGELSE AF BEBOERNE: VIGTIGT MEN UDFORDRENDE</b> .....	10
<b>BYUDVIKLINGEN I TINGBJERG</b> .....	15
<b>UDFORDRING 1: AT FORENE DET KOMMERCIELLE OG DET DEMOKRATISKE</b> .....	19
<b>UDFORDRING 2: AT FASTHOLDE DELTAGELSE OVER TID</b> .....	27
<b>UDFORDRING 3: AT BALANCERE LOKALSAMFUNDETS MODSTRIDENDE INTERESSER</b> .....	37
<b>LITTERATUR</b> .....	44
<b>METODEBILAG</b> .....	50

# INDLEDNING

---

Der er mange gode grunde til at få beboerne på banen, når almene boligområder skal gennemgå store fysiske forandringer. Beboerne kan bidrage med vigtig viden, lokal opbakning og ikke mindst demokratisk værdi og legitimitet. Men samtidig er det en stor udfordring at sikre en god beboerinddragelse, hvor beboerne er aktive og bliver hørt. Det gælder ikke mindst i byudviklingsprojekter, hvor almene boligområder skal forvandles til blandede bydele, der appellerer til nye typer af tilflyttere udefra.

Denne rapport sætter fokus på mulighederne og udfordringerne for inddragelse af borgere i byudviklingsprojekter i udsatte by- og boligområder. Rapporten har et særligt fokus på omdannelser af udsatte almene boligområder til blandede bydele, men dens resultater og anbefalinger er relevante alle steder i den almene sektor, hvor man arbejder med byudvikling og gerne vil have borgerne på banen.

Rapporten henvender sig til praktikere og beslutningstagere inden for byplanlægning, byudvikling og boligsocialt arbejde i almene boligområder. Den har til formål at hjælpe praktikere og beslutningstagere med at tilrettelægge gode processer for inddragelse af beboerne.

**I rapporten stiller vi bl.a. skarpt på følgende spørgsmål:**

- Hvorfor er det så svært at få folk til at deltage i borgerinddragelsesprocesser? Hvorfor oplever borgerne, at det er svært at få reel indflydelse? Og hvad kan vi gøre ved det?
- Hvorfor falder borgerne fra, når byudviklingsprocesserne bliver komplekse og langstrakte, og hvad kan vi gøre for at fastholde deres engagement?
- Hvorfor er det som regel de mest ressourcestærke borgere, der får mest indflydelse i beboerinddragelsen, og hvordan skaber vi en mere socialt inkluderende inddragelse?
- Hvordan kan vi balancere beboernes interesser overfor andre interessenter såsom kommercielle grundejere, offentlige myndigheder og politikere?
- Hvordan samler og imødekommer vi de mange forskellige grupper af beboere med forskellige interesser og synspunkter?



Nyt etagebyggeri med plejehjem (til venstre) samt eksisterende almene boliger (til højre). Skolesiden, Tingbjerg, 2022.

## RAPPORTENS INDHOLD

---

Vi lægger ud med at sammenfatte undersøgelsens vigtigste resultater og komme med anbefalinger til inddragelse af beboerne i byudviklingsprojekter. Så beskriver vi vores undersøgelsesmetoder og giver en introduktion til det boligområde – Tingbjerg i København – hvor undersøgelsen har fundet sted. Derefter præsenterer vi tre hovedudfordringer for beboerinddragelse i omdannelsen af almene boligområder til blandede bydele:

- 1) udfordringen med at forene kommercielle og sociale målsætninger,
- 2) udfordringen med at fastholde en socialt inkluderende og engagerende inddragelse over tid
- 3) udfordringen med at balancere borgernes modstridende interesser i konteksten af den blandede by.

I hvert afsnit opridser vi de vigtigste udfordringer, beskriver hvordan udfordringer og løsninger optræder i vores undersøgelse af byudviklingen i Tingbjerg og samler op på handlemuligheder.



Nyt gårdrum med plantekasser og opholdsrum mellem almene boliger (i midten og til højre) og nye, private udlejningsboliger (til venstre). Ruten, Tingbjerg, 2024.

# SAMMENFATNING

---

Rapporten identificerer og uddyber tre væsentlige udfordringer for beboerinddragelse i omdannelser af udsatte boligområder til blandede bydele:

**1. Udfordringer med at forene sociale, bystrategiske og kommercielle mål.** Magtfulde interessenter prioriterer strategiske og kommercielle mål, der kan være svære at forene med sociale målsætninger om en demokratisk byudvikling, der imødekommer lokale (udsatte) beboergruppers ønsker og behov.

Undersøgelsen viser, at der er grundlæggende forskelle i, hvordan mange beboere ser på deres boligområde, og den måde, hvorpå professionelle aktører og beslutningstagere ser områderne. Det viser sig som forskelle mellem de forandringer, de professionelle ønsker at gennemføre, og de kvaliteter, lokale beboere ønsker at bevare.

En afgørende forskel er, at de professionelle i høj grad har fokus på at tiltrække tilflyttere udefra. Det mindsker incitamentet til at give nuværende beboere indflydelse på byudviklingen. Derfor ser vi også, at de fleste af de professionelle aktører primært ønsker at bruge beboerinddragelsen til at informere beboerne, men ikke til at give dem substantiel medindflydelse.

Der er desuden uklarhed om inddragelsens præcise mål og succeskriterier. Uklare mål og succeskriterier er medvirkende til, at beboerinddragelsen nedprioriteres ift. andre vigtige og mere veldefinerede opgaver i byudviklingen.

**2. Udfordringer med at fastholde inddragelsen over tid.** Det er svært at fastholde beboernes engagement gennem langvarige og komplekse byudviklingsprocesser. Det gælder især beboere med få ressourcer. Derfor skal beboerinddragelsen gøre en særlig indsats, for at fastholde en socialt inkluderende inddragelse over tid.

Det er en fordel at kombinere forskellige inddragelses- og deltagelsesformer, da det gør det muligt at nå forskellige beboergrupper. Workshops og ansigt til ansigt-dialog er vigtige alternativer til stormøder, fordi de kan målrettes bestemte målgrupper og gør det muligt at få andre typer af beboere i tale. For nogle målgrupper – bl.a. udsatte grupper – er inddragelsen båret af tillidsrelationer til de professionelle. Det kræver, at der investeres i relationsarbejdet.

Kontinuerlige og forpligtende inddragelsesformer er også væsentlige, hvis beboernes engagement skal fastholdes over tid, og hvis beboerne skal have reel medindflydelse. Det kan ske i form af beboerrepræsentation i arbejdsgrupper, styregrupper, byggeudvalg mv.

Undersøgelsen viser, at det etablerede beboerdemokrati ofte bliver placeret i en outsiderposition, hvor de ikke er med i byudviklingens beslutningsrum. Det kan let placere beboerdemokraterne i en obstruktiv position, hvor de bruger deres kompetencer og energi på at modarbejde byudviklingen – i stedet for f.eks. at indtage en mere konstruktiv rolle.

**3. Udfordringer med at forene beboernes modstridende interesser.** Begrebet "beboerne" dækker over en stor diversitet og mange forskelligrettede ønsker og interesser. Det gælder ikke mindst når almene boligområder omdannes til blandede bydele. Forskelligartede ønsker og interesser er bl.a. rod-fæstet i materielle interesseforskelle, livsstil, husstandssammensætning og livsfase.

Tilflyttere til nyopførte private boliger i almene boligområder bliver af mange professionelle set som nøglen til at vende områdets udvikling. Men tilflytterne kan let få det indtryk, at de er blevet tildelt en særlig privilegeret position ift. at drive udviklingen af området, som det ikke nødvendigvis er muligt eller hensigtsmæssigt at imødekomme efterfølgende.

Forskellige interesser kalder ikke nødvendigvis på konsensusorienteret inddragelse men på en konstruktiv og kreativ håndtering af forskelligheder. Det er de professionelle aktører, der er ansvarlige for at balancere og forløse de forskellige ønsker og interesser. Der kan være god ræson i at udvikle organiseringsformer, der bygger bro på tværs af ejerformer.

## ANBEFALINGER

---

- Definer, hvad I mener med "beboerinddragelse", og hvordan inddragelsen konkret skal operationaliseres og implementeres gennem konkrete aktiviteter, mål og succeskriterier.
- Find ud af, hvad der skal inddrages om. Følg beboernes interesser. Det er ikke sikkert, at det kun er den fysiske byudvikling, der skaber energi og engagement blandt beboerne. Det kan også være andre emner såsom tryghed eller naboskab. Afgræns, hvilke spørgsmål beboerne ikke har medindflydelse på.
- Prioriter de nødvendige ressourcer i form af medarbejdere, tid, økonomi og kompetencer. Sørg for, at andre vigtige sager ikke skubber inddragelse og deltagelse ud af fokus.
- Sørg for, at de professionelle aktører holdes ansvarlige for at opfylde de deltagelsesmål, I sætter op. Hvis ingen er ansvarliggjorte eller forpligtede til at leve op til målene, er der større sandsynlighed for, at inddragelsen ender med at blive nedprioriteret.
- Kombiner forskellige inddragelses- og deltagelsesformer for at nå så mange som muligt. Hav fokus på, hvordan inddragelsen bliver inkluderende og ligeværdig.
- Prioriter deltagelsesformer, der foregår på beboernes præmisser. Stil jer til rådighed på de vilkår, tidspunkter, steder og om de emner, beboerne ønsker. Det kræver en kontinuerlig prioritering af ressourcer og en plan for, hvordan beboernes spørgsmål og input kan bringes i spil i det videre arbejde.
- Opbyg en kontinuerlig og forpligtende inddragelsesstruktur. Stormøder og informationsarrangementer bør suppleres af kontinuerlig deltagelse, hvor beboerne kan holde de professionelle ansvarlige for, hvordan beboernes input bliver forvaltet, og hvor beboerne kan få et dybere indblik i beslutninger og aftaler omkring byudviklingen.
- Udnyt den infrastruktur, det beboerdemokratiske system stiller til rådighed. Men byg videre derfra, så der opnås en bredere repræsentation, hvor de, der normalt ikke deltager i beboerdemokratiet, også bliver hørt. Herunder også en repræsentation, der går på tværs af ejerformer.
- Undgå konsensusstyring. Udfordringen for beboerinddragelsen er ikke at opnå konsensus men at håndtere konflikter konstruktivt og udnytte forskelle til at anspore til kreativitet og innovation.
- Understøt beboernes initiativer på tværs af ejerformer. Hvis beboere i den private og den almene sektor skal kunne udvikle området i fællesskab, er det nødvendigt at understøtte deres samarbejde professionelt. Ellers tilsiger strukturerne på boligmarkedet, at beboerne primært fokuserer på deres egen matrikel.
- Tværgående organiseringsformer er en fordel, men kan let opleves som et tab af indflydelse for de etablerede repræsentationssystemer såsom det beboerdemokratiske system. Inddrag beboerrepræsentanter, når I udvikler og implementerer nye tværgående organiseringsformer.

## SÅDAN HAR VI GJORT

Denne rapport bygger på et erhvervsph.d.-projekt udført for Center for Boligsocial Udvikling med støtte fra Realdania. Rapporten trækker primært på ph.d.-projektets casestudie af byudviklingen i bydelen Tingbjerg i København. Casestudiet kombinerer deltagerobservation, dokumentanalyser og kvalitative interviews med medarbejdere og beboere.

Deltagerobservationerne fandt sted i perioden februar til juni 2021 og januar til juni 2022. Her deltog vi i lokale medarbejders daglige aktiviteter i bydelen, herunder forskellige beboerinddragelsesaktiviteter. Derudover havde vi uformelle samtaler og gennemførte ad hoc-interviews med mange af de lokale medarbejdere og andre interessenter.

Vi supplerede deltagerobservationerne med at gennemgå forskellige planlægningsdokumenter, herunder omdannelsesplaner, strategier, lokalplaner og interne arbejdsdokumenter. Vi gennemførte interviews med interessenter, der var involveret i omdannelsesprocessen, henover en periode på tre år: i 2020, 2021 og 2022. Det blev til i alt 24 interviews med kerneinteressenter og seks supplerende interviews med andre interessenter. En oversigt over interviewpersonerne er vedlagt i bilag 1.

Vi gennemførte desuden 19 interviews med beboere i Tingbjerg i sommeren 2022. Vi ville gerne have en bred vifte af forskellige beboerperspektiver med i undersøgelsen. Derfor valgte vi at interviewe beboere, der tilsammen repræsenterede en variation af boligtyper, husstandssammensætning, køn, etnicitet samt forskellige erfaringer med at deltage i beboerinddragelse.

Undersøgelsens metoder er mere dybdegående beskrevet i bilag 1 til denne rapport samt i den bagvedliggende ph.d.-afhandling (Kjeldsen, 2023: 54-74). Undersøgelsens resultater er desuden præsenteret i forskningsartiklen "Community involvement in mixed-income transformation in Copenhagen, Denmark" (Kjeldsen & Joseph, 2024), som kan hentes gratis via [cfbu.dk](http://cfbu.dk).

## LÆS MERE HER

**Anne Clementsen & Natasja Lund (2021a):** Stedsidentitet og socialt mix – Strategiske greb i udsatte boligområder under omdannelse. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Anne Clementsen & Natasja Lund (2021b):** Stedsidentitet og socialt mix – Nuværende beboeres oplevelse af deres boligområde og planerne for omdannelse. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Anne Clementsen & Karen Broberg (2024):** Private investorers og developeres rolle i den sociale udvikling af omdannelsesområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Lasse Kjeldsen, Nana Øland Frederiksen & Rikke Borg Sundstrup (2019):** Boligsocialt arbejde under omdannelse – Hvordan det boligsociale arbejde kan understøtte bystrategiske omdannelser i udsatte boligområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Lasse Kjeldsen (2021):** Socialt bæredygtig byudvikling i udsatte områder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Lasse Kjeldsen (2023):** From marginalized housing estate to attractive neighborhood. Planning and implementing mixed-income transformations in the Danish non-profit housing sector. Aalborg University Press.

**Lasse Kjeldsen & Mark L. Joseph (2024):** Community involvement in mixed-income transformation in Copenhagen, Denmark. Journal of Urban Affairs, 1–19.

**Lasse Kjeldsen & Marie Stender (2022):** Bringing social sustainability into the mix: framing planning dilemmas in mixed-tenure regeneration. Building Research & Information, 50(7), 709–721.

# INDDRAGELSE AF BEBOERNE: VIGTIGT, MEN UDFORDRENDE

---

Inddragelse af borgerne i byudviklingen er både vigtigt og udfordrende. Dem, der arbejder professionelt med inddragelse, oplever ofte, at det er svært at få borgerne til at deltage. Og borgerne selv oplever, at det er svært at få reel indflydelse. Derudover bliver inddragelsesprocesserne let domineret af de borgere, der har flest ressourcer og er bedst til at udtrykke deres behov - mens udsatte og marginaliserede borgere både er sværere at mobilisere, sværere at rumme i processerne og har sværere ved at få deres stemme hørt. Endelig kan det være en udfordring at forene de mange forskellige ønsker og interesser, som forskellige interessenter har ift. inddragelsesprocesserne (Agger 2005; 2012; Chaskin et al., 2012).

Disse udfordringer gør sig ikke mindst gældende i udsatte boligområder. Internationalt har der gennem de sidste årtier været en stigende interesse for byudviklingsindsatser i by- og boligområder præget af social udsathed og fysisk nedslidning. Det har vi især set i lande som USA, Canada, England, Holland, Frankrig og Australien, hvor byudviklingen i udsatte bydele i høj grad har været båret af idéen om socialt mix og indførelse af blandede bolig- og ejerformer. Det har ført til fundamentale forandringer i en stor del af den sociale boligsektor i disse lande, hvor byudviklingsprojekter fundamentalt har forandret tidligere udsatte boligområder til blandede bydele (Arthurson, 2003; Bridge et al., 2012; Busch, 2016; Chaskin & Joseph, 2015; Deboulet & Abram, 2017; Vale, 2019)

Den samme bevægelse har vi også - med nogle års forsinkelse - set i Danmark. I 2004 nedsatte den daværende regering et ekspertudvalg - Programbestyrelsen - som skulle komme med anbefalinger til det, der dengang blev kaldt regeringens 'ghettostrategi'. Blandt Programbestyrelsens anbefalinger

var et større fokus på blandede ejerformer, socialt mix og placering af flere bylivsfunktioner i de udsatte boligområder (Programbestyrelsen, 2008). Selvom ikke alle elementer umiddelbart blev implementeret, var Programbestyrelsens rapport et billede på en bystrategisk drejning i tilgangen til bekæmpelse af segregering og koncentreret udsathed på det danske boligmarked.

I de efterfølgende år begyndte flere boligorganisationer og kommuner at arbejde med byudvikling i de udsatte almene boligområder. Den udvikling tog fart med Parallelsamfundsaf-talen fra 2018, som pålagde kommuner og boligorganisationer at nedbringe koncentrationen af almene familieboliger i visse boligområder til maksimalt 40 pct. inden 2030 (Regeringen, 2018a). Udover Parallelsamfundsaf-talens omdannelsesområder er der også mange kommuner og boligorganisationer, der i disse år på eget initiativ gennemfører forskellige renoverings-, infrastruktur-, eller byudviklingsprojekter.


Fælles for alle disse byudviklingsprojekter er, at der er et fokus på at udvikle udsatte boligområder og bydele, så de bliver attraktive for en bredere del af befolkningen. I mange tilfælde er målet at skabe en mere blandet by og tiltrække nye, såkaldt "ressourcestærke" beboergrupper til områderne og dermed reducere koncentrationen af socialt udsatte borgere.


## TRE GRUNDE TIL AT INDDRAGE BORGERNE I BYUDVIKLINGEN

Inddragelse af borgerne i byudviklingen har gennem de sidste 30 år vundet indpas både i planlægningssteori og i praksis, særligt i de nordiske lande. I dag bliver borgerinddragelse betragtet som en helt naturlig del af god planlægningspraksis (Kjeldsen & Stender, 2022; Tunström, 2019).


I litteraturen er der især tre grundlæggende argumenter for, hvorfor borgerinddragelse er vigtig: et demokratisk argument, et effektivitetsargument og et kvalitetsargument. Men for hvert argument er der også indbyggede risici. De tre argumenter er udfoldet i modellen nedenfor.


### 1. DEMOKRATI: Borgerinddragelse har en iboende demokratisk værdi

 Borgerinddragelse bidrager til at styrke det lokale demokrati ved at give borgerne medindflydelse på beslutninger, der påvirker deres liv. Dels styrker det borgernes muligheder for og kompetencer til at udøve demokratisk indflydelse. Dels kan inddragelsen bidrage til at styrke den sociale kapital og den generelle sociale og institutionelle tillid, fordi borgerne får erfaringer med at arbejde sammen med hinanden og med myndighederne (Agger & Jensen, 2015; 2021; Tortzen, 2020).


 Borgerinddragende processer er ikke per definition demokratiske. De rummer et potentiale for en bred og inkluderende involvering men samtidig også en risiko for "skindemokrati" og for, at inddragelsen domineres af bestemte grupper på bekostning af andre (Agger et al., 2018; Kyung, 2018; Steenberg, 2018).


### 2. EFFEKTIVITET: Borgerinddragelse kan være med til at skabe opbakning til byudviklingen og øge effektiviteten

 Lokal modstand kan både forsinke og fordyre byudviklingsprojekter. Inddragelse kan bidrage til at skabe bedre opbakning og øge byudviklingens legitimitet. På den måde kan borgerinddragelse gøre byudviklingen mere effektiv, fordi den kan spare byudviklingen for fordyrende forsinkelser (Kyung, 2018; Werstin et al., 2021). Derudover kan borgerinddragelse øge effektiviteten ved at mobilisere og aktivere borgernes lokale engagement og ressourcer (Agger et al., 2018).

 Effektiviseringsgevinsten afhænger af, om det faktisk lykkes at skabe lokal opbakning. Det kan ofte kræve, at man ikke bare inddrager for at informere men faktisk imødekommer borgernes ønsker og bekymringer (Deboulet & Abram, 2017). Derudover er inddragelsen i sig selv ressourcekrævende, både i form af tid og medarbejderressourcer.

### 3. KVALITET: Borgerinddragelse er med til at forbedre kvaliteten af byudviklingen

 Borgerinddragelse er med til at forbedre kvaliteten af byudviklingen, fordi den aktiverer borgernes lokalkendskab og giver indblik i deres ønsker og behov. Inddragelse af borger- og bruger-perspektiver kan medvirke til at skabe bedre løsninger, fordi de professionelle får adgang til viden om, hvordan forskellige problemer og løsninger ser ud fra et borgerperspektiv (Chaskin et al., 2012; Engberg & Larsen, 2010; Norton et al., 2018).

 Borgernes input til byudviklingen sikrer ikke i sig selv kvalitet og relevans. Dels kræver det god inddragelse at få den rigtige viden om beboernes ønsker og behov. Nogle ting er svære at belyse – fx fremtidige beboeres ønsker i en kontekst, hvor man ønsker at tiltrække nye typer af beboere. Derudover skal borgernes ønsker balanceres op i mod eksperter og byplanlæggeres faglige viden samt andre typer af data og input.

## BEVÆGELSEN HEN MOD MERE BORGERINDDRAGELSE I BYUDVIKLINGEN

"Borgerdeltagelse er omdrejningspunktet for den helhedsorienterede byfornyelse. Hele idéen bag denne form for byfornyelse er netop, at et nærområdes aktører bidrager aktivt til at definere problemer, potentialer og løsninger - og selv tager del i at give området et samlet løft. Det stiller krav til kommunen om, at borgerdeltagelsen gennemtænkes og tilrettelægges." – Erhvervs- og Boligstyrelsen & KL, 2002

Citatet ovenfor stammer fra Erhvervs- og Boligstyrelsen & KL's "Håndbog i Helhedsorienteret Byudvikling", som udkom i hælene på byfornylesloven fra 1998. Byfornylesloven gav kommunerne mulighed for at igangsætte helhedsorienterede byudviklingsindsatser i boligområder, der var præget af bygningsmæssige, sociale og infrastrukturelle problemer. Loven er ét i en lang række af initiativer, der er taget i Danmark gennem de sidste 30 år for at bekæmpe segregering og koncentration af social udsathed i visse almene boligområder; fra renoveringer til boligsociale indsatser, områdefornyelser og senest Parallelsamfundspakkens byomdannelseprojekter (Bech-Danielsen & Christensen, 2017; Kjeldsen, 2023).

Samtidig er den helhedsorienterede byfornyelse et billede på det stigende fokus på borgerdeltagelse i byudviklingen i udsatte boligområder. Interessen for borgerdeltagelse tog for alvor fart i 1990'erne, og siden er idéen om at inddrage lokale borgere i udviklingen af deres lokalområder blevet stadig mere udbredt. Andre eksempler er Kvarterløft-projekterne fra 1997-2008, hvor borgerdeltagelse også spillede en central rolle, eller Områdefornyelserne, der blev indført i 2004 som en videreførelse af den Helhedsorienterede Byudviklingsordning (Agger & Andersen, 2018; Skifter Andersen & Kielgast, 2003; Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2016).

Den stigende interesse for borgerdeltagelse ses ikke kun inden for byplanlægningen. Den er en del af en mere grundlæggende udvikling i den offentlige forvaltning: fra hierarkisk og bureaukratisk styring til netværksbaserede styringsformer, hvor mange forskellige typer af aktører bidrager til den offentlige styring. Her bliver borgerne i stigende grad set som en medskabere af offentlige services og beslutningsprocesser. På velfærdsområdet går bevægelsen under navne som samskabelse, co-production eller borgerdrevet innovation (Agger et al., 2018). Inden for byudvikling og byplanlægning kendes strømningerne bl.a. som kollaborativ planlægning og deliberativ planlægning (Agger, 2005; Healey 2007; Innes & Booher, 2003).

## TRE UDFORDRINGER FOR BEBOERINDDRAGELSE

---

Samtidig med at deltagelseslitteraturen argumenterer for vigtigheden af at inddrage borgerne, viser den empiriske forskning også, at borgerinddragelse i byplanlægning er særdeles udfordrende og kompliceret. Det gælder ikke mindst i udsatte byområder, hvor man ønsker at ændre områderne fundamentalt og gøre dem mere attraktive for tilflyttere udefra. Der er især tre hovedudfordringer, som vi vil behandle nærmere i denne rapport:

### **1. Magtfulde interessenter er ikke altid interesserede i at dele indflydelse med borgerne.**

Byudviklingsprojekter i udsatte bydele er ofte spændt ud mellem modstridende interesser. De skal både bygge på lokale borgeres ønsker, forbedre borgernes livssituation og samtidig være kommercielt bæredygtige og leve op til beslutningstagernes bystrategiske ønsker. Men alle disse politiske, kommercielle og sociale hensyn er ikke altid forenelige. Derfor opstår der et krydspres mellem forskellige interessenters ønsker og behov: de eksisterende beboere, tilflytterne, de private investorer og udviklere samt statslige og kommunale interessenter (Chaskin & Joseph, 2013; Fraser et al., 2013; Nelson & Lewis, 2021).

Samtidig er der ikke en jævn spilleplade for at håndtere dette krydspres. I de fleste tilfælde er det de professionelle aktører – offentlige eller private – der opstiller rammerne for borgernes deltagelse og dermed former borgernes indflydelsesmuligheder. Men de professionelle aktører har samtidig en tendens til at styre inddragelsen i retning af de løsninger, de selv ønsker eller har besluttet på forhånd. Det udfordrer borgerinddragelsen, fordi borgernes muligheder for at udøve indflydelse reelt bliver ret begrænset (Arthurson 2003; Darcy & Rogers, 2014; Ferilli et al. 2016).

### **2. Det er svært at fastholde borgernes engagement over tid.**

Borgerinddragelse bygger på en antagelse om, at borgerne generelt ser deltagelse som en god ting og har lyst til at deltage. Men den antagelse holder ikke nødvendigvis i praksis. Forskningen peger på, at det især er de borgere, der identificerer sig med og er stærkt engageret i deres lokalsamfund og som har en høj grad af social og institutionel tillid, der har lyst til at deltage i borgerinddragelsen. Det er primært tilfældet for såkaldt ressourcestærke borgere, mens borgere med færre ressourcer sjældent deltager – og hvis de gør, har de svært ved at gøre deres synspunkter gældende (Ferilli et al., 2016; Kyung, 2018).

Samtidig er byudviklingsprojekterne ofte langstrakte og komplekse. Selv for ressourcestærke og deltagelsesvante borgere kan det være svært at overskue de komplekse byudviklingsprojekter såvel som at fastholde engagementet over tid. For borgere med færre sociale ressourcer, ringere sprogkompetencer og mindre kendskab til demokratiske deltagelsesformer kan det være en uoverstigelig barriere. En central udfordring er således at sikre en bred og socialt inkluderende deltagelse samt at vedligeholde engagementet over tid (Agger, 2005; 2012).

### **3. Det er svært at forene forskellige borgergruppers modsatrettede ønsker og interesser.**

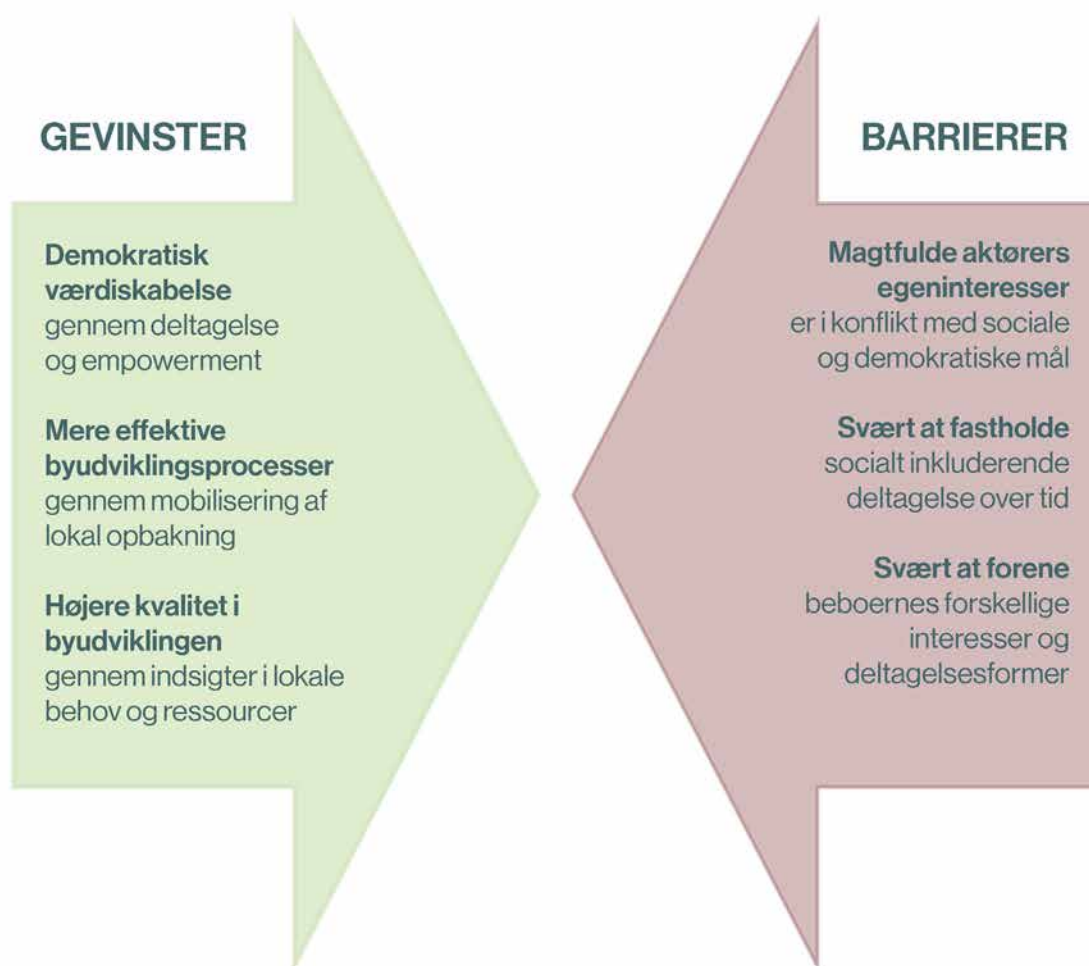
Lokalsamfund er aldrig monolitiske men derimod præget af mange forskellige interesser og synspunkter. Det gælder ikke mindst, når man arbejder med den blandede by og gerne vil blande beboere på tværs af sociale og økonomiske grupper, kulturer og ejerformer. I sådanne byudviklingsprojekter kan det være en udfordring at forene forskellige borgergruppers ønsker og interesser (Chaskin & Joseph, 2015).

Det kan også være en udfordring at finde løsninger, alle kan leve med, uden at man samtidig forfalder til kompromiser efter devisen "laveste fællesnævner". Der er således ofte en forventning om, at

beboerinddragelsen bør føre til opnåelse af konsensus. Men det giver ikke nødvendigvis de bedste løsninger, ligesom det også bevirker, at planlægningens konflikter og magtdimensioner bliver skjult, og det bliver uklart, hvem der udgør byudviklingens vindere og tabere (Pløger, 2004).

Samlet set er disse tre barrierer med til at udfordre deltagelsen i byudviklingen i udsatte byområder. Nedenstående figur sammenfatter både barrierer og de potentielle gevinster ved beboerinddragelse.

**FIGUR 1: GEVINSTER OG BARRIERER VED BEBOERINDDRAGELSE**



# BYUDVIKLINGEN I TINGBJERG

---

Tingbjerg er beliggende i Københavns nordøstlige udkant på grænsen til Gladsaxe Kommune. Området huser godt 6.000 beboere, hvoraf de fleste bor i områdets 2.400 almene familieboliger. Forud for byudviklingen i Tingbjerg bestod 96 pct. af den samlede boligmasse i området af almene familieboliger, som ejes af boligselskaberne fsb og SAB (der administreres af KAB). Københavns Kommune er også en vigtig grundejer i området, bl.a. i kraft af Tingbjerg Skole.

Bydelen er tegnet af Steen Eiler Rasmussen og C. Th. Sørensen og er kendt for sin karakteristiske arkitektur og landskabsarkitektur. Bydelen består primært af gule treetagers murstensblokke, der er placeret langs et net af små gader og store, grønne gårde. Tingbjerg ligger tæt op ad Københavns fredede grønne voldanlæg, Vestvolden, og tæt på Utterslev Mose. Det bidrager med væsentlige grønne kvaliteter til området men betyder samtidig, at Tingbjerg er afskærmet fra den omkringliggende by, dels af de grønne områder og dels af Hillerød motorvejen og

et stort idrætsanlæg. Af samme grund er der kun én vejforbindelse ind og ud af Tingbjerg (Morgen et al., 2020).

Tingbjerg har gennem årene oplevet faldende befolkningstal og dermed et dalende kundegrundlag for det lokale butiksmiljø på områdets butiksgade, Ruten. Derudover har området været kendetegnet ved mange borgere med lave indkomster. Tingbjerg er gået fra i 1980'erne at være et relativt almindeligt område for lavere indkomstgrupper til i 2010'erne at være Københavns fattigste sogn (Juul, 2016). Derudover har området bl.a. været plaget af bandekonflikter og relativt høj ungdomskriminalitet. Allerede inden byudviklingen gik i gang, havde man dog fået vendt dette billede gennem forskellige indsatser. Ungdomskriminaliteten er faldet markant, og andelen af elever fra Tingbjerg Skole, der starter på en ungdomsuddannelse, ligger i dag over københavnergennemsnittet (Fagbladet Boligen, 2023; Kjeldsen et al., 2019).



Tingbjergs handelsgade, Ruten, med almene boliger (til venstre) overfor nye private udlejningsboliger og detailhandel (til højre). Ruten, Tingbjerg, 2024.

For at rette op på faldende befolkningstal og skabe et mere levende bymiljø begyndte de almene bolig-selskaber og Københavns Kommune i starten af 2010'erne at forberede en udvikling af området. I 2015 lancerede parterne "Tingbjerg-Husum Byudviklingsstrategi" (SAB/KAB et al., 2015), hvor frasalg af jord til fortætning med private boliger udgjorde et centralt greb. Derefter indgik boligorganisationerne en partnerskabsaftale med det private byudviklingsselskab, Nordic Real Estate Partners (NREP). Sammen udgav de i 2018 "Tingbjerg Byudviklingsplan 2018-2025", der yderligere konkretiserede planerne (SAB/KAB et al., 2018). Samme år indviede man Tingbjergs nye kulturhus og bibliotek, som skulle være med til at tiltrække flere besøgende til bydelen. I 2019 var der indflytning i de første 35 private lejeboliger i bydelen,

som blev etableret i sammenhæng med nye detail-handelslokaler ved området Lille Torv.

Byudviklingen i Tingbjerg var således allerede godt i gang, da Parallelsamfunds aftalen blev vedtaget i 2018, og Tingbjerg blev udpeget som "omdannelses-område". Der måtte foretages visse justeringer for at imødekomme lovens krav (bl.a. øget fortætning), men i hovedtræk var det de eksisterende planer, der dannede grundlag for omdannelsen af Tingbjerg. Et vigtigt element var, at parterne holdt fast i ambitionen om, at udviklingen af Tingbjerg skulle ske gennem fortætning med private boliger og (stort set) uden at nedrive eller frasælge almene boliger (SAB/KAB et al., 2019).



Private udlejningsboliger og detailhandel ved Lille Torv, Tingbjerg, 2021.

Nedenstående situationsplan (Figur 2) illustrerer planerne for det omdannede og fortættede Tingbjerg. Vi har farvelagt situationsplanen, så nyopførte bygninger (primært private boliger) er lilla, mens de eksisterende bygninger (primært almene boliger) er brune. Situationsplanen viser, hvordan de nye bygninger skal integreres med eksisterende almene boligblokke omkring fælles grønne områder og gadeforløb.

## FIGUR 2: SITUATIONSPLAN FOR BYUDVIKLINGEN I TINGBJERG



**Kilde:** SLA/Vandkunsten, 2023. Forklaringsnøgle og farvelægning er tilføjet af CFBU.

De brune enheder er eksisterende bygninger, som primært udgøres af almene boliger samt enkelte offentlige institutioner. De lilla enheder er private leje- og ejerboliger samt faciliteter, der skal bygges inden 2030. Kortet viser også byhaver (a, b, c og d), eksisterende og planlagte plejehjem (e & g), biblioteks- og kulturhus (f) samt kollegie (h).

## PARALLELSAMFUNDSAFTALEN

I 2018 præsenterede den daværende regering det politiske program "Ét Danmark uden parallelsamfund" med det erklærede formål at bekæmpe såkaldte "ghettoer" og "parallelsamfund" (Regeringen, 2018). Dette initiativ medførte indførelsen af en række politiske foranstaltninger, der er bedre kendt som Parallelsamfunds aftalen.

Som en del af Parallelsamfunds aftalen blev 15 boligområder udpeget som "hårde ghettoområder" på baggrund af en række socioøkonomiske indikatorer såsom lejernes indkomst, arbejdsløshed, kriminalitetsrater samt andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere (Kjeldsen & Stender, 2022).

Boligorganisationer og kommuner i de 15 "hårde ghettoområder" blev pålagt at iværksætte udviklingsplaner med det overordnede formål at reducere andelen af almene familieboliger til maksimalt 40 pct. inden 2030. Reduktion af familieboliger kunne opnås på flere måder, herunder ved at blande ejerformerne i boligområderne, f.eks. ved nedrivninger, opførelse af private boliger samt salg og/eller konvertering af boliger til ungdoms- eller seniorboliger (Kjeldsen & Stender, 2022; Risager, 2022).

Beslutningskompetencen vedrørende reovering og udvikling i almene boligområder var tidligere delt mellem de almene boligorganisationers øverste myndighed og afdelingsmødet. Med indførelsen af Parallelsamfunds aftalen fik boligorganisationerne imidlertid hjemmel til at iværksætte omdannelser uden afdelingens godkendelse. Endvidere fik kommunalbestyrelserne hjemmel til at give boligorganisationerne påbud om omdannelser, hvis de fandt det nødvendigt. Endelig gav loven ultimativt Folketinget hjemmel til at gennemtvinge en fuld afvikling af konkrete boligområder (Regeringen, 2018a).

# UDFORDRING 1: AT FORENE DET KOMMERCIELLE OG DET DEMOKRATISKE

---

Byudviklingsprojekter er ofte udspændt mellem mange forskellige og potentielt modsatrettede interesser. Samtidig er magt og indflydelse i byudviklingsprocesserne ulige fordelt. Lokale borgere har mindre magt og indflydelse end kommuner, bolig-selskaber og investorer. Det ses bl.a. ved, at det er byudviklingens professionelle aktører, der udformer rammerne for borgernes deltagelse i processen. Det gør de både gennem den måde, de designer inddragelsesprocessen (hands-off-styring) på, og den måde, de faciliterer de konkrete inddragelsesaktiviteter (hands-on-styring) på (Agger & Jensen, 2021; Sørensen & Torfing, 2018; Tortzen, 2016).

Byforskningen peger på, at de professionelle aktører har tendens til at udelukke eller se bort fra de af beboernes synspunkter, der afviger fra allerede fastlagte planer og mål. I stedet vil de ofte styre deltagelsen i retning af løsninger, som de selv på forhånd har defineret som de rigtige. Nogle studier peger endvidere på, at beboerinddragelsesprocesserne bliver brugt til at gøre lokal modstand tavs ved at kanalisere den ind i møde- og dialogformer, hvor den kan udtrættes eller bringes i overensstemmelse med projektets bredere målsætninger (Darcy & Rogers, 2014; Ferilli et al., 2016; Keating, 2000; Westin et al., 2021).

Udover at styre inddragelsesprocessen er det også de professionelle aktører, der kontrollerer omsætningen af beboernes input til praksis. Her er udfordringen ofte, at beboernes input ikke tillægges samme vægt som de professionelle aktørers egne ønsker og idéer. Ofte bliver borgerne opfattet som krævende og inkompetente og der skabes en slags 'ekspertise-hierarki' med ekspertviden i toppen og erfaringsbaseret viden i bunden (Tortzen, 2016: 71).

I det nedenstående ser vi nærmere på, hvordan disse udfordringer viser sig, og hvordan der arbejdes med dem i byudviklingen i Tingbjerg:

1. Hvordan er de forskellige aktørers grundlæggende målsætninger for byudviklingen med til at betinge beboerinddragelsen?
2. Hvilken forståelse har de forskellige aktører af, hvad beboerinddragelsen skal bidrage med, og hvilken betydning har disse forståelser?
3. Hvilken betydning har de professionelle aktørers prioritering af inddragelsen for resultaterne?

## 1.1 MÅL OG INTERESSER BETINGER BEBOERINDDRAGELSEN

---

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

- Professionelle aktører såsom kommune, private investorer og ejendomsudviklere eller almene boligorganisationer har ofte ikke de samme ønsker og interesser som beboerne.
- Det bliver sat på spidsen i de udsatte boligområder, når professionelle aktører har som mål at tiltrække tilflyttere udefra for derved at ændre beboersammensætningen. Med det mål for øje tilfører de nye boligtyper og ejerformer og skaber forandringer i bymiljøet, der forventes at appellere til de ønskede målgrupper, men som ikke altid har de eksisterende beboere for øje (Chaskin & Joseph, 2015; Hyra, 2015).
- De forandringer, der sker ifm. omdannelserne, harmonerer ikke nødvendigvis med det, de eksisterende beboere ønsker sig. Eksisterende beboere vil oftere have en interesse i at kunne

beholde deres lejlighed til en rimelig husleje og deres gode naboer, end at området skal gøres mere attraktivt for udefrakommende (Christensen et al., 2022; Darcy & Rogers, 2014).

### **HVAD VISER UNDERSØGELSEN?**

I byudviklingen i Tingbjerg er der gjort meget for at tage hensyn til de eksisterende beboere. F.eks. gennemføres byudviklingen stort set uden at nedrive almene boliger. I stedet forandres bydelen gennem en fortætning, der gør, at de nye tilflyttere kommer til at bo dør om dør med Tingbjergs eksisterende beboere. De nye og gamle beboere skal i høj grad deles om bydelens forskellige faciliteter og om de grønne gårdrum, der fortsat ejes af de almene boligorganisationer. På den måde håber boligorganisationer, kommune og udviklere, at tilflytterne og de eksisterende beboere på sigt integrerer sig med hinanden (SAB/KAB et al., 2015; 2018).

Alligevel oplevede mange beboere i Tingbjerg, at byudviklingen gik ud over de kvaliteter, de satte pris på i Tingbjerg: at boligområdet var grønt med store, åbne gårdrum og let adgang til naturen. At det var roligt og trafiksikkert, bl.a. fordi der ikke var gennemgående trafik. Og at der var luft mellem blokkene, så man altid kunne se himlen. De beskrev Tingbjerg som en landsby – men tæt på byen. De kvaliteter var de bange for at miste. Der var dog også mange, der

efterlyste flere bymæssige kvaliteter, f.eks. i form af caféer og butikker.

“ Vi har en rigtig hyggelig gård, og den bruger vi næsten hver dag i min familie. Især når vejret er godt. Så tager vi ud, slår teltet op, så der ikke er for varmt. Så har vi nogle bænke, hvor vi sidder og griller og sidder til om aftenen og drikker te og hygger, børnene får lov til at lege udenfor og svævebane og stor rutsjebane.

— **Yngre mand, almen bolig, 2022**

“ Jeg synes, det har mange kvaliteter. Jeg synes, det er en lille landsby, som ligger tæt på København, og jeg er dagligt forundret over og meget glad for, hvor tæt på København det egentlig er. (...) De kvaliteter, det har for en børnefamilie som os, det er det der med, at min treårige, som ellers ikke er til at styre, kan få lov til at cykle selv i børnehaven gennem trafikken, uden vi skal være nervøse for, at han bliver kørt ned af andre cyklister eller andre biler, det er ret vildt at have det. Og to sekunder efter kan jeg drøne ind, og så er jeg på et af de fedeste områder i København.

— **Yngre kvinde, privat bolig, 2022**



Ejerboliger i form af otte nye rækkehuse. Prøvefeltet, Tingbjerg, 2022.

Byudviklingsplanerne for bydelen forsøger at balancere de forskellige syn på Tingbjerg, så man forener det bedste fra forstaden med det bedste fra byen. Dels har planerne et stort fokus på Tingbjergs grønne kvaliteter og på at skabe bedre forbindelser til den omkringliggende natur. Men samtidig er hovedgrebet i byudviklingen en markant fortætning af området med henblik på at skabe en mere levende og urban bydel (og samtidig opfylde Parallelsamfundsaftalens krav). Det sker på bekostning af de grønne gårdrum, hvor mange af de nye boliger skal opføres. Derudover har planerne fokus på at skabe en bedre sammenhæng til resten af byen gennem flere vejforbindelser. Det skal lede flere mennesker igennem bydelen, men vil dermed også øge trafikmængden.

“ Ny trafik infrastruktur er vigtig for at tiltrække besøgende fra andre bydele til det nye kulturhus og de øvrige nye bylivsfunktioner, der skal etableres som led i realiseringen af byudviklingsstrategien. Erfaringer fra udlandet med etablering af ny infrastruktur i udsatte boligområder viser, at et øget trafikalt flow og bedre integration med andre bydele har effekt på områdernes image og beboernes tilfredshed med deres lokalområde.

— **Tingbjerg Byudviklingsstrategi**  
(SAB/KAB et al., 2015: 13)

“ En øget tæthed i Tingbjerg-Husum skal forstærke graden af social interaktion i byens liv og tilføre andre ejerformer og boligtyper. En tættere bystruktur vil skabe flere daglige sociale møder, der øger følelsen af tryk og tilhørsforhold.

— **Tingbjerg Byudviklingsstrategi**  
(SAB/KAB et al., 2015: 19)

Dilemmaet mellem at bevare boligområdets eksisterende forstads-kvaliteter på den ene side og at fortætte og urbanisere området på den anden side er ikke unikt for Tingbjerg. Det går igen i mange

omdannelsesprojekter i udsatte boligområder. Et gennemgående træk er, at der er to forskellige syn på områderne. Planlæggerne og beslutningstagerne blik på boligområderne udefra, hvor de fokuserer på infrastruktur, erhverv og boligformer. Og beboernes syn på områderne indefra, hvor de er mere optaget af, om de kan beholde deres bolig og naboer og måske få et nyt køkken (Christensen et al., 2022). Byplanlæggerne og beslutningstagerne har således et mere langsigtet og overordnet syn på, hvad der skal til for at sikre en positiv byudvikling. Her ses urbanisering og bymæssig integration generelt som en mere langtidsholdbar strategi. I Tingbjergs tilfælde er boligorganisationer og kommune begrænset af Parallelsamfundsaftalen, herunder særligt kravet om dekoncentration af almene familieboliger. For at nå dette mål og samtidig bevare den eksisterende boligmasse opfattede planlæggerne det som nødvendigt med en relativt markant fortætning af området. Også det gik imod mange lokale beboeres ønsker (Kjeldsen, 2023).

## 1.2 FORSKELLIGT SYN PÅ FORMÅLET MED INDDRAGELSEN

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Forskningen viser, at ligesom der kan være forskellige syn på formålet med byudviklingen, kan der også være forskellige syn på formålet med at inddrage beboerne:

- De professionelle aktører kan have forskellige formål med inddragelsen – fra symbolsk inddragelse til uddelegering af magt og beslutningskraft til borgerne. Sherry Arnsteins berømte "deltagelsesstige" er en god illustration af dette spænd (Arnstein, 1969) (se næste side).
- Ofte har beboerinddragelsen "blot" til formål at informere beboerne om, hvad der foregår i deres område. I nogle tilfælde får inddragelsesaktiviteterne sågar det formål at "opdrage" beboerne ved at oplyse om og indskærpe gældende regler

og forventninger til passende adfærd (Chaskin et al., 2012).

- Det er vigtigt at afklare formålet med inddragsprocessen på forhånd: Er formålet med inddragelsen at informere beboerne, eller skal de have en reel indflydelse? Hvad skal beboerne i givet fald have medindflydelse på, og hvor meget indflydelse skal de have? (Clements & Lund, 2021a: 52ff).

### HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I de danske omdannelsesprojekter, vi har undersøgt, var der generelt en del uklarhed omkring formålet med beboerinddragelsen. De grundlæggende målsætninger eller principper for beboerinddragelsen var ikke udspecificerede, og det var ofte uklart, i hvilken grad og på hvilken måde beboerne skulle inddrages i processen (Kjeldsen & Stender, 2022). Dette var også tilfældet i Tingbjerg, hvor de forskellige aktører havde meget forskellige syn på beboerinddragelsen.

### Ledelsen

Ledelsen i de almene boligorganisationer opfattede inddragelsen af lokale beboere som drevet af to primære formål: 1) at informere beboerne om

byudviklingsprocessen og 2) at imødekomme deres ønsker og behov, for så vidt det var muligt uden at modsætte sig de eksisterende omdannelsesplaner. Som en leder i en af boligorganisationerne udtalte:

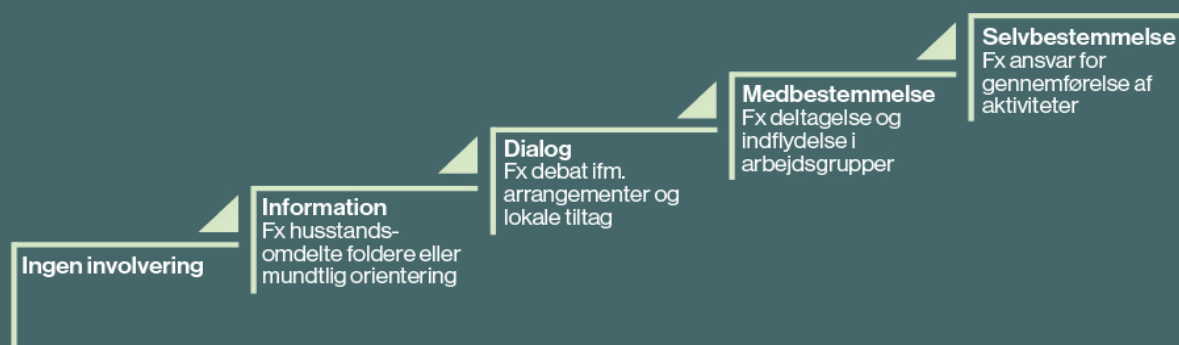
“ De mennesker, der skal træffe beslutninger i en organisationsbestyrelse eller i repræsentantskaber og fra en administration, de skal lave klog inddragelse og lytte til og forstå de synspunkter og behov, som beboerne har, i et mere 'her og nu'-perspektiv. Og mange gange kan man jo få de ting til at have nogle fællesnævner og ikke være hinandens modsætninger. Men i nogle tilfælde vil det være hinandens modsætninger.

— Leder, almen boligorganisation, 2022

### Praktikerne

I Tingbjerg ansatte boligorganisationerne et lokalt team af byudviklere og planlæggere, som bl.a. havde til opgave at forestå beboerinddragelsen. Disse medarbejdere så det især som deres opgave at holde beboerne informeret. Men de så også en mulighed for at inddrage beboerne i spørgsmål og emner, der ikke allerede var fastlagt i omdannelsesplanerne. Det kunne f.eks. dreje sig om design og

### ARNSTEINS DELTAGELSESSTIGE



Kilde: Arnstein, 1969. Bearbejdet i Lunar et al., 2021.

brug af gårdrum og offentlige pladser. Idéen var, at inddragelse af beboernes ønsker kunne medvirke til at få flere til at bruge områderne på en hensigtsmæssig måde samt at øge beboernes følelse af ejerskab og medansvar for områderne. På den måde havde inddragelsen også et element af opdragelse:

“ Vi har mange fede arealer i Tingbjerg. Men når man ser på, hvor mange mennesker der bor her, og hvor få der bruger udeområderne, så er der noget, der ikke hænger sammen. (...) Vi skal give ejerskabet af udeområderne tilbage til beboerne – hvor man rydder op efter sig selv. Jeg tror, vi har haft for meget "all inclusive" og for lidt "hvad vil jeg, og hvad er mit ansvar?".

— Byudvikler, almen boligorganisation, 2021

### Kommune og private udviklere

Udover de almene boligorganisationer spillede kommunen og de private udviklere også en vigtig rolle. Disse aktører opfattede beboerinddragelse som vigtigt men medgav, at beboernes indflydelse reelt var begrænset. Alligevel så de inddragelse som en naturlig del af god planlægningspraksis og en måde at imødegå lokal modstand på. De private udviklere så desuden beboerinddragelse både som et middel til at forbedre kvaliteten af deres projekter og som en måde at opnå legitimitet på hos potentielle fremtidige samarbejdspartnere. Som en repræsentant for en privat udvikler udtrykte det:

“ Vi er afhængige af, at når vi er færdige i Tingbjerg, så skal vi lave nogle ting med nogle andre boligselskaber. Og vi synes det styrker vores sag, at vi har en track-record, hvor beboerne vil sige: 'De har sgu gjort det godt, og de leverede det, de sagde, de ville levere'.

— Byudvikler, privat virksomhed, 2022.

### Beboerne

Fra mange beboeres synspunkt blev de professionelle aktørers tilgang til inddragelse opfattet som langt fra tilfredsstillende. Mange beboere havde

en opfattelse af, at beboerinddragelsen burde udgøre en reel mulighed for beboerne for at få indflydelse på byudviklingsprocessen. Derfor var mange frustrerede over, hvad de opfattede som manglende lydhørhed, indflydelse og transparens i inddragelsesprocessen.

“ Jeg føler ikke, man har indflydelse (...). Jeg har været til nogle møder. Men jeg synes, man bliver fyldt med noget, hvor jeg tænker: 'Tror de, man er dum i hovedet?' Når nogen siger: 'Vi laver tæt bebyggelse, for det giver mere tryghed.' Jeg har aldrig nogensinde oplevet, at det var murstenene, der gav tryghed. Det må være nogle andre ting, det handler om, hvis der er utryghed.

— Ældre kvinde, almen bolig, 2022

“ Jeg tror ikke, de er interesseret i involvering af beboerne overhovedet. Fordi hvis du spørger mig, går det her projekt delvist ud på at bryde beboersammensætningen herude. Og derfor har de sandsynligvis ikke følt, der var grundlag for at involvere beboerne i planlægningen.

— Yngre mand, almen bolig, 2022

Resultaterne peger således på, at der var mange forskellige opfattelser af, hvad beboerinddragelse bør være, og hvilken medindflydelse beboerne bør have. Helt grundlæggende er der i det enkelte byudviklingsprojekt behov for en klar definition af, hvad der menes med begrebet "beboerinddragelse", og hvordan denne inddragelse konkret skal operationaliseres og implementeres. Derudover er der behov for, at de professionelle interessenter kan holdes ansvarlige for at opfylde de deltagelsesmål, man sætter op. Hvis ingen er ansvarliggjorte eller forpligtede til at leve op til målene, er der desto større sandsynlighed for, at inddragelsen ender med at blive nedprioriteret eller udvandet (Jackson, 2020).

## 1.3 MANGLENDE PRIORITERING AF RESSOURCER TIL INDDRAGELSEN

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Prioritering af tid og ressourcer er en vigtig forudsætning for god beboerinddragelse. Det tager tid at mobilisere beboerne og at få et nuanceret billede af deres holdninger og behov. Forskningen viser imidlertid, at:

- Beslutningstagerne i byudviklingsprojekter ofte er tilbageholdende med at skabe det nødvendige rum til længerevarende inddragelsesprocesser. De prioriterer generelt effektivitet over demokrati i beslutningsprocesser omkring byudvikling (Arthurson, 2003; Deboulet & Abram, 2017; Nelson & Lewis, 2021).
- God beboerinddragelse kræver de rigtige kompetencer og medarbejderressourcer, men beboerinddragelsen er i konkurrence med andre vigtige opgaver. Hvis formålet og succeskriterierne for beboerinddragelsen ikke står fuldstændig klart, vil inddragelsen ofte blive nedprioriteret (Stenberg, 2018).
- Konsekvensen er, at inddragelsen begrænses til mindre og afgrænsede spørgsmål ifm. planlægningsfasen, mens beboerinddragelsen til gengæld nedprioriteres, når der opstår udfordringer, og der skal foretages tilpasninger under selve implementeringen af byudviklingsprojekterne (Arthurson, 2003; Deboulet & Abram, 2017).

### HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I Tingbjerg så vi, at inddragelsesaktiviteterne ofte blev forsinket på grund af mangel på ressourcer og en voksende arbejdsbyrde blandt byudviklingskonsulenterne. Udover at koordinere beboerinddragelse skulle medarbejderne nemlig også tage sig af meget andet. Især lokalplansarbejdet og byggeprojektdelingen viste sig at være mere kompleks og krævende

end forventet. Her blev byggeprojektets fremdrift prioriteret på bekostning af beboerinddragelsen. De negative konsekvenser ved at nedprioritere byggeprojektet blev generelt opfattet som alvorlige, konkrete og omkostningstunge, mens konsekvenserne af at nedprioritere beboerinddragelsen var mere uklare. Derfor var beboerinddragelsen generelt lettere at nedprioritere. Selvom denne prioritering ikke altid var eksplicit, var konsekvenserne tydelige både for medarbejdere og beboere:

“ Vi har løbet så stærkt, og der er altid noget nyt, der kommer op, som vi skal tage os af. Jeg tror ikke, der har været særlig meget tid til beboerinvolvering eller til at gennemtænke det, faktisk. (...) Der har været andre ting, der var vigtigere på det her stadie.

— Byudvikler, almen boligorganisation, 2021

“ Jeg vil sige, at inddragelsen har været meget dårlig. De har gjort – på papiret – det rigtige, men de har ikke involveret, altså de har ikke haft ressourcer til det, eller gjort det på den rigtige måde. Så det der med, at så bliver der sat noget op, eller det kommer i bladet. Men der er ingen, der læser det! Hvis det var en salgskampagne, så var hele bundtet blevet fyret.

— Midaldrende mand, almen bolig, 2022

Medarbejderne var også tilbageholdende med at involvere beboerne, hvis de fik den opfattelse, at det kunne forsinke projektets fremdrift eller kræve yderligere ressourcer. F.eks. var der en intention om at inddrage lokale unge i nogle praktiske opgaver omkring byggepladsen: Byggehegnene skulle males, og det blev set som en anledning til at mobilisere lokale unge i lommepegejobs med den forventede sidegevinst, at det kunne højne de unges ejerskab til byudviklingen. Initiativet blev igangsat i samarbejde med den boligsociale helhedsplan. Det

viste sig imidlertid at tage længere tid end forventet at mobilisere de unge og instruere dem i, hvordan arbejdet skulle udføres. Som én af de lokale ledere bemærkede:

“ Jeg bliver pisseirriteret over, at tingene skal være så besværlige. For havde vi bare bestilt nogen til at male det hegn, så var det jo malet nu. Men når det bliver et projekt, så bliver det et projekt i sig selv. (...) Mens vi venter på, at det bliver malet, så står der et grimt hegn med en masse Almen Modstand<sup>1</sup> -plakater, og der bliver smidt affald. Og så bliver det alt det, som Tingbjerg ikke skal være.

#### — Leder, almen boligorganisation, 2021 (feltnoter)

Konsekvensen var, at der blandt beboerne i Tingbjerg herskede en udbredt følelse af skuffelse og frustration over inddragelsesprocesserne. De oplevede, at større beslutninger var truffet på forhånd uden at beboerne havde reel medindflydelse. Inddragelsesaktiviteterne så de primært som kanaler for envejskommunikation fra de professionelle aktørers side. Nogle af beboerne betragtede sågar de almene boligorganisationer, de private byudviklere og kommunen som en slags trojka, der målrettet arbejdede på at gennemføre deres egne dagsordener uden hensyntagen til beboernes interesser. Det var formentlig medvirkende til, at beboernes deltagelse i inddragelsesaktiviteterne var faldende over tid.

---

<sup>1</sup> Almen Modstand er en bevægelse, der arbejder imod gennemførelsen af Parallelsamfundsaftalen.

## OPSAMLING

---

Der er grundlæggende forskelle i, hvordan mange beboere ser på deres boligområde, og den måde, hvorpå professionelle aktører og beslutningstagere ser områderne. Det afspejler sig i de forandringer, planlæggere og beslutningstagere ønsker at gennemføre, og de lokale beboeres ønsker. Det har også stor betydning, hvem man ser som byudviklingens primære målgruppe: de nuværende beboere eller tilflyttere udefra?

Mål og interesser har betydning for beboerinddragelsen. Hvis de eksisterende beboere ikke er den primære målgruppe, er der mindre incitament til at give dem stor indflydelse på byudviklingen. Derfor ser vi også, at de fleste af de professionelle aktører primært ønsker at bruge beboerinddragelsen til at informere beboerne, men ikke til at give dem substantiel medindflydelse. Der er dog stor uklarhed om inddragelsens præcise mål og succeskriterier.

Netop uklare mål og succeskriterier er medvirkende til, at beboerinddragelsen nedprioriteres ift. andre vigtige opgaver i byudviklingen. Byudviklingsprocesser er præget af høj kompleksitet og knaphed på ressourcer. Her mangler der både tid og medarbejderressourcer til at sikre en god beboerinddragelse.

## ANBEFALING

---

- Definer, hvad I mener med "beboerinddragelse", og hvordan denne inddragelse konkret skal operationaliseres og implementeres gennem konkrete aktiviteter, mål og succeskriterier.
- Find ud af, hvad der skal inddrages om. Følg beboernes interesser. Det er ikke sikkert, at den fysiske byudvikling er det, beboerne har mest energi investeret i. Det kan være det sociale, naboskabet, tryghed eller p-pladser. Alle disse elementer er også vigtige i en byudvikling. Følg beboernes engagement, og opbyg en struktur for at arbejde med beboernes ønsker.
- Sørg for at de professionelle aktører holdes ansvarlige for at opfylde de deltagelsesmål, I sætter op. Hvis ingen er ansvarliggjorte eller forpligtede til at leve op til målene, er der desto større sandsynlighed for, at inddragelsen ender med at blive nedprioriteret eller udvandet.
- Prioriter de nødvendige ressourcer i form af medarbejdere, tid, økonomi og kompetencer. Sørg for, at andre vigtige sager ikke skubber inddragelse og deltagelse ud af fokus.

# UDFORDRING 2: AT FASTHOLDE DELTAGELSE OVER TID

---

Den anden store barriere for beboerinddragelse i byudvikling er, at det er vanskeligt at skabe engagement og at fastholde det over tid. Byudviklingsprocesser er ofte langtrukne og meget komplekse. Fra et beboerperspektiv kan det være svært at overskue og forstå byudviklingens konkrete konsekvenser. Beboerne har desuden begrænset tid og ressourcer til at deltage. Det kan føre til, at beboerne falder fra eller helt undgår at deltage (Agger & Andersen, 2018; Tortzen, 2020). Der kan også opstå engagementstræthed, frustration og frafald, hvis folk ikke føler, at deres bidrag gør en forskel (Norton & Hughes, 2018).

Samtidig er både deltagelsen og frafaldet ulige fordelt. Det er især ressourcestærke beboere med tid, demokratisk selvtillid og erfaring med at søge indflydelse, der deltager i inddragelsesprocesserne (Agger, 2012). Ofte taler man i forskningen om de såkaldte ekspertborgere – dvs. borgere der har en generel interesse i at påvirke udviklingen i deres lokalsamfund – og de såkaldte hverdagsmagere, som er borgere, der er stærkt engageret i enkelt-sager (f.eks. biodiversitet eller antallet af parkeringspladser) (Agger, 2005; Tortzen, 2020). Mange inddragelsesprocesser ender med primært at inddrage disse to typer af borgere. Derimod sker der de facto en eksklusion af dem, man kunne kalde "det tavse flertal" samt af grupper med færre ressourcer, svage (dansk)sproglige kompetencer eller med manglende kendskab til de demokratiske deltagelsesmuligheder. For det første, fordi det er sværere at få disse grupper til at deltage i inddragelsesprocesserne, for det andet, fordi de har sværere ved at gøre deres indflydelse gældende, hvis de endelig deltager, og for det tredje fordi de i højere grad falder fra i løbet af processen (Agger, 2012; Chaskin et al., 2012; Kyung, 2018).

Hvor det foregående afsnit kredsede om interessemodsatninger og magtasymmetri i inddragelsesprocesserne, ser dette afsnit nærmere på de inddragelsesmetoder, der bliver bragt i anvendelse, og hvordan de kan understøtte en socialt inkluderende og vedvarende inddragelse i langstrakte og komplekse byudviklingsprojekter.

- 1.** Først ser vi nærmere på inddragelsens sociale slagside, og hvordan man kan mindske den.
- 2.** Derefter ser vi på, hvilke problemer der opstår, når inddragelse bliver til hit-and-run, og hvilke inddragelsesformer, der kan fastholde engagementet over tid.
- 3.** Endelig ser vi på, hvordan beboerdemokratiet kan spille en rolle i beboerinddragelsen.

## 2.1 MANGE INDDRAGELSESFORMER HAR SOCIAL SLAGSIDE

---

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Der er en stærk social slagside ift. hvilke typer af borgere, der deltager i borgerinddragelsesprocesser. Forskningen viser:

- Borgere med ressourcer, stærke deltagelseskompetencer og demokratisk selvtillid er mest tilbøjelige til at deltage (Agger & Larsen, 2009). Det samme gælder borgere med klare egeninteresser eller en stærk lokal tilknytning (Ferilli et al., 2016; Norton & Hughes, 2018).
- Hvis inddragelsen skal afspejle den lokale viden og de lokale behov, er det nødvendigt også at få andre stemmer i spil – og at arbejde bevidst med at løfte de stemmer frem, der ellers ville indtage en marginaliseret position (Young, 2000).

- Brugen af inddragelsesmetoder er afgørende for, hvem man får i tale: Er inddragelsen opsøgende overfor borgerne, eller skal borgerne selv være opsøgende? Er inddragelsesprocesserne præget af lange møder, eller anvendes der også andre og mere legende eller inkluderende deltagesformer? (Carnegie & Norris, 2015; Howell & Wilson, 2019; Larsen & Frandsen, 2022).
- Inddragelsen skal ramme den rigtige balance mellem inklusion og styring, så den hverken ekskluderer bestemte grupper eller sander til i ukonstruktiv polemik. En konstruktiv styring kan ske ved, at de professionelle aktører sætter dagsordenen og faciliterer inddragelsen, så de på den måde kan balancere de forskellige gruppers indflydelse (Agger & Larsen, 2009).

### HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I Tingbjerg blev der arbejdet med at kombinere forskellige metoder til at komme i dialog med beboerne, herunder:

- Informationsmøder
- Onlinemøder
- Ansigt til ansigt-dialog
- Workshops

### Informationsmøder

Større informationsmøder blev primært afholdt i Tingbjerg Kulturhus, hvor boligorganisationerne og i nogle tilfælde også kommune og private udviklere fortalte om planerne for byudviklingen, og hvor deltagerne havde mulighed for at stille spørgsmål. Til disse arrangementer var indtrykket, at det især var det, man kan kalde "Tordenskjolds soldater", der deltog: engagerede og relativt velinformerede beboere, der i mange tilfælde enten var aktive i beboerdemokratiet eller på andre måder var aktive ildsjæle i civilsamfundet. Som en deltager bemærkede:

“ Der er et eller andet med beboerinvolvering, som for det første er ekstremt skæv i forhold til beboersammensætningen herude; det er primært ældre hvide mennesker, som er involveret, og så er der bare en meget lille deltagelse, og det gør lidt, at man har en følelse af, at det hele igen bliver lidt proforma.

— Yngre mand, privat bolig, 2022

Set fra de professionelles side var dette imidlertid ikke så meget et udtryk for fejlslagne inddragelsesmetoder som for beboernes manglende lyst og vilje til at tage ejerskab over byudviklingsprocessen og manglende evner til at gennemskue, hvordan byudviklingen konkret påvirker dem:

“ Beboermøder er det svært at få alle til at komme til. Kun hvis det er noget med en huslejestigning, der er meget høj. Hvis det er noget med hunde og katte, så er det nogle andre, der kommer. Og det ved vi jo godt. Det afhænger af dagsordenen. Men jeg tænker stadig, at det, der er vores udfordring, er, om folk virkelig er interesseret i at tage det dér ejerskab.

— Leder, almen boligorganisation, 2020

### Onlinemøder

For at nå ud til flere beboere, blev de klassiske informationsmøder suppleret med en række alternative inddragelsesmetoder. Et ufrivilligt benspænd var f.eks. COVID-19-pandemien, der gjorde det nødvendigt at gennemføre en planlagt lokalplanshøring som et onlinearrangement. Om det var onlineformen, der var udslagsgivende, er svært at sige, men trods visse tekniske udfordringer fik lokalplanshøringen en del beboere i tale, som måske ellers ikke ville have deltaget. I det arrangementet blev transmitteret via Facebook, var der også rig mulighed for at kommentere og stille spørgsmål undervejs – hvilket affødte i alt 69 forskellige spørgsmål og kommentarer fra forskellige beboere i Tingbjerg. Mere end 50 beboere, organisationer og andre berørte parter sendte efterfølgende formelle høringssvar til kommunen. Figuren nedenfor viser et udpluk af de kommentarer, der blev postet under lokalplanshøringen.

FIGUR 3: KOMMENTARER OG SPØRGSMÅL FRA BEBOERE TIL LOKALPLANSHØRING



### Ansigt til ansigt-dialog

Især for udsatte og distante målgrupper er inddragelse også en relationsbåren aktivitet. Dvs. at for målgrupper, der ikke er vant til, at der bliver lyttet til dem, er det nødvendigt at opbygge tillidsrelationer, for at de tror på, at de får noget ud af at deltage (Arturson, 2003: 364).

I Tingbjerg blev der da også arbejdet med mere direkte dialogformer. I de tidlige planlægningsfaser ifm. udarbejdelse af byudviklingsstrategien blev der f.eks. etableret et åbent showroom med en model af byudviklingen, hvorfra man kunne gå ud og opsøge dialogen med beboerne. Der var dialog med mere end 300 beboere. Senere i processen blev der gennemført såkaldte "haverumsmøder", hvor byudviklingskonsulenterne besøgte de gårdum, der først

stod for at skulle bebygges, og gennem dialog og plancher forklarede beboerne om de kommende byggeplaner.

Denne type af opsøgende ansigt til ansigt-dialog er imidlertid ressourcekrævende. Derfor valgte man under det meste af implementeringsfasen at placere byudviklingskonsulenterne på kontorer, hvor de ikke umiddelbart var tilgængelige for dialog med almindelige beboere. Mange beboere efterspurgte dog fortsat et sted, hvor de kunne gå hen med deres spørgsmål. Derfor valgte boligorganisationer i slutningen af 2022 – hvor denne undersøgelse var ved sin afslutning – at genåbne showroomet i nogle bestemte tidsrum for igen at stille sig til rådighed for løbende dialog og spørgsmål.

## Workshops

Udover de ovennævnte inddragelsesaktiviteter blev der også gennemført forskellige workshops, bl.a. om ungeperspektiver på byudviklingen og om indsatsområder for en kommende Bydelsforening på tværs af almene og private grundejere. Ved disse workshops arbejdede beboere og medarbejdere i mindre grupper med at diskutere og udvikle konkrete forslag til byudviklingen.

Der blev også afholdt workshops i form af arbejdsdage ifm. anlæggelsen af nye byhaver. De nye byhaver skulle erstatte den eksisterende byhave i Tingbjerg, der var placeret i et kommende byggefelt og derfor måtte nedlægges. Her skete inddragelsen i samarbejde mellem den boligsociale helhedsplan, de private udviklere og deres landskabsarkitekter.



Beboere, byplanlæggere og boligsociale medarbejdere anlægger ny byhave, Gavllusvej, Tingbjerg, 2021.

Aktørerne havde relativt stor succes med at mobilisere en anden type deltagere end dem, der ellers deltog i møder eller på anden vis opsøgte information om byudviklingen. I stedet nåede man ud til beboere, som var interesserede i haver og dyrkning, herunder en del beboere med begrænsede danskundskaber. Under vejledning af de boligsociale medarbejdere og byudviklingskonsulenterne var deltagerne selv med til at etablere flere nye byhaver. Selvom denne form for inddragelse ikke direkte italesatte det overordnede byudviklingsprojekt, var det på en konkret måde med til at forme udviklingen af nogle specifikke byrum.

Workshops og ansigt til ansigt-dialog repræsenterer nogle inddragelsesformer, der kan målrettes bestemte målgrupper, og som derfor gør det muligt at få nogle andre typer af beboere i tale. Derudover var beboerne selv relativt aktive og styrende i processen, således at de i højere grad selv havde indflydelse på, hvad de ville have svar på, og hvilke input der blev formidlet til de professionelle. Denne type inddragelsesmetoder udgør således et vigtigt supplement, hvis man vil skabe en socialt inkluderende inddragelsesproces. Samtidig er det også nogle ressourcekrævende inddragelsesformer, der kræver, at medarbejderne stiller sig til rådighed på de vilkår, tidspunkter, steder og om de emner, beboerne ønsker. Det kræver en kontinuerlig prioritering af ressourcer og en plan for, hvordan beboernes spørgsmål og input kan bringes i spil i det videre arbejde (Norton & Hughes, 2018).

## **2.2 VEDVARENDE DELTAGELSESFORMER VS. INDDRAGELSE SOM HIT-AND-RUN**

### **HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?**

Forskningen viser, at:

- Beboerinddragelsen lider ofte under uklare styringsmål og uklare roller og ansvar. Hvis beboerinddragelsen skal styrkes, er det vigtigt at gøre det tydeligt, hvem der har ansvaret, hvilken inddragelse, der skal leveres, hvilke principper

der gør sig gældende for inddragelsen, og hvordan der skal følges op på beboernes input (Agger & Löfgren, 2008; Jackson, 2020)

- Manglende transparens og ansvarliggørelse af de aktører, der står for inddragelsen, kan være med til at forstærke beboernes oplevelse af, at inddragelsen mest er proforma, at der ikke bliver lyttet til deres bekymringer, og at det derfor er uklart, hvad de overhovedet får ud af at deltage (Arthurson, 2003).
- Hvis inddragelsen af beboerne fortrinsvis består af enkeltstående hit-and-run-aktiviteter med uklare rammer for opfølgning og ansvarlighed, er der stor risiko for, at beboernes engagement vil falde over tid (Norton & Hughes, 2018).
- Omvendt kan beboernes engagement fastholdes ved at prioritere vedvarende inddragelsesformer, som er transparente, hvor der er tydeligt ansvar, og hvor dialogen ikke er en enkeltstående begivenhed men en løbende proces. Der er bl.a. gode erfaringer med, at offentlige myndigheder fra start etablerer en borgerkomité, der mødes regelmæssigt for at diskutere byudviklingen. Borgerkomitéen kan understøttes med sekretariatsbistand fra myndighederne (Arthurson, 2003).
- Kontinuitet i inddragelsen kan også skabes gennem lokale, beboerstyrede organer som f.eks. beboerforeninger. Det kræver dog, at beboerforeningerne har tilstrækkelige økonomiske og organisatoriske ressourcer til at blive ved med at arbejde på at mobilisere beboerne og til at trække på ekstern støtte og rådgivning, når der f.eks. er brug for forskellige former for fagekspertise (Nelson & Lewis, 2021).

### **HVAD VISER UNDERSØGELSEN?**

En svaghed ved de inddragelsesaktiviteter, der foregik i Tingbjerg, og som blev beskrevet i forrige afsnit, var, at der ikke var klare rammer for opfølgning og anvendelsen af beboernes input. Det var ikke tydeligt, hvorvidt – og hvordan – beboernes mange input reelt blev taget til efterretning og søgt imødekommet

i det videre arbejde med implementeringen af byudviklingsplanerne. En beboer udtrykte sin frustration over, at deltagelse i beboerinddragelsen ikke havde nogen reel effekt på byudviklingen:

“ Jeg har ikke oplevet noget inddragende. Overhovedet ikke. Jeg har oplevet infomøder. Jeg ved godt, de kalder det dialogmøder og beboer-dit og beboer-dat, men der er jo ikke – altså det er jo en minimal del af det, beboerne kommer med, som man tager med sig hjem og inddrager og tager med i projektet. De holder møder, og så informerer de os – ”her skal skabet stå.” Bum. (...) Inddragelse – nej. Medbestemmelse – nej. Intet.

#### – Midaldrende kvinde, almen bolig, 2022

I Tingbjerg manifesterede dette sig i engagementstræthed og faldende deltagelse ved informationsmøder og andre inddragelsesaktiviteter. Selvom der blev gjort et stort arbejde med at stemme dørklokker, dele flyers ud og advisere på hjemmesider, Facebook og infoskærme i området, var der sjældent mere end et par håndfulde beboere, der dukkede op til møderne. I forbindelse med et informationsmøde om et kommende byggefelt dukkede der kun tre

beboere op. Det skabte frustration hos de professionelle – bl.a. hos de private udviklere:

“ Vi har brugt meget tid på at forberede dette møde, og så dukkede der kun tre beboere op. Er det, fordi folk allerede har nok information? Er det, fordi de er trætte af det, der foregår? (...) Er det, fordi de ikke er interesserede i byudvikling? Hvad er det?”

#### – Byudvikler, privat virksomhed, 2022

Ligesom der ikke var en klar opfølgning på inddragelsesaktiviteterne, blev der heller ikke etableret noget formaliseret forum, hvor beboerne løbende kunne diskutere eller komme med input til byudviklingen. Der blev ikke etableret byggeudvalg, styregrupper med lokal beboerrepræsentation eller borgerpaneler som beskrevet i ovennævnte eksempel. Tidligere i planlægningsprocessen havde der dog eksisteret et uformelt ”dialogforum”, hvor de lokale afdelingsbestyrelser deltog på lige fod med organisationsbestyrelserne. Dette dialogforum blev imidlertid nedlagt, da byudviklingsprojektet overgik fra den indledende planlægningsfase til implementeringsfasen.



Tingbjerg Ungefællesskab og byplanlæggere afholder workshop med lokale unge om deres drømme og ønsker for fremtidens Tingbjerg. Tingbjerg Kulturhus, 2021.

En udfordring med den manglende repræsentation af beboere inden for rammerne af byudviklingens styringsstruktur er, at der er mange oplysninger, beboerne ikke får indblik i. I en markedsdrevet byudvikling er mange aftaler og dokumenter fortrolige på grund af konkurrencehensyn (Arthurson, 2003). Hvis beboerne skal have et indblik i, hvilke aftaler der er lavet med private aktører, er det derfor nødvendigt, at beboerne er repræsenterede i de fora, hvor den slags aftaler kan deles og drøftes – dvs. inden for rammerne af den formelle styringsstruktur i byudviklingsprojektet. Dette var ikke tilfældet i Tingbjerg, hvor fortrolige oplysninger i stedet var forbeholdt boligorganisationernes medarbejdere og organisationsbestyrelse. Det afstedkom mange myter og rygter om, hvordan de private aktører blev favoriseret på forskellig vis, hvilket var med til at forstærke mistilliden mellem beboere og boligorganisationer.

## 2.3 BEBOERDEMOKRATIET SOM PLATFORM FOR KONTINUERLIG INDDRAGELSE?

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Forskningen viser:

- Det har stor betydning for beboerinddragelsen, om der er en institutionel infrastruktur, der understøtter inddragelsen. En institutionel infrastruktur kan i denne sammenhæng bestå af et etableret og anerkendt system af demokratiske organer, gennem hvilket beboerne har mulighed for at varetage deres interesser (Arthurson, 2003; Nelson & Lewis, 2021; Chaskin et al., 2012).
- Beboerdemokratiet udgør en sådan institutionel infrastruktur. Beboerdemokratiet er imidlertid udfordret af, at mange beboere ikke deltager i beboerdemokratiet og ikke føler sig repræsenteret. For nogle opfattes det at bo til leje i en almen boligafdeling ikke som noget, der er forbundet med demokratisk deltagelse og ansvar, men som en vare på linje med at leje en bolig på det private

udlejningsmarked (Hansen & Langergaard, 2017).

- Beboerdemokratiet repræsenterer kun den almene sektor. I konteksten af den blandede by er der brug for at supplere med inddragelsesformer, der rækker ud over den almene sektor. Det kalder på alternative former for deltagelse for at inkludere en bredere vifte af beboernes erfaringer og perspektiver (Carnegie & Norris, 2015; Howell & Wilson, 2019; Larsen & Frandsen, 2022).

### HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I byudviklingsprojekter under Parallelsamfundsloven har beboerdemokratiet en prekær position. Loven betyder, at boligorganisationen sammen med kommunalbestyrelsen skal udarbejde en udviklingsplan, der nedbringer andelen af almene familieboliger inden 2030. Denne plan skal godkendes af boligorganisationens øverste myndighed men ikke af afdelingsmødet, selvom planerne typisk vil indeholde en række elementer, der normalt ville høre under afdelingsmødet (Edlund & Houliind, 2024: 21). Derudover gør Parallelsamfunds aftalen det muligt for kommunalbestyrelsen at gennemtrumfe omdannelsesplaner, uanset om boligorganisationen og den øverste myndighed godkender eller ej. Ultimativt kan Social- og Boligstyrelsen overtage projektet og gennemføre omdannelserne på boligorganisationens regning, hvis det skønnes nødvendigt (Regeringen, 2018a). På den måde repræsenterer Parallelsamfunds aftalen en indskrænkning af det almene beboerdemokrati i de berørte afdelinger.

Dette viste sig også i Tingbjerg, hvor de lokale afdelingsbestyrelser ikke var tildelt nogen formel rolle i byudviklingsprojektet. I de indledende faser deltog afdelingsbestyrelserne som nævnt i et uformelt "dialogforum" sammen med planlæggere og organisationsbestyrelser, men dette forum blev nedlagt, inden implementeringen af projektet for alvor gik i gang. Set fra boligorganisationernes ledelsers perspektiv var dette en helt legitim fordeling af kompetencer.

## DET BEBOERDEMOKRATISKE SYSTEM

I den danske almene sektor ejes og drives de almene boliger af lejerne selv gennem det beboerdemokratiske system. Det beboerdemokratiske system består af en øverste myndighed (repræsentantskab eller generalforsamling) og en organisationsbestyrelse, der opererer på boligorganisationsniveau, samt lokale afdelingsbestyrelser og afdelingsmøder, der opererer på afdelingsniveau (Hansen & Langergaard, 2017; Pawson et al., 2012).

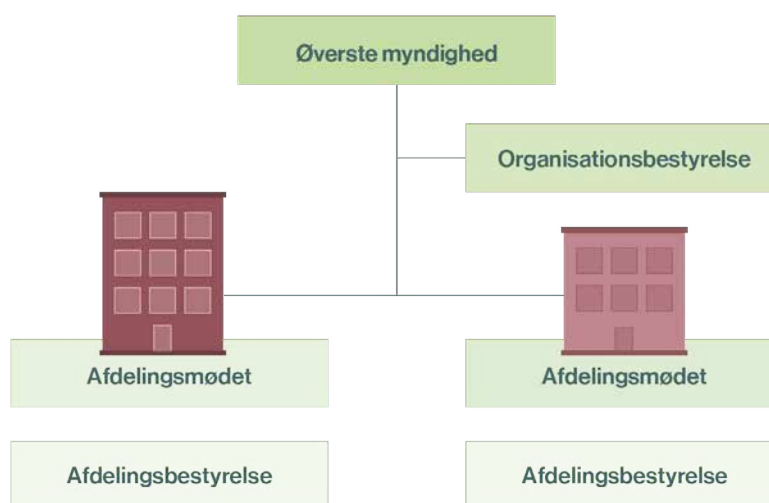
Det er **øverste myndighed**, der har ansvaret for beslutninger om nybyggeri, køb, salg, nedrivninger og væsentlige ombygninger af ejendomme. Det er desuden øverste myndighed, der godkender organisationens vedtægter, årsregnskab og afdelingsregnskaber (Edlund & Houllind, 2024: 21).

**Organisationsbestyrelserne** består af mindst 50 pct. almene lejere men har oftest også eksterne medlemmer, der ikke selv bor i boligorganisationens afdeling. Organisationsbestyrelsen står for den løbende ledelse af boligorganisationen mellem møderne i den øverste myndighed. Organisationsbestyrelsen har ansvaret for at sikre en forsvarlig drift af boligorganisationen og dens afdelinger. Den skal sikre, at de enkelte afdelinger er i god stand samt er økonomisk og socialt velfungerende, arbejde for en blandet beboersammensætning, der tilgodeser grupper i en udsat position på boligmarkedet, samt arbejde for et velfungerende beboerdemokrati. Organisationsbestyrelsen er således ansvarlig for den langsigtede forvaltning af den almene boligorganisations aktiver samt daglig drift, herunder udlejning, budgettering og vedligeholdelse.

**Afdelingsmødet** er den lokale boligafdelings "generalforsamling", hvor alle beboere har ret til at stemme, stille forslag og opstille til afdelingsbestyrelsen. Afdelingsmødet er på nogle punkter underordnet den øverste myndighed og organisationsbestyrelsen men har også selvstændig kompetence på nogle områder. Afdelingsmødet fastsætter f.eks. selv husorden og vedligeholdelsesreglement og har medindflydelse på afdelingens budgetter og regnskaber, fysiske og sociale forbedringsarbejder i afdelingen samt at vælge repræsentanter til afdelingsbestyrelsen (Edlund & Houllind, 2024).

De lokale **afdelingsbestyrelser** består udelukkende af beboere i afdelingen. Afdelingsbestyrelsen har ansvaret for at bidrage til at udvikle afdelingen i overensstemmelse med beboernes præferencer og interesser. Afdelingsbestyrelsen godkender budget og regnskab. Men afdelingsbestyrelsens vigtigste opgave er at være bindeled mellem afdelingens beboere og organisationsbestyrelsen samt boligorganisationen, således at udviklingen af afdelingen bedst muligt kan informeres af lokale beboeres ønsker og behov.

FIGUR 4: DET BEBOERDEMOKRATISKE SYSTEM



Kilde: <https://bl.dk/raadgivning-og-regler/administration-og-beboerdemokrati/afdelingsbestyrelse/hvem-bestemmer-hvad/>

“ Det er vigtigt at forstå, at beboerdemokrati er mere end det, der sker på det helt lokale og nære niveau. Det er jo også det, der sker i et repræsentantskab, det er også det, der sker i en organisationsbestyrelse. De har nogle repræsentanter, som skal træffe nogle langsigtede beslutninger for at sikre, at det, vi har i dag, også har en varig værdi om 10, 15 og 50 år, og det er klart, at når du laver de skift dér, så kan det være svært for de beboere, som bor der lige nu at sige: ”Jamen hvad er vores indflydelse?” Det kan jeg sådan set godt forstå, men jeg tror, det er nødt til at være et vilkår.

— Leder, almen boligorganisation, 2022

Men selvom afdelingsbestyrelserne ikke havde en formel rolle i byudviklingen, havde de alligevel mange holdninger til det, der pågik, og de holdt sig ikke tilbage fra at blande sig. Især én af afdelingsbestyrelserne var kritisk og højlydt i sin modstand mod byudviklingsprocessen. Da bestyrelserne ikke havde formel indflydelse på byudviklingen, måtte de imidlertid rette deres modstand mod spørgsmål og emner, der rent faktisk hørte under afdelingsbestyrelsernes kompetencer. Et eksempel var ejendomsbestyrelsens afvisning af etableringen af et udendørs træningsområde med fitnessmaskiner, som boligorganisationernes byudviklere ellers havde sikret finansiering til. Et andet eksempel var et såkaldt wayfinding-projekt, som ét af de private byudviklingsfirmaer havde planlagt. Formålet var at promovere området og tiltrække besøgende udefra. Men fra nogle af beboerdemokraternes synspunkt blev projektet nærmere opfattet som en fornærmelse. Som én udtalte:

“ Jeg hørte, der skulle være sådan et wayfinding-projekt rundt i Tingbjerg. Jeg gakkede fuldstændig ud, da jeg læste det! For jeg tænkte bare: Okay, de tromler hen over os! Det er slaraffenland for folk, der vil lave penge. Nu skal vi fandme også være aber i bur! Den her, hvor der skal være skilte over, hvad der er at se i Tingbjerg – det er primært målrettet de nye beboere og besøgende, og så tænker jeg: Fandme nej, vi er 6.000 mennesker, vi er ikke aber i bur!

— Midaldrende kvinde, almen bolig, 2022

Konsekvensen af afdelingsbestyrelsens modstand var, at wayfinding-projektet blev opgivet, da byudviklerne ikke ønskede at tilspidse konflikten. På samme måde gik det med projektet om etablering af udendørs fitnessmaskiner, som måtte gentænkes efter modstand fra afdelingsbestyrelsen.

Som nævnt blev beboerdemokraterne ofte placeret i en outsiderposition, hvor de ikke var inviteret med ind i byudviklingens beslutningsrum. Konsekvensen af det var, at beboerdemokraterne kom til at indtage en obstruktiv position, hvor de brugte deres energi på at modarbejde diverse byudviklingstiltag – i stedet for f.eks. at indtage en mere kreativ og konstruktiv rolle. Selvom beboerdemokraterne fra denne position kunne tiltvinge sig visse indrømmelser, var disse trods alt begrænsede i det store billede. Skulle beboerne have reel indflydelse, var de primært afhængige af de magtfulde interessenters villighed til at etablere en mere inkluderende styringsstruktur omkring byudviklingen (Darcy & Rogers, 2014; Howell & Wilson, 2019; Thurber & Fraser, 2016 ).

## OPSAMLING

---

Beboerinddragelse i byudvikling er vanskelig, fordi processerne er langvarige og komplekse. Det gør det sværere for beboerne – især dem med færrest ressourcer – at overskue processen og at fastholde deres engagement over tid. Derfor skal beboerinddragelsen gøre en særlig indsats, for at fastholde en socialt inkluderende inddragelse over tid.

Det er en fordel at kombinere forskellige inddragelses- og deltagelsesformer for at nå forskellige beboergrupper. For nogle målgrupper – især for udsatte beboergrupper – er inddragelse en relationsbåren aktivitet. Det er nødvendigt at opbygge tillidsrelationer, for at de tror på, at de får noget ud af at deltage (Arthurson, 2003: 364).

Workshops og ansigt til ansigt-dialog er vigtige alternativer til stormøder, fordi de kan målrettes bestemte målgrupper og derfor gør det muligt at få nogle andre typer af beboere i tale. Det er samtidig deltagelsesformer, der overlader mere styring til beboerne.

Kontinuerlige og forpligtende inddragelsesformer er væsentlige, hvis beboernes engagement skal fastholdes over tid, og hvis beboerne skal have reel medindflydelse. Det kan ske i form af beboerrepræsentation i arbejdsgrupper, styregrupper, byggeudvalg mv. Beboerrepræsentation i byudviklingens styringsstruktur har også den fordel, at beboerne kan få et bedre indblik i de aftaler og forudsætninger, byudviklingsprojekterne hviler på.

Undersøgelsen viser samtidig, at det etablerede beboerdemokrati ofte bliver placeret i en outsiderposition, hvor de ikke er med i byudviklingens besluthedsrum. Det kan let placere beboerdemokraterne i en obstruktiv position, hvor de bruger deres kompetencer og energi på at modarbejde byudviklingen – i stedet for f.eks. at indtage en mere konstruktiv rolle.

## ANBEFALINGER

---

- Kombiner forskellige inddragelses- og deltagelsesformer for at nå så mange som muligt. Hav fokus på, hvordan inddragelsen bliver ligeværdig og socialt inkluderende.
- Prioriter deltagelsesformer, der foregår på beboernes præmisser. Stil jer til rådighed på de vilkår, tidspunkter, steder og om de emner, beboerne ønsker. Det kræver en kontinuerlig prioritering af ressourcer og en plan for, hvordan beboernes spørgsmål og input kan bringes i spil i det videre arbejde.
- Opbyg en kontinuerlig og forpligtende inddragelsesstruktur. Møder og arrangementer bør suppleres af kontinuerlig deltagelse, hvor beboerne kan holde de professionelle ansvarlige for, hvordan beboernes input bliver forvaltet, og hvor beboerne kan få et dybere indblik i beslutninger og aftaler omkring byudviklingen.
- Udnyt den infrastruktur, det beboerdemokratiske system stiller til rådighed. Selvom det beboerdemokratiske system ikke er uden udfordringer, er det ikke til at komme uden om i inddragelsen af beboerne i den almene sektor. Udnyt den institutionelle infrastruktur, som beboerdemokratiet tilbyder, men byg videre derfra, så der opnås en bredere repræsentation. Herunder også en repræsentation, der går på tværs af ejerformer.

# UDFORDRING 3: AT BALANCERE LOKALSAMFUNDETS MODSTRIDENDE INTERESSER

---

En tredje udfordring for beboerinddragelse i omdannelser af udsatte boligområder til blandede bydele er, at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvad beboerne samlet set ønsker sig for boligområdets fremtid. Selvom "beboerne" eller "lokalsamfundet" i daglig tale beskrives som én samlet gruppe, dækker begrebet i virkeligheden over en myriade af forskellige interesser, holdninger og ønsker, som det ofte kan være svært at forene (Norton et al., 2018: 36). At undersøge, formidle og balancere lokalsamfundets mangefacetterede perspektiver udgør således en stor udfordring i sig selv (Oliver & Pearl, 2018).

Dette gør sig gældende for borgerinddragelse i alle former for byudvikling, men omdannelser af udsatte boligområder til blandede bydele sætter udfordringerne på spidsen. Det skyldes delvist, at blandede bydele per definition handler om at samle forskellige beboergrupper og forskellige ejerformer, hvilket indebærer en mangfoldighed af forskellige ønsker og interesser i byudviklingen.

I dette afsnit ser vi nærmere på:

- 1.** Hvordan den blandede by manifesterer sig i lokalsamfund med forskelligrettede interesser og præferencer.
- 2.** Tilflytternes position og indflydelsesmuligheder i omdannede almene boligområder.
- 3.** Hvordan der kan arbejdes med at skabe en platform for deltagelse på tværs af ejerformer.

## 3.1 ET BLANDET LOKALSAMFUND MED FORSKELLIGE ØNSKER OG INTERESSER

---

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Idéen om "den blandede by" har som grundpræmis, at en høj grad af diversitet og forskelligartethed er sundt for et lokalsamfund. Men samtidig betyder det, at lokalsamfundet kan være splittet mellem forskellige grupper med hver sine ønsker og interesser. Forskningen viser:

- Omdannelserne skaber en fundamental forandring i områdernes demografi, der i mange tilfælde resulterer i spændinger mellem forskellige grupper, herunder private ejere og almene lejere. Spændinger, der bl.a. har deres rod i klasse, kultur og livsstil (Arthurson et al., 2015a; Chaskin & Joseph, 2013; Tersteeg & Pinkster, 2016; Thurber et al., 2018).
- Beboernes materielle interesser påvirker deres præferencer for udviklingen af området. Boligejere kan f.eks. se frem til at høste gevinsten af evt. værdistigninger som følge af byudviklingen, mens lejere blot kan se frem til en højere husleje. Det betyder også noget, hvilken livsfase man er i, hvordan husstanden er sammensat, og hvilke økonomiske, sociale og kulturelle vaner, man har (Tersteeg & Pinkster, 2016).
- Interessekonflikterne forstærkes, når den blandede by ikke etableres på en bar mark men i allerede fungerende boligområder, hvor de eksisterende beboere har opbygget en identitet og et tilknytningsforhold. Derfor kommer byudviklingen let til at føles som et tab af tilhørsforhold og indflydelse, mens introduktionen af nye typer af boliger og nye typer af beboere kan opleves som

invaderende og som en trussel mod erhvervede privilegier (Clementsén & Lund, 2021a; 2021b; Hyra, 2015).

- Udfordringen for beboerinddragelsen er ikke at opnå konsensus men at håndtere konflikter konstruktivt og udnytte forskelle til at anspore til kreativitet og innovation. Konsensusdrevne processer har nemlig en tendens til at undertrykke mangfoldighed og kompleksitet og til at sløre magt og interessekonflikter. Samtidig indebærer konsensus ofte beslutninger, der afspejler den laveste fællesnævner (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Pløger, 2004; Sørensen & Torfing, 2018).

### HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I Tingbjerg var det tydeligt, at holdningerne til byudviklingen afhang meget af, hvem vi talte med. Mange af de eksisterende almene beboere var opmærksomme på de tab, som byudviklingen medførte, f.eks. tab af grønne områder. For nogle – især de yngre og erhvervsaktive målgrupper – blev disse tab delvist opvejet af gevinster såsom en mere blandet beboersammensætning samt et bedre grundlag for butikker, caféer og mere byliv. Andre beboere så urbaniseringen og fortætningen som entydigt negativt og et tab af de kvaliteter, de satte pris på i Tingbjerg. Blandt tilflytterne var der også bekymringer over for meget fortætning og trafik, men samtidig en glæde over, at byudviklingen potentielt kunne give et mere urbant og levende bymiljø.

“ Jeg synes, det er fint, at man gerne vil variere beboersammensætningen. Jeg synes, det er ærgerligt, man skal rive ned og bygge flere boliger. Jeg kan huske i starten af processen blev der snakket om, at man skulle bygge boliger inde i gårdspladsen, og det var jeg så stærkt imod, fordi det kommer til at ødelægge alt det, der har været godt ved Tingbjerg.

— Yngre kvinde, almen bolig, 2022

“ Det er først og fremmest kedeligt. Jeg synes ikke, man ser særlig mange mennesker i forhold til hvor mange de siger, der bor herude. Der er en masse grønne områder, som der heldigvis kan bygges nogle rækkehuse i, fordi de står bare og ligger brak og er kedelige og døde. Så jeg ser virkelig lyset i, at der skal ske nogle ting herude som ny, når jeg sådan oplever den herlighed som Nørrebro kan, eller den attraktivitet, som der kan være ved det. Der står jeg nok sådan lidt i kontrast til dem, der bor herude i forvejen.

— Yngre mand, privat bolig, 2022

I Tingbjerg manifesterede forskelle mellem forskellige beboergrupper sig ikke i åbne konflikter men lå som en latent uenighed om prioriteringer og retning for byudviklingen i bydelen. Flere tilflyttere var frustrerede over, hvad de opfattede som en fodslæbende og konservativ tilgang til byudvikling og efterlyste flere nye initiativer. Omvendt opfattede flere af de almene lejere byudviklingen som en entydig imødekommelse af tilflyttere og investorers interesser uden blik for de almene lejere.

“ Alle bestyrelser herude – hver gang der er nogle ekstra midler at gøre godt med, så stemmer de for huslejenedsættelse i stedet for at poste dem i et eller andet fedt. Og jeg forstår godt, at man gerne vil sidde for så lidt om måneden, jeg synes bare, det er visionsløst. Men de har jo ikke de samme visioner, som jeg har. Jeg vil gerne have en levende bydel, de vil bare gerne have status quo, tænker jeg. Så der er et clash der.

— Yngre kvinde, privat bolig, 2022

“ Nu her, hvor de laver byggeri, det gør så ondt i mig. Fordi jeg ved godt, det hele handler om penge – sådan oplever jeg det i hvert fald. Fordi jeg synes, at Tingbjerg, som det blev bygget, skulle have været fredet. Det var en helt unik bydel med de lave bebyggelser og alle de grønne områder, og så er det en arkitekt, der har tegnet en hel bydel! Det synes jeg var fantastisk! Men jeg synes ikke, man har respekteret det ordentligt.

– Ældre kvinde, almen bolig, 2022

Bag ved disse modsatrettede synspunkter ligger konkrete forskelle i beboernes materielle, sociale og kulturelle interesser. Fra en privat boligejers synspunkt kan det f.eks. give god mening, at fællesskabet investerer i at gøre boligområdet mere levende og attraktivt, idet denne investering potentielt kan tjene sig selv hjem i form af øgede ejendomsværdier på sigt. For almene lejere forholder det sig omvendt: Investeringer i øget attraktivitet gør muligvis området mere behageligt at bo i, men økonomisk kan det have negative konsekvenser i form af højere huslejeniveauer. En anden forskel handler om kulturel og social habitus: Hvilke former for bylivskvaliteter lægger man vægt på, og hvad synes man tilfører området værdi? Hvor nogle tilflyttere talte om mere kunst og gadeteater, var der almene lejere som var stærkt kritiske over for hvad de beskrev som projekt-mageri og børnehavearkitektur med farverige installationer i byrummet.

Forskelle og spændinger var ikke kun tydelige på tværs af forskellige ejerformer men også internt inden for de forskellige beboergrupper. F.eks. mellem de meget aktive og engagerede almene beboere og de mere passive, der ikke deltog så meget i lokale aktiviteter og beslutningsprocesser. Og i nogen grad også mellem forskellige etniske grupper. For nogle beboere betød den til tider konfliktprægede stemning, at de trak sig tilbage og undlod at deltage i de inddragelsesaktiviteter, der fandt sted.

“ Passiviteten. Altså, folk har ikke rigtig nogen demokratisk sans. Folk kan godt lide at klage og brokke sig måske, men niveauet (...) er ufatteligt lavt. Der er så mange analfabeter herude, der er mange, der ikke kan læse, folk sætter sig ikke ind i tingene, de spørger naboen, og der går masser af sladder og rygter.

– Midaldrende mand, almen bolig, 2022

“ Der har været nogle offentlige møder, men der har jeg ikke kunnet deltage. Dem, der deltager, er næsten alle sammen imod. Så derfor har jeg ikke lyst til at deltage, fordi jeg synes, det er en god idé at åbne området mere op. (...) Hvis du ikke synes det samme som dem, så ser de dig som en outsider. Og når jeg bor her, så vil de ikke være flinke imod mig.

– Midaldrende mand, almen bolig, 2022



Byplanlæggere fra boligorganisationerne i dialog med beboere til haverumsmøde om kommende byggeri mellem de eksisterende blokke. Arkaderne, Tingbjerg, 2021.

Resultaterne peger på, at beboerinddragelsen skal ske med opmærksomhed på de mange forskelligrettede ønsker og interesser. Spørgsmålet er, hvordan man bedst balancerer disse forskelle. Her peger litteraturen på, at det ikke nødvendigvis er en god idé at forsøge at opnå konsensus mellem de forskellige interesser. Det kan være mere produktivt at få interessemodsætninger til at eksistere side om side i et konstruktivt samspil (Pløger, 2004).

## 3.2 TILFLYTTERNE OG DERES INDFLYDELSESMULIGHEDER

### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Forskningen viser:

- Tilflytterne opnår ofte en privilegeret position ifm. omdannelser af udsatte boligområder til blandede bydele, fordi nøglen til at opnå et blandet boligområde er at kunne tiltrække beboere, som har mange andre muligheder på boligmarkedet. Det afspejler sig i løsninger, der favoriserer tilflyttere og højere indkomstgrupper på bekostning af de eksisterende beboere (Bridge et al., 2012; Chaskin & Joseph, 2015).
- I en dansk kontekst modereres disse mekanismer delvist af, at det i de fleste tilfælde kun er mindre dele af de almene boligområder, der frasælges til private investorer. På de dele af matriklerne, der fastholdes på de almene boligorganisationers hænder, har de almene lejere fortsat en afgørende indflydelse (Clementsén & Broberg, 2024).

### HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I Tingbjerg har man valgt kun at frasælge meget afgrænsede arealer til de private udviklere. Det betyder, at de nye private boliger stort set kun har en sokkelgrund, mens alle væsentlige fællesarealer ejes af de almene boligorganisationer men med brugsret for beboere i den private sektor.

Samtidig har man i Tingbjerg gjort en del ud af at "kuratere" tilflyttere til den private sektor ud fra det

rationale, at man ønskede at få tilflyttere ind, der gerne ville bidrage aktivt til lokalsamfundet. Målet var at tiltrække socialt engagerede beboere, der kunne fremme social integration og diversitet. Derfor blev ansøgere til private ejer- og lejeboliger udvalgt gennem en ansøgningsproces, hvor de bl.a. skulle præsentere deres visioner for at fremme en positiv udvikling i bydelen.

Dette efterlod nogle tilflyttere med en oplevelse af, at de personligt var særligt udvalgt til at bidrage til den positive udvikling i området, og at deres idéer til udvikling af bydelen var særligt gode. Flere havde derfor en forventning om, at der ville være gode muligheder for at omsætte idéerne til handling, når de først var flyttet ind i Tingbjerg. Dette viste sig imidlertid ikke at være tilfældet. Dels var der ikke tilrettelagt en proces for at følge op på de indkomne forslag og idéer. Og dels var mange af idéerne afhængige af, at der kunne gøres økonomi og arealer tilgængelige for realiseringen – f.eks. til nye legepladser, padelbaner eller lignende. Men den slags beslutninger kunne private grundejere ikke tage, da friarealerne tilhørte de almene boligorganisationer og dermed hørte under beboerdemokratiet. Og beboerdemokraternes ønsker og interesser harmonerede ikke nødvendigvis med de nye, private beboeres tilgang til omdannelsesprocessen.

“ Hele den der romantiske fortælling om, at nu skal der ske en masse ting, og I er blevet udvalgt, fordi I har meget virkelyst eller drive eller social kapital, eller har vist, I har kunnet nogle ting tidligere (...) Det bedste eksempel, jeg har, var et område til padel-entusiaster, fordi padel-entusiaster er villige til at køre hele København rundt for at finde et sted, de kan spille padel (...) Og det prøvede jeg ligesom. Jeg blev bare meget frustreret over, at det lød, som om aftalen mellem [privat udvikler] og det almennyttige var, at der blev pumpet ekstremt mange penge i det, og de penge så også skulle tilbage og leve i området. Og hvis man havde en god idé, så kunne man være med til at præge nogle ting. Og det lyder bare, som om det sådan lidt er et fatamorgana.

— Yngre mand, privat bolig

“ De vil enormt gerne have, at vi er med, (...) men det bliver på deres præmisser og dem, der bestemmer. (...) Det er ligesom dem, der bestemmer, dem, der har de gode idéer, dem, der har været her altid, dem, det er synd for. Så det er dem, der bestemmer - det er lidt sådan, jeg fornemmer det.

#### — Yngre kvinde, privat bolig

Udvælgelsesprocessen gav altså tilflytterne et håb om indflydelse på byudviklingsprocessen, men i realiteten var de stærkt begrænsede af den almene sektors kontrol over bydelens fællesarealer. Denne ubalance var yderligere forstærket af forskelle i interesser og præferencer mellem tilflyttere i den private sektor og de eksisterende almene beboere. For at imødekomme denne udfordring blev der etableret en Bydelsforening med det formål at skabe en platform til bl.a. fælles styring af offentlige arealer. Den ser vi nærmere på i næste afsnit.

### 3.3 BROBYGGENDE ORGANISERINGSFORMER

#### HVAD VED VI FRA FORSKNINGEN?

Forskningen viser, at:

- Boligmarkedet er typisk organiseret efter ejerformer, hvor almene lejere er organiseret i beboerforeninger mens ejere og lejere på det private marked har andre måder at organisere sig på. Det kan potentielt medvirke til at reproducere sociale skel (Chaskin et al., 2012; Chaskin & Joseph, 2015; Thurber et al., 2018).
- Derfor er det en stor fordel at skabe deltagelsesmuligheder og demokratiske organer, der går på tværs af ejerformer. Meget tyder dog på, at sådanne organiseringsformer skal understøttes professionelt for at fungere (ibid.).



Nye, private udlejningsboliger, Tingbjerg Ås, 2024.



Nye, private udlejningsboliger med almene boliger og Tingbjerg Kulturhus i baggrunden. Østfløjen, Tingbjerg, 2022.

## HVAD VISER UNDERSØGELSEN?

I Tingbjerg skabte boligorganisationerne og de private udviklere Tingbjerg Bydelsforening, som bl.a. skulle fungere som en sådan ramme for fælles beslutningstagning. Bydelsforeningen havde til formål at "tage hånd om fælles interesser for alle beboere, besøgende og erhvervsdrivende i Tingbjerg"<sup>1</sup>, samtidig med at Bydelsforeningen varetog serviceopgaver for de almene boligforeninger. Foreningen varetog vedligeholdelse og drift af fælles udearealer, og den kunne også på sigt indtræde som ejer af visse veje, stier, fælleslokaler og anlæg (som således ville blive fælleseje mellem almene og private grundejere). Alle drifts- og administrationsmedarbejdere i Tingbjerg var således ansat i Bydelsforeningen. Derudover havde Bydelsforeningen fokus på at udvikle kultur- og byliv i bydelen og samarbejdede bl.a. med det lokale erhvervsliv.

Der var medlemspligt i Bydelsforeningen for alle grundejere i området, og både private og almene lejere betalte kontingent til foreningen. Foreningen blev i det daglige ledet af en bestyrelse bestående af repræsentanter for de almene organisationsbestyrelser, afdelingsbestyrelser og to repræsentanter

---

1 Bydelsforeningens vedtægter: <https://tingbjerg-bydel.dk/beboere/drift>

for ikke-almene medlemmer (dvs. de private grundejere). Den øverste myndighed for foreningen var en generalforsamling, der bl.a. godkendte foreningens budget og hvor både almene beboere og private grundejere var repræsenteret.

Tingbjerg Bydelsforening var stadig i sin opstart, da nærværende undersøgelse fandt sted, så vi kan ikke på baggrund af undersøgelsen konkludere noget håndfast om virkningen af en sådan tværgående organiseringsform. Undersøgelsen peger imidlertid på, at der hos nogle afdelingsbestyrelser var en vis modstand mod konceptet. De lokale beboerdemokrater så ikke nødvendigvis Bydelsforeningen som en fordel, fordi den byggede på en delegering af kompetence fra beboerdemokratiet til en fælles beslutningsstruktur på tværs af ejerformer. Undersøgelsen peger dermed på en af udfordringerne for tværgående deltagelses- og styringsstrukturer: Både private grundejere og det etablerede beboerdemokrati skal være villige til at dele magt og indflydelse. En mulighed er, at tværgående organiseringsformer i højere grad udvikles og implementeres i tæt samarbejde med repræsentanter for beboerne.

På den måde kan man evt. imødegå noget af den skepsis, der kan være mod konceptet blandt repræsentanter for forskellige beboergrupper.

## OPSAMLING

---

Begrebet "beboerne" dækker over en stor diversitet og mange forskelligrettede ønsker og interesser. Det gælder ikke mindst når almene boligområder omdannes til blandede bydele. Forskelligartede ønsker og interesser er rodfæstet i materielle interesseforskelle, livsstil, husstandssammensætning og livsfase.

Udfordringen er at håndtere disse forskelligheder på en konstruktiv måde, hvor man undgår eskalering af konflikter men samtidig ikke forfalder til kompromiser omkring den laveste fællesnævner.

Der kan være gode takter i at kuratere tilflyttere, som man forventer vil fungere godt i konteksten af et blandet og tidligere stigmatiseret boligområde. Men tilflytterne kan let få det indtryk, at de er blevet tildelt en særlig privilegeret position ift. at drive udviklingen af området, som det ikke nødvendigvis er muligt eller hensigtsmæssigt at imødekomme efterfølgende. På den måde kan kurateringen også bidrage til at højne frustrationer og potentielle konflikter.

Der kan være god ræson i at udvikle organiseringsformer, der bygger bro på tværs af ejerformer. Det er dog stadig for tidligt at konkludere noget om de konkrete fordele og ulemper.

## ANBEFALINGER

---

- Sensitivitet overfor forskellige beboergruppers syn på byudviklingen. Vis respekt for, at byudviklingen for nogle beboergrupper repræsenterer et tab af tilhørsforhold, samtidig med at I giver plads til de beboere, der gerne vil bidrage til at forandre og udvikle området.
- Undgå konsensusstyring. Udfordringen for beboerinddragelsen er ikke at opnå konsensus men at håndtere konflikter konstruktivt og udnytte forskelle til at ansøre til kreativitet og innovation. Konsensusdrevne processer ender ofte med at afspejle den laveste fællesnævner og skaber suboptimale løsninger. Ofte er det bedre at lade forskelligheder eksistere side om side og komplimentere hinanden.
- Understøt beboernes initiativer på tværs af ejerformer. Hvis beboere i den private og den almene sektor skal kunne udvikle området i fællesskab, er det nødvendigt at understøtte deres samarbejde professionelt. Ellers tilsiger strukturerne på boligmarkedet, at beboerne primært fokuserer på deres egen matrikel.
- Tværgående organiseringsformer er en fordel, men kan let opleves som et tab af indflydelse for de etablerede repræsentationssystemer såsom det beboerdemokratiske system. En mulighed er, at tværgående organiseringsformer i højere grad udvikles og implementeres i tæt samarbejde med repræsentanter for beboerne.

# LITTERATUR

---

**Agger, A. 2005.** Demokrati og deltagelse: - Et borgerperspektiv på kvarterløft. SBi - Statens Byggeforskningsinstitut.

**Agger, A. 2012.** Towards tailor-made participation: How to involve different types of citizens in participatory planning. *Town Planning Review*, 83(1), 29-45. <https://doi.org/10.3828/tpr.2012.2>

**Agger, A. & Andersen, C. K. 2018.** Stedsans - samskabelse gennem omverdensinddragelse. Trafik-, Bygge-, og Boligstyrelsen.

**Agger, A., & Jensen, J. O. 2015.** Area-based Initiatives—And Their Work in Bonding, Bridging and Linking Social Capital. *European Planning Studies*, 23 (10), 2045–2061. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2014.998172>

**Agger, A., & Jensen, J. O. 2021.** Place-based co-production. Working with voluntarism in Danish urban regeneration. Voluntary and public sector collaboration in Scandinavia, 291-317. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-030-72315-6\_11

**Agger, A., & Larsen, J. N. 2009.** Exclusion in area-based urban policy programmes. *European Planning Studies*, 17(7), 1085–1099. <https://doi.org/10.1080/09654310902949646>

**Agger, A., & Löfgren, K. 2008.** Democratic assessment of collaborative planning processes. *Planning Theory*, 7(2), 145–164. <https://doi.org/10.1177/1473095208090432>

**Agger, A., Tortzen, A., & Rosenberg, C. 2018.** Hvilken værdi skaber vi med samskabelse? Professionshøjskolen Absalon.

**Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. 2002.** The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space and Polity*, 6(1), 5-24. <https://doi.org/10.1080/13562570220137871>

**Arnstein, S. R. 1969.** A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

**Arthurson, K. 2003.** Neighbourhood transformation: Facilitating community involvement. *Urban Policy and Research*, 21(4), 357–371. <https://doi.org/10.1080/081114032000147403>

**Bech-Danielsen, C., & Christensen, G. 2017.** Boligområder i bevægelse. Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50 års jubilæum. Landsbyggefonden.

**Bridge, G., Butler, T., & Lees, L. 2012.** Mixed communities. Policy Press. <https://doi.org/10.1080/02723638.2013.778568>

**Busch, A. M. 2016.** The perils of participatory planning. *Journal of Planning History*, 15(2), 87–107. <https://doi.org/10.1177/1538513215590500>

**Carnegie, A., & Norris, M. 2015.** Strengthening communities, building capacity, combating stigma: Exploring the potential of culture-led social housing transformation. *International Journal of Housing Policy*, 15(4), 495–508. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1085216>

**Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. 2013.** 'Positive' gentrification, social control and the 'right to the city' in mixed income communities: Uses and expectations of space and place. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 480–502. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01158.x>

**Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. 2015.** Integrating the inner city. The promise and perils of mixed-income public housing transformation. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226303901.001.0001>

**Chaskin, R. J., Khare, A., & Joseph, M. 2012.** Participation, deliberation, and decision making. *Urban Affairs Review*, 48(6), 863–906. <https://doi.org/10.1177/1078087412450151>

**Christensen, G., Bech-Danielsen, C., Christensen, M. L., Meclenborg, M., & Stender, M. 2022.** De 15 første omdannelsesområder. Afdækning af områdernes fysiske og sociale udgangspunkt for omdannelse. Landsbyggefonden. <https://udsatteomraeder.dk/media/dlvnnhyv/udsatteomraeder-rapportpixi-v11.pdf>

**Clements, A. & Lund, N. 2021a.** Stedsidentitet og socialt mix – Strategiske greb i udsatte boligområder under omdannelse. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Clements, A. & Lund, N. 2021b.** Stedsidentitet og socialt mix – Nuværende beboeres oplevelse af deres boligområde og planerne for omdannelse. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Clements, A., & Broberg, K. 2024.** Private investorers og developeres rolle i den sociale udvikling af omdannelsesområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Darcy, M., & Rogers, D. 2014.** Inhabitation, place-making and the right to the city: Public housing redevelopment in Sydney. *European Journal of Housing Policy*, 14(3), 236–256. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.934157>

**Deboulet, A., & Abram, S. 2017.** Are social mix and participation compatible? Conflicts and claims in urban renewal in France and England. *Social housing and urban renewal*, 141–177. Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-124-720171003>

**Edlund, H. H., & Houliand, B. 2024.** Beboerdemokrati i den almene sektor. Regler og praksis. KAB.

**Engberg, L. A., & Larsen, J. N. 2010.** Context-orientated meta-governance in Danish urban transformation. *Planning Theory and Practice*, 11(4), 549–571. <https://doi.org/10.1080/14649357.2010.525379>

**Erhvervs- og Boligstyrelsen & KL. 2005.** Håndbog i helhedsorienteret byfornyelse – erfaringer og gode råd. KL, Kontor for Teknik og Miljø.

**Fagbladet Boligen. 2023.** Stor succes i Tingbjerg: "Det var ikke sket uden et fælles mål". <https://fagbladetboligen.dk/alle-nyheder/2023/januar/stor-succes-i-tingbjerg-det-var-ikke-sket-uden-et-faelles-mal/>

**Ferilli, G., Sacco, P. L., & Tavano Blessi, G. 2016.** Beyond the rhetoric of participation: New challenges and prospects for inclusive urban transformation. *City, Culture & Society*, 7(2), 95–100. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2015.09.001>

**Fraser, J. C., Chaskin, R. J., & Bazuin, J. T. 2013.** Making mixed-income neighborhoods work for low-income households. *Cityscape*, 15(2), 83–100. <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/cityscpe/vol15num2/ch6.pdf>

**Healey, P. 2007.** *Urban Complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times.* Routledge.

**Howell, K., & Wilson, B. B. 2018.** Preserving Community through Radical Collaboration: Affordable Housing Preservation Networks in Chicago, Washington, DC, and Denver. *Housing, Theory and Society*, 36(3), 319–337. <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1490812>

**Hyra, D. 2015.** The back-to-the-city movement: Neighbourhood redevelopment and processes of political and cultural displacement. *Urban Studies*, 52(10), 1753–1773. <https://doi.org/10.1177/0042098014539403>

**Innes, J. E., & Booher, D. E. 2003.** Collaborative policymaking: Governance through dialogue. *Deliberative policy analysis*, 33–59. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934.003>

**Jackson, A. 2020.** Accountability matters: Beyond commitment, the role of accountability mechanisms in implementing plans in mixed income communities. *Housing Studies*, 35(2), 238–265. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1595536>

**Juul, J. S. 2016.** Indkomsterne er fordoblet på Østerbro, mens Tingbjerg står i stampe. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. [https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_indkomsterne-er-fordoblet-paa-oesterbro-mens-tingbjerg-staar-i-stampe.pdf](https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_indkomsterne-er-fordoblet-paa-oesterbro-mens-tingbjerg-staar-i-stampe.pdf)

**Keating, L. 2000.** Redeveloping public housing. *Journal of the American Planning Association*, 66(4), 384–397. <https://doi.org/10.1080/01944360008976122>

**Kjeldsen, L. 2021.** Socialt bæredygtig byudvikling i udsatte områder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Kjeldsen, L. 2023.** From marginalized housing estate to attractive neighborhood. Planning and implementing mixed-income transformations in the Danish non-profit housing sector. Aalborg University Press.

**Kjeldsen, L., Frederiksen, N. Ø & Sundstrup, R. B. 2019.** Boligsocialt arbejde under omdannelse – Hvordan det boligsociale arbejde kan understøtte bystrategiske omdannelser i udsatte boligområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Kjeldsen, L., & Joseph, M. L. 2024.** Community involvement in mixed-income transformation in Copenhagen, Denmark. *Journal of Urban Affairs*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/07352166.2024.2323518>

**Kjeldsen, L., Lunar, S., Breau, S. V. & Riemenschneider, M. J. 2018.** Kriminalitetsforebyggelse i netværk – En undersøgelse af netværkssamarbejdet i Tingbjerg-Husum. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

**Kjeldsen, L., & Stender, M. 2022.** Bringing social sustainability into the mix: framing planning dilemmas in mixed-tenure regeneration. *Building Research & Information*, 50(7), 709–721. <https://doi.org/10.1080/09613218.2022.2081120>

**Kristjansen, E. T. 2022.** Samskabt politik: Demokratisk fornyelse i den almene boligsektor. Roskilde Universitet. [https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/81506336/Samskabt\\_politik\\_demokratisk\\_fornyelse\\_i\\_den\\_almene\\_boligsektor.pdf](https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/81506336/Samskabt_politik_demokratisk_fornyelse_i_den_almene_boligsektor.pdf)

**Kyung, S. 2018.** Searching for 'community' and 'community involvement' in urban policy. *International Journal of Urban Sciences*, 22(4), 473–485. <https://doi.org/10.1080/12265934.2018.1455529>

**Larsen, J. L., & Frandsen, M. S. 2022.** Urban drama: Power mediation in antagonistic Copenhagen. *Urban Planning*, 7(3), 326–339. <https://doi.org/10.17645/up.v7i3.5473>

**Locke, K., Feldman, M., & Golden Biddle, K. 2022.** Coding practices and iterativity: Beyond templates for analyzing qualitative data. *Organizational Research Methods*, 25(2), 262–284. <https://doi.org/10.1177/1094428120948600>

**Morgen, M., Bendsen, J. R. & Kleis, B. 2020.** Tingbjerg – vision og virkelighed. Strandberg Publishing.

**Nelson, S., & Lewis, J. 2021.** Resident engagement in the transformation of social housing: The case of woodberry down, London. *European Journal of Housing Policy*, 21(1), 48–69. <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1683126>

**Norton, P., Hughes, M., & Brooke-Smith, L. 2018.** Public consultation and community involvement in planning. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315563664>

**Pløger, J. 2004.** Strife: Urban planning and agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71–92. <https://doi.org/10.1177/1473095204042318>

**Programbestyrelsen. 2008.** Fra udsat boligområde til hel bydel. Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder.

**Regeringen. 2018a.** Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om: Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-initiativer-paa-boligomraadet-der-modvirker-parallelsamfund/>

**Regeringen. 2018b.** Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettos i 2030. Økonomi- og Indenrigsministeriet. [https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation\\_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf](https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf)

**SAB/KAB, fsb, & Københavns Kommune. 2015.** Tingbjerg-Husum byudviklingsstrategi. <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/bc52fe5e-d019-40b7-8fd6-0eaae8283646/3fa26ee5-41c2-4ead-9dd6-d6f19ed-1d65d-bilag-1.pdf>

**SAB/KAB, fsb & Københavns Kommune. 2019.** Udviklingsplan for Tingbjerg/Utterslevhuse. <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/2b8fc129-4983-4b54-9d92-a85841c2c261/e4524e59-376c-4812-9bf0-fe727a6bf1cd-bilag-9.pdf>

**SAB/KAB, fsb & NREP. 2018.** Tingbjerg byudviklingsplan 2018-2025. [https://www.fsb.dk/media/4674/tingbjerg\\_byudviklingsplan.pdf](https://www.fsb.dk/media/4674/tingbjerg_byudviklingsplan.pdf)

**Skifter-Andersen, H. & Kielgast, L. 2003.** De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002. SBI – Statens Byggeforskningsinstitut.

**SLA/Vandkunsten. 2023.** Situationsplan. Startredegerørelse til tillæg til lokalplanen for Tingbjerg. Københavns Kommune.

**Stenberg, J. 2018.** Dilemmas associated with tenant participation in renovation of housing in marginalized areas may lead to system change. *Cogent Social Sciences*, 4(1), <https://doi.org/10.1080/23311886.2018.1528710>

**Sørensen, E., & Torfing, J. 2018.** Den offentlige sektor som en arena for samskabelse. I M. K. Fogsgaard, & M. de Jongh (red.), *Ledelse og samskabelse i den offentlige sektor* (s. 30-61). Dansk Psykologisk Forlag.

**Tersteeg, A. K., & Pinkster, F. M. 2016.** "Us up here and them down there": How design, management, and neighborhood facilities shape social distance in a mixed-tenure housing development. *Urban Affairs Review*, 52(5), 751-779. doi:10.1177/1078087415601221

**Thurber, A., Bohmann, C. R., & Heflinger, C. A. 2018.** Spatially integrated and socially segregated: The effects of mixed-income neighbourhoods on social well-being. *Urban Studies*, 55(9), 1859-1874. <https://doi.org/10.1177/0042098017702840>

**Tortzen, A. 2016.** Samskabelse i kommunale rammer: hvordan kan ledelse understøtte samskabelse? Roskilde Universitet.

**Tortzen, A. 2020.** Demokratisk fornyelse. Byer der går foran. Hans Reitzels Forlag.

**Tunström, M. 2019.** Urban social sustainability policies in the nordic region. I M. R. Shirazi, & R. Keivani (Eds.), *Urban social sustainability* (pp. 42–58). Routledge.

**Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. 2016.** Vejledning om områdefornyelse. Et redskab til kommunerne om hvordan man planlægger og gennemfører et områdefornyelsesprojekt. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

**Vale, L. J. 2019.** After the projects: Public housing redevelopment and the governance of the poorest Americans. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190624330.001.0001>

**Westin, M., Mutter, A., Calderon, C., & Hellquist, A. 2021.** “Let us be lead by the residents”: Swedish dialogue experts’ stories about power, justification and ambivalence. *Nordic Journal of Urban Studies*, 1(2), 113–130. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-8866-2021-02-02>

**Young, I. M. 2000.** *Inclusion and democracy*. Oxford University Press.

# METODEBILAG

Denne rapport bygger på et erhvervsph.d.-projekt gennemført for CFBU i perioden 2019-2023 (Kjeldsen, 2023). Undersøgelsen anvendte en kombination af deltagerobservation, dokumentgennemgang og kvalitative interviews med praktikere og beboere.

## DELTAGEROBSERVATION

Vi udførte deltagerobservation i to perioder, fra februar til juni 2021 og januar til juni 2022 (i alt 67 observationsdage). Deltagerobservationerne involverede deltagelse i de lokale medarbejders daglige aktiviteter og møder samt uformelle samtaler og ad-hoc-interviews. Desuden blev der foretaget deltagerobservationer ifm. otte forskellige typer af beboerinddragelsesaktiviteter, der spændte fra store fællesskabsmøder til mindre arrangementer såsom gårdrumsmøder og havearbejdsdage. Vi supplerede deltagerobservationerne med en gennemgang af planlægningsdokumenter, herunder byudviklingsplaner og -strategier, lokalplansforslag og interne arbejdsdokumenter, som de lokale samarbejdspartnere stillede til rådighed.

## KVALITATIVE INTERVIEWS

Vi gennemførte interviews med de nøgleaktører, der var involveret i omdannelsesprocessen i 2020, 2021 og 2022. Fordi der var løbende medarbejderudskiftning, og fordi aktørerne ikke var lige involverede i de forskellige faser af omdannelsen, valgte vi ikke at gentage interviews med det samme panel af interviewpersoner gennem hele undersøgelsen. I stedet udvalgte vi hvert år en gruppe interview-personer, der repræsenterede alle de vigtigste organisationer. Disse interviews supplerede vi med interviews med andre aktører i og omkring Tingbjerg. I alt gennemførte vi 24 interviews med nøgleaktører og seks interviews med øvrige relevante aktører. Vi identificerede interviewpersonerne gennem vores deltagerobservationer i bydelen samt gennem dokumentanalyserne.

Tabel 1 opsummerer vores interviews med professionelle.

**Tabel 1. Interviews med interessenter fordelt på interessentorganisationer for hvert af studiets år**

	Organisation	Rolle	Antal interviews		
			2020	2021	2022
Nøgleaktører	Almene boligorganisationer	Planlæggere og byudviklere	1	4	3
		Repræsentanter for den boligsociale helhedsplan	1	3	2
	Københavns Kommune	Center for Byudvikling	2	-	2
	Private udviklere	Projektledere og konsulenter	1	3	2
Øvrige interessenter	Almene boligorganisationer	Ledelse	-	-	2
	Københavns Kommune	Teknik- og Miljøforvaltningen	1	-	-
	Eksterne rådgivere	Landskabsarkitekt	1	-	-
	NGO'er	Projektleder	-	1	-
	Kulturhuset	Konsulent	-	1	-

Vi gennemførte desuden 19 interviews med beboere i Tingbjerg mellem juni og august 2022. Vi rekrutterede interviewpersoner via en kombination af kontakter fra feltarbejdet og gennem opsøgende arbejde i boligområdet. De udvalgte interviewpersoner er ikke statistisk repræsentative for Tingbjergs befolkning. I stedet har vi valgt en stratificeret stikprøve af interviewpersoner med henblik på at få repræsenteret en bred vifte af forskellige beboerperspektiver. Det betyder, at vi har udvalgt interview-personer ud fra baggrundskarakteristika, som vi forventede kunne påvirke deres oplevelse af beboerinddragelse, herunder boligtype (almen, privat eje, privat leje), husstandsammensætning, køn, etnicitet og tidligere erfaringer med deltagelse og beboerinddragelse. Tabel 2 opsummerer fordelingen af beboerinterview-personer for hvert parameter. For at beskytte interviewpersoners anonymitet angiver tabellen ikke en krydstabulering af variabler.

### Interview- og kodningsproces

Vi gennemførte semistrukturerede interviews efter en interviewguide med både beboere og professionelle interessenter. Vi indhentede skriftligt samtykke fra alle interviewpersoner og informerede interviewpersonerne mundtligt og skriftligt om forskningsprojektet og deres ret til at tilbagekalde samtykket når som helst.

Vi håndterede alle data i overensstemmelse med reglerne fra det danske datatilsyn. Interviewene varede mellem 30 og 60 minutter. Interviewene blev transskriberet og kodet ved hjælp af NVivo11. Vi kodede interviews med professionelle og beboere separat. Til begge kodningsprocesser anvendte vi en iterativ tilgang med en deduktiv fase, hvor vi kodede data baseret på temaer i litteraturen, og en induktiv fase, hvor vi forfinede koderne og skabte underkoder baseret på temaer udviklet fra data selv (Locke et al., 2022). Vi brugte feltnoter og dokumentanalyser til at supplere interviewdata.

**Tabel 2. Beboerinterviewpersoner, udvalgte karakteristika**

Boligtype		Husstandens sammensætning		Køn		Etnicitet		Tidligere deltagelse i beboerinddragelse	
Almene lejere	15	Unge singler/par	4	Mænd	9	Dansk baggrund	10	Beboer-demokrater	3
Private lejere	2	Familier med børn	9	Kvinder	10	Minoritets-baggrund	9	Aktive i lokalsamfundet	5
Private ejere	2	Ældre singler/par	6	-	-	-	-	Ikke aktive	11
Total	19	Total	19	Total	19	Total	19	Total	19

