

Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse

Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1

Storgaard, Kresten

Publication date:
2002

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Storgaard, K. (2002). *Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse: Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1*. SBI forlag. By og Byg Dokumentation Nr. 021

General rights

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

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

Take down policy

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

By og Byg Dokumentation 021

Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse

Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1

Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse

Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1

Kresten Storgaard
Kasper Vibæk Jensen
Annemette Lauritsen

Titel	Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse
Undertitel	Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1
Serietitel	By og Byg Dokumentation 021
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2002
Forfattere	Kresten Storgaard, Kasper Vibæk Jensen, Annemette Lauritsen
Sprog	Dansk
Sidetæl	60
Litteratur-henvisninger	Side 58-59
English Summary	Side 60
Emneord	Helhedsorienteret byfornyelse, bygningsfornyelse, boliglove
ISBN	87-563-1116-8
ISSN	1600-8022
Pris	Kr. 131,25 inkl. 25 pct. moms
Tekstbehandling	Connie Kieffer og Pernille Glahn
Tryk	BookPartner, Nørhaven digital A/S
Udgiver	By og Byg Statens Byggeforskningsinstitut, P.O. Box 119, DK-2970 Hørsholm E-post by-og-byg@by-og-byg.dk www.by-og-byg.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *By og Byg Dokumentation 021: Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse. Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1. (2002)*

Indhold

Forord	4
Introduktion	5
Indledning	5
Baggrund	5
Sammenfatning og konklusioner	6
Ordningens indhold	11
Formålet med ordningen.....	11
Evalueringsgrundlag.....	13
Ordningens udbredelse og anvendelse	15
Ordningens udbredelse	15
Den helhedsorienterede byfornyelses indhold	21
Områder og byproblemer.....	22
Administrations- og tildelingspraksis	27
Kommunernes administration af ordningen	34
Baggrund	34
Ansøgningsarbejdet.....	34
Organisering i kommunen.....	38
Borgerinddragelse.....	39
Finansiering	42
Effekt på området for levevilkår og områdeidentifikation	45
Problemer i lovens regler, sigte og forslag til forbedringer.....	47
Bilag 1.....	54
Bilag 2.....	57
Litteratur	58
Yderligere litteratur.....	58
Summary	60

Forord

Denne rapport er en delrapport fra By og Bygs evaluering af byfornyelsesloven, der blev væsentligt ændret med en ny lov i 1998. I denne rapport evalueres én af de fire hovedordninger i byfornyelsesloven – helhedsorienteret byfornyelse.

De tre andre delrapporter er:

- By og Byg Dokumentation 022: *Evaluering af bygningsfornyelse og for-handlet finansiering. Delrapport 2.* Thorkild Ærø og Georg Gottschalk.
- By og Byg Dokumentation 023: *Evaluering af aftalt boligforbedring. Delrapport 3.* Jacob Norvig Larsen, Birgitte Mazanti og Kasper Vibæk Jensen.
- By og Byg Dokumentation 024: *Evaluering af bygningsforbedringsudvalg. Delrapport 4.* Jesper Ole Jensen.

Evalueringen som helhed er rapporteret i By og Byg Resultater 018: *Evaluering af lov om byfornyelse. Hovedrapport.* Hans Skifter Andersen, Georg Gottschalk, Jesper Ole Jensen, Jacob Norvig Larsen, Birgitte Mazanti, Kristen Storgaard og Thorkild Ærø.

Rapporterne er blevet kommenteret af en referencegruppe bestående af:

Edel Baunbæk-Knudsen	Frederiksberg Kommune
Søren Garde	Byfornyeskonsulenterne A/S
Pia Scott Hansen	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Tommy Hansen	Haderslev kommune
Mads Nielsen	Odense Magistrat 2. afd.
Pia Helle Pater	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Allan Pedersen	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Lene Ravnholt	SBS Byfornyelse
Jana Eger Schrøder	Kommunernes Landsforening
Inge Smith	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Jørgen Stein	Københavns Kommune
Jette Søndergaard	Byfornyelse Danmark

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut
Afdelingen for Byer og Boliger
April 2002

Hans Kristensen
Forskningschef

Introduktion

Indledning

I denne rapport evalueres den del af Lov om Byfornyelse fra 1998, der handler om helhedsorienteret byfornyelse. Helhedsorienteret byfornyelse er en ny støtteform, der sigter mod såvel boligsociale som områdemæssige forhold med henblik på at skabe forudsætninger for fremme af levevilkår, og for at beboerne udvikler en områdeidentifikation.

Ordningen har kun fungeret i tre år, og evalueringen er baseret på kommunernes erfaringer med ordningen i dette korte tidsrum.

Evalueringen bygger på kommunernes besvarelse af et spørgeskema, via Internettet, samt telefoninterview med 14 kommuner, der har brugt ordningen, samt med 10 kommuner, der har søgt, men ikke fået del i ordningens midler. Supplerende er anvendt materiale fra BOSSINF (By- og Boligministeriets database om byfornyelse), samt fra daværende By- og Boligministeriets årlige evalueringer af byfornyelsesloven.

Undersøgelsens resultater præsenteres i fem kapitler.

I det første præsenteres ordningens indhold, udbredelse og kommunernes anvendelse.

I det andet beskrives By- og Boligministeriets administrations- og tildelingspraksis og kommunernes vurdering.

Derefter beskrives kommunernes administration af ordningen, herunder arbejdet med ansøgningen, arbejdet på tværs af forvaltninger, borgerinddragelse og finansiering.

Skønt den korte tid ordningen har fungeret, vurderes alligevel indflydelsen på levevilkår og områdeidentifikation.

Endelig afsluttes med et kapitel, der sætter fokus på problemer i lovens regler og sigte og bringer forslag til forbedringer.

Baggrund

Helhedsorienteret byfornyelse er en samlet indsats, der retter sig både mod boligsociale og områdemæssige forhold. Dette byfornyelsesinstrument blev indført ved den nye byfornyelseslov og er bl.a. tænkt at skulle anvendes i samspil med, og som en overbygning til, den traditionelle byfornyelse (bygningsfornyelse).

De områder, der kan omfattes af en beslutning om helhedsorienteret byfornyelse, er ifølge loven karakteriseret ved, at problemerne ikke knytter sig til boligerne alene, men at der findes en flerhed af væsentlige problemer.

Loven er decentral, og det er kommunen, der med udgangspunkt i lokale forhold, udpeger indsatsområdet.

Den samlede investeringsramme til en beslutning om helhedsorienteret byfornyelse i et område kan højst udgøre 10 mio. kr.

Der kan ydes statsrefusion til en række foranstaltninger, som nærmere er omhandlet i lovens § 7. Staten kan efter lovens § 8 give refusion til disse foranstaltninger med op til henholdsvis 20 og 50 pct.

Der kan således gives op til 20 pct. refusion til forbedring af torve og pladser, etablering af kulturelle eller særlige boligsociale foranstaltninger, særlige byøkologiske foranstaltninger for hele området samt trafikale foranstaltninger.

Der kan desuden gives op til 50 pct. refusion til foranstaltninger, der handler om at få inddraget beboerne og give dem en positiv oplevelse af området. Det drejer sig om deltagelse i forberedelse og gennemførelse af beslutningen og om etablering af aktivitetscentre m.v. samt udgifter til rådgi-vere.

Det første år var udvælgelseskriteriet alene princippet "først til mølle". I dag bliver ansøgningerne udvalgt efter de kriterier, der er fastsat i cirkulære nr. 138 af 7. september 1999 om udvælgelseskriterier for reservation af støtte til helhedsorienteret byfornyelse, efter følgende prioritet:

- 1 Ældre byområder i større byer med omfattende byfornyelsesproblemer i form af nedslidte boliger med væsentlige installationsmangler.
- 2 Nyere boligområder i større byer.
- 3 Områder i mindre byer, hvor der er behov for bymæssig udvikling, herunder landsbyer.
- 4 Mindre belastede byområder, hvor indsatsen primært er forebyggende.

Derudover skal der ved prioriteringen af ansøgningerne tages højde for den såkaldte tredjedelsregel. Den går ud på, at højst en tredjedel af investeringsrammen kan anvendes til områder, hvor der ikke er behov for bygningsfor-nyelse af betydning. Denne regel fremgår af lovforslagets bemærkninger og er begrundet i et ønske om at sikre, at den helhedsorienterede byfornyelse i væsentligt omfang anvendes i traditionelle byfornyelsesområder, således at der ikke rykkes ved formålet med byfornyelsesmidlerne.

Ud over at udvælge ansøgninger efter en række faglige kriterier har By- og Boligministeriet endvidere tilstræbt, at der sker en geografisk spredning, en spredning på kommunetyper og en spredning på områdetyper.

Ansøgningsproceduren er opdelt i to faser. Først kan kommunerne søge om reservation af midler. Imødekommes ansøgningen, udarbejder kommu-nen det egentlige byfornyelsesprogram, der derefter skal godkendes af mini-steriet, der da kan meddele tilsagn om refusion.

Det fremgår af loven, at kommunen i forbindelse med udarbejdelse af byfornyelsesprogram skal etablere et *forpligtende samarbejde* med de par-ter, der måtte blive berørt af beslutningen om helhedsorienteret byfornyelse. Beslutningen forudsætter, at kommunen internt organiserer et tværsektorielt samarbejde for at kunne leve op til lovens krav om indsats over for flerheden af væsentlige problemer i området.

Sammenfatning og konklusioner

Ordningens udbredelse

Helhedsorienteret byfornyelse er generelt blevet positivt modtaget af kom-munerne. Den er den af ordningerne, som har fået den geografisk mest spredte udbredelse. En stor del af kommunerne ligger i Jylland. Undersøgel-sen viser, at der ud over de kommuner, der allerede har fået støtte, er der mange andre kommuner, som står på spring til at udnytte ordningen. En stor del af disse er landkommuner og mindre byer.

I perioden 1998 til 2000 har der årligt været mellem 19 og 30 ansøgning-er, og der er årligt meddelt reservation mellem 12 og 16 ansøgninger. I alt meddelt reservation til 42 ansøgninger samt til 2 projekter med aktiviteter og og forsøg med demokratiformer. I 2001 blev der yderligere i alt meddelt re-servation for 12 ansøgninger.

Den årlige ramme var i 1998 i alt 100 mio. kr., i 1999 var rammen 125 mio. kr. - og fra 2000 har den været 150 mio. årligt.

Af de tre første års ramme, på i alt 375 mio. kr., er 314 mio. kr. anvendt til helhedsorienteret byfornyelse. De resterende 61 mio. kr. er overført til byg-ningsfornyelse. Grunden til at ikke hele rammen er anvendt er, at mange an-søgninger er rettet mod byområder, der i forhold til By- og Boligministeriets

vurderingstal ikke har behov for bygningsfornyelse af betydning. De er derfor omfattet af tredjedelsreglen, dvs. at støtten til sådanne områder maksimalt må udgøre en tredjedel af den samlede ramme.

Kriterierne for støtte

Som tidligere nævnt er den maksimale ramme for statslig refusion i alt 10 mio. kr. Mange af kommunerne giver udtryk for, at dette beløb er for lille i forhold til opgaver og arbejde. Dette gælder især de store kommuner. For flere af disse er kvarterløftprojekterne således mere tiltrækkende, og flere af disse kommuner har da også igangsat kvarterløftprojekter.

Er der tale om områder, hvor der er mange problemer, er behovet for midler større end de 10 mio. kr. som rammen udstikker. I nogle tilfælde kan man ved at ændre områdets størrelse finde en løsning, hvor finansieringsbehov og -muligheder passer sammen.

Også refusionsprocenterne får mange kommentarer. Generelt vil man gerne have størst mulig refusion til de aktiviteter, man har på programmet. Alligevel er der en vis forståelse for, at man får en større refusion til de foranstaltninger, det måske er vanskeligst at finde lokale midler til.

Kun et fåtal af kommunerne synes, at ministeriets udvælgelses kriterier er uhensigtsmæssige - og man synes ikke, det har været vanskeligt at dække sig ind i forhold hertil. Kun de kommuner, der har sværest ved at opfylde kriterierne for støtte er utilfredse (bl.a. omegnskommunerne). Der synes også at være opbakning til, at der skal opstilles kriterier.

Tredjedelsreglen betyder, at kun en tredjedel af midlerne til helhedsorienteret byfornyelse må gives til områder, hvor der ikke er et behov for bygningsfornyelse. Hvert år er der kommuner, der bliver afvist med denne begrundelse. Alligevel er det opfattelsen blandt 78 pct. af kommunerne, at det er en acceptabel ordning. De mindst positive vurderinger findes i omegnskommunerne og blandt de syv største bykommuner. Den mest positive vurdering findes blandt de mindre provinsbyer. Også landsbyerne er positive, hvilket måske kan overraske, da disse kommuner, iflg. de tildelte rammer for bygningsfornyelse, ikke anses for at have store bygningsfornyelsesbehov.

I evalueringen er også belyst, hvorfor kommunerne ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse. Det fremgår, at den begrænsede ramme ikke er nogen væsentlig årsag til, at mange kommuner endnu ikke har søgt støtte. En del flere kommuner (46 pct.) mener, at ordningen ikke er brugbar i forhold til den type af byfornyelsesopgaver, man har. Endnu flere finder støtten for lav og ordningen for dyr for kommunen (82 pct.). For mange kommuner (70 pct.) er det en væsentlig årsag til at holde sig tilbage, at der mangler administrative ressourcer i forvaltningen, og at man anser ansøgningsproceduren for vanskelig. Det er dog også væsentligt, at en del kommuner ikke føler, at de har behov for byfornyelse (43 pct.). Endelig er der kommuner, som ikke har overvejet ordningen (36 pct.), hvor der ikke kan opnås politisk enighed (38 pct.) eller som ikke kender den (21 pct.).

Procedurer og administration

Der er otte til ni måneder til at udarbejde et byfornyelsesprogram, hvis man får meddelt reservation. Det er denne tidsfrist, de fleste nævner som et problem, idet dog alligevel 65 pct. af kommunerne finder, at fristen er acceptabel. Størst utilfredshed findes blandt de syv største bykommuner. Til gengæld er alle enige om, at der skal være en frist. Flere foreslår en frist på ét år.

Adskillige kommuner giver udtryk for, at der let kan gå for langt tid fra kommunen har udarbejdet byfornyelsesprogrammet, til det ligger godkendt - først ved den politiske behandling i kommunen selv - derefter i By- og Boligministeriet. Det er et problem, fordi det er vigtigt at fastholde interessen hos et områdes aktører. Kun de færreste kommuner mener, at fristen på fem år til at gennemføre byfornyelsen er for kort - eller for lang.

De fleste kommuner er tilfredse med By- og Boligministeriets administration af sagerne, og synes der er let adgang til at få svar på supplerende spørgsmål. Også materialet anses for at være godt. Det er blevet bedre i den korte årrække. Især eksempelsamlinger og seminarer vurderes positivt.

Opstilling af succeskriterier

I loven er der krav om, at der skal udarbejdes succeskriterier. For at opfylde disse krav opstiller kommunerne oftest mål, der består i angivelse af de bestemte aktiviteter, der skal gennemføres, evt. suppleret med nogle hensigts-erklæringer, om hvad man ønsker. Det er imidlertid kommunernes egen opfattelse, at man herudover sjældent har opstillet klare mål eller målelige kriterier, der knytter sig til området, eller til de processer man ønsker at forbedre.

Organisering af samarbejdet

Den helhedsorienterede byfornyelse er i høj grad afhængig af samarbejde mellem byfornyelsens aktører. Man kan sige, at sociale kompetencer, der har med samarbejde at gøre, har fået en betydelig større vægt i byfornyelsen i forhold til tidligere. Dette gælder både i forhold til arbejdet i de kommunale forvaltninger, og det gælder i samarbejde med byfornyelsens øvrige aktører (beboere, ejere, investorer, byfornyelsesselskaber, udførende m.v.).

Teknisk forvaltning har en nøglefunktion, både i forbindelse med at starte et projekt om helhedsorienteret byfornyelse, ved udarbejdelsen af den første ansøgning, og senere som hovedansvarlig i udarbejdelsen af byfornyelsesprogrammet. Også i selve gennemførelsesfasen er det teknisk forvaltning, der har tovholderfunktionen. I nogle få kommuner er arbejdet lagt direkte under borgmesterkontoret eller økonomisk afdeling.

Politikerne kan indgå på to måder. I de fleste kommuner kommer de ind via udvalgsarbejdet som godkendende instans. I færre kommuner deltager politikerne også mere aktivt i det konkrete arbejde med at udarbejde programmet for byfornyelsen via deltagelse i emne- og arbejdsgrupper. Ud over en styregruppe er der typisk etableret en projektgruppe eller en koordineringsgruppe. I de fleste tilfælde på embedsmandsniveau med enkelte politikere som deltagere.

Byplankonsulenterne har en nøglefunktion, især i de mindre byer. De er med i den første del af arbejdet i ca. en tredjedel af kommunerne og med i udarbejdelsen af selve byfornyelsesprogrammerne i 9 ud af 10 kommuner.

Samarbejdet med andre forvaltninger er en betingelse for at få støtte til et projekt. Ofte nedsættes en tværkommunal arbejdsgruppe. Der skal ofte et stort benarbejde til for at få det tværsektorielle samarbejde til at fungere. Meget af det gode samarbejde bliver ret personafhængigt, og der kan opstå problemer, når personkredsen skiftes ud.

Det er intentionen, at den helhedsorienterede byfornyelse skal ske i et forpligtende samarbejde med et områdes beboere og aktører. Alle de interviewede kommuner tillægger denne del af byfornyelsen stor betydning, og hovedparten betragter formuleringen i loven som en forpligtelse til, at borgerne ikke bare bliver hørt, men også bliver inddraget i selve planlægningen og udpegnings af indsatserne.

Der er tale om en bred vifte af forskellige måder at inddrage borgerne. Den helhedsorienterede byfornyelse har formået at udvikle sig til en planlægnings- og gennemførelsesform, der – ligesom kvarterløft – i hidtil uset omfang inddrager de berørte aktører i et område. Det er dog vores opfattelse, at ambitionsniveauet med hensyn til borgerinddragelse opleves som mindre ambitiøs - eller mere realistisk - end det opleves i kvarterløftprojekterne.

Der synes at være klare fordele ved at inddrage de forskellige parter i projekterne allerede på et tidligt tidspunkt. Men dette kolliderer med ansøg-

ningsproceduren i to trin. Det kan nemlig være svært for lokale aktører at forstå de to trin - og forstå forskellen på dem.

Inddrages borgerne ikke på første trin, kan man få det problem, at der ikke er interesse for at gennemføre de temaer og løsninger, som er beskrevet i den første ansøgning.

I flere af kommunerne fremhæves, at der reelt sker et positivt samspil mellem forvalternes faglige synspunkter og borgernes interessebårne synspunkter. Interviewene viser, at det kun sjældent giver anledning til konflikter. Som regel opnås der enighed om initiativerne.

Man kunne være bekymret for, at det i et vist omfang blev en lille gruppe af særlig aktive borgere, der dominerede borgerdeltagelsen. De fleste kommuner er dog opmærksomme på at få inddraget de borgergrupper, der reelt har interesse i projekterne og kombinerer en selektiv brugerinddragelse med en åben adgang.

Borgerinddragelse har hermed udviklet sig til et særdeles hensigtsmæssigt redskab, der ikke alene sikrer borgerne mulighed for indflydelse, men også sikrer opbakning og kvalitet i de foranstaltninger, der gennemføres. Blandt de interviewede embedsmænd er der bred enighed om, at borgerinddragelse tager tid, men at det er en nødvendighed og forudsætning for den helhedsorienterede byfornyelse. I forhold til en forankringsproces fremhæves borgerinddragelsen ligeledes, da borgerne herved vil føle et større ejerskab for projektet.

I nogle kommuner er der igangsat en proces med borgerinddragelse, der ikke stopper med den helhedsorienterede byfornyelse. Flere af disse kommuner bygger videre på erfaringer og en praksis, der er startet inden den helhedsorienterede byfornyelse blev etableret.

Organisering af økonomiske forhold

Kommunerne kan enten afsætte en selvstændig ramme til at gennemføre foranstaltningerne, eller de kan lade de enkelte forvaltninger bidrage med beløb, der dækker deres egen indsats. Vælges den sidstnævnte løsning, er der flere kommuner, der har oplevet, at der senere i projektet kan opstå problemer med gennemførelse af delaktiviteter. Der skal hvert år opnås ny enighed om, at aftalerne - eller hensigterne - stadig står ved magt. Det er ikke sikkert, at den enkelte forvaltnings vurdering er den samme fra år til år, blandt andet fordi problemerne inden for et forvaltningsområde kan ændres.

Det er vores vurdering, at der er klare fordele ved, at der afsættes en selvstændig ramme. Kan der ikke opnås enighed derom, er der stor sandsynlighed for, at der senere i projektforløbet kan opstå problemer i finansieringen. Forhandlinger herom vil flytte fokus fra selve foranstaltningerne til forhold, der i princippet burde være afklaret inden projektstart.

I nogle af byfornyelsesprogrammerne har det været planlagt, at private midler skal indgå i gennemførelsen af nogle af byfornyelsesprogrammets aktiviteter. Imidlertid kan disse aktiviteter ikke opnå statslig støtte, der kun gives til kommunalt finansierede foranstaltninger. Flere kommuner foreslår, at reglerne for den statslige refusion ændres, således at aktiviteter med private midler også kan tildeles statslig refusion.

Kommunernes vurdering af effekten af indsatsen

Da helhedsorienteret byfornyelse kun har fungeret siden 1998 er det først nu, at enkelte af foranstaltningerne er ved at være gennemført. Det er derfor ikke muligt at opgøre de længerevarende effekter af den helhedsorienterede indsats. Kommunerne er ikke desto mindre blevet bedt om at vurdere indsatsens effekt på området.

Flere af de kommuner, der er gået i gang, kan fortælle, at der typisk følger private investeringer i kølvandet på en indsats i et område. Det er dog ikke muligt at adskille effekten af den helhedsorienterede byfornyelse fra effekten af anden byfornyelse, der foregår samtidigt i et område. Der er tale om en

tendens til, at ejere følger op med en øget indsats over for den bygningsmæssige vedligeholdelse i et område, at der foretages opkøb med henblik på modernisering, og at helt nye byggeprojekter indledes. Der nævnes eksempler på investeringer i størrelsen én til tre gange de kommunale investeringer.

I langt de fleste kommuner mener man, at indsatsen virker, og at selve arbejdet med den helhedsorienterede indsats har en effekt i sig selv. Der skabes opmærksomhed om området. Det kommer på landkortet, og det er med til at ændre opfattelsen af områdets image.

Den helhedsorienterede indsats ændrer ikke kun ved de fysiske og levevilkårsmæssige forhold i et område. Fra næsten alle projekter er det erfaringen, at der er startet en proces, der har gode potentialer. Kontakten mellem forvaltninger i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse kan danne grundlag for et fremtidigt samarbejde, der kommer brugerne til gode. I nogle interview fremhæves, at samarbejdet mellem forvaltninger har så store potentialer, at det bør udskilles som et særskilt delformål for den helhedsorienterede indsats.

Forslag til ændringer af helhedsorienteret byfornyelse

Som nævnt, er der generel tilfredshed med ordningen blandt kommunerne, men nogle forslag til forbedringer er fremkommet, de væsentligste nævnes nedenfor.

Især for de store kommuner, der har større byområder med mere komplekse problemer, er den økonomiske ramme for investeringerne på 10 mio. kr. for lille. Der foreslås derfor en større fleksibilitet i fastlæggelsen af denne ramme med hensyntagen til de større kommuners problemer – eventuelt mulighed for større rammer til de store kommuner.

Kommunerne vil – meget naturligt – gerne have en større statsrefusion, især for de fysiske tiltag. For de små og økonomisk svage kommuner kan det være svært at tilvejebringe finansieringen af den kommunale andel af udgifterne. Samtidig er der problemer med at opnå statsrefusion, når private midler indgår i finansieringen af et partnerskab med kommunen. Kommunerne ønsker mere fleksible regler for dette.

En del ansøgninger er blevet afvist på grund af reglen om, at højst en tredjedel af midlerne kan gå til områder uden større behov for bygningsfornyelse. Det bør overvejes, om denne regel skal opretholdes. Nogle kommuner foreslår også, at de ikke brugte midler tilbageføres til ordningen til brug for særlige ansøgninger om støtte.

Kommunerne har ikke store problemer med ansøgningsproceduren, men nogle mener, at man kunne overveje at forenkle den ved at droppe By- og Boligministeriets godkendelse af byfornyelsesprogrammet. Det kunne eventuelt i stedet fremsendes til ministeriet til orientering. Andre kommuner ser det som en fordel i det nuværende system, at man kan fremsende en relativ enkel ansøgning om reservation og først senere bruge mange ressourcer på selve byfornyelsesprogrammet. Nogle peger på, at det er hæmmende for samarbejdet med borgerne, hvis der går for lang tid fra programmet er udarbejdet til det er godkendt i henholdsvis kommunalbestyrelse og ministerium.

Endelig efterlyses informationsmateriale som mere præcist retter sig mod deltagere i processen hhv. – borgere, erhverv, politikere og forvaltninger – og mod forskellige typer af kommuner med forskellige problemer.

Ordningens indhold

Formålet med ordningen

Helhedsorienteret byfornyelse er en samlet indsats, der retter sig både mod boligsociale og områdemæssige forhold. Dette byfornyelsesinstrument blev indført ved den nye byfornyelseslov, og ifølge lovforslagets bemærkninger er formålet med en sådan samlet indsats at skabe forudsætninger for en ændring af levevilkårene, og at beboerne udvikler en områdeidentifikation. Den helhedsorienterede byfornyelse er tænkt at skulle anvendes i samspil med, og som en overbygning til den traditionelle byfornyelse (bygningsfornyelse) (Lov nr. 381, 1997; lov nr. 398, 1998; bekendtgørelse nr. 135, 2001).

De områder, der kan omfattes af en beslutning om helhedsorienteret byfornyelse er ifølge loven karakteriseret ved, at problemerne ikke knytter sig til boligerne alene, men at der findes en flerhed af væsentlige problemer.

Loven er decentral, og det er kommunen, der med udgangspunkt i lokale forhold, udpeger indsatsområdet.

Investeringsrammen

Den samlede investeringsramme til en beslutning om helhedsorienteret byfornyelse kan højst udgøre 10 mio. kr.

Statsrefusion

Der kan ydes statsrefusion til en række foranstaltninger, som nærmere er omhandlet i lovens § 7. Staten kan efter lovens § 8 give refusion til disse foranstaltninger med op til henholdsvis 50 og 20 pct.

Der kan gives op til 50 pct. refusion til foranstaltninger, der handler om at få inddraget beboerne og give dem en positiv oplevelse af området. Det drejer sig om deltagelse i forberedelse og gennemførelse af beslutningen, og om etablering af aktivitetscentre m.v., samt udgifter til rådgivere.

Der kan gives op til 20 pct. refusion til forbedring af torve og pladser, etablering af kulturelle eller særlige boligsociale foranstaltninger, særlige byøkologiske foranstaltninger for hele området samt trafikale foranstaltninger.

Ansøgningsfrist

Kommunerne kan inden for en samlet, årlig ramme søge By- og Boligministeriet om reservation af midler til gennemførelse af en helhedsorienteret beslutning. Den årlige ansøgningsfrist er 7. januar, og ansøgningen skal være bilagt en kortfattet beskrivelse af området, og af de påtænkte initiativer samt et budget.

Udvælgelseskriterier

Efter det første år, hvor udvælgelseskriteriet alene var princippet "først til mølle", bliver ansøgningerne i dag udvalgt efter de kriterier, der er fastsat i cirkulæret om udvælgelseskriterier for reservation af støtte til helhedsorienteret byfornyelse (Cirkulære nr. 138, 1999), efter følgende prioritet:

- 1 Ældre byområder i større byer med omfattende byfornyelsesproblemer i form af nedslidte boliger med væsentlige installationsmangler.
- 2 Nyere boligområder i større byer.
- 3 Områder i mindre byer, hvor der er behov for bymæssig udvikling, herunder landsbyer.
- 4 Mindre belastede byområder, hvor indsatsen primært er forebyggende.

Tredjedelsreglen

Derudover skal der ved prioriteringen af ansøgningerne tages højde for den såkaldte tredjedelsregel. Den går ud på, at højst en tredjedel af investeringsrammen kan anvendes til områder, hvor der ikke er behov for bygningsfornyelse af betydning. Denne regel fremgår af lovforslagets bemærkninger, og er begrundet i et ønske om at sikre, at den helhedsorienterede byfornyelse i væsentligt omfang anvendes i traditionelle byfornyelsesområder, således at der ikke rykkes ved formålet med byfornyelsesmidlerne. Byområder med behov for bygningsfornyelse af betydning, vurderes i ministeriet som værende de traditionelle byfornyelsesområder, dvs. København, Magistratskommunerne og de større provinsbyer.

Andre kriterier

I cirkulærets vejledning er udvælgelseskriterierne for reservation til støtte nærmere præciseret (Vejledning nr. 137, 1999).

Ministeriet tilstræber, at der sker en geografisk spredning, en spredning på kommunetyper og en spredning på områdetyper (bykerner, forstadsområder m.m.), samt på temaer.

I prioriteringen lægges endvidere vægt på de konkrete forslag til hvordan den lokale forankring fremmes, hvorledes foranstaltningerne indgår som en helhedsorienteret og koordineret indsats, inddragelse af private ressourcer, angivelse af en tværsektoriel og koordineret indsats, kombinationen med anden byfornyelsesindsats i området, samt klare målsætninger og målbare succeskriterier.

Når ministeriet derefter meddeler reservation, fastsættes en frist for kommunens indsendelse af beslutning om helhedsorienteret byfornyelse. Denne beslutning skal træffes på grundlag af et byfornyelsesprogram, der er udarbejdet i samarbejde med de berørte parter. På grundlag af beslutningen kan ministeriet meddele tilsagn om refusion.

Det fremgår af loven, at kommunen i forbindelse med udarbejdelse af byfornyelsesprogram skal etablere et forpligtende samarbejde med de parter, der måtte blive berørt af beslutningen om helhedsorienteret byfornyelse.

Beslutningen forudsætter, at kommunen internt organiserer et tværsektorielt samarbejde, for at kunne leve op til lovens krav om indsats over for flerheden af væsentlige problemer i området.

Evalueringens grundlag

Evalueringens resultater bygger på analyse af informationer, tilvejebragt gennem følgende metoder:

- En registerbaseret analyse af ansøgninger og bevillinger.
- Besvarelser fra den netbaserede spørgeskemaundersøgelse der er udsendt til samtlige kommuner.
- Telefoninterview med forvaltere fra et udvalg af kommuner, der har erfaringer med helhedsorienteret byfornyelse.
- Herudover er der foretaget telefoninterview med forvaltere fra kommuner, der har ansøgt, men som har fået meddelt afslag, samt med kommuner, der kan anses som potentielle ansøgere.
- Endelig er der foretaget interview med nøglepersoner i ministeriet.

Evalueringen har haft adgang til By- og Boligministeriets materiale vedrørende ansøgninger og bevillinger. I bilag er angivet samtlige kommuner, der har ansøgt om helhedsorienteret byfornyelse.

Den netbaserede spørgeskemaundersøgelse er baseret på besvarelserne fra de 275 kommuner, der via Internettet har fået tilsendt spørgeskemaet. I alt 158 af disse kommuner har besvaret spørgsmålene. Samtlige af de kommuner, der til og med år 2000 har fået meddelt reservation af midler til helhedsorienteret byfornyelse har deltaget i undersøgelsen, medens kun en del af de kommuner, der har søgt, men som har fået meddelt afslag, har svaret på undersøgelsens spørgeskema. I alt 62 kommuner har ansøgt om støtte til helhedsorienteret byfornyelse frem til 2001. Af disse har 41 besvaret spørgeskemaet.

Telefoninterviewene omfatter i alt 14 kommuner, der har fået meddelt reservation. De er blevet kontaktet med henblik på, at få informationer om deres erfaringer med ansøgningsarbejdet, med ministeriets indsats - og med den konkrete gennemførelse af den helhedsorienterede byfornyelse.

Herudover er der gennemført telefoninterview med 5 kommuner, der har ansøgt, men som har fået afslag. Interviewene er gennemført med særlig henblik på, at belyse deres opfattelse af ministeriets materiale og sagsbehandling, samt for at få viden om afslagets konsekvenser for det fortsatte arbejde i kommunen.

Ligeledes er der blevet gennemført telefoninterview med 5 kommuner, der har byproblemer, hvor en helhedsorienteret indsats synes hensigtsmæssig. Hvorfor har de ikke søgt og hvad er deres opfattelse af det eksisterende informationsmateriale i forhold til deres behov?

I bilag er angivet de kommuner, der har deltaget i telefoninterview.

I udbudsmaterialet er udførligt angivet såvel overordnede temaer, som konkrete spørgsmål, der ønskes belyst. I det følgende belyses følgende temaer:

– **Ordningens udbredelse og anvendelse**

I dette afsnit gennemgås udviklingen i ansøgninger og bevillinger. Hvilke typer af kommuner går bevillingerne til? Hvorledes er den geografiske spredning - og hvordan fordeler bevillingerne i forhold til behovene for byfornyelse.

I afsnittet ses der også på, hvilke foranstaltninger projekterne omhandler.

Endelig ses der på hvordan kommunernes interesse for den helhedsorienterede byfornyelse hænger sammen med de problemer, de vurderer,

der er i deres kommune. Hvad er de største barriere for at anvende helhedsorienteret byfornyelse.

– **Administration og tildelingspraksis**

Her gennemgås ministeriets administration af loven, dvs. både det informationsmateriale, der er produceret, den sagsbehandling og service som medarbejderne yder, selve ansøgningsproceduren og de kriterier, hvorefter projekterne om helhedsorienteret byfornyelse vælges.

Hvad er kommunernes vurdering af disse forhold - og hvordan vurderer nøglepersonerne i ministeriet dem?

– **Kommunernes administration af ordningen**

Baggrunden for at kommunen har valgt helhedsorienteret byfornyelse, og hvordan initiativet er startet og har udviklet sig, sammenhængen med kommuneplanlægningen i øvrigt. Hvordan arbejdet er organiseret i kommunen, og hvordan beboerarbejdet har udviklet sig. I afsnittet ses der også på, hvorledes økonomien er organiseret, om der indgår andre midler end de statslige og kommunale, og om der er en økonomisk spin-off.

– **Effekt på området**

Hvilke spor efterlader den helhedsorienterede byfornyelse. Sker der ændringer i omtale, image og identitet? Hvad med levevilkår og områdets måde at fungere på. Er der andre effekter?

– **Problemer i lovens regler og sigte og forslag til ændringer**

Der sluttet op med en opsummering af de problemer, der er i lovens regler, i dens sigte og i den måde den udføres på. Forslag, der har været nævnt undervejs opsummeres og diskuteres.

Ordningens udbredelse og anvendelse

Ordningens udbredelse

Antal af projekter

I perioden 1998 til 2000 er der i alt meddelt reservation til 42 ansøgninger, samt til 2 projekter med aktiviteter og forsøg med demokratiformer, dvs. at der i alt er meddelt 44 reservationer i den pågældende periode. I år 2001 blev der yderligere meddelt reservation for 12 ansøgninger.

Af de 44 meddelte reservationer frem til år 2000 er tre projekter blevet trukket tilbage i 1998 og én i 1999, mens to af projekterne angår aktiviteter og forsøg med demokratiformer. Demokratiforsøgene vil i følgende fremstilling indgå på linie med de øvrige projekter (Se tabel 1). Der er således meddelt i alt 40 reservationer til projekter, der stadig er aktive.

Antallet af ansøgninger har frem til år 2000 været 68 inklusive ansøgninger med aktiviteter og forsøg med demokratiformer. I år 2001 var der 21 ansøgninger, hvilket bringer det totale antal ansøgninger op på 89 til og med 2001. Årligt har antallet af ansøgninger svinget mellem 19 og 30 - og der er årligt godkendt mellem 12 og 16 ansøgninger (inklusive projekter med aktiviteter og forsøg med demokratiformer).

Nogle af kommunerne, især de større, har mere end et program med helhedsorienteret byfornyelse i gang. Nogle af de kommuner, der får meddelt afslag på reservation, er at finde blandt ansøgerne de efterfølgende år, og ofte opnår de efterfølgende støtte.

Tabel 1. Ansøgninger og bevilgede ansøgninger. Helhedsorienteret byfornyelse 1998 til 2000.

	1998	1999	2000
Ansøgt	19	30	17 (+2)*
Byfornyelsesprogram godkendt eller meddelt reservation	13	15	10 (+2)*
Afslag	3	14	7
Kommunen fået tilsagn, men har siden trukket sig	3	1	0

*) Tallene i parentes repræsenterer Nykøbing Falster, der fik tildelt en senere reservation, samt Århus der fik ekstra forsøgsramme - begge i forbindelse med aktiviteter og forsøg med demokratiformer. I de følgende tabeller, vil begge være medregnet. Kilde: By- og Boligministeriet.

Udmeldte rammer og bevilgede beløb

I 1998 blev der udmeldt en ramme på 100 mio. kr., i 1999 125 mio. kr. og i 2000 150 mio. kr. årligt (Se tabel 2). For år 2001 er rammen igen på 150 mio. kr. I de første tre år fra 1998 til 2000 er der således i alt en ramme på 375 mio. kr. Til og med år 2001 er rammen på i alt 525 mio. kr.

Eventuelt ikke forbrugte dele af rammen overføres til andre dele af byfornyelsens ordninger, nemlig til nettorammen for bygningsfornyelse.

I 1998 og 1999 svarede de reservede beløb til de udmeldte rammer, men i 2000 er det reservede beløb på 91 mio. kr. (I 2001 er der reserveret 110 mio. kr.) Af de første tre års ramme på 375 mio. kr. er i alt overført 61 mio. kr. til bygningsfornyelse.

Medtages udviklingen i 2001 er der ud af den samlede bevilgede ramme på 525 mio. kr. i alt reserveret 424 mio. kr. til helhedsorienteret byfornyelse. Rammen er således ikke udnyttet og de ikke disponerede midler, i alt 101 mio. kr. er overført til bygningsfornyelse.

At ikke alle de midler, der er afsat i rammen til helhedsorienteret byfornyelse udnyttes, skyldes først og fremmest, at en stor del af ansøgningerne er rettet mod byområder, der af ministeriet vurderes som områder, hvor der ik-

ke er brug for bygningsfornyelse af betydning. De er derfor omfattet af Tredjedelsreglen, dvs. at de tilsammen maksimalt må få en tredjedel af den samlede ramme.

Tabel 2. Udmeldte og bevilgede beløb (mio. kr.) for helhedsorienteret byfornyelse 1998-2000 (2001).

	1998	1999	2000	I alt t.o.m. 2000	2001	I alt inkl. 2001
Ramme	100	125	150	375	150	525
Reserverede beløb	98	125	91	314	110	424

Kilde: By- og Boligministeriet.

Hvilke kommuner anvender helhedsorienteret byfornyelse

Ifølge materiale fra By- og Boligministeriet har der i perioden 1998 til 2000 været 68 ansøgninger, hvoraf 40 har fået reservation (inkl. de to demokratiforsøg).

I nedenstående tabel 3 er vist fordelingen af disse 40 meddelte reservationer på typer af kommuner. Det fremgår, at flere af kommunerne har mere end et projekt med helhedsorienteret byfornyelse.

Landets 275 kommuner er opdelt i nedennævnte kommunetyper:

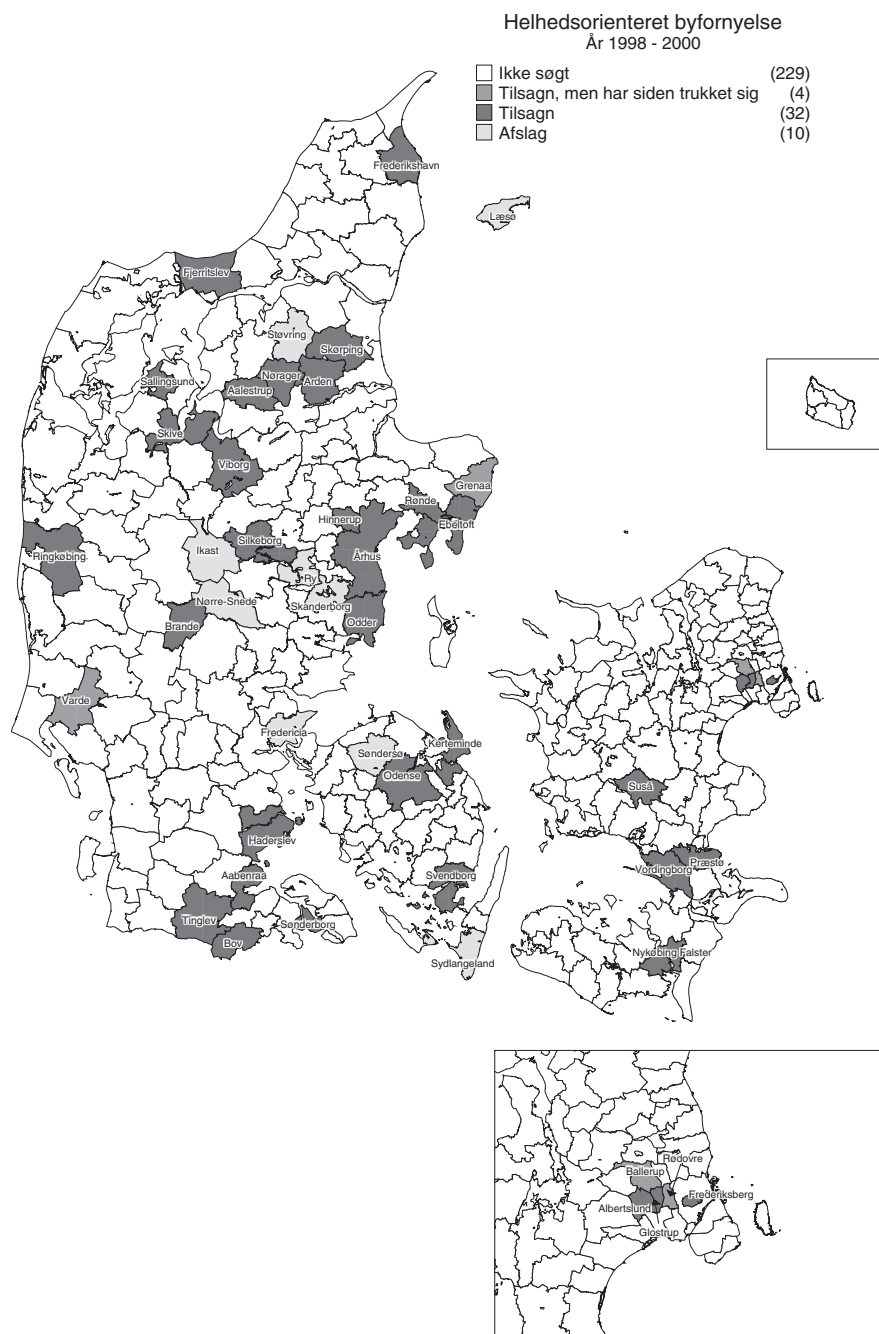
- Store centralkommuner (herunder København), i alt 7
- Omegnskommuner, i alt 45
- Større provinsbyer, i alt 29
- Mindre provinsbyer, i alt 40
- Landkommuner, i alt 154

Det fremgår, at der blandt de 7 kommuner, der tilhører de store centralkommuner, er der 4 kommuner, der i alt har 9 projekter. Blandt de 45 omegnskommuner er der i alt 3 kommuner, der har 1 projekt hver med helhedsorienteret byfornyelse. Blandt de 29 større provinsbykommuner har i alt 9 kommuner 10 projekter. Blandt de 40 mindre provinsbykommuner har 4 kommuner projekter, og endelig blandt de 154 landkommuner har 13 kommuner i alt 14 projekter med helhedsorienteret byfornyelse.

Tabel 3. Kommuner fordelt efter antal sager 1998-2000.

	0 sager	1 sag	2 sager	3 sager	4 sager	Kommuner med sager	Antal sager i alt
Store centralkommuner	3	1	2	0	1 ¹	4 ¹	9 ¹
Omegnskommuner	42	3	0	0	0	3	3
Større provinsbyer	20	8	1	0	0	9 ²	10 ²
Mindre provinsbyer	36	4	0	0	0	4	4
Landkommuner	141	12	1	0	0	13	14
Alle Kommuner	242	28	4	0	1	33	40

¹⁾ Inkluderer demokratiforsøg i Århus Kommune ²⁾ Inkluderer demokratiforsøg i Nykøbing Falster Kommune. Kilde: By- og Boligministeriet.



På ovenstående figur 1 er vist den geografiske fordeling af de godkendte ansøgninger i perioden 1998 til 2000. Det fremgår, at der især er mange jyd- ske kommuner, der har fået øjnene op for ordningen. På Sjælland er der betydeligt færre. Københavns Kommune har i perioden ikke ansøgt om midler til helhedsorienteret byfornyelse, men anvender bygningsfornyelse eller kvarterløftprojekter. Dog har Bydelsrådet på Nørrebro fået meddelt re- servation i 2001, og fremover er der i forvaltningen en interesse for ansøg- ninger, hvor lokale aktører (fx boligselskaber) bakkes op af kommunen.

Fordelingen af antallet af kommunerne, der har anvendt helhedsorienteret byfornyelse, fordelt efter kommunetype, er vist i tabel 4. Mere end halvdelen af de store centalkommuner har anvendt ordningen, medens knap en tredjedel af de større provinsbyer anvender ordningen. 10 pct. af de mindre provinsbyer, og 8 pct. af landkommunerne anvender ordningen. Blandt omegnskommunerne har kun 7 pct. anvendt ordningen.

Tabel 4. Andel af kommunerne i de enkelte kommunegrupper som har brugt helhedsorienteret byfornyelse, 1998-2000. Tal i pct.

Beslutningstype anvendt ifølge register	Store central-kommuner	Omegnskommuner	Kommuner med større provinsby	Kommuner med mindre provinsby	Land-kommuner	Alle kommuner
Har anvendt helhedsorienteret byfornyelse	57,1	6,7	31,0	10,0	8,4	12,0

Kilde: By- og Boligministeriet.

Fordelingen af midler

Fordeles de reservede midler på forskellige typer af kommuner, fremgår det at godt to tredjedele er anvendt til bykommuner, og knap en tredjedel til landkommuner (tabel 5). I bykommunerne er der dog projekter, der går til landsbyer fremfor hovedbyen.

Af fordelingen til bykommuner er knap en fjerdedel af de samlede midler gået til de store centralkommuner, godt en fjerdedel til de større provinsbyer, medens omegnskommunerne og de mindre provinsbyer hver har modtaget knap 10 pct. af de reservede midler.

I perioden 1998 til 2000 er der sket forskydninger på grund af sammensætningen af ansøgningsmassen. I 1998 fik de store centralkommuner således 40 pct. af samtlige reservede midler, medens landsbykommuner fik knap en fjerdedel af midlerne. Mindre provinsbyer optræder ikke blandt ansøgerne - og får derfor ingen midler. I 1998 blev midlerne fordelt efter princippet "først til mølle" blandt de rettidigt indkomne projekter, der opfyldte lovens betingelser. Siden er indført kriterier for tildeling af midler, der sikrer en fordeling, der både tager hensyn til projekternes indhold, til en fordeling efter de i cirkulære nr. 138 bestemte kriterier, samt til en geografisk fordeling.

Tabel 5. Midler anvendt til helhedsorienteret byfornyelse (reservation)*. Tal i pct.

	Store central-kommuner	Omegnskommuner	Kommuner med større provinsby	Kommuner med mindre provinsby	Land-kommuner	Alle kommuner
1998	40,0	9,6	25,9		24,5	100,0
1999	16,0	8,0	31,6	11,2	33,2	100,0
2000	12,9	11,0	28,0	12,1	36,0	100,0
I alt	22,6	9,4	28,8	8,0	31,3	100,0

*) Angivet rækkevis i procent. For 1999 og 2000 er beløbet det tildelte i reservation, mens det for 1998 er det endeligt tildelte beløb.

De øvrige år er fordelingen en anden. De store centralkommuners andel falder til 16 pct. i 1999 og til 13 pct. i år 2000. De større provinsbyer får 31 pct. i 1999 og 28 pct. i 2000. Landsbyernes andel hæves til godt en tredjedel. De mindre provinsbyer får interesse for den helhedsorienterede byfornyelse og får godt 10 pct., medens omegnskommunernes andel fortsat ligger på omkring 10 pct.

I tabel 6 er fordelingen af tildelte reservationer i byfornyelsen 1998 til 2000 sammenlignet med By- og Boligministeriets fordelings-tallene siger noget om det fysiske byfornyelsesbehov.

Sammenholdes fordelingen af midler til den helhedsorienterede byfornyelse med de tal By- og Boligministeriet har udmeldt til byfornyelse, fremgår at den helhedsorienterede indsats ikke overraskende også kommer ud til bysamfund, hvor behovet for bygningsfornyelse forventes at være mindre. Helhedsorienteret byfornyelse henvender sig til byområder, hvor der er en flerhed af problemer - også problemer, der ikke alene er knyttet til bygningsforbedringsbehov.

Det fremgår at alle kommunetyper, undtagen de store centralkommuner, har fået reserveret midler, der overstiger det, man kunne forvente de skulle have fået, hvis fordelingen var sket efter den fysiske byfornyelses fordelings-

rammer. Særlig de større provinsbyer - og - måske mere overraskende – landkommunerne, har en større andel til helhedsorienteret byfornyelse.

Tabel 6. Fordelingen af reservede midler til helhedsorienteret byfornyelse 1998-2000 sammenlignet med By- og Boligministeriets fordelingstal for byfornyelse. Tal i pct.

	Store central- kommuner	Omegns- kommuner	Større Provinsbyer	Mindre Provinsbyer	Landkom- muner	Total
BBM fordelingstal	64	6	14	6	11	101
Helhedsor. Byfornyelse	23	9	29	8	31	100
Difference	-41	+3	+15	+2	+20	-1

Kilde: By- og Boligministeriet.

Delkonklusion

Det fremgår således, at den helhedsorienterede byfornyelse især gives til bykommuner, idet knap 70 pct. af midlerne til helhedsorienteret byfornyelse tildeles disse kommuner. Dette svarer til at 2/3 af midlerne skal anvendes i kommuner, hvor der er et stort behov for bygningsfornyelse - under forudsætningen at disse områder ligger i de større byer. Det kan imidlertid være vanskeligt i denne evaluering at afgøre, hvor stort behovet for bygningsfornyelse er i disse områder.

Sammenlignes fordelingen af midlerne til bykommunerne med By- og Boligministeriets fordelingstal vedrørende behov for bygningsfornyelse, fremgår at især de større provinsbyer har fået en større andel end fordelingstallene indikerer. Omvendt får de store centralkommuner betydeligt mindre. Dette hænger dog igen sammen med ansøgningsmassen, hvor de store centralkommuner rent faktisk *søger* mindre end deres objektive behov (fordelingstal). Landkommunerne får knap en tredjedel af midlerne, hvilket er betydeligt over, hvad man skulle forvente, hvis fordelingstallene også skulle gælde for den helhedsorienterede byfornyelse.

Men den helhedsorienterede byfornyelse gælder netop en helhedsorienteret indsats, hvor de bymæssige problemer kan være andre end en nedslidt bygningsmasse. Det er derfor ikke overraskende, at de to fordelingsrækker afviger fra hinanden.

Bilagstabeller

Kilde til samtlige bilagstabeller: By- og Boligministeriet.

Bilagstabel 1.

Helhedsorienteret byfornyelse 1998	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
Antal sager, ansøgt	5	4	5	1	4	19
Antal sager, reservation	5	1	3		4	13
Beløb, ansøgt*	41.500.000	10.000.000	29.013.000		25.500.000	106.013.000
Beløb, tildelt	39.146.141	9.432.805	25.361.305		24.015.000	97.955.251

* Det ansøgte beløb er kun for de kommuner, som har modtager reservation.

Bilagstabel 2.

Helhedsorienteret byfornyelse 1999	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
Antal sager, ansøgt	2	2	6	6	14	30
Antal sager, reservation	2	1	4	2	6	15
Beløb, ansøgt	20.000.000	20.000.000	49.500.000	28.035.000	90.995.000	208.530.000
Beløb, tildelt reservation	20.000.000	10.000.000	39.500.000	14.000.000	41.500.000	125.000.000

Bilagstabel 3.

Helhedsorienteret byfornyelse 2000	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
Antal sager, ansøgt*	2	2	3	4	8	19
Antal sager, reservation	2	1	3	2	4	12
Beløb, ansøgt	11.700.000*	20.000.000	25.500.000*	27.165.000	66.450.000	150.815.000
Beløb, tildelt reservation	11.700.000	10.000.000	25.500.000	11.000.000	32.800.000	91.000.000

*) Det ansøgte antal sager inkluderer 2 demokratiforsøg.

Bilagstabel 4.

Helhedsorienteret byfornyelse 1998-2000	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
Antal sager, ansøgt	11	8	15	12	27	73
Antal sager, reservation	9	3	10	4	14	40
Beløb, ansøgt	73.200.000	50.000.000	104.013.000	55.200.000	182.945.000	465.358.000
Beløb, tildelt reservation*	70.846.141	29.432.805	90.361.305	25.000.000	98.315.000	313.955.251

*) For 1999 og 2000 er beløbet det tildelte i reservation, mens det for 1998 er det endeligt tildelte beløb. Det ansøgt beløb inkluderer ikke ansøgere fra 1998, som ikke har fået tildelt midler, samt de 2 demokratiforsøg fra 2000, som ikke blev tildelt midler.

Bilagstabel 5.

Midler anvendt til helhedsorienteret byfornyelse*	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
1998	39.146.141	9.432.805	25.361.305		24.015.000	97.955.251
1999	20.000.000	10.000.000	39.500.000	14.000.000	41.500.000	125.000.000
2000	11.700.000	10.000.000	25.500.000	11.000.000	32.800.000	91.000.000
I alt	70.846.141	29.432.805	90.361.305	25.000.000	98.315.000	313.955.251

*) For 1999 og 2000 er beløbet det tildelte i reservation, mens det for 1998 er det endeligt tildelte beløb.

Den helhedsorienterede byfornyelses indhold

Delanalysens datagrundlag

Det følgende afsnit er baseret på By- og Boligministeriets data for så vidt angår tabel 7, der viser hvilke foranstaltninger de udmeldte reservationer har indeholdt. De øvrige tabeller bygger alle på kommunernes besvarelser på spørgeskemaundersøgelsen.

Foranstaltninger

Der ydes op til 50 pct. støtte til selve programudarbejdelsen og til initiativer, der fremmer inddragelse af borgere og andre lokale aktører, samt til etablering af forsamlings- og aktivitetscentre, herunder informationsbutikker.

Der ydes op til 20 pct. støtte til fire forskellige type af foranstaltninger: forbedring af torve, pladser og opholdsarealer, til kulturelle eller særlige boligsociale foranstaltninger, til særlige byøkologiske foranstaltninger, samt til særlige trafikale foranstaltninger.

Af nedenstående tabel 7 fremgår, hvorledes udviklingen i typen af foranstaltninger har været i de godkendte reservationer.

Der er kun ringe variation fra år til år. Fordelingen af foranstaltninger viser, at der i høj grad er tale om en helhedsorienteret indsats. Mange af projekterne indeholder stort set samtlige af de indsatsformer, der kan opnås støtte til. Eneste foranstaltningstype, der skiller sig ud, er byøkologiske tiltag, der alle årene kun er indeholdt i et fåtal af projekterne.

Størst variation er der i de kulturelle og boligsociale initiativer. I 1999 indgår der sådanne i næsten alle projekter. Året efter indgår de kun i halvdelen af projekterne.

Tabel 7. Foranstaltninger i de meddelte reservationer.

År	1998	1999	2000
Tema:			
A. Programudarb. og borgerinddragelse	13	15	10
B. Forsamlings- og aktivitetscentre	11	9	8
C. Torve, pladser og opholdsarealer	13	14	8
D. Kulturelle og boligsociale foranstaltninger	9	14	5
E. Byøkologiske foranstaltninger	3	5	3
F. Trafikale foranstaltninger	13	10	9
Meddelte reservationer, i alt	13	15	12

Kilde: By- og Boligministeriet.

Fra den netbaserede spørgeskemaundersøgelse fremgår, hvorledes kommuner, der har ansøgt om midler til helhedsorienteret byfornyelse, har besvaret spørgsmålet om, hvilke typer af foranstaltninger, de har søgt støtte til (tabel 8). Af undersøgelsens kommuner har i alt 41 angivet, at de har søgt om helhedsorienteret byfornyelse. I dette antal indgår også kommuner, der har søgt om reservation i år 2001.

Mønsteret blandt ansøgningerne afviger kun lidt fra mønsteret i de vedtagne programmer. Lokale forsamlingshuse indgår kun i godt halvdelen af ansøgningerne (54 pct.), men er opprioriteret i programmerne. Dette kan skyldes borgerinddragelsen. Mindst interesse er der for byøkologiske foranstaltninger, der kun indgår i ca. hvert tredje projekt (37 pct.), hvilket svarer til hyppigheden blandt de meddelte reservationer.

Der er ikke så store forskelle mellem de forskellige kommunetyper og deres valg af foranstaltninger i ansøgningerne. Størst variation findes inden for området lokale forsamlingshuse. Mindst interesse for sådanne foranstaltninger findes i omegnskommuner og de større provinsbyer. Størst interesse i de store centalkommuner.

Interessen for byøkologiske foranstaltninger varierer med urbanitet. I de store centralkommuner og i omegnskommunerne indgår det i godt halvdelen af samtlige ansøgninger. I landsbyerne kun i hver femte ansøgning.

I kategorien *Andre foranstaltninger* er, ud over uddybende kommentarer, nævnt eksempler som amfiscene, byudstyr (skilte, lamper, bænke), begrønning, m.m.

Tabel 8. Foranstaltninger, som kommuner med helhedsorienteret byfornyelse har søgt støtte til – andel af de kommuner, som har søgt. Tal i pct.

	Store central- kommuner	Omegns- kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkom- muner	Alle kom- muner
a) Lokale forsamlingshuse m.v.	71	25	40	60	60	54
b) Torve, pladser og opholdsarealer	100	75	100	80	100	95
c) Kulturelle og sociale foranstaltninger	86	50	100	80	80	83
d) Byøkologiske foranstaltninger	57	50	40	40	20	37
e) Trafikale foranstaltninger	86	75	90	100	73	83
f) Andre foranstaltninger	29	25	10	20	7	15
Antal kommuner	7	4	10	5	15	41

Svar på spørgsmålet: "Hvilke foranstaltninger søgte kommunen støtte til under helhedsorienteret byfornyelse?" (sæt kryds). (sp. 19).

Områder og byproblemer

Det fremgår af tabel 9, at det typisk er områder i eller omkring bymidten, ofte områder, hvor der er et blandet bebyggelsesmønster med både boliger, butikker og andre erhverv, der er udpeget til særlig områdeindsats i de kommuner, der har søgt helhedsorienteret byfornyelse. Knap halvdelen af kommunerne har udpeget sådanne områder. I de store centralkommuner er det endvidere ofte brokvarterne, der nævnes som indsatsområder.

Problemer i landsbyer er også nævnt hyppigt. Knap en tredjedel af samtlige kommuner nævner dette. Det gælder ikke overraskende især landkommunerne, men nævnes også af både de større og mindre provinsbyer (henholdsvis 30 og 20 pct.) og af de store centralkommuner (14 pct.).

Områder domineret af almene boliger er nævnt i 12 pct. af kommunerne – men kun i de store centralkommuner, hvor de udgør en stor andel (43 pct.) og i de større provinsbyer, hvor andelen er ringere (20 pct.).

Ældre erhvervsområder eller havne- og banearealer er kun nævnt af 14 pct. af kommunerne, særlig af de store centralkommuner. For havne- og baneområder gælder, at det kun er nævnt af én kommune.

Tabel 9. Byområder udpeget til en særlig områdeindsats i kommuner, der har søgt helhedsorienteret byfornyelse, andel kommuner i pct.

	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Land-kommuner	Alle kommuner
a) Bymidtekvarter med detailhandel/gågade	29	50	70	40	40	46
b) Andet område nær bymidten med blandet erhverv og bolig	43	0	80	60	27	44
c) "Brokvarter": boligområde nær centrum med ældre ejendomme	57	0	20	0	0	15
d) Kvarter i omegnen domineret af almene boliger	43	0	20	0	0	12
e) Ældre erhvervsområde	29	0	10	20	7	12
f) Havne- og banearealer mv.	14	0	0	0	0	2
g) Landsby/mindre bysamfund	14	0	30	20	53	32
h) Andre typer af områder	0	0	20	0	0	5
Antal kommuner	7	4	10	5	15	41

Svar på spørgsmålet: "Hvilke typer af byområder har kommunen udpeget til en særlig indsats?" (Afkryds de områdetyper som er udpeget). (sp. 9).

Tabel 10. Principper*) for udvælgelse af byområder til fornyelse i kommuner med helhedsorienteret byfornyelse – vurdering af princippers betydning og andelen af kommuner hvor princippet er væsentligt.

	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner	Andel væsentlige, pct.	Antal
a) At området har mange utidssvarende boliger	1,4	4,0	1,8	2,4	2,8	2,2	73	30
b) At området har haft særlige fysiske problemer i øvrigt	2,4	4,5	1,7	2,8	2,3	2,3	80	33
c) At området har haft særlige sociale problemer	2,6	4,5	2,9	3,6	2,7	3,0	76	31
d) At området har været inde i en negativ fysisk og/eller social udvikling	2,4	2,5	2,4	2,5	2,3	2,4	76	31
e) At der har været brug for at fremme en omdannelse og ny anvendelse af området	2,6	3,5	2,7	2,6	2,4	2,6	73	30
f) At området har en central betydning for byen som helhed	2,4	1,5	1,7	2,6	1,8	2,0	78	32
g) At kommunens indsats skaber incitamenter for private bygningsinvesteringer i byområdet	2,2	2,5	1,7	2,2	2,3	2,1	80	33
h) At indsatsen tiltrækker nye beboere til området/ mindsker fraflytningen	3,2	3,5	2,3	2,8	2,2	2,6	76	31
i) At indsatsen tiltrækker nye erhverv til området/ mindsker fraflytningen	3,4	3,0	3,3	4,2	2,6	3,2	78	32
j) At samarbejde med borgere og virksomheder i området motiverer dem for at deltage i en forbedring af området	2,4	3,0	1,7	3,8	2,4	2,4	76	31
k) Andet.	5,0		5,0	3,5	3,7	4,1	20	8
Antal	7	4	10	5	15	41		

*) Svar på spørgsmålet: "Hvilke strategier og principper har været væsentlige i kommunens valg af byområder til fornyelse, og ved gennemførelsen af fornyelsen?" 1. Meget væsentlig, 2. Ret væsentlig, 3. Væsentlig, 4. Mindre væsentlig, 5. Uden betydning. (sp. 10).

Principper bag udvælgelsen af områder og indsats

Der er stor - men blandet - opbakning bag vurderingen af hvilke principper, der har været væsentlige ved udvælgelse af byområder, hvor der skulle igangsættes byfornyelse. I tabel 10 er vist besvarelsenerne for de 41 kommuner, der har angivet, at de har søgt om helhedsorienteret byfornyelse.

Alle de angivne principper anses for væsentlige af mellem 73 pct. og 80 pct. af kommunerne.

I de store centalkommuner er det væsentligste princip, at der er mange utidssvarende boliger. Men næsten alle principper tillægges stor betydning.

Men der er som nævnt ret store forskelle mellem vurderingerne i de forskellige kommunetyper. Der er således tale om, at der ikke er ét eller nogle ganske få principper, der ligger bag kommunernes udvælgelse af områder, hvor der skal ske en indsats.

Mindst opbakning er der bag ønsket om at trække nye beboere eller erhverv til et område.

Omegnskommunerne skiller sig en del ud i forhold til de øvrige kommunetyper. Fysiske eller særlige sociale problemer tillægges ikke stor betydning. Det gør til gengæld det udvalgte områdes betydning for byen som helhed.

De større provinsbyer lægger især vægt på de fysiske forhold, herunder utidssvarende boliger, samt på at området har en central betydning for byen som helhed, og på at indsatsen skaber incitament for private byggeinvesteringer. Også samarbejdet med borgere og virksomheder fremhæves.

Mindre provinsbyer er generelt mere tilbageholdne i deres vurderinger. De fleste områder tillægges betydning. Mindst vægt lægges der på hensynet til at tiltrække nye beboere eller erhverv.

Også landkommunerne er ret tilbageholdne i deres vurderinger. At det udvalgte område har en central betydning for hele byen, lægges der dog meget vægt på.

Potentielle ansøgere

Blandt de kommuner, der tidligere har brugt byfornyesloven eller overvejer at bruge den, men som ikke har fået tildelt helhedsorienteret byfornyelse, har 67 svaret på spørgsmålet om de har intentioner om at søge helhedsorienteret byfornyelse (tabel 11).

Det viser sig at ca. 60 pct. af de adspurgte kommuner enten har bestemt sig for at søge (28 pct.) eller måske vil søge (31 pct.). Alle de store centalkommuner har som nævnt allerede søgt om helhedsorienteret byfornyelse. Men herudover er der især en stor interesse blandt omegnskommunerne (43 pct.), og blandt de mindre provinsbyer (56 pct.). Begge typer af kommuner har antalsmæssigt ikke været så stærkt repræsenteret blandt ansøgningerne, om end de i forhold til bygningsfornyesbehovet, har fået midler, der godt svarer til By- og Boligministeriets fordelingstal.

Blandt landkommunerne er der en større andel (37 pct.), der for indeværende overvejer, om de skal søge helhedsorienteret byfornyelse.

Op til en fjerdedel af kommunerne angiver, at de ikke har overvejelser om at søge støtte til helhedsorienteret byfornyelse. Den største andel findes særlig blandt landsbyer og mindre provinsbyer. Blandt de større provinsbyer og omegnskommuner er der kun ca. 15 pct., der ikke har overvejelser om at søge om midler.

Det ses særligt på det antal, der endnu ikke har gjort deres stilling op, det fremgår, at 43 pct. og 46 pct. af omegnskommunerne og de større provinsbyer falder i denne kategori (har svaret måske eller ved ikke). I de mindre provinsbyer er andelen 23 pct., medens hele 65 pct. af landkommunerne endnu ikke har taget stilling til, om de skal søge helhedsorienteret byfornyelse eller undlade at søge.

Helhedsorienteret byfornyelse henvender sig i et vist omfang til andre kommuner, end den traditionelle byfornyelse. Særlig de små kommuner og omegnskommunerne har fået øjnene op for denne indsatsforms muligheder.

Tabel 11. "Har kommunen overvejelser om at søge støtte til helhedsorienteret byfornyelse indenfor de næste 3 år?" (sp.18). Tal i pct.

	Ja	Nej	Måske	Ved ikke	Ikke besvaret	I alt	Antal
Omegnskommuner	43	14	14	29			7
Større provinsbyer	38	15	38	8			13
Mindre provinsbyer	56	22	11	11		100,0	9
Landkommuner	16	26	37	18	3	100,0	38
Alle Kommuner	28,4	22,4	31,3	16,4	1,5	100,0	67

Hvorfor søger kommunerne ikke om helhedsorienteret byfornyelse

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne, der ikke har søgt om helhedsorienteret byfornyelse, blevet bedt om at besvare et spørgsmål om hvorfor de ikke har søgt om støtte (tabel 12). Som nævnt har samtlige store centrankommuner søgt om ordningen. Nedenstående tal refererer alene til de kommuner, der endnu ikke har søgt om midler til helhedsorienteret byfornyelse, dvs. at de store centrankommuner ikke indgår, da de alle allerede har søgt.

En forudsætning for at anvende helhedsorienterede byfornyelse i området, er at der reelt er et behov. For 43 pct. af kommunerne, har dette været en af de væsentlige grunde til at de ikke har søgt. Der er kun ringe variation mellem de forskellige kommunetyper.

Et tilsvarende antal kommuner vurderer, at den helhedsorienterede byfornyelsesindsats ikke er den rette indsatsform i forhold til de byfornyelses opgaver og problemer, der er i kommunen. Dette gælder især i omegnskommunerne.

For langt de fleste kommuner er den vægtigste grund til at man ikke har søgt, er at det er for dyrt for kommunen (82 pct.) eller fordi arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse vil kræve for stor ressourcemæssig indsats i forvaltningen (70 pct.). Det er især i de mindre provinsbyer og i landkommunerne, at man mener indsatsen kan blive for dyr for kommunen. Imidlertid er der færre landkommuner der mener, at der er ressourceproblemer i forvaltningen til at gennemføre opgaven. Blandt disse kommuner er det de større provinsbykommuner, der vurderer disse to forhold som mindst betydende.

Ansøgningsproceduren udgør en barriere, der anses for væsentlig af 65 pct. af kommunerne. Det er særligt blandt de mindre provinsbyer og blandt omegnskommunerne, at man opfatter al arbejdet med ansøgninger som en væsentlig barriere, for at gå i gang med helhedsorienteret byfornyelse.

Godt en tredjedel af kommunerne (38 pct.) angiver, at det er manglende politisk enighed, der er en væsentlig grund til, at de ikke søger. Fra andre undersøgelser ved vi, at byfornyelse ofte forudsætter en bred politisk opbakning. Er der ikke denne enighed på det politiske niveau, opstår der let for store vanskeligheder undervejs i processen. Ikke mindst blandt omegnskommunerne anses en manglende politisk enighed for en væsentlig barriere.

I godt en tredjedel af kommunerne (36 pct.) har man endnu ikke haft overvejelser om at gå i gang.

At tilsagnsrammen, der er på max 10 mio. kr. opfattes som for lille, anses som en væsentlig barriere for 23 pct. af kommunerne, særlig af de større provinsbyer.

Kendskab til ordningen opleves som en barriere i godt en femtedel af kommunerne (21 pct.). Det er blandt omegnskommunerne, at der er flest der lægger vægt på, at det er manglende kendskab, der er en barriere.

Til gengæld er der meget få, der nævner manglende enighed blandt forvaltningsne som en barriere (8 pct.) - en vurdering, der er enighed om på tværs af kommunetyperne. Som det senere vil fremgå, viser de projekter der

er i gang, at samarbejdet mellem forvaltninger kan være en vigtig barriere i selve arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse. Men i fasen inden man går i gang med mere konkrete overvejelser, er det ikke opfattelsen, at det tværforvaltningsmæssige samarbejde udgør en væsentlig barriere.

Tilsvarende er det heller ikke opfattelsen at modstand fra aktører i det lokale område er en væsentlig barrierer.

Og det kan også konstateres at muligheden for at løse områdets problemer med støtte fra andre ordninger, fx kvarterløft eller bypuljemidler stort set ikke står i vejen for initiativer med helhedsorienteret byfornyelse.

Et fåtal kommuner (5 i alt), der har opgivet, at de har byfornyelsesproblemer af en helhedsorienteret karakter, er gennem et telefoninterview blevet bedt om, at uddybe deres begrundelse for ikke at søge. Det fremgår af disse telefoninterview, at selv blandt de større kommuner, hvor en helhedsorienteret indsats på forhånd synes særlig anvendelig, har man afstået fra at søge, fordi man mener indsatsen med at lave ansøgning er for stor, i forhold til chancen for at få en ansøgning igennem. Men ordninger er attraktive, hvis man kan få støtte til aktiviteter, man ellers ville gennemføre alligevel - måske på andre tidspunkter. Man er stort set positiv over for grundtanken i selve den helhedsorienterede indsats.

Det fremgår således, at der i forskellige kommunetyper peges på forskellige typer af barrierer:

- For omegnskommuner er det især en manglende politisk enighed, og en vanskelig ansøgningsprocedurer der nævnes.
- Blandt de større provinsbyer er det især den økonomiske byrde - og manglende ressourcer.
- I de mindre provinsbyer er det herudover især den vanskelige ansøgningsprocedure, der nævnes.
- I landkommunerne er det økonomien - og forvaltningernes knappe ressourcer, der fremtræder som de mest markante barrierer.

Tabel 12. "Hvorfor har kommunen ikke søgt støtte til helhedsorienteret byfornyelse?"

	Omegns- kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkom- muner	Alle kom- muner	Andel væ- sentlige, pct.	Antal
Ikke behov for byfornyelse af byområder/ landsbyer i kommunen	3,7	3,9	3,5	3,4	3,6	43	49
Helhedsorienteret byfornyelse er ikke brugbar i forhold til de byfornyelses opgaver der er i kommunens byer og landsbyer	4,5	3,1	3,4	3,6	3,6	46	41
Tilsagnsrammen på 10 mio. kr. pr område er for lille	4,0	3,5	4,2	4,3	4,0	23	39
For dyrt for kommunen	2,6	3,0	2,2	2,3	2,5	82	51
Kommunen har ikke ressourcer i forvaltningen til at gennemføre den	2,5	3,0	2,5	2,9	2,9	70	56
Ansøgningsproceduren for vanskelig	2,3	3,5	2,0	3,2	3,1	65	46
Har ikke overvejet det	4,3	4,0	3,4	3,9	3,9	36	44
Kender ikke ordningen	3,8	4,7	4,0	4,2	4,3	21	48
Ikke politisk enighed	1,7	4,1	3,8	3,9	3,8	38	40
Ikke enighed i forvaltningerne	4,3	4,5	4,3	4,7	4,6	8	39
Modstand fra aktører i det aktuelle byområde	5,0	4,7	4,5	4,7	4,7	3	31
Kunne få støtte via andre ordninger (kvarterløft, bypulje m.v.)	4,5	4,4	4,6	4,8	4,6	3	36
Andre grunde		2,3	3,0	4,0	3,1	50	10
Antal	7	13	9	38	67		

Svar på spørgsmålet: 1. Helt afgørende, 2. Meget væsentligt, 3. Væsentligt, 4. Mindre væsentligt, 5. Uden betydning. Besvarelser fra kommuner som er uden aktivitet er ikke vist. (sp. 17).

Administrations- og tildelingspraksis

Ministeriets administration af loven, samt den anvendte tildelingspraksis, er belyst gennem den netbaserede spørgeskemaundersøgelse via besvarelserne af de kommuner, der har søgt om helhedsorienteret byfornyelse. Dette er suppleret med telefoninterview med et udvalg af kommuner, der har fået meddelt reservation. Herudover er et udvalg kommuner, der har ansøgt, men som har fået afslag også blevet interviewet.

Erfaringer gjort i ministeriet er belyst gennem interview med udvalgte medarbejdere i ministeriet.

I Internet spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at vurdere By- og Boligministeriets administration af ordningen og principperne for tilsagn. Vurderingen er sket på en skala fra ét til fem, hvor værdien ét udtrykker den mest positive vurdering og fem den mest negative. I tabellerne er udregnet de gennemsnitlige besvarelser for de forskellige typer af kommuner. Herudover er beregnet hvor stor en procentdel af kommunerne, der har givet værdien ét, to eller tre, hvilket er tolket som at de finder det pågældende forhold, de er blevet bedt om at vurdere, som "acceptabelt".

Denne tabel bringes sidst i afsnittet (tabel 13), men i det følgende gennemgås besvarelserne for hvert af deltemaerne. Sidst i afsnittet findes også en tabel (tabel 14), der viser, hvorledes specielt de kommuner, der har søgt om støtte til helhedsorienteret byfornyelse, men som ikke har opnået støtten, vurderer disse forhold.

I hvert af nedenstående tekst afsnit refereres endvidere til de telefoninterview, der er gennemført.

Det fremgår, at kommunerne stort set er positive overfor By- og Boligministeriets indsats - og overfor lovens bestemmelser. I forhold til kommunetyper findes de mindst positive besvarelser blandt omegnskommunerne.

Det fremgår endvidere, at afslagskommunerne generelt er mindre positive i deres besvarelser.

Informationsmateriale

By- og Boligministeriets informationsmateriale bedømmes til at være acceptabelt - eller bedre end dette - af hele 90 pct. af de kommuner, der har søgt om støtte (tabel 13). De mest positive vurderinger kommer fra de store centalkommuner, de mindst positive, fra omegnskommunerne.

Det fremgår endvidere, at selv de kommuner, der har søgt om støtte til helhedsorienteret byfornyelse, men som ikke har fået, i gennemsnit giver vurderingen acceptabel (tabel 14).

Også telefoninterviewene med udvalgte kommuner bekræfter dette mønster. Stort set er man godt tilfreds med det materiale, der foreligger i dag. Også blandt afslagskommunerne er man stort set tilfredse.

Flere fremhæver, at de seminarer ministeriet har gennemført om helhedsorienteret byfornyelse, som særdeles hensigtsmæssige. En praksis, der absolut bør føres videre.

Også eksempler fremhæves. Det er ikke mindst gennem eksemplerne, at man kan få inspiration til selv at gå i gang. Man ser frem til den kommende eksempelsamling, som By- og Boligministeriet er ved at få udarbejdet. Det fremføres at meget af materialet - ligesom loven selv - især er tænkt i forbindelse med de større byers problemer. Der burde suppleres med materiale, der også viser, hvordan de mindre byer kan bruge ordningen.

Det fremhæves, at der er stor forskel på målgrupper for informationsmateriale. I interviewene skelnes mellem følgende målgrupper:

- Tekniske forvaltninger. Det er oftest teknisk forvaltning der er initiativtager og tovholder i projekterne.
- De andre forvaltninger, der skal inddrages.
- Politikerne, der skal tage de endelige beslutninger.
- Beboere, virksomheder, foreninger og andre eksterne parter.

Til politikere er der nogle, der efterlyser materiale, der hurtigt kan tilegnes, evt. noget der er velegnet på de udvalgsmøder, hvor sagerne behandles. Det kan fx være Power Point Præsentation. Også videoer nævnes.

De andre forvaltninger er tillagt en vigtig betydning i den helhedsorienterede byfornyelse. Nogle af de interviewede foreslår, at der udarbejdes materiale, der fokuserer på, hvorledes andre relevante forvaltninger kan anvende og gå i samspil med ordningen.

Endelig er der også nogle, der mener, at der kan udarbejdes materiale, der henvender sig til de øvrige aktører i et område: ejere, lejere, virksomheder og foreninger.

Det fremhæves, at den seneste pjece, *Helhedsorienteret byfornyelse - et nyt redskab for kommunerne* - har mange af disse kvaliteter (Green, Båstrup-Larsen & Kærgaard, 2000).

I forhold til kommunetyper, kan det i denne evaluering fremføres, at der måske skal en øget informationsindsats til i forhold til omegnskommunerne. Det er blandt denne gruppe at relativt få har fået øjnene op for muligheden - og de der har, vurderer i modsætning, til de øvrige kommunetyper, at informationsmaterialet kun er mellem acceptabelt og mindre velfungerende. Seminarer og eksempler, samt målrettet formidling til de forskellige målgrupper, herunder ikke mindst politikere - og andre forvaltninger - forekommer særlig relevante.

Service og sagsbehandling

Af tabellen fremgår at næsten alle (92 pct.) vurderer, at man har fået en acceptabel service og sagsbehandling.

Kun omegnskommunerne har en mindre positiv vurdering med en gennemsnitlig vurdering på 3,7, hvilket svarer til at gennemsnittet af svarene grupperer sig mellem kategorierne acceptabelt og mindre velfungerende.

Blandt de kommuner, der ikke har opnået støtte, er den gennemsnitlige vurdering dette til trods, at informationen og sagsbehandlingen er acceptabel (tabel 14).

I telefoninterviewene fremhæves den fleksible mulighed for at man kan ringe ind, e-maile og skrive på et relativt uformelt plan som særdeles hensigtsmæssig. Der er meget langt til skrankepaveri.

En af afslagskommunerne mener, at man havde fået for store forhåbninger om, at projektet ville kunne godkendes. De øvrige har ingen særlige kommentarer.

Det kan således konstateres, at der er positive tilbagemeldinger i forhold til service og sagsbehandling.

En todelt ansøgningsprocedure

Ansøgningsproceduren er som tidligere beskrevet delt op i to faser. Først søger kommunen om reservation på baggrund af en relativ ukompliceret ansøgning, der ikke kræver så store ressourcer sat i bevægelse. Såfremt kommunen klarer denne ansøgningsrunde og får meddelt reservation, udarbejder kommunen et egentlig byfornyelsesprogram. Dette er en større og kompliceret sag. For nogle kan denne dobbelte ansøgningsprocedure virke kompliceret og unødigt.

Af tabel 13 fremgår imidlertid, at langt de fleste (84 pct.) synes, at den er acceptabel.

Flest negative vurderinger kommer fra omegnskommunerne og de store centralkommuner, hvor gennemsnittet af deres vurderinger ligger imellem kategorien acceptabel og mindre velfungerende.

Blandt afslagskommunerne er det selve ansøgningsproceduren, der får den laveste vurdering - i gennemsnit 3,6 (tabel 14).

I telefoninterviewene understreges især de positive vurderinger. Langt de fleste synes, det er hensigtsmæssigt, at man har delt ansøgningsproceduren op, så man ikke behøver at sætte det store apparat i sving, før man ved om man grundlæggende har mulighed for at komme igennem med ansøgningen.

Men der er indvendinger. Én af magistratskommunerne mener således, at man kan undgå den sidste ansøgningsrunde. Der sammenlignes med den almindelige bygningsfornyelse, hvor kommunerne administrerer de udmeldte beløb til bygningsfornyelse efter lovens regler, og uden særskilt ansøgning. For de store kommuner er disse beløb flere gange større end de 10 mio. kr., der er den maksimale ramme for den helhedsorienterede byfornyelse. Man mener derfor at én ansøgningsrunde er tilstrækkelig.

Andre fastslår at det lokalt er vanskeligt at få aktører og politikere til at forstå de to ansøgningsrunder.

I telefoninterviewene med afslagskommunerne er der stort set udtrykt tilfredshed med den todelte ansøgningsprocedurer. Reelt har det sparet disse kommuner for en større indsats. Dette synspunkt deles ligeledes af de kommuner, der er potentielle ansøgere. Det er dog typisk, at de kommuner, der på forhånd har gjort meget ud af at inddrage borgere og andre aktører, ikke synes at den todelte ansøgningsprocedure har mange fordele.

Det kan således konstateres, at der er delte synspunkter i forhold til den dobbelte ansøgningsprocedure. Den sikrer, at nogle kommuner ikke unødigt bruger store ressourcer på ansøgningsarbejdet. Men for de kommuner, der har inddraget beboergrupper og andre forvaltninger, og som har erfaringer med byfornyelsesarbejde, forekommer den dobbelte ansøgningsproces unødigt.

De cirkulærebestemte kriterier

Ansøgningerne udvælges efter de kriterier, der er fastsat i cirkulære nr. 138 af 7. september 1999 om udvælgelseskriterier for reservation af støtte til helhedsorienteret byfornyelse, efter følgende prioritet:

- 1 Ældre byområder i større byer med omfattende byfornyelsesproblemer i form af nedslidte boliger med væsentlige installationsmangler.
- 2 Nyere boligområder i større byer.
- 3 Områder i mindre byer, hvor der er behov for bymæssig udvikling, herunder landsbyer.
- 4 Mindre belastede byområder, hvor indsatsen primært er forebyggende.

Herudover indgår vurdering af indholdet af ansøgningerne i forhold til de forhold, der omtales i cirkulære og vejledning. Det angår;

- Fremme den lokale forankring med henblik på at beboerne opnår identitetsførelse og ansvarlighed for området.
- Inddragelse af private ressourcer med henblik på at igangsætte en positiv udvikling.
- Gennemførelse af en tværsektoriel og koordineret indsats.
- Kombination af helhedsorienteret byfornyelse med en eller flere af lovens øvrige beslutningstyper.
- Sammenhæng mellem byfornyelsesprogrammet og den fysiske planlægning.
- Klare målsætninger og målbare succeskriterier.

Disse kriterier ligger således til grund for ministeriets vurdering for, hvad der skal prioriteres ved ansøgningerne.

Man kunne formode, at der var ret stor opmærksomhed rettet netop mod disse kriterier.

Imidlertid viser både tabel 13 og de gennemførte telefoninterview, at det kun er et fåtal af kommunerne, der synes at kriterierne er uhensigtsmæssi-

ge. Igen er det først og fremmest omegnskommunerne, der har den største utilfredshed. Det kan skyldes at en del af disse kommuner oplever, at de ikke har de traditionelle byfornyelsesproblemer.

Afslagskommunernes vurdering er kun ganske lidt forskellig fra de øvrige kommuners vurdering (tabel 14). Dette kan undre, al den stund, det netop er med baggrund i disse kriterier, at afslag kan begrundes.

Af interviewene fremgår det at der stort set er enighed bag kriterierne - og at man ikke synes, det har været vanskeligt at dække sig ind i forhold hertil.

Der synes også at være opbakning bag selve det forhold, at der skal opstilles kriterier.

Telefoninterviewene med afslagskommunerne viser ligeledes en opbakning bag selve det at der opstilles kriterier - og der kommer ikke forslag om at nogle af de nævnte kriterier burde ændres eller udskiftes med andre.

I et af interviewene fremhæves, at der fokuseres for meget på forhold, der hører til de større byer og dermed for meget på sociale problemer. I de mindre byer er der ofte færre sociale problemer - men samtidig kan der være et stort behov for en indsats der skal fremme byvækst og beboertrivsel. Sådanne forhold burde inddrages hedder det.

Tredjedelsreglen

Tredjedelsreglen betyder, at kun en tredjedel af midlerne til helhedsorienteret byfornyelse må gives til områder, hvor der ikke er et større behov for bygningsfornyelse. Hvert år er der kommuner, der bliver afvist med denne begrundelse.

Et større behov for bygningsfornyelse omsættes i praksis som relateret til bygningsfornyelsesbehov i traditionelle byfornyelsesområder, dvs. byfornyelse i større byer. Vurderingen i ministeriet relateres til de udmeldte rammer for bygningsfornyelse. Det betyder, at to tredjedele af de afsatte midler til helhedsorienteret byfornyelse skal anvendes til projekter blandt de større byer, der defineres som København, magistratskommunerne og de 33 største bykommuner. Den resterende tredjedel af rammen skal anvendes til projekter blandt de øvrige byer.

Der foretages imidlertid en individuel vurdering, hvor der både ses på bystørrelse, på de udmeldte rammer for bygningsfornyelse - og på de delområder en ansøgning omhandler. I flere af de større bykommuner indgår således landsbyer, der ikke opfattes som tilhørende traditionelle byfornyelsesområder, og som derfor falder indenfor tredjedelsrammen.

Som tidligere omtalt, betyder tredjedelsreglen, at en del af de afsatte midler til helhedsorienteret byfornyelse ikke anvendes, fordi der ikke er tilstrækkelige ansøgninger fra de større byer, men overføres til rammen for bygningsfornyelse.

Alligevel er det opfattelsen blandt 78 pct. af kommunerne, at det er en acceptabel ordning (tabel 13). Det er godt nok et lidt lavere niveau end hvad der var gældende i de forhold, der er beskrevet ovenfor, men der er en klar opbakning bag kriteriet.

De mindst positive vurderinger findes i omegnskommunerne og blandt de store centralkommuner, der typisk mener, at tredjedelsreglen ligger mellem vurderingen acceptabel og mindre velfungerende. Det kan overraske, at de store centralkommuner vurderer reglen så negativt, al den stund netop disse kommuner typisk har stort behov for bygningsfornyelse. En grund kan være, at der er andre områder også i disse kommuner, hvor der er behov for en helhedsorienteret byfornyelse, men hvor der ikke er behov for egentlig bygningsfornyelse, fx i nyere boligområder med etagebyggeri, eller i landsbyer uden for det egentlige byområde. Sådanne områder findes også ofte i omegnskommunerne, og det kan forklare disse kommuners negative vurdering.

Den mest positive vurdering findes blandt de mindre provinsbyer. Også landsbyerne er positive, hvilket måske kan overraske, da disse kommuner i følge de tildelte rammer for bygningsfornyelse ikke anses for at have store bygningsfornyelsesbehov.

Overraskende nok ligger vurderingen blandt de afviste kommuner på ganske samme niveau som vurderingen fra de kommuner, der har fået meddelt reservation. I gennemsnit gives vurderingen "acceptabel" (tabel 14).

Også blandt telefoninterviewenes kommuner er der en opbakning bag tredjedelsreglen. Ingen af de adspurgte kommuner mener, at der har været vanskeligheder i forhold til reglen.

Selv blandt de afviste kommuner er der kun få kommentarer til tredjedelsreglen. En af kommunerne foreslår, at de ikke forbrugte dele af de afsatte midler til de større byer burde kunne anvendes af ansøgere fra de andre (dvs. de mindre) kommuner, i det omfang ansøgningerne er kvalificerede.

Det er denne evaluerings opfattelse at fordi behov for bygningsfornyelse i større omfang vurderes som snævert samvarierende med bystørrelse, er der reelt områder, der har et stort omfang for bygningsfornyelse, men som ikke tilhører gruppen større bykommuner, der falder under tredjedelsreglen og derigennem er med til at øge konkurrencen indenfor denne gruppe af ansøgninger.

Tidsfrister for udarbejdelse af program

Der er 8 til 9 måneder til at gennemføre udarbejdelse af et byfornyelsesprogram, hvis man får meddelt reservation. Det er denne tidsfrist, der er flest, der nævner, som et problem.

Alligevel mener 65 pct. af kommunerne, at reglen er acceptabel.

Størst utilfredshed findes blandt de store centralkommuner og utilfredsheden synes at variere direkte med urbanisering, og den mindste utilfredshed findes blandt landsbykommunerne.

Dette mønster skyldes ikke mindst, at de store byer ofte har projekter, der er ret komplicerede, med mange aktører involveret, herunder et tæt samspil med andre forvaltninger i den kommunale forvaltning.

De afviste kommuner er betydelig mere positive i deres vurdering. Det kan næppe overraske, da ingen af disse kommuner, selv har skullet prøve at gennemføre arbejdsprocessen med at udarbejde et byfornyelsesprogram (tabel 14).

Også fra telefoninterviewene er der en næsten enstemmig opfattelse, at tidsfristen er meget snæver - og at det er vanskeligt at gennemføre opgaven på den stipulerede tid. Til gengæld er alle enige om, at der skal være en frist. Flere foreslår en frist på ét år.

Det er ikke mindst i forbindelse med kontakten til ministeriet i forbindelse med denne frist, at mange opfatter ministeriets smidighed som positiv. Der skal både være frister - og elastik - når der er gode grunde til tidsmæssige overskridelser. Og det er klart opfattelsen blandt de interviewede kommuner, at man i ministeriet er sagsorienteret og lydhør over for sådanne argumenter.

Blandt de afviste kommuner er den gældende opfattelse, at de opstillede tidsfrister virker rimelige. Det skal understreges, at ingen af disse kommuner endnu har erfaringer med, hvor lang tid det kan tage at udarbejde et byfornyelsesprogram. Nogle af disse kommuner vælger efter et afslag at indsende fornyet ansøgning. For disse kommuner kommer selve ansøgningsarbejdet altså til at strække sig over en længere periode. Har man allerede i det første ansøgningsarbejde inddraget beboere, virksomheder m.v. kan man have problemer med at opretholde motivationen.

Tid fra udarbejdelse af program til start på aktiviteter

Under selve udarbejdelse af byfornyelsesprogrammet har mange kommuner kontakt til ministeriet, og der kan udarbejdes adskillige udkast, inden de endelige programmer kan godkendes i kommunerne og fremsendes til ministeriet.

Ministeriet har her mulighed for på et tidligt tidspunkt i processen, at imødegå fejl og mangler i byfornyelsesprogrammerne.

Mange af de telefoninterviewede kommuner giver udtryk for, at der let kan gå for langt tid fra kommunen har udarbejdet byfornyelsesprogrammet, til det ligger godkendt - først i kommunen selv - derefter i ministeriet.

I disse interview påpeges det, at det er vigtigt at fastholde interessen hos et områdes aktører - og at det kan være vanskeligt at finde forståelse for, at det er nødvendigt med en lang godkendelsesperiode. For almindelige borgere kan den dobbelte godkendelsesproces godt være vanskelig at forstå - og det kommer måske først og fremmest til udtryk i forbindelse med den endelige godkendelse af byfornyelsesprogrammet. Nu har man jo først fået godkendt de overordnede rammer - i reservationsgodkendelsen - man er, eventuelt efter komplicerede forhandlinger og dialog, blevet enig lokalt og fået byfornyelsesprogrammet godkendt i byrådet - og så kan det blandt aktørerne være vanskeligt at forstå, at man skal vente på endnu en central afgørelse. Ventetiden kan let opfattes som for lang. Da det samtidigt er vigtigt for den forvaltning, der har hovedansvaret for den helhedsorienterede byfornyelse, at holde processen i gang, kan der let opstå et mærkbart tomrum, når man venter på den endelige godkendelse. Det vil også være særdeles kompliceret at ændre grundlæggende i byfornyelsesprogrammerne, hvis aktørerne skal inddrages igen. Reelt har ministeriet kun haft ganske få kommentarer til de programmer de kommunale byråd har vedtaget. Ofte er ministeriet involveret allerede inden det endelige byfornyelsesprogram er færdigbearbejdet, og har her mulighed for at yde vejledning.

Tidsfrister for gennemførelse

Det er kun de færreste, der mener, at fristen på fem år er for kort - eller for lang. I internetundersøgelsen accepterer 78 pct. af de svarende kommuner den pågældende periode (tabel 13). Svarmønsteret ligner ovenstående. Størst utilfredshed i de store kommuner og i omegnskommunerne.

Dette skyldes formodentlig ikke mindst, at de største byer ofte har større projekter i gang, evt. flere, der skal koordineres. Der kan med andre ord let ske noget, der kan betyde, at fristen kan blive for kort.

Afslagskommunernes vurdering ligger ikke overraskende på samme niveau, som de øvrige kommuners (tabel 14).

I telefoninterviewene er det den gennemgående opfattelse, at rammen på fem år i langt de fleste tilfælde er hensigtsmæssig. Ikke kun i forhold til selve gennemførelsen af arbejdsopgaverne, men også i forhold til inddragelse af aktørerne. Bliver det længere kan det være vanskeligt at fastholde engagementet både hos borgere, virksomheder og foreninger - og hos de andre forvaltninger og politikere. Er området og opgaverne komplekse påpeges det dog at 5 år kan være for kort tid. Det betyder derfor, at der skal være en smidighed, der muliggør forlængelser, hvis et projekt har behov herfor. Man har fuld tillid til den måde ministeriet vil forvalte dette på. Juridisk kan pengene trækkes tilbage, men der er af gode grunde endnu ingen eksempler fra den helhedsorienterede byfornyelse. Det er der derimod fra den ældre lov om byfornyelse og boligforbedring, men disse kan dog tælles på en hånd.

Tabel 13. Kommunernes vurdering*) af administration og principper for fordeling af helhedsorienteret byfornyelse. Gennemsnitlig vurdering og andel af kommuner som finder reglerne acceptable.

	Store central- kommuner	Omegns- kommuner	Større pro- vinsbyer	Mindre pro- vinsbyer	Landkom- muner	Alle kom- muner	Andel accep- tabel, pct.	Antal
a) Information om ordningen	2,3	3,5	2,8	2,4	2,6	2,7	90	39
b) Service og sagsbehandling	2,4	3,7	2,2	2,8	2,5	2,6	92	36
c) Ansøgningsproceduren	3,2	3,3	2,6	2,6	3,0	2,9	84	38
d) De cirkulære bestemte kriterier for hvilke områder der gives støtte	3,0	3,5	2,8	3,0	2,6	2,9	84	32
e) Tredjedelsreglen (at højst en tredjedel af investeringsrammen kan anvendes til områder, hvor der ikke er behov for bygningsfornyelse af betydning)	3,4	3,7	3,0	2,0	2,8	3,0	78	27
f) Tidsfristen for udarbejdelse af program og byfornyelsesbeslutning	3,6	3,5	3,4	3,2	3,0	3,3	65	37
g) Tidsfristen for gennemførelsen	3,4	3,5	2,6	3,0	2,6	2,9	78	36
h) Andre forhold	4,0			3,0	4,0	3,7	33	3
Antal	7	4	10	5	15	41		

*) Svar på spørgsmålet: "Hvordan vurderer kommunen By- og Boligministeriets administration af ordningen og principperne for tilsagn?" 1. Meget velfungerende, 2. Ret velfungerende, 3. Acceptable, 4. Mindre velfungerende, 5. Dårligt fungerende. (sp. 20).

Tabel 14. Vurdering af reglerne for helhedsorienteret byfornyelse hos hhv. kommuner med tilsagn og afslag på reservationer.

	Fået tilsagn	Søgt men ikke fået	Alle kommuner	Antal
Information om ordningen	2,6	3,0	2,7	39
Service og sagsbehandling	2,4	3,0	2,6	36
Ansøgningsproceduren	2,7	3,6	2,9	38
De cirkulærebestemte kriterier for hvilke områder der gives støtte	2,8	3,0	2,9	32
Tredjedelsreglen (at højst en tredjedel af investeringsrammen kan anvendes til områder, hvor der ikke er behov for bygningsfornyelse af betydning)	3,0	3,0	3,0	27
Tidsfristen for udarbejdelse af program og byfornyelsesbeslutning	3,4	2,7	3,3	37
Tidsfristen for gennemførelsen	2,9	2,9	2,9	36
Andre forhold	3,7		3,7	3
Antal	31	10	41	

Svar på spørgsmålet: "Hvordan vurderer kommunen By- og Boligministeriets administration af ordningen og principperne for tilsagn?" 1. Meget velfungerende, 2. Ret velfungerende, 3. Acceptable, 4. Mindre velfungerende, 5. Dårligt fungerende. Besvarelser fra kommuner som er uden aktivitet er ikke vist. (sp. 20).

Kommunernes administration af ordningen

Baggrund

Her beskrives erfaringerne fra kommunernes egen måde at arbejde med den helhedsorienterede byfornyelse. Hvem tager de første initiativer og hvordan er den helhedsorienterede byfornyelse relateret til den kommuneplanlægning, der finder sted i alle kommuner. Hvorledes foregår det videre arbejde. I loven lægges der vægt på, at der inddrages andre forvaltninger. Hvorledes arbejdes med succeskriterier.

I nedenstående afsnit gennemgås disse forhold. I teksterne refereres til tabeller fra internetundersøgelsen, der er samlet sidst i afsnittet.

I tabel 15 er vist hvilke parter, der har taget initiativ til, at man gik i gang med at arbejde med helhedsorienteret byfornyelse, hvem der deltog i udarbejdelsen af ansøgning om reservation, samt hvem der har deltaget i udarbejdelsen af det endelige byfornyelsesprogram.

I tabel 16, 17 og 18 kan man se fordelingerne på kommunetypeniveau.

Endvidere indgår resultaterne fra telefoninterviewene med kommuner, der har fået meddelt helhedsorienteret byfornyelse.

Alene på baggrund af telefoninterviewene følger derefter tre afsnit. I det første beskrives, hvordan man har organiseret arbejdet i kommunerne og hvorledes det politiske niveau indgår.

I et efterfølgende afsnit beskrives erfaringerne med arbejdet med borgerinddragelse, der er et helt centralt element i loven. Hvornår og hvordan gennemfører kommunerne disse opgaver og hvad er erfaringerne.

Endelig ses der på finansieringen. Den kommunale indsats skal være tværsektoriel. Smitter dette af på den økonomiske organisering af midlerne eller etableres der en selvstændig økonomi? Indgår der andre midler end de kommunale og statslige byfornyelsesmidler? Og hvad betyder indsatsen på investeringer i området?

Ansøgningsarbejdet

Selve arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse kan opdeles i fire faser. I den første fase besluttet at man vil udarbejde en ansøgning. I anden fase udarbejdes den første ansøgning om reservation. I tredje fase udarbejdes det egentlige byfornyelsesprogram. Og i den fjerde fase gennemføres programmet. Er der undervejs afslag bliver arbejdsgangen yderligere kompliceret - og tager længere tid.

Det første initiativ

Initiativet til et projekt med helhedsorienteret byfornyelse tages i to ud af tre tilfælde i de tekniske forvaltninger (tabel 15). I knap en tredjedel af tilfældene er det eksterne konsulenter på området, herunder byfornysesselskaberne, der har henvendt sig til kommunen. I godt en fjerdedel af kommunerne har politikerne været med til at tage initiativet. Også andre forvaltninger kan være igangsættere, som det sker i en femtedel af kommunerne. Endelig kan ejere, beboere eller andre aktører i det lokale område også tage initiativ (17 pct. og 12 pct.). Selv om initiativet oftest tages i teknisk forvaltning er der tale om, at initiativet reelt kan opstå blandt næsten alle de aktører, der er repræsenteret i et område.

Blandt de forskellige kommunetyper genfindes dette mønster stort set.

I alle kommunetyper spiller teknisk forvaltning en hovedrolle. Byfornyelseskonsulenter spiller især en rolle i landkommuner og de større provinsbyer.

Andre forvaltninger spiller ingen rolle i de store centralkommuner, men er ofte initiativtagere i landsbykommuner.

At det er et lokalområdes aktører, der tager initiativet nævnes alene af de større provinsbyer, af omegnskommunerne - og af landsbyerne. Der er også få tilfælde, i omegnskommunerne og i landsbyer, hvor erhverv har taget initiativet.

Arbejdet med den første ansøgning

I dette arbejde indgår teknisk forvaltning næsten altid og de eksterne konsulenter er inddraget i to ud af tre tilfælde. Politikerne er inde i arbejdet hos mere end halvdelen af kommunerne.

Helhedsorienteret byfornyelse handler i høj grad om initiativer på tværs af forvaltninger. I en tredjedel af kommunerne er andre forvaltninger inddraget i det første ansøgningsarbejde. Det kan være socialforvaltning, skole og kulturforvaltning og økonomisk forvaltning/borgmesterkontoret.

Ejere af ejendomme i området, beboere og virksomheder inddrages i ca. en fjerdedel af kommunerne.

Endelig indgår kulturforeninger allerede i det første ansøgningsarbejde i 15 pct. af kommunerne.

Der er forskelle mellem de forskellige typer af kommuner. Konsulenterne anvendes af alle de større provinsbyer - og af to ud af tre landsbykommuner, men kun af under halvdelen af omegnskommunerne og de store centralkommuner. I det hele taget er der en tendens til at de større provinsbykommuner er mere tilbøjelige til at inddrage flere forskellige aktører allerede i dette første ansøgningsarbejde.

Af telefoninterviewene fremgår at den første ansøgning typisk udarbejdes i teknisk forvaltning. Politikere inddrages oftest på et tidligt tidspunkt - ikke som ressourcepersoner, men som beslutningstagere. Der tages ligeledes kontakt til de øvrige forvaltninger. Men mange kommuner inddrager ikke områdets aktører aktivt på dette trin. Der er dog undtagelser, især blandt kommuner, der allerede har været i gang med bypolitiske initiativer, hvor der har været nedsat borgergrupper.

Byfornyelseskonsulenterne har en vigtig funktion med hensyn til, dels at oplyse kommuner, der ikke kender ordningen om dens muligheder, dels er de i mange kommuner, den sagkyndige part, der kan løse hovedopgaverne. Jo større erfaringer den enkelte kommune får på området, jo mindre nødvendigt er det at inddrage konsulenterne i det tidlige arbejde.

Udarbejdelse af byfornyelsesprogram

Får kommunen meddelt reservation på den første ansøgning, skal der udarbejdes et egentligt byfornyelsesprogram. Af internetundersøgelsens 41 kommuner, der har ansøgt om helhedsorienteret byfornyelse, har 31 udarbejdet egentlige byfornyelsesprogrammer. Det er især i denne fase, at mange kommuner indgår et egentligt samarbejde med områdets mange aktører (tabel 15).

Teknisk forvaltning er ikke overraskende hovedaktør i langt de fleste kommuner. Konsulenterne er ligeledes inddraget i arbejdet i langt de fleste tilfælde (87 pct.). Der er et markant skift i forhold til, at konsulenterne var blandt initiativtagerne i 29 pct. af kommunerne.

Politikerne er ofte med i udarbejdelse af programmet (65 pct.).

Helhedsorienteret byfornyelse fordrer tværforvaltningsmæssig indsats. Al- ligevel er det kun knap halvdelen af kommunerne, der oplyser, at de andre forvaltninger er med i selve udarbejdelsen af programmet.

Områdets øvrige aktører er ligeledes med i mange projekter. Oftest er beboergrupper inddraget (65 pct.), ejere (48 pct.), virksomheder (42 pct.) og kulturforeninger (35 pct.) i lidt færre tilfælde.

Forskellen mellem de forskellige typer af kommuner kommer blandt andet til udtryk i, at politikerne i de store centalkommuner kun i mindre omfang er involveret i det egentlige arbejde med byfornyelsesprogrammet (tabel 18). Det samme gælder delvis for byfornylseskonsulenterne, der deltager i halvdelen af disse kommuners programarbejde. I de øvrige kommuner indgår de langt oftere.

Mønsteret fra arbejdet med den første ansøgning om reservation genfindes. De store provinsbykommuner synes at indrage både forvaltninger og områdets aktører i større omfang end de øvrige kommuner.

Sammenhæng med kommuneplanlægning.

Fra telefoninterviewene fremgår det, at i godt halvdelen af tilfældene er den helhedsorienterede byfornyelse ikke udsprunget af arbejdet med kommuneplanen, men efterfølgende indarbejdet.

Ofte er det ikke sådan, at der først overordnet foretages en analyse af hele kommunens udvikling, hvorefter der udpeges et område, hvor der skal ske en særlig indsats. I mange, især de større kommuner, er det forskellige afdelinger, der udarbejder henholdsvis kommuneplan - og byfornyelsesprogrammer. I stedet udarbejdes initiativerne i et samspil mellem teknisk forvaltning, politikere, andre forvaltninger og evt. andre aktører i et område, som en reaktion på de muligheder lov om byfornyelse giver. Når der først er truffet beslutning om at igangsætte arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse, indarbejdes det i kommuneplanen. Skal der også udarbejdes nye lokalplaner, sker dette ligeledes.

I de tilfælde, hvor man allerede i kommuneplanen har udpeget områder til byfornyelse, sker det efterfølgende arbejde ligeledes med inddragelse af et bredt spektrum af aktører.

Der synes ikke at være afgørende forskelle på effekter af de to måder at samarbejde kommuneplan og byfornyelsesplan på. Det vigtige synes at være, at der efterfølgende sker en samordning. Der berettes ikke om vanskeligheder i forbindelse hermed.

Succeskriterier

I cirkulære og vejledning om byfornyelse udtales, at der skal udarbejdes succeskriterier. Fra telefoninterviewene med kommunerne fremgår, at dette som oftest består i angivelse af de bestemte aktiviteter, der skal gennemføres, evt. suppleret med nogle hensigtserklæringer, om hvad man ønsker.

Men det fremgår også, at interviewpersonerne herudover ikke mener, at man har opstillet nogle klare mål eller nogle målelige kriterier, der knytter sig til området eller til de processer, man ønsker at forbedre.

Mange er også ret skeptiske mht. hvilken effekt sådanne mål vil have.

For det første kan det konstateres, at der ofte er tale om kvalitative ændringer, forbedring af sociale processer, der i sig selv er vanskelige at måle.

For det andet kan en fokusering på indikatorer let medføre, at opmærksomheden ændres fra at være rettet mod de processer, man ønsker at ændre, til at blive rettet mod de kriterier og indikatorer, som man prøver at måle succes på.

For det tredje kan man være bange for, at for præcise mål medfører, at projektet låses fast - og gennemføres efter planen - selv om betingelserne, herunder målene, skulle ændres undervejs. Fem år kan være lang tid, hvis der er tale om et dynamisk område.

På den anden side er flere af kommunerne ikke blinde over for de fordele opstilling af målelige succeskriterier kan give kommunen som et værktøj i projekternes gennemførelse. Det understreges, at en forudsætning er, at der udvikles bedre metoder til at fastlægge sådanne kriterier.

Tabel 15. Parter, som tog initiativ, udarbejdede ansøgning om reservation og deltog i udarbejdelsen af byfornyelsesprogram – andel af de kommuner som har søgt, pct.

	Taget initiativ	Ansøgning om reservation	Byfornyelses program
a) Politikere	27	56	65
b) Teknisk forvaltning	66	88	90
c) Socialforvaltningen	20	34	52
d) Skole- og kulturforvaltning		32	48
e) Økonomisk forvaltning/borgmesterkontor		37	45
f) Konsulenter/byfornysesselskaber	29	68	87
g) Ejere af ejendomme i områderne	17	27	48
h) Offentlige institutioner i områderne	0	10	19
i) Beboere/beboerforeninger eller andre aktive i områderne	12	29	65
j) Erhverv/erhvervsorganisation	5	22	42
k) Kulturforeninger	2	15	35
l) Andre		7	16
Antal kommuner	41	41	31

Svar på spørgsmålet: "Hvem var involveret i arbejdet med?" (sp. 21, 22 og 24) Sæt kryds.

Tabel 16. Parter, som har været inddraget i at tage initiativ til helhedsorienteret byfornyelse – andel af de kommuner, som har søgt, pct.

	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Land-kommuner	Alle kommuner
a) Politikere	29	25	20	40	27	27
b) Teknisk forvaltning	86	75	60	80	53	66
c) Anden forvaltning	0	25	10	20	33	20
d) Konsulenter/byfornysesselskaber	14	0	40	20	40	29
e) Ejere af ejendomme i områderne	0	50	20	0	20	17
f) Offentlige institutioner i områderne	0	0	0	0	0	0
g) Beboere/beboerforeninger eller andre aktive i områderne	0	0	20	0	20	12
h) Erhverv/erhvervsorganisationer	0	25	0	0	7	5
i) Kulturforeninger	0	0	0	0	7	2
Antal kommuner	7	4	10	5	15	41

Svar på spørgsmålet: "Hvem har taget initiativ til, at man gik i gang med helhedsorienteret byfornyelse?" Sæt kryds. (sp. 21).

Tabel 17. Parter, som var involveret i arbejdet med ansøgning om reservation – andel af de kommuner som har søgt, pct.

	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
a) Politikere	14	50	80	100	47	56
b) Teknisk forvaltning	86	75	100	100	80	88
c) Socialforvaltningen	29	25	50	80	13	34
d) Skole- og kulturforvaltning	29	0	60	60	13	32
e) Økonomisk forvaltning/borgmesterkontor	29	25	50	20	40	37
f) Konsulenter/byfornysesselskaber	43	50	100	60	67	68
g) Ejere af ejendomme i områderne	14	50	50	0	20	27
h) Offentlige institutioner i områderne	14	0	20	20	0	10
i) Beboere/beboerforeninger eller andre aktive i områderne	14	25	60	20	20	29
j) Erhverv/erhvervsorganisationer	14	25	40	0	20	22
k) Kulturforeninger	0	0	20	20	20	15
l) Andre	0	50	0	0	7	7
Antal kommuner	7	4	10	5	15	41

Svar på spørgsmålet: "Hvem var involveret i arbejdet med ansøgningen om reservation?" Sæt kryds. (sp. 22).

Tabel 18. Parter, der har været involveret i udarbejdelsen af byfornyelsesprogrammet. Andele af de kommuner som har fået reservation, pct.

	Store central- kommuner	Omegnskommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
a) Politikere	25	100	80	100	45	65
b) Teknisk forvaltning	100	100	100	80	82	90
c) Socialforvaltningen	50	0	70	60	36	52
d) Skole- og kulturforvaltning	50	0	70	60	27	48
e) Økonomisk forvaltning/borgmesterkontor	0	100	70	20	45	45
f) Konsulenter/byfornyelsesselskaber	50	100	100	80	91	87
g) Ejere af ejendomme i områderne	25	100	80	40	27	48
h) Offentlige institutioner i områdenet	0	0	40	20	9	19
i) Beboere/beboerforeninger eller andre aktive i områderne	50	100	80	60	55	65
j) Erhverv/erhvervsorganisationer	25	100	70	20	27	42
k) Kulturföreninger	25	0	40	40	36	35
l) Andre	0	0	30	0	18	16
Antal kommuner	4	1	10	5	11	31

Svar på spørgsmålet: "Hvem har været involveret i udarbejdelsen af byfornyelsesprogrammet?" Sæt kryds. (sp. 24).

Organisering i kommunen

Den helhedsorienterede byfornyelse er i høj grad afhængig af samarbejdet mellem byfornyelsens aktører. Man kan sige, at de sociale kompetencer, der har med samarbejde at gøre, har fået en betydelig vægt i forhold til tidligere. Dette gælder både i forhold til arbejdet i de kommunale forvaltninger, og det gælder i samarbejde med byfornyelsens øvrige aktører (beboere, ejere, investorer, byfornyelsesselskaber, udførende m.v.). I denne delanalyse fokuseres på den kommunale tværsektorielle organisering.

I telefoninterviewene har kommunerne mere detaljeret beskrevet, hvorledes arbejdet er foregået.

Typisk tages kontakt til de øvrige forvaltninger, evt. nedsættes en tværkommunal arbejdsgruppe.

Der meldes ud til aktørerne i området, at man har fået meddelt reservation og at man skal i gang med at udarbejde et egentligt byfornyelsesprogram. Der indkaldes til borgermøde, hvor der typisk nedsættes arbejdsgrupper. I mange kommuner er der allerede i forbindelse med tidligere projekter nedsat grupper med områdets aktører. Mange kommuner indbyder ofte særlig vigtige aktører til at deltage i arbejdet.

Der er således tale om en bred vifte af forskellige måder at inddrage borgerne. Det er interessant, at der mange steder allerede tidligere er opbygget en tradition for at aktører deltager i byfornyelses- og byudviklingsarbejdet, og at mange af disse aktører er gået aktivt ind i arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse.

Man kunne være bekymret for, at det i et vist omfang blev en lille gruppe af særlig aktive borgere, der dominerede borgerdeltagelsen.

De fleste kommuner er dog særdeles opmærksomme på at få inddraget de borgergrupper, der reelt har interesse i projekterne og kombinerer en selektiv brugerinddragelse med en åben adgang.

Fra interviewundersøgelsen er der ingen eller kun få indikationer på grupper, der burde være repræsenteret, men som ikke er inddraget. Mindre firmaer, der er lejere, beboere af mindre boliger, fx værelser, er eksempler herpå.

Alt i alt må det konstateres at den helhedsorienterede byfornyelse har formået at udvikle sig til en planlægnings- og gennemførelsesform, der i stort omfang inddrager de berørte aktører i et område.

Ledelsens forankring

Teknisk forvaltning har en nøglefunktion - både i forbindelse med at bringe muligheden for at starte et projekt om helhedsorienteret byfornyelse på dagsorden, udarbejde den første ansøgning, og senere være hovedansvarlig i udarbejdelsen af byfornyelsesprogrammet. Også i selve gennemførelsesfasen er det teknisk forvaltning, der har tovholderfunktionen. I nogle få kommuner er arbejdet lagt direkte under borgmesterkontoret eller økonomisk afdeling. Dette gør måske koordinationen og forankring på tværs af forvaltningerne lettere.

Politikernes bidrag

I de fleste kommuner deltager politikerne alene via udvalgsarbejde som godkendende instans. I færre kommuner deltager politikerne også mere aktivt i det konkrete arbejde med at udarbejde byfornyelsesprojekterne via deltagelse i emne og arbejdsgrupper. I nogle kommuner kan toppolitikere, fx borgmester eller rådmænd, være særlig aktive. Det synes klart, at fremme motivation på tværs af forvaltninger og blandt et områdes aktører.

Andre forvaltninger

Samarbejdet mellem andre forvaltninger er en betingelse for at få støtte til et projekt.

Som beskrevet tidligere er langt det meste af arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse placeret i teknisk forvaltning.

Styregrupper, koordineringsgrupper og arbejdsgrupper

Ud over en styregruppe er der typisk etableret en projektgruppe eller en koordineringsgruppe. I de fleste tilfælde på embedsmandsniveau med enkelte politikere, som deltagere.

I de fleste kommuner er der endvidere nedsat arbejdsgrupper med borgere. I disse grupper deltager embedsmænd også, typisk fra teknisk forvaltning eller fra de pågældende fagforvaltninger.

Barrierer

I interviewene fortælles om, at der ofte skal et stort benarbejde til for at få det tværforvaltningsmæssige arbejde til at fungere. Meget af det gode samarbejde bliver ret personafhængigt, og der kan opstå problemer, når personkredsen skiftes ud.

Det kan fremdrages, at alle fastholder, at det tværforvaltningsmæssige samarbejde er vigtigt. I ét af interviewene foreslås at forbedringen af dette samarbejde bør opstilles som et mål - på linie med samarbejdet med borgere og aktører i et område.

Borgerinddragelse

Det er intentionen, at den helhedsorienterede byfornyelse skal ske i et forpligtende samarbejde med et områdes beboere og aktører. I dette afsnit beskrives, hvorledes dette er sket i de forskellige kommuner, og hvilke typer af samarbejde og partnerskaber der er udviklet. Hvordan er dette samarbejde i forhold til, hvad man finder i kvarterløftprojekterne. Hvem deltager og er der nogle, der ikke er repræsenteret. Smitter samarbejdet af på andre områder?

I alle de gennemførte interview tillægges borgerinddragelsen stor betydning, og hovedparten af de interviewede betragter indskrivningen i loven som en forpligtelse til at borgerne ikke bare bliver hørt, men bliver inddraget i

selve planlægningen og udpegning af indsats. I de fleste kommuner nedsættes der borgergrupper eller andre former for samarbejdsfora, og gennem disse indgår der en gensidig forpligtelse fra de involverede aktører.

Man opfatter ikke, at det forpligtende samarbejde forudsætter skrevne aftaler. Der er først og fremmest tale om, at kommunen forpligter sig til at inddrage borgerne i arbejdet, og til reelt at inddrage borgernes forslag om løsninger og tiltag. Men de fleste interviewede forvaltere opfatter ikke, at dette indebærer, at de involverede borgere hermed får hele beslutningskompetancen, om end at man i og med at borgerne inddrages reelt, har uddelegeret noget af denne. Det pointeres, at det stadig er byrådet, der sidder med den endelige beslutningsret.

I forhold til materialet ser det ud til at man i de enkelte områder, har fundet en praksis, der afspejler betingelser, traditioner, behov og muligheder i de enkelte områder. I materialet er der et eksempel på, at en borgergruppe ikke synes, den er blevet inddraget tilstrækkeligt.

Det er vanskeligere at præcisere, hvad de deltagende aktører forpligter sig til - ud over at deltage i møder og indgå i diskussioner. Men rent faktisk yder mange af arbejdsgrupperne et stort arbejde, og leverer resultater, der er afgørende for gode løsninger. Man kan sige, at der er masser af forpligtelse i de sociale netværker, som disse arbejdsgrupper udgør.

Hvornår inddrages borgere og aktører

Inddragelsen af borgere og aktører sker typisk, når den første godkendelse om reservation har fundet sted, og der skal udarbejdes et byfornyelsesprogram. I mange kommuner indkaldes borgerne til borgermøder, og på disse møder nedsættes en eller flere arbejdsgrupper, der så indgår i samarbejdet om udarbejdelse af byfornyelsesprogrammet. Mens nogle få kommuner udelukkende holder sig til at høre borgerne, og derefter lader som oftest teknisk forvaltning, konsulenter eller et byfornyelsesselskab udarbejde selve byfornyelsesprogrammet på baggrund af borgernes input. Men nogle kommuner inddrager borgerne allerede i den første fase. Herved opnår man at gøre borgerne til "medejere" af projektet og undgår derved, at de senere under det egentlige planlægningsarbejde med byfornyelsesprogrammet, tager afstand fra de forslag, kommunen har fået reservation til.

I nogle kommuner har der gennem flere år været tradition for at inddrage borgere og andre aktører i samarbejde om byens udvikling. Der kan være nedsat arbejdsgrupper med forskellige temaer. Er sådanne grupper nedsat inddrages de typisk allerede i den første ansøgningsrunde.

I flere af interviewene blev tiden fra udarbejdelse af byfornyelsesprogram, til det endelige tilsagn blev givet, fremhævet som et problem i forhold til borgerinddragelsen. Engagement og entusiasme hos borgerne bliver tabt på grund af den lange ventetid, og ofte skal man starte helt forfra med at motivere borgerne, når de endelige projekter skal udføres.

Denne problematik er gælder ikke mindst for de kommuner, der får meddelt afslag på deres ansøgning, hvis de allerede i det første ansøgningsarbejde har inddraget borgere, virksomheder og andre eksterne lokale aktører. Det kan være særdeles vanskeligt at opretholde motivationen blandt de involverede - og det kan være vanskeligt at forklare at man ikke kom igennem med ansøgningen. Denne problematik bliver forstærket, hvis det er lykkedes "nabo" kommunen at få en ansøgning igennem.

Genfindes samarbejdsformerne fra kvarterløftprojekterne

I kvarterløftprojekterne taler man om fire modeller for samarbejde mellem forvaltning og borgere (Engberg et al., 2000):

- Partnerskabsmodellen
- Kontraktmodellen
- Forvaltningsmodellen
- Tovholdermodellen

I den helhedsorienterede byfornyelse genfindes især forvaltningsmodellen og i færre tilfælde også tovholdermodellen.

Det er altså forvaltningerne – som oftest teknisk forvaltning – der har hovedrollen i de fleste projekter. Der er nedsat arbejdsgrupper bestående af forskellige aktører, ofte med deltagelse af repræsentanter fra forskellige forvaltninger. I få tilfælde deltager også politikere i dette arbejde.

I projekterne med helhedsorienteret byfornyelse er der ved at udvikle sig en form for samarbejde mellem både forvaltninger og områdets aktører, der fungerer i praksis. I nogle kommuner, har der været så store forventninger til inddragelse af borgerne i beslutningsprocessen, at de ikke har kunnet indfries af den kommunale forvaltning.

Loven lægger op til, at der ikke er en entydig måde at inddrage borgerne på, men at det i høj grad må ske ud fra de præmisser, den enkelte kommune selv beslutter.

Der er derfor forskel på hvor stor indflydelse borgergrupper - og andre forvaltninger har.

I flere af kommunerne fremhæves, at der reelt sker et positivt samspil mellem forvalternes faglige synspunkter og borgernes interessebårne synspunkter. Det kunne synes som om dette ofte ville kunne give anledning til konflikter. Interviewene viser imidlertid at det kun sjældent er tilfældet. Som regel opnås der enighed om initiativerne.

I nogle få tilfælde har borgergrupper særlig stor indflydelse - og har en funktion som tovholdere. Dette genfindes især i kommuner med en lang tradition for at inddrage borgerne, og hvor borgergrupper har deltaget i bypolitiske opgaver gennem en periode.

Det er vores opfattelse, at ambitionsniveauet med hensyn til borgerinddragelse opleves som mindre ambitiøs - eller mere realistisk - end det opleves i kvarterløftprojekterne.

I kvarterløftprojekterne er der ofte opstået konflikter mellem borgergruppens ønsker til projekterne, og forvaltningens eller det politiske niveauets ønsker (Engberg et al., 2000; Norvig Larsen, J., 2001). Der har også været usikkerhed om forholdet mellem det direkte demokrati, som borgergrupperne repræsenterer, og så det repræsentative demokrati, der både findes i boligområder og foreninger, og i kommunalbestyrelsen.

Interviewene giver indtryk af at der i den helhedsorienterede byfornyelse er ved at udvikles en fælles forståelse af hele processen og dens rollefordeling blandt forvaltninger, lokale aktører og politikere. Efterhånden accepteres en arbejdsdeling mellem det politiske beslutningsniveau, forvaltningerne og de arbejdsgrupper, hvor borgere og lokalområdets aktører deltager. Arbejdsgrupperne er med til at kvalificere projekterne ud fra de brugerinteresser de repræsenterer, herunder at nedlægge veto over for de delprojekter de ikke ønsker. Forvaltningerne varetager både sekretærfunktioner, er mediatorer og repræsenterer en faglig viden, der kvalificerer og sigter arbejdsgruppens indsats. Politikerne tager de endelig beslutninger.

Borgerinddragelse har udviklet sig til et særdeles hensigtsmæssigt redskab, der ikke alene sikrer borgerne mulighed for indflydelse, men også sikrer opbakning og kvalitet i de foranstaltninger der gennemføres. Blandt de interviewede forvaltere er der bred enighed om, at borgerinddragelse tager tid, men at det samtidig er en nødvendighed og forudsætning for den helhedsorienterede byfornyelse, eftersom det er borgerne som er "områdeeksperter". I forhold til en forankringsproces fremhæves borgerinddragelsen ligeledes, da borgerne herved vil føle et større ejerskab for projektet.

I nogle kommuner er der igangsat en proces med borgerinddragelse, der ikke stopper med den helhedsorienterede byfornyelse. Ligesom flere af disse kommuner bygger videre på erfaringer og en praksis, der er startet inden den helhedsorienterede byfornyelse blev etableret (se også Storgaard, K. & Skovdal, A.K., 2001).

Omvendt er det ikke muligt at udpege kommuner, hvor man kan sige at arbejdet ikke vil fortsætte, selv om det er uklart om det vil ske.

Alt i alt indikerer interviewene, at der er igangsat en proces, hvor der er udviklet en praksis, der synes at fungere de fleste steder, med en rollefordeling mellem samtlige aktører, der synes at fungere i praksis. Borgerdeltagelsen prioriteres højt inden for den helhedsorienterede byfornyelse og der udvikles former, der afspejler de muligheder og barrierer, der må være i de enkelte lokale områder. Forsøgene med demokrati understøtter denne proces.

Der synes at være klare fordele ved at inddrage de forskellige parter i projekterne allerede på et tidligt tidspunkt. Men dette kolliderer med ansøgningsproceduren i to trin. Det kan nemlig være svært for lokale aktører at forstå de to trin - og forstå forskellen på dem.

Inddrages borgerne ikke på første trin kan man løbe ind i det problem, at der ikke er interesse for at gennemføre de temaer og løsninger som, typisk forvaltningen, har beskrevet i den første ansøgning.

Og hvad gør ministeriet, hvis byfornyelsesprogrammet efter borgerinddragelsen adskiller sig fra den første ansøgning. Diskvalificeres projektet? Ifølge meldinger fra ministeriet er dette ikke tilfældet, hvis lovens betingelser fortsat er opfyldt og en ændring kan oven i købet være positiv, hvis det er fordi, at borgerne senere har fået mere indflydelse. Hvis betingelserne ikke er opfyldt forhandles der om en løsning. Hidtil er ingen projekter blevet endeligt afvist.

Kan der udvikles en inddragelsesform, der så at sige gør aktørerne parate til det egentlige arbejde med byfornyelsesprogrammet?

Finansiering

Rammer og refusion

Som tidligere nævnt er den maksimale ramme for statslig refusion i alt 10 mio. kr. Mange af kommunerne giver udtryk for at dette beløb er for lille i forhold til opgaver og arbejde. Dette gælder især de store kommuner. Mange mener at beløbet er for lille og at beløbsrammen indenfor kvarterløftprojekterne er mere passende til deres behov. Flere af disse kommuner, har da også søgt om støtte til kvarterløftprojekter. Er der tale om områder, hvor der er mange problemer, er behovet for midler større end de 10 mio. kr. som rammen udstikker. I nogle tilfælde kan man ved at ændre områdets størrelse finde en løsning, hvor finansieringsbehov og - muligheder passer sammen.

Også refusionsprocenterne får mange kommentarer. Generelt vil man gerne have størst mulig refusion til de aktiviteter, man har på programmet. Alligevel er der en vis forståelse for, at man får en større refusion til de foranstaltninger, det måske er vanskeligst at finde lokale midler til.

Det skal her fremhæves, at flere kommuner mener, at ikke brugte rammemidler burde anvendes til helhedsorienterede projekter - og ikke som nu - gå tilbage til bygningsfornyelse. Dette kunne ske gennem forhandling om mertilsgn til eksisterende projekter - eller til at øge antallet af projekter, der er blevet afvist med udgangspunkt i tredjedelsreglen, såfremt de er kvalificerede på de øvrige punkter.

Det kan således konstateres, at der er forskellige behov i de forskellige typer af kommuner.

Specielt i forhold til de udmeldte rammer er det et spørgsmål, om der burde udmeldes et mere differentieret maksimal rammebeløb for de enkelte kommunetyper. F.eks. 20 til 25 mio. kr. for de store centralkommuner; 10 til 15 mio. kr. for de større bykommuner og 5 til 10 mio. kr. for de øvrige kommuner.

Det kunne også overvejes om der burde udmeldes en fælles refusionsprocent. Planlægning og godkendelsesproceduren ville forenkles. Imod taler at man ved at foretage en differentierede udmelding, netop får mulighed for at støtte de foranstaltninger, det ellers kan være vanskeligt at finde lokal finansiering for, men som ud fra samfundsmæssige helhedsbetragtninger

vurderes som vigtige, fx demokrati og aktørinddragelse. Til gengæld ville der nok komme flere foranstaltninger vedrørende trafik og bygninger.

Økonomisk organisering

Kommunerne kan enten afsætte en selvstændig ramme til at gennemføre foranstaltningerne, eller de kan lade de enkelte forvaltninger bidrage med beløb, der dækker deres egen indsats.

Vælges den sidstnævnte løsning, er der flere kommuner, der har oplevet, at der senere i projektet kan opstå problemer med hensyn til gennemførelse af delaktiviteter. Man kan sige, at der hvert år skal opnås enighed om at aftalerne - eller hensigterne - stadig står ved magt. Flere fortæller, at det ikke er sikkert, at den enkelte forvaltnings vurdering er den samme fra år til år, blandt andet forårsaget af, at problemerne inden for et forvaltningsområde kan ændres - og at tilgangen af økonomiske midler i de enkelte forvaltninger ligeledes ikke er konstant. Er der nedskæringer inden for et forvaltningsfelt, kan indsatsen og deltagelsen i den helhedsorienterede byfornyelse komme i klemme. Blandt de interviewede kommuner, oplyses det i ét af interviewene, at en manglende enighed om tilførsel af de planlagte midler fra én af forvaltningerne, kan medføre at hele projektet stopper.

Man kan sige, at der i mange af disse projekter ligger en tikkene usikkerhed, der kan udløses, den dag betingelserne i andre af forvaltningerne ændres. Den statslige støtte er betinget af, at samtlige delaktiviteter gennemføres. Hvad der sker med allerede disponerede statslige midler i en kommune, der ikke kan fuldføre det stipulerede byfornyelsesprogram, hvis et projekt stoppes, er ikke afprøvet.

Afsættes der en selvstændig ramme undgår man klart disse problemer. Til gengæld kan det i nogle kommuner måske være vanskeligere at komme igennem med enighed mellem forvaltninger om, at der på forhånd skal afsættes en sådan ramme.

Det er vores vurdering, at der er klare fordele ved at der afsættes en selvstændig ramme. Kan der ikke opnås enighed derom, er der stor sandsynlighed for at der senere i projektforsløbet kan opstå problemer i finansieringen - og at forhandlinger herom vil flytte fokus fra selve foranstaltningerne til forhandlinger om forhold, der i princippet burde være afklaret inden projektstart.

Supplerende finansiering

Blandt de interviewede kommuner er der flere eksempler på, at der indgår finansiering af aktiviteter, der grænser op til de aktiviteter, der støttes gennem den helhedsorienterede byfornyelse. Dette gælder ikke mindst foranstaltninger i relation til trafik. Her refereres til amtslige puljer og til puljer inden for trafikministeriets område. Det berettes, at det er ganske vanskeligt at koordinere indhentning af sådanne puljer - og at man støder mod en vis uvilje mod medfinansiering af trafikprojekter fra anden side, såfremt man er ved at opbygge trafikrelaterede projekter inden for den helhedsorienterede byfornyelse.

Der berettes også om bestræbelser på at finde øvrig finansiering inden for kultur og socialområdet. Også her lægger det op til et særdeles kompliceret koordineringsarbejde. Nogle kommuner, især de større, er klart dygtige til at gennemføre dette komplicerede arbejde. Andre har ikke haft mulighed for at opbygge denne kompetence.

I nogle af byfornyelsesprogrammerne, har det været planlagt, at private midler skal anvendes til at gennemføre byfornyelsesprogrammets aktiviteter. Imidlertid kan disse private investeringer ikke opnå statslig refusion, der kun gives til kommunalt finansierede foranstaltninger. Flere kommuner foreslår, at reglerne for den statslige refusion ændres, således at sådanne private midler også kan tildeles statslig refusion.

Et afgørende punkt i denne diskussion er relateret til, om anvendelsesretten til den pågældende foranstaltning er almen eller ej. Hvis der er tale om en almen anvendelsesret, kunne overvejes om private investeringer skulle kunne forhandles til at være refusionsberettigede.

Spin-off

Flere af de kommuner, der er gået i gang, kan fortælle, at der typisk følger private investeringer i kølvandet på en indsats i et område. Det er ikke muligt at adskille den indsats, den helhedsorienterede byfornyelse giver anledning til, i forhold til effekten af anden byfornyelse i et område (se også Storgaard, K. & Skovdal, A.K., 2001).

Der er dels tale om en tendens til, at ejere følger op med en øget indsats overfor den bygningsmæssige vedligeholdelse i et område, dels at der foretages opkøb med henblik på opgradering, dels at helt nye byggeprojekter indledes.

I materialet er der kun ganske få vurderinger på sådanne investeringers størrelse. Men disse eksempler nævner investeringer i størrelsen én til tre gange de kommunale investeringer. En sådan spin-off er også konstateret i andre undersøgelser (Storgaard, K. & Skovdal, A.K., 2001).

Effekt på området for levevilkår og områdeidentifikation

Helhedsorienteret byfornyelse har kun fungeret siden 1998. Det er først nu at enkelte af foranstaltningerne er ved at være gennemført. Det er derfor ikke muligt at opgøre de længerevarende effekter af den helhedsorienterede indsats.

Interviewundersøgelsens kommuner er ikke desto mindre blevet bedt om, at vurdere indsatsens effekt på området.

Indsatsen kan have effekt både på områdets fysiske funktion - og på de sociale processer, der foregår i området. Til det sidste hører også forholdet mellem forvaltning og områdets aktører.

Effekter af den helhedsorienterede indsats

I lang de fleste kommuner har man en opfattelse af, at indsatsen virker og at selve arbejdet med den helhedsorienterede indsats har en effekt i sig selv. Der skabes opmærksomhed om området. Det kommer på landkortet.

Omtalen af at der er ved at ske noget positivt, kan være med til at ændre opfattelsen af områdes image. I intet tilfælde bliver nævnt at indsatsen giver negative effekter i forhold til omtale og identitet. Det kunne ellers godt være tilfældet. I et af interviewene med en kommune, der har fået afslag, berettes at dets deltagelse i et andet projekt, et EU projekt, havde en meget negativ konsekvens for området. I EU projektet fokuseredes specielt på forhold i området, der ikke fungerede. Alene denne fokusering på specielt de dårlige sider af et lokalt område, betød en særdeles negativ effekt på områdets image. Projektet forstærkede med andre ord en negativ udviklingsspiral. Man kunne frygte at noget tilsvarende gjorde sig gældende i de projekter, der skal "kvalificere" sig i konkurrencen om midler til helhedsorienteret byfornyelse. Men det kan altså konstateres, at selv om man i ansøgningsøjemed meddeler, at et område har problemer, er der ingen der nævner, at dette senere giver handicap til området.

Selv om image og identitet forbedres, er man dog i nogle få tilfælde ikke sikker på, om levevilkårene for de mennesker der bor i området vil blive forbedret. Dette skyldes dels, at der er tale om sociale processer, der i høj grad er afhængige af den strukturelle udvikling på nationalt og regionalt niveau. Dels at det kan være vanskelig - især i større bysamfund, at vurdere effekten af indsatsen - overfor de øvrige indsatser, der sker i et område. Det nævnes, at selv om et område som sådan kommer til at fungere bedre, har det måske ikke en direkte indflydelse på den enkelte beboers basale levevilkår.

Men i andre områder mener man klart, at der er en sammenhæng. Det siges at opmærksomheden og indsatsen betyder, at man bliver stolte af at bo i området. Hvis de rigtige bygninger og foranstaltninger er valgt, betyder det også et løft til levevilkårene.

Selv om programmet endnu ikke er gennemført forlyder det i næsten alle projekter, at man vurderer, at der er stor sandsynlighed for, at man reelt vil opleve en forbedring af området. I de mindre bysamfund er det lettere at vurdere, og her er det vurderingen at levevilkårene forbedres. Det bliver mere attraktivt at bo i områderne.

I de små byer er indsatsen med til at holde på beboere og med til at vende udviklingen.

I andre byområder nævnes ligeledes, at der sker en forbedring af bymidten, hvor trafikproblemer mindskes og handelen er på vej tilbage.

Omegnskommunerne er måske mere skeptiske. Der er færre projekter, men det er fra disse kommuner, at man oplever den største usikkerhed i vurderingerne om målene nås.

Den helhedsorienterede indsats ændrer ikke kun ved de fysiske og levevilkårsmæssige forhold i et område. Indsatsen bygger på et samarbejde. Både mellem forvaltninger - og mellem aktører i området, beboere, ejere, virksomheder og foreninger.

Fra næsten alle projekter er det erfaringen, at der er startet en proces, der har gode potentialer.

Kontakten mellem forvaltninger i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse, kan danne grundlag for et fremtidigt samarbejde, der kommer brugerne til gode. I nogle interviews fremhæves, at samarbejdet mellem forvaltninger har så store potentialer, at det bør udskilles som et særskilt delformål for den helhedsorienterede indsats.

Men der berettes også om væsentlige barrierer. De forskellige forvaltninger har forskellige kulturer, arbejdsgange, traditioner - og prioriteringer. Derfor kan der let opstå problemer undervejs - også selv om man har været enig ved projekternes start.

Det må vurderes, at den inddragelse af et områdes aktører, der finder sted i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse, har gode muligheder for at komme hele området til gode, også i fremtidige projekter.

Ligesom samarbejdet i mange af de kommuner, der har været meget aktive med hensyn til den helhedsorienterede byfornyelse, faktisk bygger på netværk og beboerinddragelse fra tidligere projekter, er det vores vurdering, at samarbejdet også kan bruges i fremtidige projekter. Der er måske særlig i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse udviklet nogle praksisnære samarbejdsnetværk, der har formået at finde en balance mellem aktørernes egne - og forskellige - interesser, forvalternes faglige synspunkter og politikernes overordnede vurderinger. En sådan balance kan på forhånd synes vanskelig - måske umulig at nå. I praksis, synes det at være nået i mange af projekterne.

Problemer i lovens regler, sigte og forslag til forbedringer

Helhedsorienteret byfornyelse har kun fungeret siden 1997/1998. Interessen for ordningen har været stor, og allerede efter første ansøgningsrunde reviderede man loven og indførte kriterier efter hvilke man kunne udvælge projekter blandt ansøgningerne.

Frem til 2000 er godkendt 38 reservationer, samt 2 forsøg med borgerdeltagelse, i alt 40 godkendelser. I 2001 blev yderligere reserveret midler til 12 projekter.

Endnu er ingen af de startede projekter afsluttet, da tidsrammen for gennemførelse er 5 år.

Alt i alt er de kommuner, der har erfaringer med ordningen positive i deres vurdering. Indsatsen har en effekt på området. Ikke mindst den inddragelse af borgere - og andre forvaltninger, der er betingelsen for projekterne, vurderes at have stor effekt - når den lykkes.

Den reserverede ramme

I 1998 blev der udmeldt en ramme på 100 mio. kr., i 1999 125 mio. kr. og fra 2000 og frem 150 mio. kr. årligt.

Eventuelt ikke forbrugte dele af rammen overføres til andre dele af byfornyelsens ordninger, nemlig til nettorammen for bygningsfornyelse.

I de første tre år fra 1998 til 2000 er der således i alt en ramme på 375 mio. kr., og til og med år 2001 er der i alt bevilget en ramme på 525 mio. kr.

I 1998 og 1999 svarede de reserverede beløb til de udmeldte rammer.

I 2000 er det reserverede beløb på 91 mio. kr.

Af de første tre års ramme på 375 mio. kr. er i alt henlagt 61 mio. kr. til bygningsfornyelse. Medtages udviklingen i 2001 er der ud af den samlede bevilgede ramme på 525 mio. kr. i alt reserveret 424 mio. kr. til helhedsorienteret byfornyelse.

Rammen er således ikke udnyttet og de ikke disponerede midler, i alt 101 mio. kr. er anvendt til bygningsfornyelse .

At ikke alle de midler, der er afsat i rammen til helhedsorienteret byfornyelse udnyttes, skyldes blandt andet, at en stor del af ansøgningerne er rettet mod byområder, hvor der ikke er brug for bygningsfornyelse af betydning. De falder derfor for den såkaldte tredjedelsregel, der betyder at højst en tredjedel af rammen må benyttes til områder, hvor der ikke er behov for bygningsfornyelse.

Ønskes rammen udnyttet fuldt ud er det evaluators opfattelse, at der blandt de interviewede kommuner er fremkommet forslag, der bør overvejes. Dels er der et forslag om, at ikke benyttede beløb sættes i en pulje, der kan søges til ekstra aktiviteter i de igangsatte sager. Der er også et forslag om, at de ikke udnyttede midler anvendes til kvalificerede projekter, der er blevet afvist alene på grund af tredjedelsreglen.

Det kan også overvejes at ændre tredjedelsreglen - til en højere procentdel end de 33.

Behovet for helhedsorienteret byfornyelse

Sammenlignes fordelingen af midlerne til bykommunerne med By- og Boligministeriets fordelingsstal vedrørende behov for bygningsfornyelse, fremgår at især de større provinsbyer har fået en større andel end fordelingsstallene indikerer. Omvendt får de store centalkommuner betydeligt mindre.

Landkommunerne får knap en tredjedel af midlerne, hvilket er betydeligt over, hvad man skulle forvente, hvis fordelingstallene også skulle gælde for den helhedsorienterede byfornyelse.

Men den helhedsorienterede byfornyelse gælder netop en helhedsorienteret indsats, hvor de bymæssige problemer kan være andre end en nedslidt bygningsmasse. Det er derfor ikke overraskende at de to fordelingsrækker afviger fra hinanden.

Københavns Kommune har hidtil ikke været så interesseret i helhedsorienteret byfornyelse. Rammen er lille og man er derfor mere interesseret i kvarterløftprojekter. Men man samarbejder med aktører i lokale områder, der har ressourcer til ansøgningsarbejdet. Alle de store centralkommuner er fortsat potentielle ansøgere til helhedsorienteret byfornyelse. Af de øvrige kommuner er 60 pct. potentielle ansøgere. I alt 28 pct. har allerede bestemt sig for at søge fremover og 31 pct. overvejer det. Alle de store centralkommuner har som nævnt allerede søgt om helhedsorienteret byfornyelse. Men herudover er der især en stor interesse blandt omegnskommunerne og blandt de mindre provinsbyer. Begge typer af kommuner har antalsmæssigt ikke været så stærkt repræsenteret blandt ansøgningerne, om end de i forhold til bygningsfornyelsesbehovet, har fået midler, der godt svarer til By og Boligministeriets fordelingstal.

Blandt landkommunerne er der en større andel (37 pct.), der for indeværende overvejer, om de skal søge helhedsorienteret byfornyelse.

Op til en fjerdedel af kommunerne angiver, at de ikke har overvejelser om at søge støtte til helhedsorienteret byfornyelse. Den største andel heriblandt findes særlig blandt landsbyer og mindre provinsbyer. Blandt de større provinsbyer og omegnskommuner er der kun ca. 15 pct., der ikke har overvejelser om at søge om midler.

Helhedsorienteret byfornyelse henvender sig altså i et vist omfang til andre kommuner, end den traditionelle byfornyelse. Særligt landkommunerne og omegnskommunerne er ved at få øjnene op for denne indsatsforms muligheder.

Barriere for anvendelse af helhedsorienteret byfornyelse

Blandt de kommuner, der endnu ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse peges, der på følgende barrierer:

- For omegnskommunerne er det især en manglende politisk enighed og en vanskelig ansøgningsprocedurer der nævnes.
- Blandt de større provinsbyer er det især den økonomiske byrde - og manglende ressourcer.
- I de mindre provinsbyer er det herudover især den vanskelige ansøgningsprocedure.
- I landkommunerne er det økonomien - og forvaltningernes knappe ressourcer, der fremtræder som de mest markante barrierer.

Herudover kan tilføjes, at det især er blandt de store centralkommuner, der alle allerede er at finde blandt ansøgerne, der er mange, der mener, at rammen på 10 mio. kr. er for lille i forhold til de problemer, der er i deres byområder.

Det kan konstateres, at det er kommunernes opfattelse, at der er et reelt behov for den helhedsorienterede indsats. En stor del af kommunerne er potentielle ansøgere, men de oplever, at der er barrierer, der skal overvindes. Ønskes en øget ansøgningsmængde peger ovennævnte umiddelbart på, at en øget ramme pr. projekt og øgede refusionsprocenter vil være særdeles virksomme midler. Også en forenklet ansøgningsprocedure må formodes at øge antallet af ansøgninger. En manglende lokal politisk enighed er vanskelig at påvirke.

By- og Boligministeriets indsats

Det fremgår, at kommunerne stort set er positive over for By- og Boligministeriets indsats - og over for lovens bestemmelser. I forhold til kommunetyper findes de mindst positive besvarelser blandt omegnskommunerne.

Det fremgår endvidere, at afslagskommunerne generelt er mindre positive i deres besvarelser.

Informationsmateriale

Materialet er blevet meget bedre igennem den korte periode. De gennemførte seminarer ønskes fortsat.

Det fremhæves at informationsmaterialet bør henvende sig specifikt til bestemte modtagergrupper: den forvaltning, der er tovholder i den helhedsorienterede byfornyelse (typisk teknisk forvaltning), de øvrige forvaltninger (hvordan kan de bruge den helhedsorienterede byfornyelse), politikerne, de lokale beboere, virksomheder og organisationer. Det omtales, at man ofte fokuserer på eksempler fra de større byer. Der bør være mere materiale, der viser, hvorledes de mindre byer kan anvende ordningen.

Eksempler efterlyses.

Der er forslag om Power Point Presentations til brug på udvalgsmøder.

Service og sagsbehandling

Det er langt de fleste kommuners oplevelse, at man får en særdeles god og kvalificeret service i ministeriet. Der sættes pris på den uformelle kontaktmulighed, hvor man kan ringe eller e-maile, når man har spørgsmål. Selv kommuner, der har fået afslag, er ikke ret negative. Men enkelte efterlyser en mere uddybende begrundelse, når der meddeles afslag.

Mange fremhæver ministeriets faglige lydhørhed over for forhold, der betinger ændring af frister m.m.

To ansøgningsrunder

De fleste opfatter det som hensigtsmæssigt med to ansøgningsrunder. Det betyder, at man undgår at sætte for store ressourcer ind i det første ansøgningsarbejde. Men der er væsentlige indvendinger. Én af magistratskommunerne mener således, at man burde undgå den sidste ansøgningsrunde. Der sammenlignes med den almindelige bygningsfornyelse, hvor kommunerne administrerer de udmeldte beløb til bygningsfornyelse efter lovens regler, og uden særskilt ansøgning. For de store kommuner er disse beløb flere gange større end de 10 mio. kr., der er den maksimale ramme for den helhedsorienterede byfornyelse. Man mener derfor, at én ansøgningsrunde er tilstrækkelig.

En del kommuner er allerede kommet meget langt i arbejdet med den første ansøgning, og har typisk involveret beboere, virksomheder og andre lokale aktører. For disse er der ikke vundet meget med den todelte ansøgningsprocedure.

Kriterier for udvælgelse

Af interviewene fremgår det, at der stort set er enighed bag kriterierne - og at man ikke synes, det har været vanskeligt at dække sig ind i forhold hertil.

Der synes også at være opbakning bag selve det forhold, at der skal opstilles kriterier.

Tredjedelsreglen

Overraskende nok er der ikke mange kommentarer til tredjedelsreglen, til trods for, at mange af ansøgningerne netop tilbagevises med begrundelse i denne regel. Evaluator sætter spørgsmål ved at bystørrelse knyttes så tæt sammen med byfornyelsesbehov, som det er tilfældet i den gældende praksis.

Som nævnt ovenfor vil en øget procentsats øge antallet af ansøgninger og udnyttelsen af rammen.

Tidsfrister

Tidsfristen for udarbejdelse af byfornyelsesprogram opleves af mange som for kort. Det foreslås, at den bør være 1 år, med mulighed for forlængelse.

Til gengæld er der mange, der giver udtryk for, at der let kan gå for langt tid fra kommunen har udarbejdet byfornyelsesprogrammet, til det ligger godkendt - først i kommunen selv - derefter i ministeriet.

I disse interview påpeges det, at det er vigtigt at fastholde interessen hos et områdes aktører - og at det kan være vanskeligt at finde forståelse for, at det er nødvendigt med en lang godkendelsesperiode, og at man skal vente på endnu en central afgørelse. Ventetiden kan let opfattes som for lang. Da det samtidigt er vigtigt for den forvaltning, der har hovedansvaret for den helhedsorienterede byfornyelse, at holde processen i gang, kan der let opstå et mærkbart tomrum, når man venter på den endelige godkendelse. Det vil også være særdeles kompliceret at ændre grundlæggende i byfornyelsesprogrammerne, hvis aktørerne skal inddrages igen. Reelt har ministeriet kun haft ganske få kommentarer til de programmer, de kommunale byråd har vedtaget, men ofte har ministeriet forud bidraget med en afklaring, såfremt der har været usikkerhed om programmerne.

Det er vanskeligt at påpege forslag, der kan nedbringe sagsbehandlingstiden - ud over at der sikres adgang til ressourcer i ministeriet, der sikrer en særdeles hurtig sagsbehandling på det pågældende tidspunkt. Eventuelt kan ekspertise hentes uden for ministeriet.

Tid til gennemførelse

Der er en maksimal ramme på fem år for gennemførelse af byfornyelsens foranstaltninger. Mange har ikke brug for så meget tid. Men de fleste synes, det er et rimeligt tidsperspektiv - dog med mulighed for forlængelse, hvis område og problemer er komplekse. Der er en enighed om, at der skal være frister.

Arbejdet i kommunerne

Af interviewene fremgår, at den første ansøgning typisk udarbejdes i teknisk forvaltning. Politikere inddrages oftest på et tidligt tidspunkt - ikke som resourcepersoner, men som beslutningstagere. I nogle kommuner har top politikere eller embedsmænd en mere aktiv rolle. Det fremmer forankringen. Der tages ligeledes kontakt til de øvrige forvaltninger. Men mange kommuner inddrager ikke områdets aktører aktivt på dette trin. Der er dog undtagelser. Især blandt kommuner, der allerede har været i gang med bypolitiske initiativer, hvor der har været nedsat borgergrupper.

Byfornyelseskonsulenterne har en vigtig funktion med hensyn til, dels at oplyse kommuner der ikke kender ordningen om dens muligheder, dels er de i mange kommuner den sagkyndige part, der kan løse hovedopgaverne. Jo større erfaringer den enkelte kommune får på området, jo mindre nødvendigt er det at inddrage konsulenterne i det tidlige arbejde.

Byfornyelsesprogrammet

Forskellen mellem de forskellige typer af kommuner kommer blandt andet til udtryk i, at politikerne i de store centralkommuner kun i mindre omfang er involveret i det egentlige arbejde med byfornyelsesprogrammet. Byfornyelseskonsulenterne, deltager i halvdelen af disse kommuners programarbejde. I de øvrige kommuner indgår de langt oftere.

Mønsteret fra arbejdet med den første ansøgning om reservation genfindes. De store provinsbykommuner synes at inddrage både forvaltninger og områdets aktører i større omfang end de øvrige kommuner.

Sammenhæng med kommuneplanlægning

Fra interviewene fremgår det, at i godt halvdelen af tilfældene er den helhedsorienterede byfornyelse ikke udsprunget af arbejdet med kommuneplanen, men efterfølgende indarbejdet.

Succeskriterier

Der er normalt kun opstillet målelige kriterier i form af selve foranstaltningernes gennemførelse. De fleste er ret skeptiske mht. hvilken effekt succeskriterier herudover vil have, og man er bange for at interessen for målelige kriterier kan flytte fokus fra de problemer og processer man ønsker at løse, til problemer omkring nogle tekniske mål. På den anden side er flere af kommunerne ikke blinde over for de fordele opstilling af målelige succeskriterier kan give kommunen, som et værktøj til at nå omstillingsmål knyttet til områderne. Det understreges, at en forudsætning er, at der udvikles bedre metoder til at fastlægge sådanne kriterier.

Samarbejde mellem forvaltninger

I interviewene fortælles om, at der ofte skal et stort benarbejde til for at få det tværforvaltningsmæssige arbejde til at fungere. Meget af det gode samarbejde bliver ret personafhængigt, og der kan opstå problemer, når personkredsen skiftes ud. Aktiv opbakning fra toppolitikere synes at fremme samarbejde på tværs af forvaltningerne.

Alle fastholder, at det tværforvaltningsmæssige samarbejde er vigtigt. Her skal fremdrages en af kommunernes forslag om at forbedringen af dette samarbejde bør opstilles som et mål - på linie med samarbejdet med borgere og aktører i et område. Man bør således kunne få støtte til at fremme samarbejdet mellem forvaltninger, fx ved brug af konsulenter.

Borgerinddragelse

Alt i alt må det konstateres, at den helhedsorienterede byfornyelse har formået at udvikle sig til en planlægnings- og gennemførelsesform, der i stort omfang formår at inddrage de berørte aktører i et område.

Borgerinddragelse har udviklet sig til et særdeles hensigtsmæssigt redskab, der ikke alene sikrer borgerne mulighed for indflydelse, men også sikrer opbakning og kvalitet i de foranstaltninger, der gennemføres. Blandt de interviewede forvaltere er der bred enighed om, at borgerinddragelse tager tid, men at det samtidig er en nødvendighed og forudsætning for den helhedsorienterede byfornyelse, eftersom det er borgerne, som er områdets eksperter. I forhold til en forankringsproces fremhæves borgerinddragelsen ligeledes, da borgerne herved vil føle et større ejerskab for projektet.

I nogle kommuner er der igangsat en proces med borgerinddragelse, der ikke stopper med den helhedsorienterede byfornyelse. Ligesom flere af disse kommuner bygger videre på erfaringer og en praksis, der er startet inden den helhedsorienterede byfornyelse blev etableret.

Det er ikke muligt at udpege kommuner, hvor man kan sige at arbejdet ikke vil fortsætte, selv om det er uklart, om det vil ske.

Det forpligtende samarbejde indebærer både at et områdes aktører inddrages i selve programlægningen og i gennemførelsen.

Interviewene giver indtryk af, at der i den helhedsorienterede byfornyelse er ved at udvikles en fælles forståelse af hele processen og dens rollefordeling blandt forvaltninger, lokale aktører og politikere. Efterhånden accepteres en arbejdsdeling mellem det politiske beslutningsniveau, forvaltningerne og de arbejdsgrupper, hvor borgere og lokalområdets aktører deltager. Arbejdsgrupperne er med til at kvalificere projekterne ud fra de brugerinteresser, de repræsenterer, herunder at nedlægge veto overfor de delprojekter, de ikke ønsker. Forvaltningerne varetager både sekretærfunktioner, er mediatorer og repræsenterer en faglig viden, der kvalificerer og sigter arbejdsgruppernes indsats. Politikerne tager de endelige beslutninger. Borgerdelta-

gelsen prioriteres højt inden for den helhedsorienterede byfornyelse og der udvikles former, der afspejler de muligheder og barrierer, der må være i de enkelte lokale områder. Forsøgene med demokrati understøtter denne proces.

Finansiering

Rammer og refusion

Rammen på maksimalt 10 mio. kr. anses for lille af de store kommuner, der derfor ofte også ansøger om midler til kvarterløftprojekter. Det er et spørgsmål, om der burde udmeldes et mere differentieret maksimalt rammebeløb for de enkelte kommunetyper. F.eks. 20 til 25 mio. kr. for de store centralkommuner; 10 til 15 mio. kr. for de større bykommuner og 5 til 10 mio. kr. for de øvrige kommuner.

Også refusionsprocenterne får mange kommentarer. Generelt vil man gerne have størst mulig refusion til de aktiviteter, man har på programmet og mange mener, at 20 pct. refusion er for lille. Der udføres et for stort arbejde i forhold til hvad kommunerne reelt får ud af det. Guleroden til de øvrige forvaltninger burde være større. Meget går til konsulenter. Alligevel er der en vis forståelse for, at man får en større refusion til de foranstaltninger, der måske er vanskeligst at finde lokale midler til.

Det kunne også overvejes om der burde udmeldes en fælles refusionsprocent. Planlægning og godkendelsesproceduren ville forenkles. Imod taler at man ved at foretage en differentieret udmelding, netop får mulighed for at støtte de foranstaltninger, det ellers kan være vanskeligt at finde lokal finansiering for, men som ud fra samfundsmæssige helhedsbetragtninger vurderes som vigtige, fx demokrati og aktørinddragelse.

Det skal her fremhæves, at flere kommuner mener, at ikke brugte rammemidler burde anvendes til helhedsorienterede projekter - og ikke som nu - gå tilbage til bygningsfornyelse. Dette kunne ske gennem forhandling om mertilsgn til eksisterende projekter - eller til at øge antallet af projekter, der er blevet afvist med udgangspunkt i tredjedelsreglen, såfremt de er kvalificerede på de øvrige punkter.

Økonomisk organisering

I nogle kommuner afsættes en selvstændig økonomisk ramme ved siden af de enkelte forvaltningsbudgetter. I andre skal forvaltningerne hvert år bidrage med beløb eller aktiviteter. Det sidste er lettere at få enighed om, men i praksis løber mange projekter senere ind i alvorlige problemer og der skal anvendes mange ressourcer på forhandlinger. Afsættes der en selvstændig ramme undgår man klart disse problemer. Til gengæld kan det i nogle kommuner måske være vanskeligere at komme igennem med enighed mellem forvaltninger om, at der på forhånd skal afsættes en sådan ramme.

Det er vores vurdering, at der er klare fordele ved, at der afsættes en selvstændig ramme. Kan der ikke opnås enighed derom, er der større sandsynlighed for at der senere i projektforsløbet kan opstå problemer i finansieringen - og at forhandlinger herom vil flytte fokus fra selve foranstaltningerne til forhandlinger om forhold, der i princippet burde være afklaret inden projektstart.

Refusion af private midler

Flere kommuner foreslår at reglerne for den statslige refusion ændres, således at private midler, der indgår i løsningen af byfornyelsesprogrammets opgaver også kan tildeles statslig refusion.

Spin-off

Flere af de kommuner, der er gået i gang, kan fortælle, at der typisk følger private investeringer i kølvandet på en indsats i et området. Men de offentlige investeringer skal være synlige.

Effekter på området

Selv om ingen kommuner endnu har gennemført et femårs program, er det opfattelsen, at indsatsen virker og at selve arbejdet med den helhedsorienterede indsats har en positiv effekt på området i sig selv.

Den helhedsorienterede indsats ændrer ikke kun ved de fysiske og levevilkårsmæssige forhold i et område. Indsatsen bygger på et samarbejde. Både mellem forvaltninger - og mellem aktører i området, beboere, ejere, virksomheder og foreninger.

Fra næsten alle projekter er det erfaringen, at der er startet en proces, der har gode potentialer.

Kontakten mellem forvaltninger i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse, kan danne grundlag for et fremtidigt samarbejde, der kommer brugerne til gode. I nogle interviewe fremhæves, at samarbejdet mellem forvaltninger har så store potentialer, at det bør udskilles som et særskilt delmål for den helhedsorienterede indsats.

Men der berettes også om væsentlige barrierer. De forskellige forvaltninger har forskellige kulturer, arbejdsgange, traditioner - og prioriteringer. Derfor kan der let opstå problemer undervejs - også selv om man har været enig ved projekternes start.

Det må vurderes, at den inddragelse af et områdes aktører, der finder sted i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse, har gode muligheder for at komme hele området til gode, også i fremtidige projekter.

Ligesom samarbejdet i mange af de kommuner, der har været meget aktive med hensyn til den helhedsorienterede byfornyelse, faktisk bygger på netværk og beboerinddragelse fra tidligere projekter, er det vores vurdering, at samarbejdet også kan bruges i fremtidige projekter. Der er måske særlig i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse udviklet nogle praksisnære samarbejdsnetværk, der har formået at finde en balance mellem aktørernes egne - og forskellige - interesser, forvalternes faglige synspunkter og politikernes overordnede vurderinger. En sådan balance kan på forhånd synes vanskelig - måske umulig at nå. I praksis, synes det at være nået i mange af projekterne.

Bilag 1

Ansøgere, helhedsorienteret byfornyelse 1998-2001

1998 (19 kommuner)

Ansøgere:

1. Arden	Tilsagn
2. Ballerup	Tilsagn, men trak sig
3. Frederiksberg	Tilsagn
4. Grenå	Tilsagn, men trak sig
5. Haderslev	Tilsagn
6. Hinnerup	Tilsagn
7. Nørager Byport Syd	Tilsagn
8. Nørager Haderslev	Tilsagn
9. Odense	Tilsagn
10. Præstø	Tilsagn
11. Rødovre	Tilsagn, men trak sig
12. Silkeborg	Afslag
13. Svendborg	Tilsagn
14. Sønderborg	Tilsagn
15. Sønderød	Afslag
16. Åbenrå	Afslag
17. Ålborg Nørresundby	Tilsagn
18. Ålborg Nørholm	Tilsagn
19. Århus	Tilsagn

1998-mappe: 19 ansøgninger, 13 tilsagn. 3 afslag (søgt for sent):

Silkeborg, Sønderød, Åbenrå 3 fik tilsagn, men trak sig siden:

Ballerup, Grenå, Rødovre Kommuner, der har fået tilsagn har tilsammen fået tildelt 98.000.000 kr.

1999 (30 kommuner)

Ansøgere:

1. Albertslund	Tilsagn
2. Bov	Tilsagn
3. Brande	Afslag
4. Fjerritslev	Tilsagn
5. Fredericia	Afslag
6. Frederiksberg	Tilsagn
7. Fuglebjerg	Afslag
8. Hadsund	Afslag
9. Kerteminde	Tilsagn
10. Marstal	Afslag
11. Nykøbing F	Tilsagn
12. Nørre Snede	Afslag
13. Odder	Tilsagn

14. Ringkøbing	Tilsagn
15. Rønde	Afslag
16. Sallingsund	Tilsagn
17. Silkeborg	Afslag
18. Skive	Tilsagn
19. Skørping	Afslag
20. Struer	Afslag
21. Suså	Afslag
22. Syd Langeland	Afslag
23. Sønderød	Afslag
24. Tinglev	Tilsagn
25. Varde	Tilsagn, men trak sig
26. Viborg	Tilsagn
27. Vordingborg	Afslag
28. Åbenrå	Tilsagn
29. Ålestrup	Tilsagn
30. Århus	Tilsagn

1999-mappe: 30 ansøgninger, 15 tilsagn, 14 afslag samt et enkelt tilsagn, hvor kommunen har trukket sig.

- Kommuner, der har fået tilsagn har tilsammen søgt om 126.915.000 kr.
Har fået tildelt 125.000.000 kr.
- Kommuner, der har fået afslag har tilsammen ansøgt om 81.615.000 kr.
(dog har Brande og Fredericia ikke opgivet et beløb, dvs. at de 81,615 mio. er for de andre 12 kommuner)

2000 (19 kommuner)

Ansøgere:

1. Brande	Tilsagn
2. Ebeltoft	Tilsagn
3. Frederikshavn	Tilsagn
4. Fuglebjerg	Afslag
5. Glostrup	Tilsagn
6. Hadsund	Afslag
7. Ikast	Afslag
8. Læsø	Afslag
9. Ry	Afslag
10. Rønde	Tilsagn
11. Silkeborg	Tilsagn
12. Skanderborg	Afslag
13. Skørping	Tilsagn
14. Støvring	Afslag
15. Suså	Tilsagn
16. Vordingborg	Tilsagn
17. Århus	Tilsagn

18. Århus (Demokratiforsøg)	Tilsagn
19. Nykøbing F. (Demokratiforsøg)	Tilsagn

2000-mappe: 19 ansøgninger, 12 tilsagn, 7 afslag

- Kommuner, der har fået tilsagn har tilsammen fået tildelt 91.000.000 kr.

2001 (21 kommuner)

Ansøgere:

1. Albertslund	Tilsagn
2. Brande	Afslag
3. Egebjerg	Afslag
4. Frederiksberg	Tilsagn
5. Fuglebjerg	Tilsagn
6. Hadsund	Afslag
7. Hobro	Tilsagn
8. Holbæk	Tilsagn
9. Indre Nørrebro	
Bydelsråd	Tilsagn
10. Karlebo	Tilsagn
11. Kjellerup	Afslag
12. Læsø	Afslag
13. Løgstør	Tilsagn
14. Morsø	Tilsagn
15. Møn	Afslag
16. Randers	Afslag
17. Ringsted	Tilsagn
18. Rødovre	Afslag
19. Struer	Tilsagn
20. Trehøje	Afslag
21. Ålborg	Tilsagn

2001-mappe: 21 ansøgninger; 12 tilsagn 9 afslag

- Kommuner, der har fået tilsagn har tilsammen fået tildelt 110.000.000 kr.

Bilag 2

Udvælgelse af kommuner til telefoninterview

Kommuner, der har søgt, fået bevilget reservation, udarbejdet byfornyelsesprogram og fået bevilget refusion:

Albertslund
Bov
Brande
Frederiksberg
Hinnerup
Nykøbing F
Nørager
Odense
Silkeborg
Skive
Viborg
Åbenrå
Ålborg
Århus

Kommuner, der har søgt om reservation - men har fået afslag

Hadsund
Marstal
Møn
Nørre Snede
Støvring

Kommuner, der har udpeget område, men som ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse

Rougsø
Korsør
Slagelse
Roskilde
Helsingør

Herudover indgår København, hvor Bydelsrådet - ikke Kommunen - på Indre Nørrebro har fået meddelt refusion (2001).

Litteratur

Cirkulære nr. 138 af 7. september 1999: Cirkulære om udvælgelseskriterier for reservation af støtte til helhedsorienteret byfornyelse. (1999). København: By- og Boligministeriet.

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

Green, M., Båstrup-Larsen, M., & Kærgaard, H. (2000). *Helhedsorienteret byfornyelse – et nyt redskab for kommunerne.* By- og Boligministeriet. København: Kommunernes Landsforening.

Lov nr. 381 af 10. juni 1997: Lov om byfornyelse. (1997). København: Boligministeriet.

Lov nr. 398 af 26. juni 1998: Lov om ændring af lov om byfornyelse (Helhedsorienteret byfornyelse og aftalt boligforbedring). (1998). København: Bolig- og Byministeriet.

Norvig Larsen, J. (2001). *Borgerdeltagelse i kvarterløft* (By og Byg Dokumentation 008). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., & Skovdal, A. K. (2001). *Erhvervsudvikling, byfornyelse og bypolitik: Forprojekt* (By og Byg Dokumentation 013). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vejledning nr. 137 af 7. september 1999: Vejledning om udvælgelseskriterier for reservation af støtte til helhedsorienteret byfornyelse. (1999). København: By- og Boligministeriet.

Yderligere litteratur

Bolig- og Byministeriet. (1998). *Byfornyelseslovens beslutningstyper: Vejledning.* København.

Boligministeriet. (1997). *Helhedsorienteret byfornyelse.* København.

By- og Boligministeriet. (1999). *Evaluering af lov om byfornyelse.* København.

By- og Boligministeriet. (2000). *Evaluering af lov om byfornyelse.* København.

By- og Boligministeriet. (2001). *Evaluering af lov om byfornyelse 2001.* København.

Jensen, J. O. (2002). *Evaluering af bygningsforbedringsudvalg: Evaluering af lov om byfornyelse, delrapport 4* (By og Byg Dokumentation 024). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Lovbekendtgørelse nr. 135 af 1. marts 2001: Bekendtgørelse af lov om byfornyelse. (2001). København: By- og Boligministeriet.

Norvig Larsen, J., Mazanti, B., & Vibæk Jensen, K. (2002). *Evaluering af aftalt boligforbedring: Evaluering af lov om byfornyelse, delrapport 3* (By og Byg Dokumentation 023). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H., et al. (2002). *Evaluering af lov om byfornyelse: Hovedrapport* (By og Byg Resultater 018). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Ærø, T., & Gottschalk, G. (2002). *Evaluering af bygningsfornyelse og for-handlet finansiering: Evaluering af lov om byfornyelse, delrapport 2* (By og Byg Dokumentation 022). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Summary

By og Byg Documentation 021

Evaluation of comprehensive area renewal. A Danish urban renewal programme

In 1998 The Danish government initiated a new kind of urban renewal programme called "*Helhedsorienteret Byfornyelse*" (comprehensive area renewal). This programme supports a co-ordinated regeneration of urban areas in need of revitalisation. This report describes the experiences with the programmes in its first three years.

Helhedsorienteret byfornyelse er en ny støtteordning under byfornyelsesloven, som giver kommunerne mulighed for en samlet fornyelsesindsats i et byområde. I rapporten belyses, hvordan ordningen er blevet brugt i kommunerne i de første tre år. Den beskriver ordningens udbredelse, hvilke problemer den er brugt til at løse, og hvordan kommunerne har organiseret indsatsen. Rapporten indeholder desuden forslag til ændringer i ordningen.

1. udgave, 2002

ISBN 87-563-1116-8

ISSN 1600-8022