Aalborg Universitet

Evaluering af lov om byfornyelse

Hovedrapport

Andersen, Hans Skifter; Gottschalk, Georg; Larsen, Jacob Norvig; Storgaard, Kresten; Ærø, Thorkild

Publication date:
2002

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):
Andersen, H. S., Gottschalk, G., Larsen, J. N., Storgaard, K., & Ærø, T. (2002). *Evaluering af lov om byfornyelse: Hovedrapport*. SBI forlag. By og Byg Resultater Nr. 018

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.

Downloaded from vbn.aau.dk on: May 02, 2026

By og Byg Resultater 018

Evaluering af lov om byfornyelse

Hovedrapport

BY OG BYG
Statens Byggeforskningsinstitut
Danish Building and Urban Research

Evaluering af lov om byfornyelse

Hovedrapport

Hans Skifter Andersen
Georg Gottschalk
Jesper Ole Jensen
Jacob Norvig Larsen
Birgitte Mazanti
Kresten Storgaard
Thorkild Ærø

By og Byg Resultater 018
Statens Byggeforskningsinstitut 2002

Titel	Evaluering af lov om byfornyelse
Undertitel	Hovedrapport
Serietitel	By og Byg Resultater 018
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2002
Forfattere	Hans Skifter Andersen, Georg Gottschalk, Jesper Ole Jensen, Jacob Norvig Larsen, Birgitte Mazanti, Kresten Storgaard, Thorkild Ærø
Sprog	Dansk
Sidetal	119
Litteratur-henvisninger	Side 105-107
English summary	Side 108-109
Emneord	Byfornyelse, boligforbedring, bygningsfornyelse, boliglove
ISBN	87-563-1112-5
ISSN	1600-8049
Pris	Kr. 250,00 inkl. 25 pct. moms
Tekstbehandling	Connie V. Kieffer
Forsidefoto	Sabine Skovfoged Østergaard
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 Resultater 018: Evaluering af lov om byfornyelse. Hovedrapport. (2002)*

Indhold

Forord 5
Indledning og hovedkonklusioner 6
Indledning 6
Baggrunden 6
Hovedkonklusioner 8
Hvorfor er der behov for offentlig støtte til bolig-og byfornyelse i Danmark? 17
Traditionelle opfattelser af byfornyelsesproblemerne 17
Nye opfattelser af byfornyelsesproblemerne 17
Bybevaring 20
Byfornyelse som byudviklingsinstrument 20
Støtte til landsbyer og udkantsområder 21
Kommunernes opfattelse af byfornyelsesproblemerne 22
Byfornyelseslovgivningens tilblivelse og udvikling 24
Lov om byfornyelse og boligforbedring af 1983 24
Lov om privat byfornyelse 27
Byfornyelsesstrategier i Europa 29
Byfornyelsesproblemer i landene 29
Målsætninger for bolig- og byfornyelsespolitikken i landene 30
Nationale programmer for by- og boligfornyelse 32
Karakteristik og vurdering af den danske byfornyelsesstrategi i et europæisk perspektiv 36
Hovedprincipperne i den nye byfornyelseslov fra 1998 – formål og midler 38
Baggrunden for lovændringerne 38
Formålene med byfornyelsesloven 38
Ændringerne i forhold til den gamle lov 39
Budgetanalysen vedrørende byfornyelse i 1999 og efterfølgende ændringer i loven 44
Fordelingen og anvendelsen af byfornyelsesmidlerne 46
De økonomiske rammer for byfornyelsen 46
Kommunernes forbrug af investeringsrammer 46
Investeringer og subsidier til de forskellige ordninger i loven 47
Er byfornyelsesmidlerne brugt i de kommuner der har størst behov? 48
Hvilke kommuner har brugt de forskellige ordninger 50
Hvad er byfornyelsesloven blevet brugt til? 50
Kommunernes byfornyelsesstrategier og vurdering af loven som helhed 54
Kommunernes målsætninger og strategier for byfornyelsen 54
Kommunernes vurdering af loven som helhed 62
Erfaringerne med helhedsorienteret byfornyelse 69
Rammer og vilkår for helhedsorienteret byfornyelse 69
Kommunernes erfaringer med organisering af helhedsorienteret byfornyelse 71
Kommunernes vurdering af effekten af indsatsen 75
Erfaringerne med bygningsfornyelsen 77
Hvorfor vælger kommunerne bygningsfornyelsen frem for andre ordninger? 77
Vurderingen af regler for tildeling af midler og for, hvornår der kan gennemføres bygningsfornyelse 77
Anvendte principper for, hvordan bygningsfornyelsen skal gennemføres 78
Vurdering af vilkårene for gennemførelse 80

Økonomisk styring af byfornyelsen 82
Forhandlet finansiering 83
Erfaringerne med aftalt boligforbedring 86
Hvordan fungerer aftalt boligforbedring ude i ejendommene? 86
Kommunernes erfaringer med aftalt boligforbedring 88
Erfaringerne med bygningsforbedringsudvalgene 91
Hvorfor har kommunerne valgt at bruge ordningen? 91
Årsager til, at der er kommuner, som ikke har oprettet udvalg 92
Hvordan fungerer ordningen i praksis? 93
Hovedproblemerne i byfornyelsesloven og forslag til ændringer i loven og dens anvendelse i kommunerne 98
Hovedproblemer og forslag til ændringer i loven som helhed 98
Helhedsorienteret byfornyelse 99
Bygningsfornyelsen 101
Aftalt boligforbedring 102
Bygningsforbedringsudvalg 103
Litteratur 105
Summary 108
Bilag 1. Spørgeskemaundersøgelsen 110
Spørgeskemaets indhold og opbygning 110
Fremgangsmåden i dataindsamlingen 110
Svarfrekvenser 110
Oversigt over antal svar på forskellige grupper af spørgsmål fordelt på kommunegruppe og urbaniseringsgrad 111
Oversigt over spørgsmål 112
Bilag 2. Kommunegrupperinger 116
Gruppering efter urbaniseringsgrad 116
Gruppering efter byfornyelsesaktivitet 118

Forord

Byfornyelsen blev væsentligt ændret med en ny lov i 1998. I denne hovedrapport redegøres for en undersøgelse af, hvorledes loven har virket i de første tre år 1998-2000.

Hovedrapporten er baseret på fire delrapporter, som evaluerer hver af de fire hovedordninger i byfornyelsesloven. Det drejer sig om:

1 *Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse*. Delrapport 1. Kresten Storgaard og Annemette Lauritsen, By og Byg Dokumentation 021.
2 *Evaluering af bygningsfornyelse og forhandlet finansiering*. Delrapport 2. Thorkild Ærø og Georg Gottschalk, By og Byg Dokumentation 022.
3 *Evaluering af aftalt boligforbedring*. Delrapport 3. Jacob Norvig Larsen, Birgitte Mazanti og Kasper Vibæk Jensen, By og Byg Dokumentation 023.
4 *Evaluering af bygningsforbedringsudvalg*. Delrapport 4. Jesper Ole Jensen, By og Byg Dokumentation 024.

Jacob Loesch og Kasper Vibæk Jensen har stået for den statistiske bearbejdning af datamaterialet.

Rapporterne er blevet kommenteret af en referencegruppe bestående af:

Edel Baunbæk-Knudsen	Frederiksberg Kommune
Søren Garde	Byfornyelseskonsulenterne 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
Marts 2002

Hans Kristensen
Forskningschef

Indledning og hovedkonklusioner

Indledning

Denne rapport er baseret på fire delrapporter, som evaluerer hver af de fire hovedordninger under byfornyelsesloven:

Delrapport 1: Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse
Delrapport 2: Evaluering af bygningsfornyelse og forhandlet finansiering
Delrapport 3: Evaluering af aftalt boligforbedring
Delrapport 4: Evaluering af bygningsforbedringsudvalg.

Undersøgelsens hovedkilde er en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner (nærmere beskrevet i Bilag 1). Spørgeskemaet er fortrinsvist blevet besvaret af embedsmænd fra de tekniske forvaltninger og er således præget af opfattelserne i denne del af kommunerne.

Undersøgelsen er desuden baseret på interviews med udvalgte kommuner vedrørende helhedsorienteret byfornyelse og med en række bygningsforbedringsudvalg. Der er desuden gennemført fokusgruppeinterviews vedrørende, hvordan aftalt boligforbedring fungerer i private udlejningsejendomme, og vedrørende, hvordan forhandlet finansiering fungerer i kommunerne.

Evalueringen er foretaget på et tidspunkt, hvor loven stadig er i en opstartfase, og erfaringerne med den er i en del kommuner sporadiske. Loven blev desuden på en række punkter ændret i starten af 2001. Dette har kompliceret evalueringen, idet de nye regler endnu ikke har haft tid til at virke, men alligevel har præget kommunernes opfattelse af loven.

Sidst i rapporten er beskrevet en række forslag til ændringer af byfornyelsesloven.

Baggrunden

Ændringerne i byfornyelsen i 1998, baggrund og formål

Lov om byfornyelse og boligforbedring fra 1983 – og den tidligere saneringslov – var først og fremmest rettet mod fornyelse af boliger og boligkarreer med henblik på at sikre sunde boliger. Den var beregnet på en gennemgribende opretning og fornyelse af helt nedslidte boligejendomme og baseret på, at offentlige myndigheder – kommunerne – var initiativtager og havde en stærk styring af fornyelsen. For at gennemføre byfornyelsen på disse vilkår krævedes et højt tilskudsniveau – ikke mindst fordi intentionerne var, at beboerne skulle have råd til at blive boende efter fornyelsen.

Baggrunden for den nye lov

I bemærkningerne til den nye lov i 1998 blev især nævnt to forhold, som var baggrunden for den.

For det første var man nået ret langt med at forny de mest nedslidte kvarterer og bygninger. Dette betød, at den fremtidige indsats i højere grad skulle rettes mod ejendomme og byområder med ikke så massive bygningsmæssige problemer som tidligere. I sådanne ejendomme og områder var det mindre nødvendigt med en stærk offentlig indblanding og subsidiering. Her kunne kommunerne i højere grad basere sig på, at ejerne selv tog initiativet, og at ejere og lejere selv betalte størsteparten af udgifterne.

For det andet havde udviklingen i byerne vist et stigende behov for en indsats over for bredere bymæssige problemer, som det var svært for kommunerne at løfte alene. Der var opstået nye problemer med fysisk nedslidning og social belastning – især af en række byområder fra mellemkrigstiden og fra 1960-75 – problemer som var baggrunden for nedsættelsen af Regeringens Byudvalg i 1993.

Formålene med den nye lov

Med den nye byfornyelseslov i 1998 ønskede regeringen for det første, at loven også skulle kunne bruges til en bredere bymæssig indsats i byområder med særlige sociale, fysiske og økonomiske problemer, herunder landsbyer. Det var ønsket, at give kommunerne et centralt instrument i bypolitikken til at løse byernes problemer og gøre dem mere attraktive og konkurrencedygtige. Man ønskede samtidigt, at denne udvikling af byerne skulle ske i et tæt samarbejde med lokale borgere og virksomheder mm.

For det andet ønskede regeringen i stigende grad at basere byfornyelsen på frivillig medvirken fra ejerne af ejendomme med fornyelsesbehov og på initiativer fra ejere og lejere. I forbindelse hermed ønskedes en reduktion af det offentlige økonomiske bidrag til fornyelsen. Som følge heraf udarbejdede Finansministeriet og By- og Boligministeriet i 1999 en "Budgetanalyse" af de offentlige udgifter til byfornyelsen. I denne konkluderedes, at der ikke var tilstrækkelige incitamenter i byfornyelsen til at holde udgifterne nede, og at tilskudsprocenterne var høje. Dette medførte nogle ændringer i loven med virkning fra 1.1.2001. Disse ændringer er så nye, at de ikke er omfattet af evalueringen.

En tredje væsentlig målsætning var at gennemføre en forenkling af reglerne og en decentralisering i forhold til den hidtidige lov. Der var en række andre målsætninger, som at sikre fredede og bevaringsværdige bygninger, begrænse bygningers ressourceforbrug, øge udbudet af handicap- og ældrevenlige boliger og bevare arkitektoniske værdier i bygninger og byområder. Endelig ønskede regeringen i højere grad at sikre værdien af de offentlige investeringer i byfornyelsen ved krav om efterfølgende vedligeholdelse af bygningerne.

Andre forhold af betydning for den nye lov

Som begrundelse for ændringer i byfornyelsesloven kan desuden peges på, at mange byer har fysisk-strukturelle problemer i centrale byområder og i tidligere erhvervsområder, som har stor betydning for deres fysiske og økonomiske udviklingsmuligheder, og som ikke løses uden offentlig medvirken. Endelig har nogle af de mindre byer og landsbyer – især i udkantsområder – problemer med afvandring og funktionstømning, som kræver en indsats for at gøre dem mere attraktive, hvis udviklingen skal vendes.

Set i et europæisk perspektiv var den danske byfornyelse indtil 1998 noget atypisk. I mange andre nord- og midteuropæiske lande har der for det første i en lang årrække været særlige byfornyelses- og byomdannelsesprogrammer rettet mod bredere bymæssige problemer. Det gælder især lande, som har haft megen tung industri inde i byerne, som fx Tyskland, Frankrig og England. For det andet har de fleste af landene allerede fra 1970'erne i langt højere grad baseret støtteprogrammer overfor boligfornyelse på frivillige ordninger, hvor ejerne havde initiativet og det offentliges opgave var at yde støtte. Der har mest været tale om støtte til mindre omfattende renoveringer med et langt lavere subsidieniveau end i byfornyelsesloven i Danmark. Først med vedtagelsen af Lov om privat byfornyelse fra 1993 fik Danmark en lignende støtteordning.

Ændringerne i 1998 i forhold til den tidligere lov

Hovedændringerne i forhold til den tidligere Lov om byfornyelse og boligforbedring var følgende, med virkning fra 1.1.1998:

1 Revision og forenkling af de hidtidige regler, som videreføres i en ny beslutningstype kaldet *Bygningsfornyelse*, som fortsat er den vigtigste støtteordning til fornyelse af nedslidte og utidssvarende boligejendomme.
2 Den tidligere Lov om privat byfornyelse lægges med enkelte ændringer ind under loven som en beslutningstype kaldet *Aftalt Boligforbedring.* Denne ordning var rettet mod lettere fornyelse af mindre nedslidte private udlejningsejendomme og andelsboliger.
3 Der oprettes en ny beslutningstype kaldet *Helhedsorienteret Byfornyelse*, der i højere grad retter sig mod byområder end mod bygninger.
4 Der oprettes desuden en ny beslutningstype kaldet *Bygningsforbedringsudvalg*, rettet mod landsbyer og bevaringsværdige bygninger.

Hovedkonklusioner

Er der fortsat et behov for byfornyelsesloven?

Der er sket en halvering af antallet af boliger med installationsmangler i de sidste tyve år, men der var i 1998 fortsat ca. 200.000 boliger med installationsmangler (uden toilet, bad eller centralvarme). Der er desuden fortsat nedslidte boligejendomme, som af økonomiske eller strukturelle årsager ikke bliver renoveret på markedsvilkår.

Huslejereguleringen i private udlejningsboliger har i et historisk perspektiv haft en negativ betydning for den private fornyelsesaktivitet og medført et vedligeholdelsesefterslæb. En forbedring af vilkårene for private investeringer i boliger vil kunne øge den private fornyelsesaktivitet – især i de mest attraktive ejendomme og byområder. Men erfaringerne fra andre lande med en mindre regulering af boligmarkedet viser, at der også her kan findes nogle generelle økonomiske mekanismer og forhold på boligmarkedet, som kan skabe forfald og forslumning i dele af boligmassen. Der kan således forekomme særlige økonomisk-sociale forslumningsprocesser i mindre attraktive byområder. Desuden kræver investeringer i vedligeholdelse og forbedringer af ejendomme en lang investeringshorisont, der ikke altid er til stede hos private ejere.

Det er således erfaringerne fra alle lande i Europa (se side 29), at der, uanset markedsmæssige vilkår for boligfornyelse, ikke altid er sket en tilstrækkelig fornyelse af bygninger og byområder på privat initiativ og med private midler, hvorfor der i større eller mindre udstrækning har været en offentlig indsats til støtte for dette. Der vil derfor fortsat være et vist behov for en offentlig støtte til fremme af private investeringer i byfornyelse.

Denne undersøgelse viser, at kommunerne fortsat lægger meget vægt på at få løst problemer med nedslidte boligejendomme med dårlig standard. Men undersøgelsen viser også, at mange kommuner – og især de større byer – oplever bymæssige problemer som trafik- og miljøproblemer, grimme og uattraktive områder, ofte med særlige sociale problemer, mangel på friarealer og særlige funktionsproblemer i bymidterne. Der er også en del byer, der har problemer med at få omdannet og regenereret tidligere erhvervsområder eller områder med blandet bolig og erhverv. Problemer med afvandring og funktionstømning af mindre byer og landsbyer er et problem i hver tredje kommune. Endelig mener 40 pct. af kommunerne, at de har problemer med, at bevaringsværdige bygninger forfalder.

Som en følge heraf er der et generelt ønske blandt kommunerne om at øge investeringsrammerne for byfornyelsen. Det gælder for alle ordningerne under loven, at kommunerne gerne vil øge indsatsen.

Har man nået målsætningerne med den nye lov?

Er det lykkedes at give kommunerne et instrument til løsning af bymæssige problemer?

Med ordningen "*Helhedsorienteret byfornyelse*" har kommunerne fået mulighed for statslig støtte til en indsats i udvalgte byområder – især i områder, hvor der også er behov for fornyelse af boligejendomme.

En meget stor del af kommunerne giver udtryk for, at de hermed har fået gode muligheder for at løse de ovennævnte bymæssige problemer, bl.a. med hensyn til at forebygge nedslidning og forslumning i udsatte byområder. Der er dog nogle problemer, som kommunerne mener, at loven er mindre velegnet til at løse. Det gælder især trafik- og miljøproblemer, samt problemer i områder med meget erhverv.

60 pct. af kommunerne mener, at de har brug for helhedsorienteret byfornyelse. Det gælder især bykommunerne – i mindre grad omegnskommuner til de større byer og landkommuner. Alligevel har der været stor spredning mht. hvilke typer af kommuner, der har brugt ordningen, og en del landkommuner har fået støtte. Der har været en opstartfase inden kommunerne for alvor er blevet opmærksomme på ordningen. Derfor er midlerne ikke blevet brugt fuldt ud i de første tre år. Det skyldes dog også, at ansøgninger fra en del kommuner er blevet afvist, bl.a. på grund af kravene om, at en større del af midlerne skal gå til områder med bygningsproblemer. Undersøgelsen viser imidlertid, at mange kommuner står på spring til at udnytte ordningen.

I langt 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.

Den helhedsorienterede indsats ændrer ikke kun ved de fysiske og levevilkårsmæssige forhold i et område. Der sættes en proces i gang med samarbejde mellem kommuner, borgere og virksomheder, som har stor betydning for byområdernes og byernes udvikling. Projekterne betyder, at den kommunale forvaltning tvinges til internt samarbejde – på tværs af forvaltninger – om en helhedsorienteret indsats i samarbejde med borgerne. Ressourcer hos lokale borgere og virksomheder aktiveres og koordineres. Det er erfaringerne fra flere af de kommuner, der er gået i gang, at der typisk følger en del private investeringer i kølvandet på indsatsen.

Er det lykkedes at øge de private ejeres medfinansiering og begrænse de offentlige udgifter?

At opnå en højere grad af initiativ og frivillighed fra ejernes side har været en af forudsætningerne for, at man kan reducere udgifterne til fornyelse af bygninger. Allerede under den gamle lov var der sket et skred i retning af, at kommunerne i højere grad brugte de regler, der gjaldt for frivillig medvirken, og dette er blevet endnu tydeligere med den nye lov. Således angiver to ud af tre kommuner som en målsætning, at det er ejerne selv, der bør tage initiativet til bygningsfornyelse. Samtidig er der imidlertid stadig mange kommuner, som finder det væsentligt at kunne styre bygningsfornyelsen mod de bygninger og byområder, hvor behovet er størst, hvilket kan gøre det nødvendigt at inddrage mindre villige ejere.

Denne overgang til i højere grad at basere sig på ejernes initiativ og forslag ser ud til – kombineret med, at de mest nedslidte ejendomme er fornyet – at have reduceret ombygningsudgifterne og dermed den offentlige støtte i bygningsfornyelsen, selv om det er for tidligt at sige noget sikkert om, hvor meget.

Ombygningsudgifterne og de offentlige tilskud er noget mindre i forbindelse med de to andre ordninger – *Aftalt Boligforbedring* og *Bygningsforbedringsudvalg*. Størsteparten af midlerne bruges imidlertid fortsat på den tungere bygningsfornyelse.

Hovedelementet i bestræbelserne på at begrænse den offentlige del af udgifterne i bygningsfornyelsen har været, at få ejerne til at betale en del af

udgifterne til istandsættelserne selv. Der er således indført en regel i lovens § 57, med virkning fra 1998, om, at kommunerne kan forhandle med ejerne om en reduktion af støtten i hver enkelt sag, "forhandlet finansiering". Hovedeffekten af denne regel har først og fremmest været en større bevidsthed i kommunerne om, at man ikke slavisk behøver at følge ombygningsprojekterne op med fuld støtte. Kommunerne er således blevet mere opmærksomme på at forsøge at få ejerne til at betale en del af udgifterne.

I praksis har kommunerne imidlertid ofte brugt en anden fremgangsmåde i forhandlinger med ejerne end den, der er fastsat i reglerne i loven. Man har i stedet ofte valgt at indgå forhandlinger med ejerne med henblik på, at få dem til selv at finansiere og gennemføre bygningsarbejder udenfor byfornyelsesbeslutningen. Dette kaldes egenfinansiering, som kan give ejeren lejeforhøjelser efter lejelovgivningens regler.

Der har således vist sig nogle problemer med lovens regler om forhandlet finansiering, og de er i deres nuværende udformning ikke hensigtsmæssige. Ifølge reglerne skal forhandlingerne først indledes efter, at kommunen har taget beslutning om, at ejendommen skal fornyes. I denne situation er det svært for kommunen at få ejerne til at betale en større del af udgifterne, hvilket er grunden til, at mange kommuner i stedet vælger at indlede forhandlinger med ejerne om egenfinansiering inden der tages beslutning om byfornyelse. Når der ikke er truffet beslutning om byfornyelse, og muligheden for støtte er mere usikker, er ejerne langt mere motiverede til at forhandle og acceptere medfinansiering.

Reglerne om forhandlet finansiering har kun haft tre år at virke i og det kan derfor tænkes at anvendelsen af dem er på vej til at blive mere udbredt, især efter at der fra 1.1.2001 er gennemført en række ændringer i loven, som kan motivere kommunerne til at lægge en større del af udgifterne over på ejerne og dermed øge de investeringer, som genereres af de offentlige tilskud. Der findes ikke oplysninger om, hvor store investeringer byfornyelsen genererer via egenfinansiering, men kommunerne er spurgt om andelen af private investeringer er øget med den nye lov. Undersøgelsen tyder på, at der i de fleste kommuner kun i et mindre omfang er sket en forøgelse af den private andel af investeringerne og en deraffølgende nedsættelse af det offentliges andel af udgifterne i bygningsfornyelsen ved øget brug af egenfinansiering og forhandlet finansiering. Dette kan delvist skyldes, at en del kommuner allerede under den gamle lov fik ejerne til at finansiere en del af fornyelsen for egne midler, og at de nye regler kun i mindre omfang har ændret kommunernes praksis.

Det er derfor kun i begrænset omfang lykkedes med de nye regler at mindske den offentlige udgiftsandel i bygningsfornyelsen. Denne fremstår fortsat høj sammenlignet med de støtteordninger, som findes i andre europæiske lande.

Er byfornyelsen blevet enklere?

Lovteksten er forenklet væsentligt med den nye lov. Når loven som helhed opleves kompliceret af mange kommuner, skyldes det, at der er kommet nye ordninger til, som har forskellige formål og regelsæt. Generelt nævner over halvdelen af de kommuner, som ikke har brugt loven, at en væsentlig årsag hertil er lovens kompleksitet.

Målsætningen om forenkling var især møntet på reglerne fra den gamle lov, som er videreført i bygningsfornyelsen. Dette ser ud til i en vis udstrækning at være lykkedes, idet næsten 40 pct. af de kommuner, der har brugt ordningen, mener, at der er sket en vis forenkling. Der er imidlertid fortsat en meget stor del af kommunerne, som finder, at reglerne er "ret besværlige" (71 pct.).

Også tidsforløbet i byfornyelsessagerne er, ifølge kommunerne, blevet kortere. Der er imidlertid stadig mange kommuner som finder, at procedurerne tager for lang tid bortset fra, når man bruger de regler, som gælder, når det er ejerne der tager initiativet.

Aftalt Boligforbedring og *Bygningsforbedringsudvalg* er relativt ubureaukratiske ordninger. Der er dog også en del kommuner og private ejere, som mener, at især *Aftalt Boligforbedring* burde kunne forenkles mere ved en revision af procedurer og regler.

Er mulighederne for bevaring af bevaringsværdige ejendomme og landsbyer blevet bedre?

Ordningen med bygningsforbedringsudvalg blev specielt indført for at give kommunerne et mere enkelt redskab til at støtte renovering af bevaringsværdige ejendomme og til at gøre noget for landsbyerne.

I løbet af de første tre år, ordningen har været etableret, er der oprettet et stort antal udvalg, og mange kommuner påtænker at etablere udvalg. Det har taget tid for udvalgene at gøre borgerne opmærksomme på den nye støttemulighed, hvorfor de kommunalt afsatte investeringsrammer ikke er blevet brugt fuldt ud, men brugen af ordningen er stærkt stigende.

Evalueringen viser, at der generelt er tilfredshed med ordningen i de kommuner, hvor den har været brugt. Bygningsforbedringsudvalgene har været med til at sætte bevaringsinteresser på dagsordenen i kommunerne, og de giver en stor effekt med en begrænset offentlig udgift (rente- og afdragsfrie lån, som tilbagebetales ved ejerskifte). Ordningen er således mere udgiftsøkonomisk for stat og kommune end den ordinære bygningsfornyelse. Kommunerne finder ordningen væsentligt enklere end bygningsfornyelsen, og en meget stor del af kommunerne (78 pct.) mener, at byfornyelsesloven hermed er blevet mere brugbar til at forhindre forfald af bevaringsværdige bygninger.

Mange kommuner mener imidlertid, at ordningen ikke er tilstrækkelig til at løse problemerne for landsbyer med afvandring og funktionstømning.

Opfyldelse af mål vedrørende ressourceøkonomi, arkitektur og handicapvenlige boliger

En af målsætningerne for loven var at fremme økologisk, miljø- og ressourcemæssigt rigtige løsninger i gennemførelsen af bygningsfornyelsen. Undersøgelsen kan ikke give en dyberegående vurdering af, om dette er opnået, men ca. halvdelen af kommunerne mener, at loven ikke er tilstrækkeligt god til at sikre økologisk/bæredygtige rigtige løsninger. Dette må skyldes økonomiske forhold – at økologiske løsninger ikke er tilstrækkeligt rentable med det givne støtteniveau – idet reglerne som sådan ikke er en hindring. Kun lidt over halvdelen af de kommuner, som har brugt bygningsfornyelsen, anfører det som et væsentligt princip ved gennemførelsen, at økologiske hensyn indgår i renoveringen. Der er altså en del kommuner, som ikke tillægger ressourceøkonomiske forhold vægt, ligesom vi ikke ved, om de kommuner, der gør det, også er villige til at afsætte økonomiske midler hertil.

Næsten alle kommuner anfører, at de lægger vægt på, at arkitektoniske/bevaringsværdige forhold i ejendommene bevares i forbindelse med byfornyelsen. Desuden vil to ud af tre kommuner prioritere det højt, at de renoverede boliger bliver ældre- og handicapvenlige.

Er midlerne til byfornyelsen blevet fordelt rigtigt?

Der kan her være tale om fordelingen af midler på kommunerne, om prioriteringen af de forskellige ordninger under loven, og endelig om hvilke ejendomme, midlerne konkret er blevet brugt til.

Byfornyelsesaktiviteten styres ved, at staten årligt fastsætter hvor store investeringer, der kan gives støtte til. Disse investeringsrammer steg til ca. 6 mia. kr. i 1993, men er gradvist reduceret til ca. 2 mia. kr. under den nye lov.

Investeringsrammerne til bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring fordeles til kommunerne på grundlag af objektive kriterier vedrørende bygningsforhold, ejerforhold og sociale forhold i kommunerne. Aktiviteten under bygningsfornyelsen er fordelt på kommunerne på en måde der svarer til disse kriterier.

Aftalt Boligforbedring er i højere grad blevet brugt i de større kommuner. Dette virker rimeligt i betragtning af, at det er her, de fleste private udlejningsboliger og især andelsboliger er placeret.

Midlerne til bygningsforbedringsudvalg er især brugt af de større kommuner.

Den helhedsorienterede byfornyelse er derimod i relativt større udstrækning blevet udbredt til de mindre kommuner på trods af, at man skulle forvente den anvendt hyppigere i de større byer, hvor der er en større koncentration af bymæssige problemer.

63 pct. af de samlede investeringsrammer på 3,3 mia. kr. i årene 1998-2000 er brugt til bygningsfornyelsen. Lidt over 20 pct. af investeringerne er gået til aftalt boligforbedring og ca. 13 pct. til helhedsorienteret byfornyelse. Af de reelle offentlige udgifter i forbindelse med disse invsteringer er det ca. 70 pct., der bruges på bygningsfornyelsen.

Ser man på kommunernes prioriteringer, er det således, at der ønskes flere midler til alle ordningerne, men flest kommuner vil gerne have flere midler til bygningsfornyelsen. Dette kan til dels hænge sammen med, at de andre ordninger stadig er i en opstartfase, og at flest kommuner har erfaringer med at bruge bygningsfornyelsen, mens relativt få har erfaringer med de andre ordninger.

Kommunerne har angivet to hovedbegrundelser for at bruge bygningsfornyelsen fremfor aftalt boligforbedring og bygningsforbedringsudvalg. Den første er, at der er bedre styringsmuligheder, og at det er lettere at få private ejere til at medvirke. Mange kommuner oplever således, at det er svært at få private ejere og beboere i gang med en nødvendig fornyelse af deres ejendomme. Den anden begrundelse er, at støtteniveauet ofte opleves som værende for lavt i de andre ordninger til opretning af de tungere fornyelsesproblemer.

Er der sammenhæng mellem ordningerne?

De forskellige ordninger i loven er tænkt at skulle støtte og komplettere hinanden. Således er det forudsat, at helhedsorienteret byfornyelse i et byområde skal kombineres med fornyelse af nedslidte ejendomme i området ved brug af de andre ordninger. Bygningsfornyelsen er tiltænkt de mest nedslidte og utidssvarende ejendomme, mens aftalt boligforbedring bruges på lettere problemer. Bygningsforbedringsudvalgene tager sig af særlige problemer med bevaringsværdige bygninger og af bygningsrenovering i landområderne.

En stor del af kommunerne (42 pct.) mener, at der er for meget overlapning mellem ordningerne, og mere end halvdelen (60 pct.) finder, at de er svære at koordinere.

I praksis forsøger kommunerne dog ofte at kombinere ordningerne. Det er ca. halvdelen af kommunerne, som har udpeget et byområde til en særlig indsats, og i 75 pct. af tilfældene bruges helhedsorienteret byfornyelse her. Samtidig lægger næsten to ud af tre kommuner vægt på, at bygningsfornyelsen foregår i byområder, hvor man er i gang med en områdeindsats. Hvad angår aftalt boligforbedring lægger små 30 pct. vægt på, at midlerne bruges i byområder med særlig indsats.

Mulige ændringer af byfornyelsesloven

Forenkling og økonomisk effektivisering

Størsteparten af de offentlige tilskud til byfornyelse anvendes fortsat til bygningsfornyelsen, som mange kommuner ønsker at anvende. Der er en række årsager til, at denne ordning fører til relativt omfattende renoveringer med en høj offentlig tilskudsandel. Selv om det ser ud til, at omkostningsniveauet er faldet i de seneste år, giver mange kommuner således stadig udtryk for, at de ønsker, der skal gennemføres en gennemgribende renovering af ejen-

dommene, gerne til nybyggeriets kvalitetsniveau. Kommunerne ønsker desuden gode muligheder for at styre fornyelsen og få private ejere til at medvirke, hvilket nemmest opnås, når tilskudsandelen er høj.

Ved fastsættelsen af de offentlige tilskud i bygningsfornyelsen tager man i dag udgangspunkt i regler for støtte, som ikke gradueres efter udgifternes størrelse. Dette kan indebære en høj offentlig subsidiering, som kommunerne derefter kan søge at nedsætte ved forhandling med ejerne. Her har kommunerne en svær forhandlingsposition i forhold til ejerne. Det vil være nemmere for kommunerne at forhandle og begrænse den offentlige udgiftsandel, hvis man i stedet tager udgangspunkt i minimumsregler med en lav støtte, hvorefter denne kunne øges i tilfælde af særligt store bygningsmæssige problemer i ejendommene.

Samtidigt er det vigtigt, at kommunernes målsætning for byfornyelsen, i stedet for gennemgribende renovering i højere grad begrænses til kun at løfte ejendommene op på et niveau, der gør det muligt efterfølgende at gennemføre en fortsat løbende fornyelse på markedsvilkår.

Hvis man ønsker en væsentlig økonomisk effektivisering af byfornyelsen, vil det være nødvendigt at revidere bygningsfornyelsen. Der er samtidigt et vist overlap mellem anvendelsen af bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring, idet ejendomme med middelstore renoveringsbehov vil kunne fornyes med begge ordninger. Desuden er der en stor del af kommunerne, som mener, at de forskellige ordninger i loven er svære at koordinere. Dette peger i retning af, at de to ordninger kunne kombineres.

En mulig løsning, som kunne undersøges nærmere, er generelt at basere fornyelsen af bygninger og boliger på en støtteordning, der er en udbygning af aftalt boligforbedring. Aftalt boligforbedring vil ikke være tilstrækkelig til alene at kunne løse alle bygningsmæssige problemer. Det skyldes, at man ikke kan forvente, at lejerne vil acceptere huslejestigninger til finansiering af de mere grundlæggende vedligeholdelses- og opretningsproblemer i ejendommene, og at støtteniveauet er for lavt til, at mere omfattende renoveringer kan gennemføres. Tilskuddene i aftalt boligforbedring må derfor suppleres med muligheder for supplerende tilskud – eller støttede lån – til særlige bygningsmæssige problemer, fx reparation af tag og fag. Der kunne være tale om nogle enkle støttemuligheder for forskellige typer af byggearbejder med faste regler for, hvad der kan støttes, og hvor stor en andel af byggeomkostningerne, der betales af det offentlige, fx hvis omkostningerne overstiger et vist niveau.

Et problem, som kan opstå ved en nedsættelse af subsidieniveauet, kan være, at det bliver sværere at få mindre motiverede ejere i gang med en fornyelse af ejendomme, som kommunerne gerne ser fornyet. Man bør derfor i denne forbindelse se på, om man på andre måder kan forbedre kommunernes muligheder for at styre byfornyelsen.

En anden mulighed for økonomisk effektivisering, som ofte bruges i andre lande, er at gøre den offentlige støtte indkomstafhængig, således at det især er beboere og ejere med lave indkomster, der får støtte. Den almindelige individuel boligstøtte, som beboere kan få ved stigende huslejer efter byfornyelsen er afhængig af indkomsten. Det gælder imidlertid ikke for den særlige byfornyelsesboligsikring som alle beboere får i en overgangsperiode efter byfornyelsen. Det gælder heller ikke for andre subsider i byfornyelsen. I forbindelse med bygningsforbedringsudvalgene er der dog i vejledningen lagt op til at långivningen er tilpasset efter den enkelte ejers mulighed for egenfinansiering. Det bør undersøges nærmere, hvilke fordele og ulemper det indebærer at gøre subsidierne mere behovs- og indkomstafhængige. Fordelene er bl.a., at man undgår at støtte øget boligforbrug hos personer, som selv har mulighed for at betale, og at man vil kunne give højere støtte til dem, der har svært ved det. Ulemperne er bl.a., at det kan blive sværere at opnå tilslutning til byfornyelsen blandt de beboere, der får mindre støtte, og at støttesystemet bliver mere kompliceret. Indkomstafhængig støtte vil især være en mulighed i forbindelse med den særlige byfornyelsesboligsikring i byg-

ningsfornyelsen. Det er også relevant at undersøge om det kan anvendes i forbindelse med aftalt boligforbedring.

Udvidelser af lovens anvendelsesområde

Undersøgelsen viser, at kommunerne har en række byfornyelses- og byomdannelsesproblemer, som de ikke selv mener, de kan løfte, og som de ikke kan få støtte til efter loven. Det er naturligvis en politisk vurdering, hvad loven skal bruges til, og i hvor høj grad det er en kommunal eller en statslig opgave at løse problemerne.

Mange kommuner finder mulighederne for at renovere og omdanne tidligere erhvervsejendomme og bygninger med blandet bolig og erhverv for utilfredsstillende. Kommunerne ønsker bedre muligheder for at renovere rene erhvervsejendomme til boligformål. Man ønsker også bedre muligheder for at istandsætte landbrugsbygninger. Der er desuden især mange kommuner, som er utilfredse med, at loven ikke kan benyttes på offentligt ejede ejendomme uden boliger.

Mange kommuner har desuden problemer med omdannelse af ældre erhvervsområder eller områder med blandet bolig og erhverv og savner bedre muligheder for støtte til løsning af disse problemer.

Helhedsorienteret byfornyelse giver muligheder for at gøre noget ved gaderum og omgivelser, men kun for et større, samlet byområde. I forbindelse med bygningsfornyelsen kan de fælles private udearealer, som hører til ejendommene, også forbedres. En stor del af kommunerne efterlyser muligheder for støtte til mindre omfattende forbedringer af de øvrige nære omgivelser i tilslutning til den almindelige bygningsfornyelse.

Forslag til ændringer af helhedsorienteret byfornyelse

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

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 det nogle kommuners opfattelse, at det er et problem, at man ikke kan 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 ministeriet til orientering. Andre kommuner ser det som en fordel i det nuværende system, at man kan fremsende en relativt enkel ansøgning om reservation og først senere bruge mange ressourcer på selve byfornyelsesprogrammet.

Der er derimod flere, der peger på, at det er skadeligt for samarbejdet med borgerne, at der kan gå for lang tid fra programmet er udarbejdet, til den politiske behandling er gennemført i kommunalbestyrelse og projektet godkendt i ministeriet.

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

Forslag til ændringer af bygningsfornyelsen

Hvis bygningsfornyelsen skal fortsætte i sin nuværende form, er der, udover de ovenfor foreslåede ændringer vedrørende regler for støtte, en række muligheder for forbedringer.

Nogle kommuner mener, at proceduren for tildeling af investeringsrammer burde ændres. Især de mindre kommuner foretrækker at gå tilbage til det gamle system, hvor midlerne fordeles efter ansøgning. Fra 2001 er indført en mulighed, der gør brugen af investeringsrammerne mere fleksibel, som kommunerne måske endnu ikke er blevet opmærksom på. Kommunerne kan nu overføre investeringsrammer fra hinanden. En ny mulighed kunne være en kombination af faste rammer til de større kommuner og ansøgninger fra de mindre.

Reglerne for opførelse af nybyggeri med støtte efter byfornyelsesloven bruges næsten ikke og er måske overflødige.

Mange kommuner mener, at de mangler sanktionsmuligheder over for ejere, som ikke vil følge kommunernes opfordringer til at gennemføre fornyelse.

Det er kun meget få kommuner, der bruger muligheden for at overtage ejendomme med henblik på fornyelse – den bruges næsten kun i Københavns Kommune. Men det, at den findes i loven, kan have en præventiv virkning over for ejere, som ikke vil medvirke i byfornyelsen. Det bør overvejes, om disse regler fortsat skal være indeholdt i loven.

Kommunerne, især de små, efterlyser yderligere forenkling af reglerne. Mange har især problemer med reglen om, at kommunen på et tidligt tidspunkt, hvor der stadig er stor usikkerhed om projektet og omkostningerne, skal udmelde en maksimumgrænse for huslejen efter fornyelsen. Nogle mener også, at reglerne for lejernes mulighed for veto er for vidtgående, og at de burde gøres mere fleksible.

Som nævnt bruges reglerne om forhandlet finansiering kun lidt, og der er brug for, at de tilpasses til den praksis, som er opstået i kommunerne med at lade ejerne selv finansiere en del af fornyelsen uden for byfornyelsesbeslutningen. Her kan der være problemer med finansieringen af ejerens del på grund af manglende kommunegaranti, ligesom de egenfinansierede arbejder ikke er dækket af byggeskadefonden.

Forslag til ændringer af aftalt boligforbedring

Der er enighed om, at aftalt boligforbedring generelt er en velfungerende ordning, og at princippet om aftaler mellem udlejere og lejere fungerer godt nok. Men en del kommuner mener, at administrationen af ordningen kunne forenkles. Eksempler på regler, der kan forenkles, er: Hvornår aftaler er gyldige, reglen om, at alle lejere skal have samme tilbud, procedurer omkring ansøgningerne og omkring fastsættelsen af huslejestigningerne og kommunens udmeldning heraf, og endelig reglerne for, hvornår bygningsarbejderne skal udbydes i licitation.

Forslag til ændringer af bygningsforbedringsudvalgene

Ordningen med bygningsforbedringsudvalg kan forbedres ved at give udvalgene mulighed for at støtte ejendomme, der ikke før fornyelsen lever op til kriterierne for bevaringsværdige ejendomme, men som kommer til det efter fornyelsen. Desuden kan man overveje at forbedre mulighederne for at støtte renovering af erhvervsbygninger i landsbyer og landområder.

I nogle kommuner har udvalgene fået så små beløb at arbejde med, at der ikke er et rimeligt forhold mellem administrationsindsatsen og resultaterne. Det bør overvejes, hvordan dette problem kan løses.

Kravene til udvalgenes sammensætning er for rigide – især i landområderne er det svært at finde lejerrepræsentanter. Udvalgene burde i stedet have bedre muligheder for at trække på ekstern ekspertbistand.

Hvorfor er der behov for offentlig støtte til bolig- og byfornyelse i Danmark?

I næsten alle de europæiske lande, som Danmark kan sammenlignes med, har det offentlige i efterkrigstiden på forskellig måde fundet det nødvendigt at støtte fornyelse af byområder og boligejendomme, som det senest er belyst i en større europæisk undersøgelse (Skifter Andersen & Leather, 1999). Undersøgelsen viste imidlertid også, at der er store forskelle på de problemer i landene, som skaber behov for offentlige indgreb. Der er også store variationer i den by- og boligfornyelsespolitik, som gennemføres.

Traditionelle opfattelser af byfornyelsesproblemerne

I Danmark har byfornyelsen i en lang periode efter krigen været begrundet med eksistensen af en forældet og nedslidt boligmasse. Med industrialiseringen i slutningen af det nittende århundrede skete der en hastig udbygning af byerne med nye boliger for de tilflyttende nye arbejdere. Mange af disse nye bykvarterer var såkaldt spekulationsbyggeri med en tæt sammenpakning af mennesker i små, dårlige og usunde boliger med manglende lys og luft, og med fugt, kulde og dårlige faciliteter. Det blev et af hovedprogrampunkterne for efterkrigstidens politikere at eliminere denne boligslum. Byfornyelsen blev set som en stor, men dog afgrænset offentlig opgave. Man kunne i hovedtræk udpege de dele af byerne, som skulle fornyes, og når dette var gennemført, ville opgaven være slut.

Ud fra denne synsvinkel er det omfanget af boliger med dårlig standard, som er den væsentligste begrundelse for byfornyelsen.

Tabel 1. Udviklingen i antallet af boliger med installationsmangler og andelen af hele boligmassen.

	1980	1985	1990	1995	1999
Med mangler (1000 boliger)	424	377	326	256	208
Andel af alle boliger (pct.)	20	17	14	11	8

Kilde: By- og Boligministeriet.

Af tabel 1 ses, at der er sket en betydelig reduktion i antallet af boliger med installationsmangler i løbet af de sidste 20 år. Der er dog (1999 tal) stadig 200.000 boliger som fortsat mangler enten toilet, bad eller centralvarme. Der er 178.000 uden bad, 58.000 uden toilet og 52.000 uden tidssvarende opvarmning. Boliger med mangler findes især i København og Frederiksberg kommuner (tilsammen 71.000). En tredjedel af boligerne med mangler er private udlejningsboliger, og 25 pct. er ejerboliger. 17 pct. er andelsboliger.

Nye opfattelser af byfornyelsesproblemerne

De senere års udvikling i byerne og nyere forskning om forslumning og fornyelse i byområder har imidlertid givet anledning til en revision af opfattelsen af byfornyelsesproblemerne og det offentliges rolle i forbindelse med løsningen af dem.

Nedslidning af boliger er ikke uundgåeligt

Det har tidligere været opfattelsen, at nedslidning af boliger af rent teknisk-økonomiske årsager er uundgåelig, fordi bygninger har en begrænset levetid, og at de på et eller andet tidspunkt ville blive revet ned, hvis ikke det offentlige greb ind. Man har antaget at det med tiden ville blive dyrere at vedligeholde dem, hvorfor der ville komme et tidspunkt, hvor det ikke længere var økonomisk rentabelt at vedligeholde i forhold til at rive ned og bygge nyt. Undersøgelser af udviklingen over tid i vedligeholdelsesudgifterne for boligejendomme i forskellige lande tyder imidlertid ikke på, at disse nødvendigvis stiger over et længere forløb (Skifter Andersen, 1995a). Der er således ikke teknisk-økonomiske forhold, som medfører, at boliger ikke kan vedligeholdes i det uendelige, eller at nedslidte boliger ikke kan fornyes på markedsvilkår.

Det har således vist sig, at der siden midten af 70'erne er sket en privat fornyelse af nogle af de gamle byområder både i Europa og USA, fordi nogle af de bedrestillede nu har fundet områderne attraktive. Det er således ikke nogen naturlov, at forældede boliger også forslummer. Det kan faktisk i nogle tilfælde lade sig gøre at forny og modernisere forældede og nedslidte boliger i ældre byområder uden offentlig støtte. Det har vi også set i Danmark hvor en stor del af Københavns indre by er renoveret i de senere år for private midler samtidig med, at andre områder ikke er det.

Nye byfornyelsesproblemer opstår med tiden – forslumningsprocesser

Det har også været nødvendigt at revidere opfattelsen af byfornyelsen som en opgave, der er begrænset til bestemte ældre bykvarterer. Samtidig med, at man i Danmark har arbejdet sig gennem fornyelsen af de gamle brokvarterer, er der nemlig med tiden opstået nye byfornyelsesbehov i andre og nyere byområder. Det gælder fx byområder fra mellemkrigstiden som Kgs. Enghave-kvarteret og Nordvestkvarteret i København. I disse og i andre kvarterer i byernes forstæder er igangsat nogle selvforstærkende sociale, økonomiske og fysiske processer, som kaldes forslumningsprocesser.

Problemer med forslumning i mindre attraktive byområder er set i de fleste vestlige lande – især i USA. Teoretisk set er den centrale årsag til forslumning, at efterspørgslen efter boliger er afhængig af, hvordan det omgivende kvarter ser ud, af hvem der bor der, og af hvilken status, det har. Erfaringer fra mange lande viser, se (Skifter Andersen, 1995a) og (Skifter Andersen & Leather, 1999), at når befolkningssammensætningen i nogle af boligerne i et bestemt område af en eller anden grund begynder at ændres, eller bygningerne ikke vedligeholdes nok, så får det en forstærkende negativ effekt på hele området. Ændringer i beboersammensætning, vedligeholdelse og ejendomsværdier forstærker hinanden. Når de husstande, der kan tiltrækkes til kvarteret, i højere grad er folk med lavere indkomster, bliver der mindre råd til vedligeholdelse, og ejendommene forfalder. Samtidigt falder ejendomspriser og ejendomsværdier, hvilket gør det vanskeligere for ejerne at opnå lån til investeringer i ejendommene. Den negative udvikling i beboersammensætning og vedligeholdelse fremmer igen en fraflytning af bedrestillede og en tilflytning af folk med lavere indkomst. Det er en negativ spiral, der skaber forventninger om yderligere forslumning og værditab blandt ejendomsinvestorer, og som standser alle investeringer i området.

I nogle byområder når processen så langt, at nye stærke mekanismer træder i kraft, når områderne efterhånden er blevet helt domineret af beboere, som ikke er i beskæftigelse og har sociale problemer. Der sker et større slid på boligerne, og behovet for vedligeholdelse stiger, fordi beboerne ofte mishandler eller vandaliserer ejendommene. Der er et større gennemtræk i boligerne og flere tilfælde, hvor folk ophører med at betale husleje, og forekomsten af kriminalitet stiger stærkt i området. Disse forslumningsprocesser er især synlige i lande som USA. Her er alle, der kan, flygtet fra områderne, og i mange tilfælde har ejerne opgivet at videreføre driften af ejendommene, fordi tabene er for store. Der findes derfor store områder i de amerikanske

byer, hvor en stor del af ejendommene står tomme, og de øvrige er i et totalt forfald.

Forslumningsproblemerne har været noget mindre i Europa end i USA. Det er der forskellige forklaringer på. Den vigtigste er, at forslumning har en stærk sammenhæng med den generelle sociale opsplitning på boligmarkedet og i byerne – det man kalder segregation. Jo stærkere den sociale segregation – jo mere forslumning. I USA har fx race- og kulturforskelle i højere grad ført til, at den hvide middelklasse ikke vil bo i områder med mange sorte eller andre racer, hvilket har forstærket de kræfter, som skaber en ensidig beboersammensætning i nogle områder. USA har desuden i endnu højere grad end Danmark haft et boligmarked, som får de rige til at flytte i ejerboliger, mens de fattige kun kan bo til leje. Udlejningsboligerne i USA er som regel placeret i den ældre boligmasse inde i byerne, hvorfor lavindkomstgrupperne er koncentreret her.

I Danmark har et omfattende almennyttigt nybyggeri i forstæderne ført til en større geografisk spredning af folk med lav indkomst og sociale problemer, hvilket har mindsket de kræfter, der skaber forslumning i de ældre byområder. Det er faktisk i nogle af de nyere byggerier, at de sociale problemer er mest koncentrerede, og hvor man også oplever forslumningsprocesser i stil med de ovenfor beskrevne (Skifter Andersen, 1999).

Den skattemæssige behandling af ejerboligerne har især frem til slutningen af 80'erne ført til en øget segregation på det danske boligmarked, men de relativt gode boligstøtteordninger har mindsket segregationen.

Regulering af boligmarkedet påvirker forslumning, men ejerforhold har også betydning

Reguleringen af de private udlejningsboliger har på nogle punkter medvirket til forslumning. Det skyldes især, at der ikke er noget særlig stærkt incitament for udlejerne til at vedligeholde deres ejendomme.

Mange års forskning på Statens Byggeforskningsinstitut SBI-rapport 252 (Foerlev & Hansen, 1995b), SBI-rapport 253 (Foerlev & Hansen, 1995a) og SBI-meddelelse 78 (Hansen, Skifter Andersen & Foerlev, 1990) har desuden vist, at der i alle ejerformer på boligmarkedet findes forhold, som i større eller mindre udstrækning hæmmer forbedrings- og vedligeholdelsesaktiviteten – forhold, som vil kunne ændres ved en mere hensigtsmæssig udformning af boliglovgivning, skatteregler, finansieringsregler mv. Det betyder, at forfaldet i boligmassen sker hurtigere, og at byfornyelsesbehovet øges mere end nødvendigt.

Undersøgelser af private udlejeres motiver og adfærd (Skifter Andersen 1994, 1998) i forbindelse med forbedring og vedligeholdelse har imidlertid også vist, at der er nogle mere generelle problemer med at få gennemført tilstrækkeligt store investeringer i ejendommene. Det skyldes primært, at en stor del af de ældre ejendomme (60 pct. af ejendommene før 1950) ejes af private personer med én eller nogle få ejendomme. Disse ejere har ofte en kort investeringshorisont, hvilket betyder, at nødvendige langsigtede investeringer ikke anses for rentable. De er desuden ofte mindre professionelle med hensyn til at gennemføre forbedring og vedligeholdelse.

Opsummering

Opsummerende kan konkluderes, at der har været behov for en ændring af opfattelsen af byfornyelsesproblemerne og den offentlige sektors opgaver i forbindelse hermed. En total nedslidning af ældre boliger er ikke altid uundgåelig, hvis der blot er de rigtige økonomiske forudsætninger for vedligeholdelse. Og boliger, der er nedslidte, kan også i mange tilfælde renoveres, uden at der behøves en stor offentlig planlægning og subsidiering. Bekæmpelse af forslumning vil dog samtidigt fremover være nødvendig i en meget større del af byerne end i de gamle byområder fra århundredeskiftet. Det vil være en opgave, som næppe vil ophøre, med mindre den sociale ulighed i

samfundet forsvinder. Man kan ikke forhindre tendenser til forslumning – heller ikke med byfornyelse – men man kan satse på at svække dem, og især kan man gribe ind over for de områder, som er på vej ind i en fase, hvor tingene for alvor begynder at gå galt. Her er en ensidig fysisk indsats ikke tilstrækkelig.

Dertil kommer, at byfornyelsen i de senere år har fået en bredere rolle i kommunerne end blot løsning af bolig- og bygningsmæssige problemer. Byfornyelsen er blevet et vigtigt instrument til at gøre byerne mere attraktive og øge deres konkurrenceevne mht. til at tiltrække erhverv og beboere.

Bybevaring

Der har tidligt været en bevidsthed omkring vigtigheden af, at bevare bygninger med kulturelle, historiske og arkitektoniske værdier. Der har været andre støttesystemer for dette end byfornyelsesloven. Det var imidlertid først efter erfaringerne med saneringen på Nørrebro, at der blev en større opmærksomhed omkring, hvor nemt det er at ødelægge de værdier, der ligger i, at byområder er opbygget med bygninger, som er bygget i samme periode og samme stil og er arkitektonisk afstemte. Dette har ført til en større forståelse for, at det kan være nødvendigt at bevare bygninger som del af et samlet bymiljø, også selv om den enkelte bygning ikke er bevaringsværdig.

Denne prioritering af byarkitektur og bybevaring har medført en anden holdning til, hvornår det er nødvendigt at nedrive bygninger fremfor istandsættelse. Den betyder en større tilbøjelighed til at renovere meget nedslidte bygninger i tilfælde, hvor det ud fra en økonomisk betragtning havde været billigere at fjerne bygningerne og erstatte dem med nye. Det har også ført til en større bevidsthed omkring, hvor vigtigt det er, at nye bygninger i forbindelse med huludfyldninger indpasses i den eksisterende arkitektur i byområdet.

Byfornyelse som byudviklingsinstrument

Vilkårene for de danske byers udvikling har ændret sig markant gennem de seneste år. Det skyldes bl.a. øget konkurrence for at skabe et gunstigt erhvervsklima, tiltrække arbejdspladser, forbedre kommunernes befolkningsgrundlag og udvikle byerne til centre for kultur og oplevelse. I denne sammenhæng er udvikling af et attraktivt bymiljø en vigtigt konkurrencefaktor.

Samtidig er der i mange byer problemer med byområder, hvis tidligere funktioner – primært erhverv – er ophørt, og hvor det har været svært at få omdannet og regenereret områderne til nye anvendelser. Det kan der være mange årsager til: Store omkostninger ved nedrivning og nybyggeri, problemer med jordforurening og vanskeligheder med at tiltrække private investorer til områder, der som udgangspunkt er mindre attraktive. Sådanne områder kan ofte kun omdannes ved hjælp af offentlig økonomisk støtte eller ved, at det lykkes at aktivere flere forskellige private projekter samtidigt, som kan støtte hinanden.

Disse ændringer i byernes problemer og vilkår har på forskellig måde tvunget kommunerne til at søge nye veje i styringen af byernes udvikling. I den internationale forskningslitteratur taler man om en udvikling fra 'Government' til 'Governance'. Dette indebærer især, at kommunerne i højere grad søger at inddrage og mobilisere borgerne og private virksomheder i løsning af byernes problemer og i at forbedre deres konkurrenceevne. Governance (eller byledelse) indebærer nye former for alliancer og samarbejde mellem offentlige og private aktører og fokus på mulighederne for, at lokale aktører selv kan samarbejde om lokale løsninger. Herved kan man søge at få løst flere opgaver for byerne, uden at det medfører en yderligere belastning af de

kommunale og statslige budgetter. Det er derfor også i statens interesse, at disse nye styringsformer udvikles i kommunerne, og de er derfor en vigtig del af en politik for byernes udvikling. Blandt andet som følge heraf er der er i en årrække igangsat mange nye byomdannelsesprojekter, hvor kommunerne i samarbejde med private forsøger at skabe en positiv udvikling i byområder.

Erfaringerne fra de hidtidige gennemførte projekter med helhedsorienteret byfornyelse og fra kvarterløft (Engberg m.fl.2000, Norvig Larsen 2001, Storgaard m.fl. 2001) viser, at det er af stor betydning for, om disse bliver en succes, at det lykkes at mobilisere og skabe samarbejde med lokale samarbejdspartnere blandt beboere, lokale organisationer og erhverv. Når dette fungerer bedst, skabes nye og bedre løsninger for byområdet, og private menneskelige og økonomiske ressourcer kan bringes i spil. Kravene i loven om beboerinddragelse har således i nogen kommuner medvirket til, at der etableres lokale partnerskaber. By og Bygs forskningsprojekter om, hvordan erhvervene indgår i byfornyelsen (Storgaard m.fl. 2001), viser også, at det i mange tilfælde kan lykkes at skabe samarbejde med disse i relation til bygningsfornyelsen, og at der investeres store private midler i kølvandet på byfornyelse i et byområde.

Støtte til landsbyer og udkantsområder

Over en lang periode har Danmark været præget af urbanisering med fraflytning fra landområder til byerne, hvilket over tid har medført en absolut eller relativ affolkning af mindre byer og landsbyer. Flere undersøgelser tyder dog på, at der i landdistrikterne som helhed ikke er sket en befolkningsmæssig tilbagegang i de sidste ti år (Kirkegaard, Tarnø & Norvig Larsen, 2001). Der har desuden i en årrække været en tendens til udligning af indkomstforskelle mellem land og by. Det skyldes bl.a., at flere andre private erhverv end landbruget er blevet lokaliseret i landområderne.

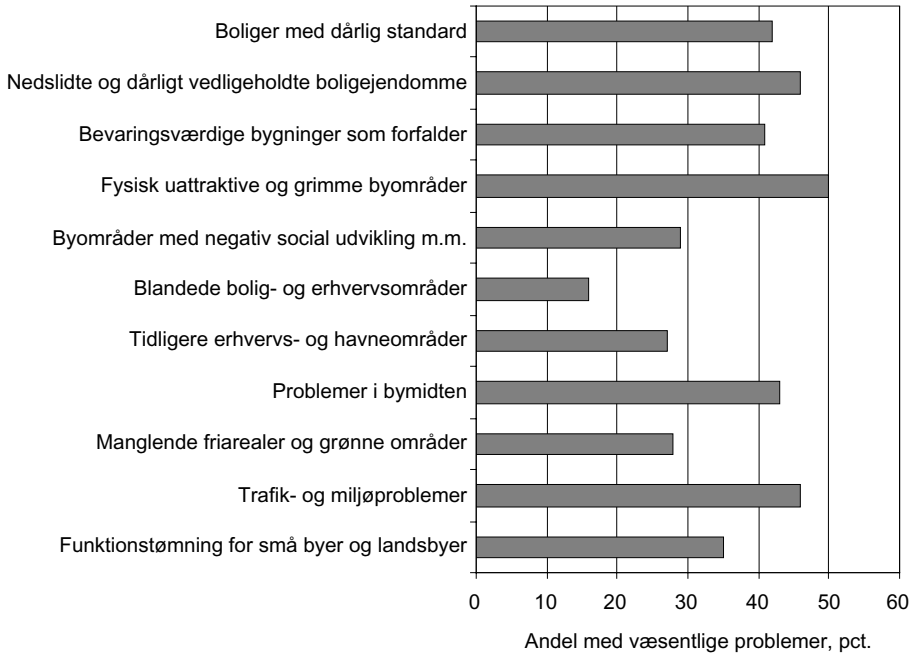
En væsentlig årsag til, at bosætningen er blevet stabil, er dog den øgede mobilitet som følge af, at flere har bil. Dette betyder større mulighed for at bo på landet og arbejde i byerne. Denne mobilitet har imidlertid samtidig medvirket til, at mindre byer og landsbyer er blevet tømt for funktioner som handel og privat service. Samtidig har krav om større økonomisk effektivitet i kommunerne ført til nedlæggelse af mange offentlige funktioner i landsbyerne. Denne funktionstømning har gjort landsbyerne mindre attraktive som bosted og kan på sigt true deres muligheder for at tiltrække nye beboere.

Endelig er der særlige problemer i landdistrikterne i udkantsområder, som oplever en reel befolkningsmæssig og økonomisk tilbagegang.

I By- og Boligministeriets regi har der i årene 1998-2001 været forsøg med en særlig byfornyelsesindsats i en række landsbyer. Formålene med disse indsatser har været at standse en negativ udvikling ved at gøre landsbyerne mere attraktive at bo i. Midlerne har bl.a. været forskønnelse af byrummet, indretning af fællesfaciliteter og trafiksanering (Kirkegaard et al., 2001).

Kommunernes opfattelse af byfornyelsesproblemerne

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om en vurdering af, hvilke bolig- og bymæssige problemer der er de væsentligste for dem.



Figur 1. Kommunernes vurdering af deres byfornyelsesproblemer. Andelen af kommuner, som finder, at de har væsentlige problemer. Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne

Figur 1 viser, at selv om det stadig er utidssvarende og nedslidte boliger, som er et problem for mange kommuner, er det nedslidte byområder som helhed, der af de fleste kommuner opleves som det største problem. For mange er der også trafik- og miljøproblemer i forbindelse hermed.

Problemer i bymidten er også prioriteret højt i mange kommuner.

For ca. hver fjerde kommune er der væsentlige problemer med negativ social udvikling og fysisk nedslidning i byområder. Der er også en del byer, som mangler friarealer og grønne områder.

Problemer med omdannelse af erhvervsområder nævnes i hver fjerde kommune.

I ca. hver tredje kommune er der væsentlige problemer med afvandring og funktionstømning af små byer og landsbyer.

Endelig synes en stor del af kommunerne, at bevaringsværdige bygninger i for høj grad forfalder.

Københavns Kommune nævner specielt det problem, at kommunens boligmasse er domineret af små boliger, som giver en skæv boligstruktur. En sommerhuskommune har som problem, at visse sommerhusområder forslummer som følge af et stort antal helårsboende pensionister. Endelig nævner nogle landkommuner problemer med at bevare "god byggeskik", bl.a. at stråtage forsvinder.

Der er imidlertid stor forskel på problemerne i små og store kommuner, som det fremgår af tabel 2. Tabellen er baseret på et spørgsmål til kommunerne, hvor de er blevet bedt om at vurdere problemernes omfang på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er højeste vurdering. Det vil sige, at små tal betyder større problemer, store tal små problemer.

Kommunerne er efter urbaniseringsgrad opdelt i følgende grupper (se Bilag 2):

1 Store centralkommuner (de syv største bykommuner)
2 Omegnskommuner til disse (defineret udfra pendlingskriterier)
3 Større provinsbyer (største by >15.000 indbyggere)
4 Mindre provinsbyer (5-15.000 indbyggere)
5 Landkommuner.

Tabel 2. Vurderinger[1)] af byfornyelsesproblemer i kommuner opdelt efter urbaniseringsgrad.

	Store centralkommuner	Omegnskommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
	Gennemsnitlig vurdering					
a) Boliger med dårlig standard	2,0	4,2	2,8	3,5	3,7	3,5
b) Nedslidte og dårligt vedligeholdte boligejendomme	2,4	4,2	2,6	3,4	3,5	3,4
c) Bevaringsværdige bygninger som forfalder	2,3	4,1	2,9	3,5	3,7	3,6
d) Fysisk uattraktive og grimme byområder	2,3	3,9	2,9	3,1	3,5	3,4
e) Byområder med negativ social udvikling og fysisk nedslidning	2,1	3,7	3,2	3,9	4,1	3,8
f) Blandede bolig- og erhvervsområder, som fungerer dårligt	2,7	4,1	3,7	3,9	4,3	4,1
g) Tidligere erhvervs- og havneområder, som trænger til omdannelse	1,8	4,2	3,0	4,1	4,4	4,0
h) Problemer i bymidten	2,7	4,0	3,1	3,1	3,8	3,6
i) Manglende friarealer og grønne områder	1,9	4,3	3,1	3,6	4,3	3,9
j) Trafik- og miljøproblemer	3,0	3,4	3,3	3,4	3,8	3,6
k) Fravandring/funktionstømning for små byer og landsbyer	4,2	4,3	3,8	3,7	3,5	3,7
l) Andet	2,0	4,3	4,7	4,0	4,3	4,3
Gennemsnit	2,4	4,1	3,3	3,6	3,9	3,7
Antal cases	7	23	23	19	86	158

[1)] Gennemsnit af vurderinger ved svar på spørgsmålet: Hvilke bolig- og bymæssige problemer er de væsentligste i jeres kommune? (1: Meget store, 2: Ret store, 3: Væsentlige, 4: Mindre væsentlige, 5: Uden betydning).

Der er generelt flere byfornyelsesproblemer, jo større byerne er. Tabellen viser, som man kunne forvente, at byfornyelsesproblemerne generelt er størst i de største bykommuner på næsten alle de nævnte områder. Det gælder især nedslidte boliger med dårlig standard, manglende friarealer og grønne områder og byområder med en negativ social udvikling. Også behovet for omdannelse af rene erhvervsområder er vigtigt i de største byer.

De færreste byfornyelsesproblemer findes i omegnskommunerne, der også har den nyeste boligmasse. Det er kun trafik- og miljøproblemer, samt byområder med negativ social udvikling, der har en vis betydning i disse kommuner.

De større provinsbyer i øvrigt nævner, udover nedslidte og dårlige boliger, oftest problemer i bymidten og nedslidte og grimme byområder som problemer. De adskiller sig især fra de øvrige byer og landkommuner ved at have flere problemer med omdannelse af erhvervsområder.

Problemer med nedslidning af bevaringsværdige bygninger og med fravandring fra landsbyer mv. er almindelige i alle typer af kommuner – undtagen omegnskommunerne. Der er således også en del af de større provins-bykommuner, der har landsbyer med problemer.

Byfornyelseslovgivningens tilblivelse og udvikling

Byfornyelsesloven i dag er en videreudvikling af den tidligere byfornyelseslovgivning. For at sætte evalueringen af loven i perspektiv gives i dette afsnit en kort beskrivelse af den tidligere byfornyelseslov og Lov om privat byfornyelse, der var forløberen for aftalt boligforbedring. Desuden gives et kort referat af tidligere undersøgelser og evalueringer af, hvorledes disse love fungerede.

Lov om byfornyelse og boligforbedring af 1983

Byfornyelsesloven af 1983 signalerede en ny politik i forhold til den tidligere saneringslov, som havde været i brug siden 1962.

Saneringsloven var oprindelig indrettet på en mere gennemgribende fornyelse af byområder med nedrivning af forældede og nedslidte bygninger, som blev erstattet af nybyggeri. Dette førte til store områdesaneringer med nedrivning af boliger, som fx saneringen af Nørrebro i 70'erne. Denne fremgangsmåde medførte meget kritik og beboermodstand.

Byfornyelsesloven byggede på mange måder videre på saneringsloven, men indeholdt også store ændringer. En af hovedmålsætningerne for loven var, at man i højere grad skulle bevare bygninger og byområder fremfor nedrivning og nybyggeri. Øget beboerindflydelse var også en vigtig målsætning. Både ejere og lejere fik mulighed for at afvise specifikke dele af en renoveringsplan. Endelig var det vigtigt, at byfornyelsen så vidt muligt gav beboerne mulighed for at forblive i deres boliger eller at blive genhuset i en tilsvarende bolig.

Med byfornyelsesloven blev det kommunerne, der fik den endelige godkendelse af byfornyelsesplaner, hvor det tidligere var Boligministeriet.

Byfornyelsesloven gav kommunerne kompetence til at træffe en såkaldt byfornyelsesbeslutning for et byområde, og på grundlag heraf give ejerne opfordring til nedrivning, renovering af boliger, friarealforbedring og ombygning, herunder lejlighedssammenlægning. Kommunen kunne overtage en ejendom, hvis ejeren ikke ønskede at følge opfordringen.

En anden ny ting var, at loven gav mulighed for renovering af enkeltejendomme, som ikke var en del af en plan for et helt område. I lovens Kapitel III kunne en ejer anmode kommunen om at træffe en boligforbedringsbeslutning, som gav ham mulighed for at renovere sin ejendom med offentlig støttet. Dette forudsatte, at der var enighed mellem ejeren og eventuelle lejere om renoveringens indhold, omkostninger og huslejestigninger. Kommunen kunne også tage initiativ til at forbedre flere utidssvarende ejendomme samtidigt.

Lovens kapitel II gav kommunerne mulighed for at træffe en byfornyelsesbeslutning omfattende et samlet, utidssvarende byområde, og gav også de nødvendige midler til at gennemføre denne gennem opfordring og økonomisk støtte. Opfordringer kunne vedrøre nedrivning eller istandsættelse eller ekspropriation.

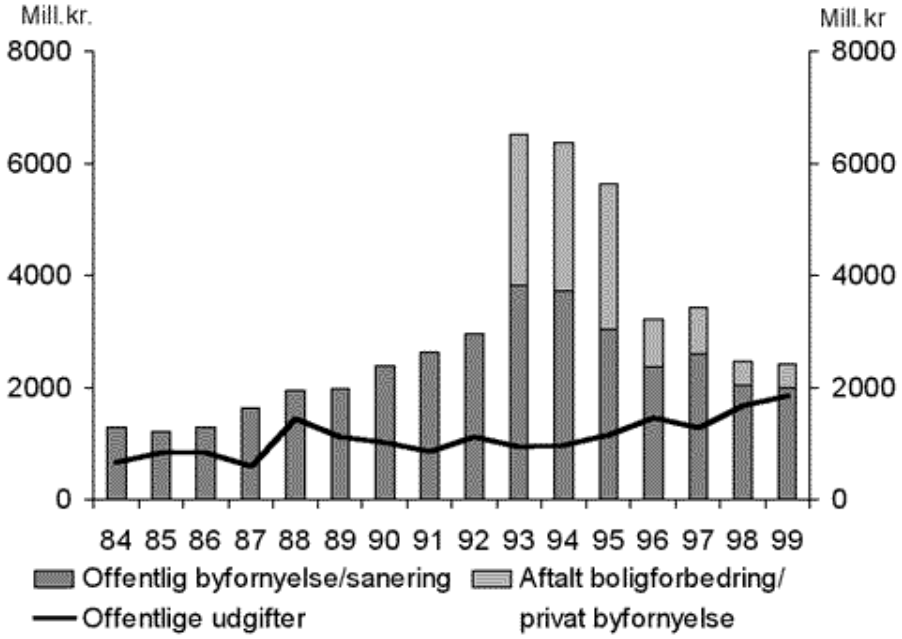
Især kapitel II-reglerne krævede omfattende procedurer i forbindelse med vedtagelse og gennemførelse af byfornyelsesbeslutninger (Foerlev, 1990). Kapitel III-reglerne var mere enkle.

Den økonomiske støtte til byfornyelsen var opdelt i en række elementer. For det første kunne der gives støtte til planlægning, administration og gen-

nemførelse af byfornyelsen – ofte gennemført af byfornyelsesselskaber eller andre konsulenter (senere). Desuden kunne gives erstatninger til ejerne for tab i forbindelse med fornyelsen, fx nedrivning, tab af lejeindtægter eller udgifter, samt til evt. genhusning af beboerne. Endelig var der tilskud til friarealforbedring og til ombygning af ejendommene.

Ombygningsudgifterne var opdelt i forbedringer, såkaldte værdiforøgende udgifter, og opretning/vedligeholdelse, kaldet tabsgivende udgifter. Det offentlige betalte de tabsgivende udgifter direkte, mens værdiforøgende udgifter blev finansieret med realkreditlån. Huslejerne blev hævet med et beløb svarende til 5 pct. af lånet. Resten af kapitaludgifterne blev betalt af det offentlige. Der blev dog sat en grænse for huslejestigningen, et huslejeloft. I tilfælde af, at dette ville blive overskredet, udløstes yderligere offentlige tilskud, således at man holdt sig under loftet. Endelig var der en særlig individuel boligstøtte, som medførte, at huslejestigningen først blev effektueret fuldt ud efter en periode på 5 år.

Byfornyelsens omfang og fordeling på kommunerne blev styret ud fra rammer for, hvor store investeringer, der kunne gennemføres.



Figur 2. Udviklingen i rammerne for investeringer i byfornyelse og i offentlige udgifter til byfornyelse. Kilde: Finansministeriet 1999.

Det ses af figur 2 at investeringsrammerne for byfornyelsen øgedes i 80'erne og starten af 90'erne op til et maksimum på små 4 mia. kr. i 1993. Derefter har de været aftagende. I 1993 kom lov om privat byfornyelse, der i starten havde relativt store investeringsrammer, men med en lille offentlig udgiftsandel.

Tidligere evalueringer og undersøgelser af byfornyelsesloven

Statens Byggeforskningsinstitut har – især i 90'erne – gennemført en række undersøgelser og evalueringer af byfornyelsesloven og dens virkemåde.

I 1996 gennemførtes to forskningsprojekter om den gamle lov om hhv. kommunernes brug af loven SBI-rapport 266 (Ærø & Hansen, 1996) og om brugen af den i private udlejningsejendomme SBI-rapport 265 (Skifter Andersen & Foerlev, 1996).

Den første undersøgelse viste, at mange kommuner fandt byfornyelsen unødigt bureaukratisk med et for langt tidsforløb. Dette gjaldt især, hvor renovering af en ejendom skulle hænge sammen med en samlet plan for renovering af et byområde. Man fandt, at der var megen kommunal administration og kontrol med ordningen, og at det på trods heraf var svært for kommunerne at kontrollere ombygningsudgifterne og holde dem nede. Sam-

tidig var det svært for kommunerne at gennemskue, hvad det reelt kostede dem, fordi den økonomiske belastning fordeles over mange år. Der blev peget på, at kommunerne er den eneste part, som havde incitamenter til at holde udgifterne nede, men at det reelt var svært for dem at gøre dette.

Som en følge heraf var mange kommuner allerede dengang gået væk fra områdeindsatser og over til renovering af enkeltejendomme. Nogle ville også i højere grad basere sig på frivillighed og initiativ fra private ejere og forsøgte at give en differentieret støtte fra sag til sag.

Undersøgelsen af brugen af byfornyelsesloven i private udlejningsejendomme viste, at der generelt var et højt omkostningsniveau i byfornyelsen, og at det offentlige reelt betalte mellem 50 og 90 pct. af investeringerne.

Hovedsigtet med undersøgelsen var at belyse, i hvor høj grad ejerne fik økonomiske gevinster ved byfornyelsen, som kunne give grundlag for en ændring af subsidieringen i retning af større ejerbetaling. Undersøgelsen viste, at ejernes udbytte varierede meget fra ejendom til ejendom – i nogle tilfælde endog med direkte tab. En af hovedårsagerne til, at gevinsterne var relativt små, var, at stigningerne i ejendommenes værdi ikke stod mål med den nødvendige låntagning i ejendommen. Dette skyldes dels, at gamle nedslidte ejendomme var relativt højt vurderede før byfornyelsen – især i byområder med forventninger om byfornyelse, dels, at de høje omkostninger i byfornyelsen nødvendiggjorde store investeringer og låntagning, som der ikke var en "markedsmæssig" dækning for. Man kan sige, at byfornyelsen havde medført en "overinvestering" i og overbelåning af ejendommene, som gav dem en dårligere position på boligmarkedet og gjorde dem sværere at sælge. Dette bekræftes af erfaringerne fra salget af Københavns Kommunes ejendomme, hvor de byfornyede ejendomme var sværest at sælge.

De private udlejeres motiver for at deltage frivilligt i byfornyelsen var mere at forebygge fremtidige problemer og opretningsudgifter i ejendommene, som de selv ville komme til at betale, end udsigten til kortsigtet økonomisk gevinst. Det var ejere, der regnede med at beholde ejendommene i en lang årrække, som var mest positive overfor byfornyelsen. Der var en del utilfredshed blandt ejerne med regelsystemet i byfornyelsen, som blev fundet stift, bureaukratisk, fuldt af faldgruber og fordyrende. Mange ejere følte sig usikre og magtesløse over for byfornyelsen, som blev styret af rådgivere og kommunen.

Der blev desuden i 1998 gennemført en undersøgelse af de sociale konsekvenser af byfornyelsen (Skifter Andersen & Ærø, 1998).

Undersøgelsen tydede på, at kun få beboere blev tvunget til at flytte fra de byfornyede ejendomme på grund af byfornyelsen. Det viser sig ved, at der ikke er flere beboere, der flytter fra de byfornyede boliger i byfornyelsesperioden, end der er fra andre tilsvarende ejendomme, der ikke er fornyet. Kun for de ældre så det ud til, at byfornyelsen fik flere til at forlade deres bolig. Omvendt tydede undersøgelsen på, at der er en del af de yngre familier, som på grund af byfornyelsen forbliver længere, end de ellers ville have gjort.

I perioden efter byfornyelsen, hvor den særlige individuelle støtte aftrappes, var der imidlertid tegn på, at en del af beboerne udstødtes fra de byfornyede ejendomme. Det gjaldt især arbejdsløse og beskæftigede med lav indkomst, samt i mindre omfang studerende og husstande med førtidspension eller kontanthjælp som hovedindkomst.

Der skete visse ændringer af beboersammensætningen i forbindelse med byfornyelsen, men ændringerne var ikke store. Der var kommet lidt flere børnefamilier og beskæftigede med høj indkomst i stedet for studerende og beskæftigede med lav indkomst, mens andelen af husstande på forskellige former for overførselsindkomst næsten var uændret. Det var således især husstande, med middel til lav indkomst, der blev færre af. Det er husstande som ikke har mulighed for at få en høj individuel boligstøtte i form af boligsikring eller boligydelse.

Lov om privat byfornyelse

I 1992 vedtog man den første Lov om privat byfornyelse som en forsøgsordning gældende frem til 31.12.1995. Loven blev senere forlænget efter en række mindre ændringer.

Loven var især på to punkter nyskabende i dansk byfornyelses- og boligpolitik: Det ene var, at det offentlige gav tilskud til større boligforbedringsprojekter, som helt var initieret og styret af private ejere – enten i private udlejningsejendomme, i andelsboligforeninger eller i almennyttige boligselskaber.

Det andet nyskabende element var, at man gik bort fra de hidtidige grundlæggende principper for regulering af forholdet mellem udlejer og lejere i private udlejningsejendomme. I lejelovgivningen er lejerne beskyttet ved et omfattende regelsæt, som giver anvisning på, hvorledes udlejerne skal administrere ejendommene og hvilke huslejer, de kan opkræve. I Lov om Privat Byfornyelse var det hovedprincippet, at parterne i ejendommene skulle forhandle sig frem til enighed om forbedringer af ejendommen og hvilke huslejestigninger, de skulle medføre. Man kan sige, at reguleringen af de private udlejningsejendomme i princippet ændredes fra en regelstyring til at pålægge udlejerne en forhandlingspligt i forhold til lejerne.

Baggrunden for det første lovforslag om "Privat Byfornyelse" i 1992 var et ønske om at afprøve mulighederne for at få mere gang i renoveringen af de private udlejningsejendomme. Loven medførte, at lejerne kunne være med til at bestemme hvilke forbedringer, de ville have, og hvad de ville betale for dem. For udlejerne skulle fordelen være, at nogle af de hæmmende regler i lejelovgivningen blev ophævet, hvis de kunne gennemføre en aftale med lejerne – det gjaldt f.eks. nogle af begrænsningerne på huslejestigningerne. Man havde i første omgang regnet med, at loven især ville finde anvendelse hos de såkaldt "institutionelle investorer" – pensionskasser, forsikringsselskaber m.v.

I den første lov var der ikke muligheder for offentlige tilskud. De kom først i forbindelse med de politiske forhandlinger i efteråret 1992 om finansloven for 1993, hvor motivet var at sætte mere gang i beskæftigelsen i byggesektoren. Fra slutningen af 1992 kunne man under loven få tilskud fra staten til betaling af en del af de mellem parterne aftalte huslejestigninger i en periode.

Tilskuddene blev givet som løbende bidrag til nedsættelse af den aftalte huslejestigning med 40 pct. i de første 8 år og derefter gradvist mindre indtil det 16. år, hvor tilskuddene ophørte. Der var fastsat en ramme på i alt 4,8 mia. kr. for investeringerne, der kunne gives tilskud til under loven i 1993-94, se figur 2. Heraf gik de 2 mia. til private udlejningsejendomme, hvoraf de 600 mio. var afsat til de såkaldte "realrenteafgiftspligtige investorer" – pensionskasser m.v.

Loven indeholdt også regler til beskyttelse af mindretal blandt lejerne. Oprindeligt kunne der kun udformes een fælles aftale for hele ejendommen, og denne krævede et flertal på 3/4 af lejerne. Senere blev der åbnet for individuelle aftaler mellem udlejer og enkelte lejere om forbedringer i den enkelte bolig. Aftaler for hele ejendommen krævede derefter kun et flertal på 60 pct. – i de mindre ejendomme med 12 eller færre boliger krævedes dog fortsat 75 pct. Den enkelte lejer kunne desuden modsætte sig forbedringer i sin egen bolig (nedlægge veto). Et sådant veto medførte også, at udlejer herefter heller ikke kunne gennemføre forbedringer efter lejelovens regler. Endelig havde lejere, som ikke ville underskrive aftalen, mulighed for at stille krav om genhusning, hvis huslejen inklusive de sidste 3 års stigninger steg mere end 80 kr. pr. m^2. Dette gav lejerne en større beskyttelse end lejelovgivningens regler, hvor grænsen var 127 kr. pr. m^2.

Evalueringen af lov om privat byfornyelse i 1995

Boligministeriet bad i 1995 Statens Byggeforskningsinstitut om at gennemføre en evaluering af loven som grundlag for beslutningen om, hvorvidt loven skulle videreføres.

En hovedkonklusion i evalueringen var, at hovedprincippet i aftalt boligforbedring – forhandling mellem ejere og lejere – fungerede godt, og at der var stor tilfredshed med loven i både de private udlejningsejendomme og andelsboliger, hvor loven var blevet brugt. Kun i relativt få tilfælde havde parterne i private ejendomme måttet opgive at blive enige om en aftale.

Evalueringen konkluderede også, at lovens tilblivelsesproces og selve loven var blevet meget præget af, at det havde været svært for lovgiverne at frigøre sig fra den tankegang, som er bærende i lejelovgivningen, nemlig at det offentlige ved krav til udlejerne og deres administration af ejendommene skal beskytte lejerne. Lovens udformning var præget af en manglende tro på, at lejerne kan fungere som en ligestillet forhandlingspart, der er i stand til at forsvare egne interesser. Dette har nødvendiggjort et omfattende regelsæt til regulering af aftaleordningen.

Loven var derfor blevet en kombination af regelstyring og forhandlingspligt. Disse regler skulle beskytte lejerne, men de kunne også virke afskrækkende på udlejerne og medvirke til, at forhandlinger aldrig kom i gang. Især genhusningskravene og reglerne om, at der heller ikke var mulighed for at anvende lejelovgivningens regler, når man først havde fremsat forslag til en aftale, kunne forekomme afskrækkende.

Evalueringen viste, at loven blev brugt i et bredt spektrum af ejendomme, dvs. også i en del ejendomme med relativt store fornyelsesproblemer. I nogle af de undersøgte ejendomme havde ejerne oprindeligt fået påbud under byfornyelsesloven, men i stedet valgt at gennemføre privat byfornyelse med langt mindre omkostninger og større tilfredshed hos både udlejer og lejere til følge. Generelt var det holdningen blandt udlejerne, at loven var væsentligt bedre og nemmere at anvende end både byfornyelsesloven og lejelovgivningen (som ikke giver huslejestigninger for vedligeholdelsesarbejder).

Undersøgelsen viste dog nogle barrierer for private udlejeres deltagelse. Disse hænger dels sammen med ejerstrukturen – mange ”små” udlejere med begrænset viden og incitament til renovering af deres ejendomme (Skifter Andersen, 1994) og dels nogle regler i selve loven vedrørende vetoret for lejerne og krav om genhusning.

Ejerne investerede ofte egne midler i vedligeholdelse uden at få huslejestigning eller støtte. Samtidig var der imidlertid også på dette tidspunkt andre støttemuligheder (10.000 kr.-s tilskud), som blev udnyttet. Undersøgelsen viste, at det samlede subsidieniveau i projekterne alt i alt var relativt lavt (ca. 20 pct.), især sammenlignet med den almindelige byfornyelse (nu bygningsfornyelsen).

Der blev i forbindelse med evalueringen gennemført en særlig byggeteknisk gennemgang af ejendommene før og efter forbedringen (Byens Tegnestue, 1995). Konklusionen var, at de gennemførte renoveringer i mange tilfælde betød en væsentlig forbedring af ejendommene, og at det ofte var nogle af de centrale bygningsproblemer, der blev udbedret. Der var en tilfredsstillende håndværksmæssig kvalitet i udførelsen, men ikke samme høje standard som under byfornyelsesloven.

Byfornyelsesstrategier i Europa

I slutningen af 90'erne blev der gennemført et europæisk samarbejdsprojekt med henblik på at sammenligne by- og boligfornyelsesstrategier i 9 forskellige europæiske lande (Skifter Andersen & Leather, 1999). Statens Byggeforskningsinstitut gennemførte desuden i starten af årtiet en analyse for Nordisk Ministerråd, der sammenlignede byfornyelsen i de nordiske lande (Hansen & Skifter Andersen, 1993). Desuden gennemførtes i 1992 en undersøgelse af byfornyelsen i Tyskland (Skifter Andersen, Munk & Hansen, 1992).

Den tværgående sammenligning af både de nordiske og de europæiske lande viste, at alle lande havde en eller anden form for offentlig støtte til og regulering af by- og boligfornyelse, men også, at der var store forskelle på, hvorfor og hvorledes det offentlige engagerer sig i dette. En væsentlig årsag hertil er, at byfornyelsesproblemerne, og forudsætningerne for at løse dem, er forskellige i landene.

Byfornyelsesproblemer i landene

Nogle af de forhold, som har haft størst betydning for omfanget af byfornyelsesproblemer i de forskellige lande, er urbaniseringsgraden – hvor stor en del af mennesker og boliger, som er placeret i store byområder – og boligbestandens alder. Danmark befinder sig nogenlunde midt i spektret, hvad angår urbaniseringsgrad, men har næstflest boliger opført før 1940, kun overgået af England. Lande som Tyskland, Østrig og Holland fik mange boliger ødelagt under krigen, mens de øvrige nordiske lande har haft en stor tilvandring til og nybyggeri i byerne efter krigen.

I rapporten er forsøgt en samlet vurdering af, hvor omfattende forskellige byfornyelsesproblemer er i de forskellige lande, se tabel 3.

Tabel 3. Vurdering af omfanget af byfornyelsesproblemer i 9 europæiske lande i slutningen af 1990'erne.

	A	CH	D	DK	F	E	N	NL	S
Forfald af historiske bygninger og byområder	*	**	**	*	*	*	*	**	
Boliger med dårlig standard	***	*	**	***	***	*	**	*	*
Nedslidte områder fra før 1920	***	*	**	***	***	***	**	***	*
Nedslidte områder fra 1920-45		*	*	**	**	**	*	?	*
Behov for byomdannelse	**	**	***	*	**	***	*	***	*
Problemer i efterkrigsbyggeri	*	**	**	**	***	***	*	***	**
Forfald i ejerboliger		**	*	*	***	**	*	**	

A=Østrig, CH=Schweiz, D=Vesttyskland, DK=Danmark, F=Frankrig, E=England, N=Norge, NL=Holland, S=Sverige.
Kilde: Skifter Andersen & Leather 1999.

Danmark og Østrig var de to lande, som i 90'erne havde det største antal af utidssvarende boliger uden bad. Der blev renoveret relativt færre boliger i Danmark i 1980'erne end i de øvrige lande. Danmark havde desuden relativt større problemer med nedslidte byområder opført før 1920 end mange af de øvrige lande og også en del problemer i byområder fra 1920 til 1945. Kun lande som Østrig, England og Frankrig vurderedes at have tilsvarende problemer. Til gengæld er danske problemer i efterkrigsbyggeri relativt mindre end eller på niveau med andre lande.

I nogle lande har der været problemer med forfald i ejerboliger beliggende i mindre attraktive byområder eller i udkantsområder. Det gælder især i England. Dette problem er relativt lille i Danmark.

Endelig har der især i Tyskland, Frankrig, England og Holland været et stort behov for omdannelse af tidligere industriområder centralt i byerne, efterhånden som den tunge industri er reduceret eller flyttet ud.

Målsætninger for bolig- og byfornyelsespolitikken i landene

Det må antages, at udformningen af bolig- og byfornyelsespolitikken i de forskellige lande på en eller anden måde afspejler politiske målsætninger om, hvad formålet er med et offentligt engagement. Umiddelbart viser sammenligningen af landene (Skifter Andersen & Leather, 1999), at der har været store forskelle i målsætninger og motiver mellem landene. Ud over forskelle i konkrete byfornyelsesproblemer er en årsag hertil, at målsætningerne ofte stammer fra andre politikområder, som har forskellig vægt i landene. Det kan være boligpolitik, bypolitik, energipolitik eller social- og sundhedspolitik, ligesom generel fordelingspolitik også har spillet en rolle.

Målsætningerne kan vedrøre forskellige forhold som:

– hvilke problemer, man ønsker løst
– de ønskede effekter: for bevaring af bygninger og byområder, for beboerne og for byens udvikling og funktioner,
– fremgangsmåden i byfornyelsen: Kommunernes, ejernes og beboernes roller
– andre konsekvenser, som beskæftigelse, ressource- og energiforbrug.

Der er ikke altid formuleret præcise målsætninger for byfornyelsen i de forskellige lande. Følgende konkrete målsætninger er identificeret i forskellige byfornyelsesprogrammer:

1 Økonomisk revitalisering af byer og byområder med henblik på bedre muligheder for industri og handel
2 Forbedring af den bymæssige infrastruktur
3 Forbedret livskvalitet i byerne
4 Social fornyelse af 'byområder med koncentration af sociale problemer'
5 Bevaring af historiske bygninger
6 Generel forbedring af boligstandarden
7 Bevaring af et udbud af billigere boliger
8 Omdannelse af lejeboliger til ejerboliger
9 General bevaring af karakteren af byområder
10 Energibesparelser
11 Boliger for ældre og handicappede
12 Mulighed for at beboerne kan forblive i deres bolig efter fornyelse
13 Indflydelse for beboerne på fornyelsen
14 Decentralisering til kommunerne
15 Involvering og aktivering af den private sektor i fornyelsen
16 Beskæftigelse i byggesektoren.

I tabel 4 er vist, hvilke målsætninger, der er opstillet i de forskellige lande.

Tabel 4. Målsætninger for bolig- og byfornyelsespolitikken i landene i midten af 90'erne.

	A	CH	D	DK	F	E	N	NL	S
1. Økonomisk revitalisering	*		*		*	*		*	
2. Infrastrukturforbedring	*		*						*
3. Livskvalitet i byerne.	*	*	*					*	*
4. Social fornyelse i byområder	*		*	*	*	*	*	*	(*)
5. Bygningsbevaring	*	*	*	*	*			*	
6. Boligstandard	*		(*)	*	*	*			*
7. Bevaring af billigere boliger	*	*							
8. Omdannelse til ejerboliger							*		
9. Bevaring af byområder	*	*	*	*	*	?	*	*	*
10. Energibesparelser mv.	(*)	*	?	*	*	?	*	*	*
11. Boliger for ældre mv.				(*)			*		*
12. Beboere skal forblive	*			*				*	*
13. Beboerindflydelse	*			*		*	*		*
14. Decentralisering til kommuner				*	*		*	*	*
15. Public-private cooperation						*			
16. Beskæftigelse		*		*					*

A = Østrig, CH = Schweiz, D = Vesttyskland, DK = Danmark, F = Frankrig, E = England, N = Norge, NL = Holland, S = Sverige. Kilde: Skifter Andersen & Leather, 1999, Table 12.2.

Sammenlignes med tabel 3 ses det, at de lande, som har haft store byomdannelsesproblemer (Østrig, Tyskland, Frankrig, Holland og England), også har haft økonomisk revitalisering af deres byer som en væsentlig målsætning. Nogle af dem har også lagt vægt på en generel forbedring af byernes infrastruktur. I andre lande (Østrig, Tyskland og Schweiz) har man lagt stor vægt på en generel forbedring af levevilkårene i byerne.

Næsten alle landene har haft indsatser rettet mod en forbedring af forholdene i byområder med særlige sociale og økonomiske problemer. Det kan både dreje sig om ældre bykvarterer og nyere byområder i forstæderne.

I en stor del af landene er det fortsat vigtigt at forbedre forældede og nedslidte boliger med offentlig støtte. Dette er dog med årene blevet mindre centralt i nogle af de lande, som kun i mindre omfang har en nedslidt boligmasse tilbage. I de nordiske lande er der særlige mål om, at boligfornyelse skal medvirke til at etablere mere handicap- og ældrevenlige boliger. I Østrig og Schweiz er der særlige målsætninger om at medvirke til at bevare et udbud af lejeboliger med en rimelig husleje og standard. Især i Schweiz hænger dette sammen med, at et meget liberaliseret boligmarked har gjort det svært for de dårligst stillede at finde boliger. Endelig har der i Norge været den modsatte målsætning, nemlig at omdanne lejeboliger til andelsboliger eller ejerboliger i forbindelse med byfornyelsen.

I næsten alle lande har det siden 70'erne været en erklæret målsætning at bevare ældre byområder og undgå for meget nedrivning. Det har også, især tidligere, været vigtigt at bevare historiske bygninger, men denne målsætning har i nogle lande mistet betydning, efterhånden som de ældste byområder og bygninger er fornyet.

I de fleste lande har der været konflikter omkring konsekvenserne af byfornyelsen for beboerne. Kun fire lande har eksplicitte målsætninger om, at beboerne skal kunne forblive i deres boliger (Østrig, Danmark, Holland og Sverige). Det er stort set de samme lande, som har lagt vægt på at give beboerne indflydelse på fornyelsen (plus Norge og England).

I fem lande har det desuden været en særlig intention at uddelegere ansvaret for byfornyelsen til kommunerne (Østrig, Danmark, Frankrig, Holland, Norge og Sverige). I de øvrige lande er det i høj grad staten, som styrer fordelingen og anvendelsen af offentlige midler. I England har det været en særlig central målsætning at involvere den private sektor i de såkaldte "public-private partnerships".

Endelig har det i perioder været væsentligt i nogle lande (Schweiz, Danmark og Sverige), at byfornyelse er en effektiv måde at skabe beskæftigelse på.

Nationale programmer for by- og boligfornyelse

Forebyggelse eller helbredelse

Strategier for by- og boligfornyelse kan være enten forebyggende eller "helbredende". De forebyggende politikker, som støtter en indsats, der primært udføres af private aktører, sigter på at støtte en løbende vedligeholdelse, fornyelse og omdannelse af byer og boliger. De helbredende tages i anvendelse, når de forebyggende har svigtet, og der er opstået større problemer med nedslidning, forfald og forældelse.

Analysen af byfornyelsesstrategier i ni europæiske lande (Skifter Andersen & Leather, 1999) viser, at selv om nogle lande ved forskellige tiltag har opnået en situation, hvor det private marked i vid udstrækning selv har kunnet varetage fornyelsesopgaven, så er der sjældent udviklet en samlet strategi for forebyggelse. De forskellige reguleringer og programmer, som er taget i anvendelse, har generelt været rettet mod de specifikke by- og bygningsforhold, som er blevet til problemer, mens der er få politikker, som søger at fremme forbedrings- og vedligeholdelsesaktiviteter uden specifik offentlig støtte.

Der peges i rapporten på, at en af årsagerne hertil kan være mangelfuld viden om de fundamentale årsager til, at boliger og byområder forfalder. I andre tilfælde kender man nogle af årsagerne (fx bivirkninger af regulering af markedet), men kan af politiske grunde ikke gøre noget ved det.

Typer af offentlige reguleringer i by- og boligfornyelsen

Både i Norden og i andre europæiske lande har der været brugt mange forskellige midler i det offentliges forsøg på at påvirke og styre by- og boligfornyelse. I det følgende beskrives, hvordan man kan opdele dem i tre forskellige typer af reguleringer SBI-meddelelse 99 (Hansen & Skifter Andersen, 1993), (Skifter Andersen & Leather (Eds.), 1999). Det, der adskiller dem, er især forholdet mellem det offentlige og den private ejer, og herunder måden det offentlige kan påvirke den private ejer. Det er især de juridiske og økonomiske spilleregler, der fastlægges i reguleringerne.

De anvendte reguleringer kan opdeles i tre hovedtyper, der afspejler tre typer relationer mellem det offentlige og den private ejer:

1 *Ejerformsregulering*, hvor det offentlige alene lægger generelle rammer for ejendommenes vilkår for vedligeholdelse og forbedringer, meng ikke blander sig direkte i den konkrete renovering. Det sker fx i form af lejelove og regler for andels- og ejerlejligheder. Det kan også være generel bygningslovgivning, skatteregler og finansieringssystemer. I en ejerformsregulering er det ejeren, der tager beslutning om igangsættelse af renovering af ejendommen og om renoveringens indhold. Hvis der gives offentlig støtte, er det normalt indirekte i form af fradrag i skatten.
2 *Indirekte offentlig regulering*, hvor det offentlige gør det attraktivt for ejere at gennemføre en renovering. Det mest almindelige er en økonomisk støtte fra det offentlige, men det kan også være fx rådgivning, forbedring af omgivelserne og begrænsning i arealudnyttelsen, så nedrivning ikke er økonomisk rentabelt. Det er ejeren, der tager beslutningen om igangsættelse af renoveringen. Det offentlige kan som betingelse for økonomisk støtte kræve, at renoveringen får et bestemt indhold.
3 *Den direkte offentlige regulering*, hvor det offentlige kan gennemtvinge, at en bestemt renovering skal sættes i gang i en ejendom. Det offentlige - normalt er det kommunen - vil da have tvangsmidler i forhold til ejeren. De har fx indeholdt tvangsmidlerne ekspropriation, påbud, restriktioner

for anvendelsen og forkøbsret. De direkte reguleringer indeholder som regel økonomiske støtteordninger, som gør en offentlig tvang acceptabel for ejeren.
Det er normalt det offentlige, der er initiativtager.

Reguleringsformerne har forskellige kvaliteter med hensyn til:

– det offentliges mulighed for at styre
– omfanget af det nødvendige administrative apparat
– mulighed for udbredelse af fornyelsesaktiviteten og en målrettet offentlig indsats
– omfanget af sociale hensyn og beboerindflydelsen
– karakteren af indsatsen i ejendommene.

De direkte reguleringer giver klart de stærkeste styringsmidler. De har i mange tilfælde været en forudsætning for at gennemføre fornyelsen af et område og også for at gennemføre nedrivning og nybyggeri. Den indirekte regulering begrænser det offentliges styringspotentiale til fordeling af midler. I visse reguleringer kan det offentlige dog også stille krav som betingelse for støtte. Ved ejerformsreguleringer har det offentlige ingen indflydelse på prioriteringen af og i de konkrete projekter.

Direkte reguleringer forudsætter ofte et omfattende offentligt administrativt apparat. De indirekte reguleringer kan kræve en stor administrativ indsats, men kan også udformes med en meget lille administrativ indsats. Ved ejerformsreguleringer er det offentliges indsats almindeligvis begrænset til en almindelig byggesagsbehandling. Det offentlige kan dog være aktiv med informationsvirksomhed og rådgivning.

De direkte reguleringer giver gode muligheder for en målrettet indsats mod de vigtigste byfornyelsesproblemer, idet det offentlige har stor kontrol over beslutningerne over anvendelsen af midlerne og kan påtvinge en fornyelsesaktivitet. De indirekte reguleringer og ejerformsreguleringer er normalt gode til en bred og generel fornyelsesaktivitet. Det offentlige kan dog i de indirekte reguleringer ved at fastlægge forudsætninger for støtten målrette aktiviteten mod bestemte typer ejendomme eller bestemte områder, men kan ikke påtvinge en aktivitet.

Ejerformsreguleringer og indirekte reguleringer kan indebære en social skæv fordeling af aktiviteten, idet den er meget afhængig af ejeres vilje og evne til at gennemføre renoveringer. Ofte ser man, at det er de velorganiserede og ressourcestærke ejere, der hurtigst finder frem til de offentlige støtteordninger.

De direkte reguleringer har normalt regler, der skal sikre, at der bliver taget sociale hensyn i forbindelse med en renovering. Disse reguleringer giver normalt også indflydelse til beboere, uanset om de er ejere eller lejere. Der kan også være indbygget sociale hensyn og beboerindflydelse i de indirekte offentlige reguleringer eller i ejerformsreguleringerne.

De forskellige reguleringer har oftest været sammenkoblet med en bestemt type indsats. I de direkte reguleringer, er det typisk et omfattende engangsindgreb, mens fornyelse under ejerformsreguleringer normalt har karakter af en løbende renoveringsaktivitet. De indirekte reguleringer lægger op til en mindre engangsindsats som et led i en mere kontinuerlig indsats.

Byfornyelsesprogrammers indhold og tilrettelæggelse

Det er af afgørende betydning for landenes udformning af byfornyelsesprogrammer og for hvilke instrumenter, man har valgt, i hvilken udstrækning, man har lagt hovedvægten på bredere bymæssige problemer – for eksempel på, at nedslidning af bygninger ses som et element i sociale og økonomiske processer i geografisk afgrænsede byområder.

Et væsentligt spørgsmål har her været, om det er muligt isoleret at forny enkeltejendomme, eller det er nødvendigt med en samtidig indsats i et helt byområde for at standse forslumningsprocesser.

I nogle lande er indsatser mod problemer med forfald i hele byområder blevet gennemført på måder, som er usædvanlige i samfund med markedsøkonomi. I disse tilfælde har indsatsen været domineret af direkte reguleringer og næsten haft karakter af planøkonomi, hvor det offentlige initierer, planlægger og gennemfører byfornyelse – med eller uden ejernes frivillige medvirken. I andre lande har byfornyelsen været helt baseret på frivillig deltagelse af ejerne med brug af indirekte reguleringer.

De direkte reguleringer er generelt mest omkostningstunge – bl.a. fordi der skal store erstatninger til at tvinge modvillige ejere. Men der kan også være en del subsidier i de indirekte reguleringer, hvis mindre motiverede ejere med forfaldne ejendomme skal aktiveres.

En måde at reducere de offentlige udgifter til by- og boligfornyelse er at have en højere grad af styring af subsidierne, således at de kanaliseres hen imod de ejendomme, beboere eller bygningsarbejder, som har mest brug for offentlig støtte. Dette gøres gennem behovskriterier, såkaldte ”means test”.

I mange lande er der typisk særlige programmer for forskellige ejerformer, der har forskellige økonomiske vilkår og forskellige typer af problemer. Der kan også være en prioritering af særlige geografiske områder, byer eller byområder. Alder og kvalitet af bygninger er ofte anvendte kriterier. I nogle lande er der desuden kriterier, som vedrører ejerne eller beboerne, fx indkomst, alder, familiestatus eller førlighed.

I tabel 5. vises en karakteristik af byfornyelsesprogrammerne i de 9 lande. Det drejer sig om følgende:

1 Hvilke typer af programmer findes der?
   – Findes der programmer, der kombinerer byomdannelse og boligfornyelse (dvs. ikke delt op mellem forskellige programmer)?
   – Er der særlige byomdannelsesprogrammer i øvrigt?
   – Er der særlige programmer til områdevis boligfornyelse?
   – Er der programmer for fornyelse af enkeltejendomme?
   – Er der programmer for særlige bygningsarbejder?

2 Er der programmer for udvalgte bolig- og bygningstyper?
   – Programmer for ejerformer?
   – Programmer rettet mod geografiske områder?
   – Kriterier vedrørende alder og kvalitet?

3 Er der behovskriterier?
   – Vedrørende indkomst?
   – Vedrørende andet?

Tabel 5. Karakteristik af byfornyelsesprogrammer i ni europæiske lande midt i 1990’erne.

Typer af programmer	A	CH	D	DK	F	E	N	NL	S
Kombinerede programmer	(D),I		D			I		D?	
Separate byomdannelsesprogrammer					*	*			
Separat områdevis boligfornyelse				D	I	I	D		
Programmer for enkeltejendomme	I	I	(I)	I	I	(D),I	D,I	I?	(D),I
Programmer for bygningsarbejder	I			(I)	I	I	(I)		I
Programmer for særlige boliger									
For ejerformer			NS?	NS	O,P,S, NS	O,P S, NS	P, NS	O,P,S	
For geografiske områder		*					*	(*)	
Kriterier vedr. alder og standard	*	*	?	*	*	*	*	*	*
Behovskriterier									
Indkomst		*			*	*	*		
Andet					*	*	*		*

Type af regulering: D = Direkte, I = Indirekte. *Ejerform*: O = Ejerboliger, P = Privat udlejning, S = Sociale boliger generelt, NS = Nyere sociale boligområder. Kilde: Skifter Andersen & Leather, 1999.

I tabellen er desuden angivet, om de anvendte programmer bedst kan karakteriseres som direkte eller indirekte regulering, samt hvilke ejerformer, der er særlige programmer for.

I fire lande (Østrig, Tyskland, Holland og England) er bolig- og områdefornyelse blevet integreret i bredere programmer for byomdannelse, hvor fx omdannelse af tidligere erhvervsområder har spillet en stor rolle. I nogle lande har programmerne været præget af direkte regulering (Tyskland og Holland), mens England næsten kun har haft ordninger med frivillig medvirken. Kun Frankrig har separate byomdannelsesprogrammer, mens England har haft både kombinerede og separate programmer.

Særlige programmer med områdevis boligfornyelse har foruden i Danmark været brugt i Norge, England og Frankrig. Ud over Danmark har kun Norge brugt direkte regulering her (den såkaldte "Planmæssige byfornyelse"), og omfanget af dette har været beskedent.

Alle lande har i et eller andet omfang haft programmer til støtte af fornyelse af enkeltejendomme uden for udvalgte byfornyelsesområder. Disse programmer har næsten udelukkende været tilrettelagt med frivillig medvirken fra ejerne og også på deres initiativ (indirekte regulering). I Sverige og Norge har der været lovmæssige muligheder for at gennemtvinge fornyelse, men disse regler er sjældent blevet brugt.

I de fleste lande er der enten ordninger rettet direkte mod specifikke bygningsarbejder, eller de mere generelle programmer har begrænsninger på hvilke arbejder, der kan støttes. I England har der fx været brugt en bred vifte af programmer rettet mod fundamentale bygningsdele som fundamenter, tag og fag. Andre kriterier er, at bygningerne bringes op til en vis minimumsstandard eller gøres brugbare for ældre og handicappede.

Prioritering af boligfornyelsen til bestemte boliger og beboere

Blandt andet på grund af bolig- og skattepolitikken har der ofte været forskelle på de økonomiske vilkår i forskellige ejerformer i landene, som har betydet, at nedslidnings- og forfaldsproblemer har varieret mellem ejerformerne. Dette har ført til, at der ofte har været separate boligfornyelsesprogrammer beregnet på at tackle de specifikke problemer i de enkelte ejerformer.

Frankrig og England har udviklet de mest differentierede systemer med separate programmer for hhv. ejerboliger, privat udlejning og socialt boligbyggeri. De har desuden, ligesom en del andre lande, særlige programmer for nyere sociale boligbyggerier fra efterkrigstiden. Holland har forskellige støtteregler for ejerformerne, men inden for samme lovgivning.

Andre lande, som fx Danmark, har i hovedtræk de samme støtteregler for flere ejerformer.

Der findes også programmer, som er rettet mod bestemte geografiske dele af landet. Schweiz har haft et særligt program til støtte for bygningsfornyelse i bjergegne. I Norge har områdefornyelse været begrænset til de tre største byer. Holland har, ligesom Danmark, haft en fast fordelingsnøgle til fordeling af byfornyelsesmidler mellem kommuner.

Ved brug af behovskriterier kan man skabe en mere effektiv udnyttelse af offentlige støttemidler, således at støtten især tilfalder personer, der ikke selv kan finansiere boligfornyelse, eller personer, som har et særligt behov for bedre bolig. I fire af de ni lande har der i 90'erne være indkomstkriterier for støtte, i England har det gjaldt næsten alle støtteordninger, i de øvrige især støtte til ejerboliger eller andelsboliger.

Endelig er der i flere lande særlige ordninger for ældre og handicappede, som kan få støtte til boligforbedring.

Karakteristik og vurdering af den danske byfornyelsesstrategi i et europæisk perspektiv

Analysen af de ni europæiske lande viste store forskelle i by- og boligfornyelsespolitikken mellem landene med mange forskellige typer af programmer rettet mod forskellige problemer. Men der kan alligevel udkrystalliseres tre principielt forskellige hovedstrategier. De kan betegnes:

1 Den brede generelle fornyelsesstrategi (Danmark, Sverige og Østrig)
2 Den stærkt prioriterede og differentierede strategi (især England og Frankrig, men også i en vis udstrækning Holland og Norge)
3 Den markedsbaserede strategi (Vesttyskland, Schweiz).

I den første gruppe af lande har der været relativt få og meget brede programmer som har dækket næsten hele boligmassen og hele befolkningen. I den anden gruppe har landene udviklet et komplekst system af programmer rettet mod særlige fysiske problemer og særlige grupper i befolkningen. I den sidste gruppe har boligfornyelsen i højere grad været set som et privat problem, og det offentliges rolle har været begrænset til byernes generelle problemer (Tyskland) eller til særligt udsatte del af boligmassen (Schweiz).

I de første tre lande, især i Danmark, har man i en lang periode kørt ad et noget andet spor end i de øvrige lande. Den meget brede tilgang med næsten samme type af subsidier til forskellige typer af boliger, og det, at man ikke har haft behovskriterier, har medført et relativt højt subsidieniveau. Det har givet risiko for, at man har givet støtte til boligfornyelser, som ikke behøvede så omfattende en støtte. På den anden side har der i Danmark og Østrig været en høj grad af decentralisering til kommunerne, som må formodes at have forbedret effektiviteten i forhold til de mere centralt styrede ordninger i andre lande.

I Danmark og Østrig har der indtil starten af 1990'erne været en stærk præference for områdevis boligfornyelse, som for mange år siden er ophørt i andre lande bortset fra som del af generel byomdannelse. Gennemførelse af sådanne har krævet brug af tvangsmidler overfor ejere (direkte regulering), som har krævet et højt støtteniveau. Der har også været tendens til i sådanne indsatser at gennemføre omfattende renoveringer af ejendommene, hvilket har gjort omkostningerne høje. Dette, kombineret med en stærk prioritering af beboernes mulighed for at forblive i ejendommene, har medvirket til, at fornyelsen har indebåret store offentlige udgifter. Da der er begrænsede offentlige midler til byfornyelse, har denne strategi også betydet, at relativt få ejendomme er blevet fornyet. Dette er en af årsagerne til, at netop Danmark og Østrig er de to lande, som har flest boliger uden bad.

I Sverige har en omfattende støtte ført til, at de vigtigste boligfornyelsesproblemer er blevet løst allerede på et tidligt tidspunkt. Sveriges problem indtil 90'erne har måske været et for generøst støttesystem, som medførte for omfattende renoveringer med ødelæggelse af bygningskultur, samt at den privat finansierede vedligeholdelse blev mindre. Private ejere lod ejendommene forfalde, indtil det var muligt at opnå statsstøtte (Hansen & Skifter Andersen, 1993). I 90'erne blev støttesystemet væsentligt beskåret.

Den anden gruppe af lande (England, Frankrig, Holland og Norge) har udviklet komplekse systemer med mange forskellige ordninger rettet mod forskellige dele af boligbestanden. Ordningerne har næsten udelukkende været baseret på frivillig deltagelse fra ejernes side (indirekte regulering) og i mange tilfælde med behovskriterier for støtte. Dette har resulteret i en mere økonomiske brug af de offentlige midler med et væsentligt lavere subsidieniveau.

En af ulemperne ved denne strategi er, at det er sværere at dirigere midlerne mod bestemte byområder og mod ejendomme med størst behov for fornyelse. Det gælder især i England, hvor behovskriterier har været meget

styrende. Kommunerne har haft mindre indflydelse end i Danmark og har nogle gange haft svært ved at finde ud af at kombinere de mange ordninger.

I Tyskland og Schweiz har et mere velfungerende boligmarked og bedre generelle økonomiske vilkår for forbedring og vedligeholdelse betydet et mindre behov for offentlig støtte til boligfornyelse. Især i Tyskland (Vest) har der været gode muligheder for fornyelse af private udlejningsejendomme, der har haft mulighed for at få skattemæssige afskrivninger på boliginvesteringer. Boligfornyelsen i Tyskland har desuden allerede fra slutningen af 60'erne hovedsageligt været baseret på støtte til frivillig fornyelse (indirekte regulering) med et relativt lavt subsidieniveau. Dette var tidligere et forbundsprogram, som er ophørt, men flere delstater har videreført et program i eget regi. Den boligfornyelse, som er gennemført i forbindelse med byomdannelsesprogrammer, har haft et højere subsidieniveau, men det er et meget begrænset antal boliger, det drejer sig om. Men man har forsøgt at begrænse tilskuddene ved at undlade at have faste tilskudsnormer. Udgangspunktet har været, at kommunerne i hvert enkelt tilfælde skulle finde frem til, hvilken støtte der var nødvendig for, at fornyelsen kunne gennemføres på markedsvilkår (Skifter Andersen, Munk & Hansen, 1992).

Set i et europæisk perspektiv kan man opsummerende sige, at den danske byfornyelsesstrategi frem til den nye byfornyelseslov har været en relativ kostbar strategi, som har medført, at der kun har været råd til at forny et begrænset antal boliger. Det skyldes især, at byfornyelsen i en lang årrække har været baseret på stærk offentlig styring. Medvirkende har også været, at de økonomiske vilkår for private investeringer i boligfornyelse ikke har været tilstrækkeligt gode i hverken private udlejningsejendomme eller andelsboliger. Den danske byfornyelsespolitik har således lagt for lidt vægt på forebyggelse og løbende investeringer i fornyelse. Boliger har fået lov til at forfalde i en årrække – især indtil slutningen af 1980'erne, hvor man hævede hensættelserne til vedligeholdelse i private udlejningsejendomme. Derefter har man med byfornyelsen gennemført en omfattende renovering af ejendommene til en standard næsten svarende til nybyggeriets.

Hovedprincipperne i den nye byfornyelseslov fra 1998 – formål og midler

Med den nye byfornyelseslov, som trådte i kraft 1.1.1998, byggede man videre på ordningerne i den gamle byfornyelseslov og i Lov om Privat Byfornyelse. Men der blev gennemført en del ændringer i ordningerne og der blev desuden etableret to helt nye ordninger under loven. Desuden blev hele sigtet med byfornyelsesloven væsentligt reformuleret.

Baggrunden for lovændringerne

I bemærkningerne til loven er opridset nogle af de forhold, som danner baggrund for ændringerne i forhold til den tidligere lov.

For det første peges på, at den værste slum er afskaffet, og de allertungeste boligfornyelsesproblemer er løst. Der peges dog også på, at der fortsat er et stort antal boliger med installationsmangler, som loven skal medvirke til at forny. Men denne udvikling gør det relevant at foretage justeringer i loven, så den i højere grad er rettet mod lettere bolig- og bygningsfornyelse. Det betyder desuden, at det i mindre omfang er nødvendigt at gennemtvinge fornyelse i ejendomme, hvor ejerne ikke ønsker at medvirke. Dette muliggør en højere grad af frivillig deltagelse. Der peges på, at der allerede i brugen af den gamle lov er "*sket et skift fra en massiv isoleret satsning på offentlig byfornyelse til en bredere indsats, hvor igangsætning af privatinitierede boligforbedringer er begyndt at få betydning*", herunder anvendelse af Lov om privat byfornyelse. Baggrunden for den nye lov er således også et ønske om at få flere private midler på banen i forbindelse med byfornyelsen og reducere den offentlige andel af finansieringen.

For det andet peges på stigende behov for en ny type byfornyelse der sigter bredere, således at byfornyelsen, som et led i en bypolitik, sikrer de enkelte by- og boligområders udvikling. "*Det er Ikke kun et spørgsmål om boligernes tekniske standard og nære omgivelser, men en samlet indsats der retter sig mod at forøge de generelle levevilkår og byens kvaliteter, hvad enten det drejer sig om boliger, friarealer, byens rum eller en bred social orienteret indsats*". Dette skal ses som en forlængelse af indsatsen fra Regeringens Byudvalg i problemramte almene boligområder fra 1993 (Skifter Andersen, 1999) og udvalgets igangsætning af kvarterløftprojekterne.

Formålene med byfornyelsesloven

Formålene med den nye byfornyelseslov er, ifølge § 1 og § 2 i lovteksten fra 1997:

- at skabe velfungerende byområder og forbedring af generelle levevilkår gennem en helhedsorienteret indsats rettet mod boliger, bygninger, friarealer, boligsociale og områdemæssige forhold
- at skabe velfungerende boliger og boligområder gennem istandsættelse og ombygning af boliger, der er væsentligt nedslidte, etablering af friarealer samt indpasning af nybyggeri
- at imødegå væsentlig nedslidning af boliger
- at fremme økologiske, ressource- og miljømæssige, samt arkitektonisk rigtige løsninger i byfornyelsen

– at beboere og ejere inddrages i planlægningen og gennemførelsen
– at give kommunerne mulighed for at målrette byfornyelsesindsatsen gennem valg af den mest hensigtsmæssige beslutningstype og støtteform.

Desuden skal kommunernes aktiviteter under loven tilrettelægges således:

– at et passende antal boliger udformes i overensstemmelse med reglerne om almene ældreboliger i lov om almene boliger m.v.
– at der i passende omfang sker en begrænsning af bygningernes ressourceforbrug og gennemføres miljømæssige foranstaltninger
– at forbedringer og bybyggeri bevarer eller styrker områdernes arkitektoniske værdier.

En væsentlig målsætning er, at der skal ske en forenkling i forhold til den gamle lov. I bemærkningerne til lovforslaget står således: "*Regelsættet skal gøres enklere, således at det bliver nemmere både for kommuner, ejere og lejere at gennemføre byfornyelse, og endelig skal loven gøres mere fleksibel. Der skal indføres flere byfornyelsesinstrumenter som kommunerne kan vælge at anvende enkeltvis eller i et samspil, som passer til den enkelte kommunes prioriteringer*".

Det fremhæves, at "*byfornyelsesloven skal have et bredere anvendelsesområde og udvikles til at blive et centralt instrument i bypolitikken*". Den nye lov skal "*give mulighed for, at byfornyelsen kommer til at fungere som et af fremtidens centrale redskaber, der kan anvendes af kommunerne til planlægning og gennemførelse af en helhedsorienteret bypolitik*". Det indebærer, at loven nu, udover at imødegå nedslidning og forslumning af boliger, også "*kan udvides fra de traditionelle utidssvarende byområder og utidssvarende beboelsesbygninger til andre bypolitiske løsninger i f.eks. andre belastede bebyggelser og blandede bolig- og erhvervsområder*".

Det nævnes også i bemærkningerne, at ændringerne i loven udgør "*et led i den fortsatte decentralisering, og sikrer kommunerne de nødvendige instrumenter til at træffe beslutninger om lokale forhold"*. Målsætningen er, at kommunerne skal sikres en større handlefrihed ved selv at kunne udvælge de midler, som de vil anvende indenfor de økonomiske rammer, som lægges af By- og Boligministeriet for den enkelte kommune.

En anden målsætning er at fremme beboernes indflydelse på og deltagelse i byfornyelsen. Det nævnes som et selvstændigt mål for indsatsen, at der skal ske en styrket beboeridentifikation i det berørte byområde.

Endelig kan nævnes ønsket om at gøre en særlig indsats for fredede bygninger og for landsbyer, der tidligere er støttet med en særlig landsbypulje. Man ønsker med loven at "*sikre beboelsesbygninger, forsamlingshuse og lign. i landsbyer og landdistrikter, samt fredede og bevaringsværdige bygninger*" med en "*ny, enkel og ubureaukratisk støttemodel*".

Ændringerne i forhold til den gamle lov

Hovedændringerne i forhold til den gamle byfornyelseslov, med virkning fra 1.1.1998, var følgende:

1 Revision og forenkling af de hidtidige regler, som videreføres i en ny beslutningstype kaldet *Bygningsfornyelse*
2 Den tidligere Lov om privat byfornyelse lægges med enkelte ændringer ind under loven som en beslutningstype kaldet *Aftalt Boligforbedring*
3 Der oprettes en ny beslutningstype, kaldet *Helhedsorienteret Byfornyelse*, der i højere grad retter sig mod byområder end mod bygninger
4 Der oprettes desuden en ny beslutningstype, kaldet *Bygningsforbedringsudvalg*, rettet mod landsbyer og bevaringsværdige bygninger.

Bygningsfornyelsen

Med henblik på forenkling gennemførtes en række ændringer i procedurerne fra den gamle byfornyelseslov. I denne havde man to typer af beslutninger, hhv. byfornyelses- og boligforbedringsbeslutninger, der hver havde sit regelsæt (Kapitel II og III i loven). I stedet for disse to typer opstilles nu fælles regler for bygningsfornyelsen. Selve proceduren omkring beslutningen forenkles ved at afskaffe den tidligere forudgående orienteringsrunde til ejere og lejere. Desuden indføres mulighed for en hurtigere procedure, hvis kommunalbestyrelsen får en henvendelse fra en ejendom, hvor ejeren og et flertal af lejerne er blevet enige om at foreslå et fornyelsesprojekt.

Man afskaffer tidligere regler for, hvilke arbejder der kan støttes (§ 3 normer).

Kravene til kommunalbestyrelsens redegørelse for beslutningen blev også på nogle punkter forenklet. Der skal således nu ikke redegøres for, i hvilken rækkefølge bygningsarbejder skal gennemføres. Der skal heller ikke redegøres for, hvordan erstatningsboliger tilvejebringes og for beslutningens betydning for berørte erhvervsvirksomheder.

Beboerindflydelsen søges styrket ved, at der åbnes mulighed for støtte til særlig beboerrådgivning.

Regler for hvilke bygningsarbejder, der kan gennemføres, blev ændret og forenklet på en række punkter. Det blev præciseret, at loven kun kan bruges på bygninger opført før 1970. For at undgå, at ordningen bliver brugt til mindre omfattende fornyelser, blev indført en nedre grænse på 1.000 kr/m^2 for, hvor små ombygningsudgifterne må være.

Der blev åbnet mulighed for at gennemføre nybyggeri finansieret efter byfornyelsesloven i forbindelse med nedrivning og huludfyldninger – dog med begrænsninger for opførelsesudgifter og husleje.

Byfornyelsesloven kan stadigvæk ikke generelt anvendes til ombygning af erhvervsbygninger. Erhvervsbygninger kan omdannes til boliger, hvis de er bevaringsværdige, men erhvervsanvendelsen skal være ophørt og ikke kunne genoptages. Desuden skal de kunne ombygges indenfor en ”økonomisk acceptabel ramme”.

I bygninger med blandet bolig og erhverv kan erhvervsdelen ombygges, ”såfremt det sker af hensyn til den umiddelbart tilgrænsende beboelse”, og kan kun omfatte arbejder på klimaskærmen og etablering af tidssvarende opvarmning. Ombygning af bygninger og lokaler anvendt til offentlige formål kan ikke støttes.

Der sker en præcisering af reglerne om nedrivninger. De kan nu ske i alle byområder mod tidligere kun i utidssvarende byområder. Men de skal være begrundet i den nedrevne bygnings fysiske tilstand eller i at skabe lys og luft eller opholds- og friarealer.

Det er fortsat muligt for kommunerne – under visse snævre betingelser – at overtage ejendomme, der skal have gennemført en særlig omfattende fornyelse.

En række ændringer har til formål at begrænse omkostningerne til fornyelsen og de offentlige udgifter. I kommunalbestyrelsens beslutning og opfordring til ejeren skal være fastsat et maksimum for lejeforhøjelser i forbindelse med fornyelsen. Hvis dette senere ikke kan holde, kræves ny beslutning og opfordring.

Der gælder fortsat de samme støtteregler som i den gamle lov, men de skal nu mere opfattes som et maksimum for støtte. Kommunalbestyrelsen kan ved forhandling søge at nedbringe den offentlige støtteandel og øge den private medfinansiering.

Aftalt boligforbedring

Med indarbejdelsen i byfornyelsesloven i blev der gennemført en række ændringer i ordningen fra Lov om privat byfornyelse. Den vigtigste var, at kom-

munerne fik en mere aktiv rolle i fordelingen af midlerne og også overtog nogle af de funktioner, som tidligere var placeret hos uafhængige rådgivere.

Det er kommunerne, som på baggrund af byfornyelsesbehovet i de enkelte kommuner, *bestemmer og udstikker kriterierne* for, hvilke typer af forbedringsarbejde der kan søges og opnås tilskud til. De enkelte kommuners kriterier for tildeling af støtte kan være baseret på typer af arbejder eller tage udgangspunkt i geografiske områder. Kriterierne kan også fastsættes ud fra det tidspunkt, ansøgningerne er modtaget ("først til mølle" - princippet), eller kriterierne kan kombineres. Kommunernes kriterier skal offentliggøres den 15. januar det år, de skal gælde.

Til dækning af de offentlige udgifter i forbindelse med støtte til aftalt boligforbedring kan kommunerne ansøge om del i By- og Boligministeriets investeringsramme. Kommuner, der ønsker del i investeringsrammen, skal i perioden 1. maj - 15. maj indsende en ansøgning til By- og Boligministeriet. Kommunerne kan maksimalt søge om en andel af investeringsrammen, der svarer til det beløb, kommunen har modtaget ansøgninger om fra ejendommene. Reglen er, at for de kommuner, som søger om og får tildelt mere end 500.000 kr., er fordelingsnøglen for disse kommuner under ét 3/4 til private udlejningsejendomme og 1/4 til private andelsboligforeninger.

Udover at udstikke rammerne og kriterierne for de typer af forbedringsarbejde, som kommunerne er villige til at støtte, er det også kommunernes opgave at dække eventuelle behov for *erstatningsboliger*. Behovet for erstatningsboliger afgøres af, hvorvidt boligerne skønnes at bliver ubeboelige under gennemførelse af forbedringsarbejdet, og/eller hvis den aftalte lejeforhøjelse efter endt forbedringsarbejde overstiger 86 kr. pr. m^2. pr. år (2001). Det er udlejers ansvar at søge kommunen om erstatningsbolig(er) (midlertidig/permanent genhusning), og det er kommunen, som på baggrund af udlejers informationer om forbedringsarbejdet vurderer behovet for erstatningsboliger.

Udlejers informationer om forbedringsarbejdet skal omfatte et projektmateriale, som danner grundlag for kommunens vurdering af hele forbedringsprojektet i den pågældende ejendom. Det er også dette projektmateriale, som danner grundlag for en *skriftlige erklæring* til de berørte lejere. Denne skriftlige erklæring er kommunerne ifølge lov om aftalt boligforbedring forpligtiget til at udsende. Erklæringen skal beskrive de huslejemæssige konsekvenser, som forbedringsarbejdet har for de enkelte lejemål efter hhv. reglerne om aftalt boligforbedring og lejelovgivningens regler. Der gøres i Vejledning om aftalt boligforbedring (By- og Boligministeriet, 1998) opmærksom på, at hvis aftalen mellem udlejere og lejere om aftalt boligforbedring justeres/ændres, ændres grundlaget for kommunes erklæring, og kommunen skal afgive en ny erklæring. Der kan ikke indgås en endelig aftale mellem udlejer og lejere om forbedringsarbejde, førend denne erklæringen fra kommunen foreligger.

Nogle af barriererne for private udlejeres deltagelse blev gjort mindre. Kravene for lejertilslutning blev nedsat til 60 pct. (fra 75 pct. i ejendomme med 12 beboelseslejemål og derunder), og kommunerne overtog genhusningsforpligtelserne for lejere, som udnyttede vetoretten. Lovens anvendelsesområde blev udvidet med bortfaldet af den såkaldte ”positivliste” for, hvilke bygningsarbejder der kunne støttes. Endelig blev det offentlige tilskud til huslejestigningen øget fra 40 til 50 pct. i private udlejningsboliger.

En aftale om boligforbedring mellem udlejere og lejere kan som udgangspunkt kun realiseres, hvis der er (mindst) *60 pct. skriftlig lejertilslutning* til forbedringsarbejde og bruttolejeforhøjelse. Lejertilslutningen opgøres i forhold til det samlede antal udlejede og beboede lejligheder i ejendommen på tidspunktet for aftalens indgåelse. Reglen om 60 pct. lejertilslutning gælder dog ikke, når det handler om arbejde i den enkelte bolig, eller når udlejer indgår aftale med en eventuel beboerrepræsentation i ejendommen. Men alle lejere skal have samme tilbud, hvis blot én lejer tilbydes en aftale. Ejer-

ne tilskyndes desuden til at inddrage eventuelle beboerrepræsentanter så tidligt i forløbet som muligt.

Helhedsorienteret byfornyelse

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 rådgivere.

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 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.

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

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.

Bygningsforbedringsudvalg

Med byfornyelsesloven fra 1998 blev det muligt for kommuner at nedsætte et bygningsforbedringsudvalg (BFU). Ordningen indgår som kapitel 6 i byfornyelsesloven af 1998.

Formålet er at støtte indsatsen over for bevaringsværdige bygninger og landsbyer ved at tilbyde kommunerne en smidig og ubureaukratisk ordning.

Bygningsforbedringsudvalget kan yde støtte til 2 kategorier af bygninger (jf. BFL § 125):

1. Bygninger, der helt eller delvis anvendes til beboelse, samt forsamlingshuse og lignende. Bygningerne skal være beliggende i landsbyer, hvorved forstås byer med op til 1.000 indbyggere, og landdistrikter.
2. Fredede og bevaringsværdige bygninger, der helt eller delvis anvendes til beboelse, uanset hvor de ligger i kommunen.

Kommunalbestyrelsen fastlægger gennem kommuneplan eller lokalplan (jf. lov om bygningsfredning § 17), hvilke bygninger der er bevaringsværdige. Indtil udpegning i plangrundlaget er sket, betragtes bygninger som bevaringsværdige, hvis de har fået en bevaringsværdi fra 1 til og med 4 i SAVE-registreringen i forbindelse med udarbejdelse af kommuneatlas. Kommunalbestyrelsen kan også efter en konkret vurdering fastsætter bygningens bevaringsværdi fra 1 til og med 4 efter kriterierne i SAVE-systemet (registrering af bevaringsværdige bygninger).

Der ydes udelukkende støtte til istandsættelse af bygningens klimaskærm samt til afhjælpning af kondemnable forhold (§ 126). Det er en betingelse, at istandsættelsen udføres på en sådan måde, at bygningens bevaringsværdi opretholdes eller forøges (§ 126, stk. 2). Dette krav gælder alle bygninger, der får støtte fra bygningsforbedringsudvalgene, også bygninger i landsbyer og i landdistrikter, der ikke er kategoriseret som bevaringsværdige. En af målsætningerne er at tilskynde ejere til at istandsætte bygningerne med materialer og efter metoder, der er i overensstemmelse med bygningens oprindelige karakter. Fritidshuse og erhvervsbygninger (herunder staldbygninger) kan ikke få støtte. Dog kan man støtte ejendomme med blandet bolig og erhverv.

Det er kommunalbestyrelsen, der har bemyndigelse til at nedsætte bygningsforbedringsudvalget. Udvalget skal bestå af 5 medlemmer, heraf 2 kommunale repræsentanter, samt repræsentanter til varetagelse af grundejer-, lejer-, bevarings- og landsbyinteresser. Udvalgsmedlemmerne udpeges for en periode, der følger kommunens valgperiode, dvs. når der er kommunalvalg, skal udvalgets medlemmer i princippet udskiftes, medmindre samme udvalg udpeges igen.

De medlemmer, der skal varetage grundejerinteresser, lejerinteresser samt bevarings- og landsbyinteresser, tænkes udpeget blandt lokale interesseorganisationer. Hvis de ikke findes i kommunen, kan medlemmerne i stedet udpeges fra relevante landsdækkende interesseorganisationer. Blandt de organisationer, der varetager bevarings- og landsbyinteresser, kan nævnes bevaringsforeninger, lokalmuseer og lokalarkiver.

Bygningsforbedringsudvalget indgår i den kommunale forvaltning som en selvstændig forvaltningsmyndighed, der har kompetence til selv at træffe afgørelse om støtte. Udvalgets afgørelser kan ikke påklages til kommunalbestyrelsen (§ 140). Det betyder, at kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelse over for udvalget og derfor ikke har indflydelse på udvalgets afgørelser. Kommunalbestyrelsen kan således ikke fastsætte retningslinier og lignende for udvalgets virksomhed. Udvalget tilrettelægger selv sit arbejde og skal fastsætte en forretningsorden med retningslinier for indkaldelse til møder.

Sekretariatsfunktion for bygningsforbedringsudvalget varetages af kommunen, der også fører tilsyn med det (§ 128 og § 129). I praksis udføres dette af en sekretær for udvalget, der kommer fra teknisk forvaltning. Funktionen omfatter bl.a. almindelige sekretariatsopgaver, som mødereferater, korrespondance m.v. og information om ordningen. Hertil kommer økonomistyring og rammetræk på kommunens investeringsramme til bygningsfornyelse, udstedelse af lånetilbud og pantebreve, udbetaling af støtte, hjemtagning af refusion fra Finansstyrelsen, regnskabsføring for udvalget, varetagelse af opgaverne i forbindelse med tilbagebetaling af lån samt udbetaling af udgiftsgodtgørelse til medlemmerne. Sekretæren modtager også henvendelse og ansøgninger fra borgerne, frasorterer ansøgninger, som ikke opfylder betingelserne for støtte, forbereder ansøgningerne for udvalget, informerer ansøgeren om, hvad der kræves (tegninger, opstillinger, budget m.m.) samt fotograferer og inspicerer bygningen.

Proceduren ved ansøgning om støtte fra BFU er, at ejeren af bygningen ansøger udvalget om støtte ved at fremsende et projekt. Udvalget kan stille krav til ansøgningen i form af oplysninger om projektet og ejendommen. Denne opgave varetages oftest af teknisk forvaltning og sekretæren, der forbereder og indstiller ansøgningerne til udvalget. Udvalget kan ligeledes stille arkitektoniske, miljømæssige og udførelsesmæssige betingelser for støtte samt frister for arbejdernes gennemførelse. Udvalget behandler de indkomne ansøgninger og træffer beslutning om meddelelse af støtte, herunder støttens størrelse.

Støtten ydes i form af et rente- og afdragsfrit lån. Lånet sikres ved tinglyst pant i den faste ejendom. Udvalget kan selv beslutte, om låneudgifterne skal indgå som en del af de støtteberettigede udgifter.

De statslige og kommunale midler må tilsammen højst udgøre 2/3 af de støtteberettigede udgifter, men må gerne være mindre. Principielt bør det offentlige bidrag være så lille som muligt og virke som incitament til, at der foretages flest mulige private investeringer. Private bidragydere kan ligeledes yde tilskud, eksempelvis lokale bevaringsfonde, kommunale "sprossekasser" eller lignende. De udgifter, som dækkes af anden støtte, forsikring, rabat eller lignende, kan ikke indgå i de støtteberettigede udgifter, og ejeren har pligt til at oplyse, om sådanne midler indgår. Lånet, der udgør støttebeløbet, skal ud over eventuelle private midler være sammensat af lige dele kommunale og statslige midler.

Lånet forfalder dog til indfrielse ved ejerskifte eller ved misligholdelse (§ 136). De lån, der betales tilbage ved ejerskifte eller misligholdelse, kan således stilles til rådighed for BFU, der kan anvende midlerne igen. Kommunalbestyrelsen kan dog også beslutte at lade midlerne gå tilbage til hhv. stat og kommune.

Når kommunen fra staten har fået sin årlige investeringsramme til bygningsfornyelse, kan kommunen overlade en del af rammen til bygningsforbedringsudvalget. Den enkelte kommunalbestyrelse beslutter selv, hvor stor en del af kommunens investeringsramme til bygningsfornyelse, den ønsker at stille til rådighed for BFU (jf. BFL § 131, stk. 2). Det er muligt at afsætte den kommunale bevilling som en flerårig rammebevilling, der omfatter både den kommunale del af støtten og (skønnede) indtægter fra tilbagebetalte lån.

Budgetanalysen vedrørende byfornyelse i 1999 og efterfølgende ændringer i loven

I 1999 blev i et samarbejde mellem Finansministeriet og By- og Boligministeriet gennemført en såkaldt budgetanalyse vedrørende byfornyelsen. Her blev byfornyelsens økonomiske forhold analyseret, og forslag til økonomisk effektivisering blev fremsat.

I redegørelsen gennemførtes beregninger af, hvor stor en del af bygningsfornyelsen der betales af hhv. stat, kommune og private ejere.

Tabel 6. Byrdefordelingen som følge af 100 kroner, der investeres i bygningsfornyelse efter de gældende regler i 1999.

Pct.	Eksempel 1 : Ren værdiforøgende	Eksempel 2: Finanslov 1999 [1)]	Eksempel 3 : Særlig høj tabsandel
Det offentlige i alt	34	67	90
Stat	28	39	47
Kommune	6	28	44
Private (huslejestigning mv.)	67	32	10
I alt	100	100	100

[1)] Fordeling af udgifter på værdiforøgende og "tab", som den forudsættes på finansloven. Tallene renses for den del af rammen, der anvendes på investeringer i ejerboliger, der ikke modtager støtte, dvs. 1 pct. af rammen. Kilde: Finansministeriet 1999.

Den offentlige andel af udgifterne varierer afhængigt af, hvor stor en del af udgifterne der går til forbedringer – som i stor udstrækning betales via huslejestigninger – eller til opretning og manglende vedligeholdelse (det såkaldte ombygningstab). I standardeksemplet med en gennemsnitlig fordeling af udgifterne på værdiforøgelse og tab er den offentlige andel beregnet til 67 pct., hvoraf kommunerne betaler de 28 pct. Men det offentliges bidrag kan gå helt op til 90 pct. Kommunernes andel af udgifterne varierer afhængigt af, hvor stor "tabsandelen" (andel vedligeholdelse) er.

Redegørelsen finder, at dette støtteniveau er højt, og at det kan bidrage til en standard i fornyelsen, der er i overkanten af, hvad sociale og bygningsbevarende hensyn vil tilsige. Der peges på, at en af årsagerne til de høje udgifter er, at bygherrerne ikke har tilstrækkelige tilskyndelser til at holde udgifterne nede, og at der ikke er tilstrækkelig effektivitet og konkurrence i gennemførelse af bygningsfornyelsen. Derimod sættes der ikke spørgsmålstegn ved støttesystemet som sådan.

På baggrund af redegørelsen blev der i efteråret 2000 gennemført nogle ændringer i byfornyelsesloven med henblik på at begrænse omkostningerne og få flere private midler ind i bygningsfornyelsen.

For at motivere kommunerne til at spare på midlerne fik de en større finansieringsandel eller en større likviditetsbelastning. De skal nu udrede deres del af ombygningstabet kontant i stedet for ved låntagning og skal selv dække den udgift, der opstår for det offentlige, når huslejestigningerne er ved at overskride det fastsatte huslejeloft. Desuden blev adgangen til at opnå mertilsagn begrænset. Disse ændringer skulle motivere kommunerne til i højere grad at begrænse udgifterne i bygningsfornyelsen, bl.a. ved brug af forhandlet finansiering, og til at foretage en bedre budgettering og planlægning af dem.

Fordelingen og anvendelsen af byfornyelsesmidlerne

De økonomiske rammer for byfornyelsen

Kommunernes muligheder for at bruge byfornyelsesloven er bestemt af de såkaldte investeringsrammer, som By- og Boligministeriet hvert år tildeler de enkelte kommuner. Der er tale om rammer for, hvor store investeringer i by- og boligfornyelse kommunerne må give offentlig støtte.

Grundlaget for fordelingen af den samlede investeringsramme på kommunerne er en af By- og Boligministeriet fastsat fordelingsnøgle, som er et udtryk for de enkelte kommuners objektive behov for byfornyelse. I beregningen af fordelingstallene indgår bl.a. aldersfordelingen af kommunens boligbestand, antallet af installationsmangler (centralvarme, bad og toilet) og boligernes ejer- og udlejningsforhold.

Da ikke alle kommuner gør brug af deres tildelte vejledende investeringsrammer, foretages en vis overudmelding i forhold til det beløb, der reelt er til rådighed mellem kommunerne. Der blev derfor udmeldt vejledende investeringsrammer til kommunerne på små 6,4 mia. kr. i årene 1998-2000.

Tabel 7 viser den samlede investeringsramme, som blev udmeldt af By- og Boligministeriet i årene 1998-2000 og dens fordeling på forskellige kommuner.

Tabel 7. Udmeldte vejledende investeringsrammer i 1998, 1999 og 2000, fordelt på kommunegrupper.

	1998		1999		2000	
	Ramme, mio. kr)	Ramme, pct.	Ramme, mio. kr.	Ramme, pct.	Ramme, mio. kr.	Ramme, pct.
Københavns Kommune	642,9	33,0	787,2	34,0	670,3	32,1
Magistratskommuner	349,7	17,9	362,9	15,7	309,1	14,8
33 større bykommuner	425,5	21,8	481,8	20,8	468,4	22,4
Øvrige kommuner	531,9	27,3	686,5	29,6	640,4	30,7
Hele landet	1.950,0	100,0	2.318,4	100,0	2.088,2	100,0

Kilde: By- og Boligministeriet.

Københavns Kommune har fået tildelt ca. en tredjedel af investeringsrammen og magistratskommunerne i alt 15 pct. Lidt over 20 pct. af midlerne er gået il 33 større bykommuner.

Det fremgår af tabel 7, at de udmeldte midler blev øget fra 1998 til 1999, mens der i 2000 skete en reduktion, og at alle de fire nævnte kommunegrupper berørtes heraf. Årsagen til den større ramme i 2000 var først og fremmest det meget store beløb på 585 mio. kr., som i dette år var reserveret til den særlige kvarterløftindsats.

Kommunernes forbrug af investeringsrammer

Tabel 8 viser fordelingen af de fire kommunegruppers faktiske forbrug i 1998, 1999 og 2000, dvs. den bindende ramme, de fik tildelt. Gruppen af 33 større bykommuner havde dog et sammenlagt faktisk forbrug, som var højere end i 1999, hvorimod de andre kommunegruppers sammenlagte faktiske forbrug var lavere end i 1999.

Tabel 8. Faktisk forbrug i 1998, 1999 og 2000 fordelt på kommunegrupper.

	1998		1999		2000	
	Forbrug, mio. kr.	Forbrug, pct.	Forbrug, mio. kr.	Forbrug, pct.	Forbrug, mio. kr.	Forbrug, pct.
Københavns Kommune	642,2	44,4	787,2	50,9	670,3	49,9
Magistratskommuner	348,4	24,1	360,8	23,3	308,0	22,9
33 større bykommuner	282,1	19,5	217,7	14,1	250,0	18,6
Øvrige kommuner	173,1	12,0	182,1	11,8	116,2	8,6
Hele landet	1.445,9	100,0	1.547,8	100,0	1.344,6	100,0

Kilde: By- og Boligministeriet.

Det ses af tabel 8, at det faktiske forbrug er noget anderledes fordelt end investeringsrammerne. Dette skyldes, at en del kommuner ikke har udnyttet deres ramme. Det er således Københavns Kommune, som udnytter ca. halvdelen af rammen, og magistratskommunerne, som udnytter mere end 20 pct. Kun 9 pct. af midlerne udnyttes af de mindre kommuner i gruppen "Øvrige kommuner".

Investeringer og subsidier til de forskellige ordninger i loven

I tabel 9 ses et beregnet skøn over, hvor store investeringer, der er en følge af byfornyelsesbeslutninger taget i perioden 1998-2000.

De samlede investeringer som følge af byfornyelsesbeslutninger i perioden 1998-2000 var ca. 3,3 mia. kr. Dertil kommer en række andre aktiviteter under loven som mindre programmer på tilsammen 32 mio. kr. til forskning, udredningsarbejder, støtte til ejerboliger m.v., samt den særlige kvarterløftindsats.

63 pct. af investeringerne sker i forbindelse med bygningsfornyelsen, mens 22 pct. er under aftalt boligforbedring og kun 2 pct. under bygningsforbedringsudvalg. I tabellen er kun angivet de offentlige investeringer i helhedsorienteret byfornyelse, opgjort til 13 pct. Interviewene med kommunerne har imidlertid vist, at der ofte følger en del private investeringer i ejendomme og uderum i kølvandet på den offentlige indsats, men omfanget af disse kendes ikke.

Tabel 9. Skøn over investeringer under de forskellige ordninger som følge af byfornyelsesbeslutninger 1998-2000, offentlig andel af udgifter og beregnede offentlige udgifter.

	Bygnings-fornyelse	Aftalt bolig-forbedring	Bygn.forb. udvalg	Helhedsor. Byfornyelse	I alt
Investeringer, mio. kr.	2058	734	61	424	3277
Pct.- fordeling	63 %	22 %	2 %	13 %	100 %
Antal fornyede ejendomme	801	530	275		1606
Investering pr. ejendom, 1000 kr.	2570	1385	222		1777
Offentlig andel af udgifter i alt	67 %[1)]	25 %[1)]	16 %[2)]	100 %[3)]	61 %
Heraf stat	39 %	25 %	8 %	26 %	55 %
Heraf kommuner	28 %	0 %	8 %	74 %	45 %
Beregnede offentlige udgifter, mio. kr.	1379	184	10	424	1996
Pct.- fordeling	69 %	9 %	0,5 %	21 %	100 %
Statslige udgifter, mio. kr.	803	184	5	110	1106
Pct.- fordeling	73 %	17 %	0,5 %	10 %	100 %
Kommunale udgifter, mio. kr.	576	0	5	314	890
Pct.- fordeling	65 %	0 %	0,5 %	35 %	100 %
Kommunal andel af offentlige udgifter	42 %	0 %	50 %	74 %	45 %

1) Som anført i Finansministeriet 1999.

2) I gennemsnit er 38 pct. af investeringerne dækket med offentlige rente- og afdragsfrie lån. Det antages, at lånene indløses ved ejerskifte efter 15 år. 3) Kun de offentlige investeringer kendes, hvilket betyder en undervurdering af de samlede investeringer og en overvurdering af subsidiegraden. Refusionsgraden svarer til finansloven år 2000.

For de tre ordninger til bygningsrenovering har bygningsfornyelsen langt den største udgiftsandel. Den er sandsynligvis også større end i den helhedsorienterede byfornyelse, når de private investeringer medtages. Den anførte offentlige udgiftsandel er for en gennemsnitlig ejendom, hvad angår fordeling af udgifter på hhv. værdiforøgende udgifter og tab. Andelen kan variere fra 34 til 90 pct. (jf. tabel 6).

Udgifterne til særlig byfornyelsesboligsikring er ikke medtaget, hvilket trækker den offentlige andel lidt opad. På den anden side har undersøgelsen vist, at en del kommuner har lavet aftaler med de involverede ejere om at foretage egne investeringer uden for byfornyelsesbeslutningen, hvilket trækker andelen nedad.

På grundlag heraf er de offentlige udgifter i forbindelse med beslutningerne beregnet til i alt ca. 2 mio. kr. over de tre år. Små 70 pct. af midlerne bruges på bygningsfornyelsen, 21 pct. på den helhedsorienterede byfornyelse og 9 pct. på aftalt boligforbedring.

I gennemsnit dækkes 27 pct. af udgifterne af kommunerne, svarende til 45 pct. af den offentlige del af udgifterne. Det skyldes især, at kommunerne står for størsteparten af investeringerne under helhedsorienteret byfornyelse. Efter de regler, som var gældende i 1998-2000, betalte kommunerne kun 42 pct. at de offentlige udgifter til bygningsfornyelsen, men denne andel er blevet højere efter ændringerne i loven pr. 1.1.2001. Kommunerne bidrager ikke til udgifterne for aftalt boligforbedring.

Statens udgifter til byfornyelsen udgør ca. 34 pct. af investeringerne. Mere en 73 pct. af midlerne går til bygningsfornyelsen, 17 pct. går til aftalt boligforbedring og 10 pct. til helhedsorienteret byfornyelse. Udgifterne til bygningsforbedringsudvalgene er meget små.

Er byfornyelsesmidlerne brugt i de kommuner der har størst behov?

Hvis man vil kunne styre de offentlige midler til byfornyelse således, at de tilfalder kommuner med størst behov for hjælp til byfornyelse, må man skaffe viden om, hvilke behov kommunerne har. Dette er ikke nogen nem opgave.

By- og Boligministeriet har beregnet kommunernes behov på grundlag af data om bl.a. aldersfordelingen af kommunens boligbestand, antallet af installationsmangler (centralvarme, bad og toilet) og boligernes ejer- og udlejningsforhold, og omsat dette til fordelingstal for investeringsrammer. Hvis vi tager disse fordelingstal som et udtryk for de reelle byfornyelsesbehov, kan vi undersøge, hvordan den faktiske fordeling af midlerne i de forskellige urbaniseringstyper svarer til dette, se tabel 10. Kommunerne er delt op efter urbaniseringsgrad i følgende typer (se nærmere i Bilag 2):

1 Store centralkommuner (de syv største bykommuner)
2 Omegnskommuner til disse (defineret udfra pendlingskriterier, 45 kommuner)
3 Større provinsbyer (største by >15.000 indbyggere, 29 kommuner)
4 Mindre provinsbyer (5-15.000 indbyggere, 40 kommuner)
5 Landkommuner (154 kommuner).

Tabel 10. Sammenligning af byfornyelsesindsatsens fordeling på kommunetyper 1998-2000 med fordeling af byfornyelsesbehov beregnet udfra By- og Boligministeriets fordelingstal for investeringsrammer.

	Store centralkommuner, pct.	Omegnskommuner, pct.	Større provinsbyer, pct.	Mindre provinsbyer, pct.	Landkommuner, pct.	Total pct.
	Fordeling på kommunegrupper, pct.					
Antal kommuner	3	16	11	15	56	100
BBM fordelingstal	64	6	14	6	11	100
Bygningsfornyelse[1)]	66	5	16	5	7	100
Aftalt boligforbedring[2)]	81	4	12	1	2	100
Helhedsor. byfornyelse[2)]	23	9	29	8	31	100
Bygningsforbedringsudvalg[2)]	22	18	36	12	11	100
Afvigelse fra fordelingsnøgle, pct.						
Bygningsfornyelse[1)]	3	-1	3	-1	-4	
Aftalt boligforbedring[2)]	18	-2	-1	-5	-9	
Helhedsor. byfornyelse	-41	3	15	2	20	
Bygningsforbedringsudvalg[2)]	-41	12	23	6	0	

1) Fordeling af renoveret bygningsareal.
2) Fordeling af investeringer.
Kilde: Data fra By- og Boligministeriet, bearbejdet af By og Byg.

By- og Boligministeriets fordelingstal henfører to tredjedele af byfornyelsesbehovet – og investeringsrammerne – til de syv største bykommuner, 14 pct. henføres til de større provinsbyer og 11 pct. til landkommunerne. De mindre byer og omegnskommunerne har hver kun ca. 6 pct. af behovet.

Fordelingen af *bygningsfornyelsen* er beregnet ud fra, hvor meget bygningsareal der er fornyet. Det ses, at der er en meget rimelig overensstemmelse mellem fordelingen af bygningsfornyelsen og fordelingstallene. Der er udført en smule mere bygningsfornyelse i de store og større bykommuner og lidt mindre i landkommunerne.

Aftalt boligforbedring er væsentligt mere skævt fordelt end bygningsfornyelsen, idet mere end 80 pct. af investeringerne er foretaget i de syv største kommuner. Forbruget i de større provinsbyer ligger næsten på niveau med fordelingstallene, mens især de mindre byer og landkommunerne har undladt at bruge ordningen. En vigtig årsag hertil er, at aftalt boligforbedring kun kan bruges i andelsboliger og private udlejningsboliger, mens boligmassen i de mindre kommuner er domineret af ejerboliger.

Midlerne til *helhedsorienteret byfornyelse* er noget anderledes fordelt end fordelingstallene, idet mere end 30 pct. er brugt i landkommunerne. Også de større provinsbyer har fået næsten 30 pct. af midlerne. De syv store bykommuner har tilsammen fået lidt mindre, hvilket er væsentligt mindre end forde-

lingsnøglen for de samlede investeringer. Omegnskommuner og mindre byer har hver fået mindre end 10 pct. – lidt mere end fordelingstallene.

Midlerne til *bygningsforbedringsudvalg* indgår i bygningsfornyelsen, men det er i tabellen også vist, hvordan disse særlige midler er fordelt. Ordningen var især beregnet på at blive brugt i landsbyer og mindre byer, men det er især de største og de større bykommuner, som har brugt pengene (i alt næsten 60 pct.). Set i forhold til fordelingstallene er ordningen blevet brugt relativt mere i de mindre byer og i omegnskommunerne, hvorimod landkommunerne ikke har fået flere midler end fordelingstallene angiver.

Hvilke kommuner har brugt de forskellige ordninger

I alt er det lidt over halvdelen af alle kommuner, som har brugt en eller anden ordning i byfornyelsesloven i perioden 1998-2000. I tabel 11 er vist, hvor stor en andel af forskellige typer af kommuner, som har anvendt byfornyelsesloven.

Tabel 11. Andel af kommunerne, som har brugt de forskellige ordninger i byfornyelsesloven 1998-2000.

Beslutningstype anvendt ifølge register[1)]	Store centralkommuner, pct.	Omegnskommuner, pct.	Større provinsbyer, pct.	Mindre provinsbyer, pct.	Landkommuner, pct.	Alle kommuner, pct.
Bygningsfornyelse	86	22	83	55	38	44
Helhedsorienteret byfornyelse	57	9	31	18	11	15
Aftalt boligforbedring	100	33	79	18	18	29
Bygningsforbedringsudvalg	43	9	31	13	8	12

1) Angivet som procent af hver celle.
Kilde: Data fra By- og Boligministeriet.

Der er flest kommuner, som har brugt *bygningsfornyelsen* (44 pct.). Det er især de store og større byer, som har brugt ordningen, men der er også en del mindre byer og landsbyer. Det er sjældnere omegnskommunerne, som har brugt den.

Lidt mere end hver fjerde kommune har givet tilsagn om midler til *aftalt boligforbedring*. Anvendelsen af denne ordning er endnu hyppigere brugt i de største byer. Mindre end hver femte landkommune og mindre by har brugt ordningen. Derimod har en del omegnskommuner fået glæde af ordningen.

Det er også oftest de større kommuner, der har igangsat *helhedsorienteret byfornyelse*, men der er også en del kommuner blandt mindre byer og landkommuner.

Endelig ses det, at også *bygningsforbedringsudvalg* oftest er oprettet i de store kommuner. Tabellen viser kun de kommuner, som allerede inden 1.1.2001 har oprettet udvalg. Et rundspørge til kommunerne fra By- og Boligministeriet viser imidlertid, at mange flere kommuner er på vej. Ministeriet har således opgjort, at i alt 23 pct. af kommunerne ultimo 2001 har oprettet udvalg. Der er flere landkommuner, som er på vej til at oprette udvalg. Udvalgene er oftest oprettet i kommuner, som i forvejen har brugt bygningsfornyelsen.

Hvad er byfornyelsesloven blevet brugt til?

I delrapporterne findes en mere detailleret beskrivelse af, hvilke kommuner der har brugt de forskellige ordninger, og hvad midlerne er blevet brugt til.

Bygningsfornyelsen

Faldet i investeringsrammerne i slutningen af 90'erne og omallokering af en stor del af midlerne til andre indsatser betød en kraftig beskæring i bygningsfornyelsen. Mens beslutningerne i 1995-97 omfattede 11.600 boliger, er der i 1998-2000 kun planlagt fornyelse af 7.500 boliger. Af disse er 6.300 planlagt fornyet under den nye lov (se Delrapport 2).

Med skiftet til den nye lov er der tilsyneladende også sket ændringer i fordelingen mellem de ejerformer, der indgår. Med de nye regler tegner de almene boliger og ejerboligerne sig for en lidt større andel, mens andelen af private udlejningsboliger og private andelsboliger er faldet.

Samlet set tegner boliger i henholdsvis private udlejningsejendomme og private andelsboliger sig nu for hver en tredjedel af de fornyede boliger. Almene boliger og ejerboliger tegner sig hver især for ca. 14 pct. af de fornyede boliger.

Der er kun revet 99 boliger ned i forbindelse med beslutninger med tilsagnsår 2000 efter den nye byfornyelseslov. Dette svarer til ca. 5 pct. af de boliger, som omfattes af bygningsfornyelse.

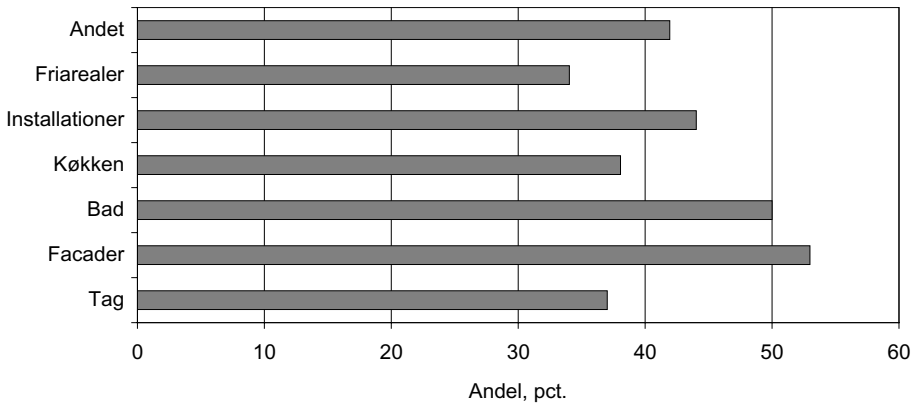
Der er også kun i meget begrænset omfang besluttet nybyggeri efter den nye byfornyelseslov. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at mange kommuner i stedet opfører nye boliger efter lov om almene boliger.

De samlede udgifter til friarealforbedringer er ret begrænsede, men de er dog steget fra 60 mio. kr. til 68 mio. kr. eller mere end 10 pct. i perioden fra 1998 til 2000.

Udgifterne i ejendomme gennemført efter den nye lov ligger på i gennemsnit 4.400 kr. pr. m^2. Dette er noget mindre end udgifterne i ejendomme, som er fornyet tidligere efter den gamle lov. Det skyldes især, at de første ejendomme, som er besluttet under den nye lov, er atypiske og har mindre omfattende fornyelsesbehov. Der er desuden en stor spredning mellem niveauet i forskellige ejendomme. Niveauet har imidlertid været ret stabilt i de første tre år under loven (Se Delrapport 2, tabel 3).

Aftalt boligforbedring

I perioden 1998-2000 har i alt 530 ejendomme fået tildelt støtte til aftalt boligforbedring. 2/3 af disse var private udlejningsejendomme og resten andelsboliger, bortset fra 18 tomme ejendomme. Der har blandt ansøgningerne været en relativt større del, som var andelsboliger (ca. halvdelen). Her er der således flere, som har fået afslag. Det er især i de største kommuner (København og Århus), at der har været mange ansøgninger fra andelsboliger.



Figur 3. Typer af bygningsarbejder i forbindelse med aftalt boligforbedring. Kilde: Delrapport 3.

Figur 3 viser, at der ofte har været gennemført vedligeholdelsesarbejder i forbindelse med aftaler om aftalt boligforbedring – især fornyelse af facader, men også ofte tag. Næsten halvdelen af ejendommene har fået nyt eller forbedret badeværelse. Mere end halvdelen af pengene er brugt til facader (31 pct.) og bad (23 pct.).

Der er i gennemsnit brugt små 80.000 kr. pr. bolig i aftalt boligforbedring. De private udlejningsboliger har været dyrest med ca. 100.000 kr., mens andelsboligerne har kostet 50.000 kr. Erfaringerne er, at andelsboligerne især bruger midlerne til vedligeholdelse, mens man i de private udlejningsejendomme har en større vægt på forbedringer.

Aftalerne i ejendommene har medført en gennemsnitlig huslejestigning på 25 pct. til en slutleje på ca. 30.000 kr. pr. bolig pr. år. Stigningen har været lidt større i private udlejningsboliger. Det er desuden især i København og magistratskommuner, at huslejestigningerne har været relativt store (hhv. 34 og 28 pct.).

Helhedsorienteret byfornyelse

I de første tre år med denne nye ordning er der afsat en investeringsramme på i alt 375 mio. kr. Heraf blev i alt reserveret 314 mio. kr. til godkendte ansøgninger, mens 61 mio. blev overført til bygningsfornyelsen.

Årsagen til, at ikke alle afsatte midler til helhedsorienteret byfornyelse er blevet udnyttet, er først og fremmest, at en stor del af de indsendte ansøgninger har været rettet mod byområder, hvor der ikke er brug for bygningsfornyelse af betydning. Tredjedelsreglen, der indebærer, at der tilsammen maksimalt kun kan gives en tredjedel af den tildelte ramme til sådanne kommuner (se side 42), har betydet, at en stor del af dem har måttet afvises.

Der er givet støtte til 41 projekter i perioden 1998-2000, inklusive 2 særlige projekter om forsøg med demokratiformer. I alt har der været 68 ansøgninger, hvoraf de 44 fik meddelt reservation. Efterfølgende har tre kommuner trukket ansøgningen tilbage.

Der er en god geografisk spredning på de kommuner, som har fået støtte (se Delrapport 1, figur 1), og midlerne er i langt højere grad spredt til de mindre kommuner end det er tilfældet for de andre ordninger under loven (se tabellen side 48). Af de godkendte projekter kommer 14 fra landkommuner og 4 fra mindre byer. 9 kommer fra de syv største bykommuner og 10 fra andre større byer med mere end 15.000 indbyggere. Endelig kommer 3 projekter fra omegnskommuner til større byer.

Midlerne søges først og fremmest til forbedring af torve, pladser og opholdsarealer i de udpegede områder samt til trafiksanering. De fleste ansøgere vil også gennemføre kulturelle og sociale foranstaltninger i områderne, og i ca. halvdelen af projekterne skal der indrettes lokale forsamlingshuse eller lignende. Endelig er der i hvert tredje projekt særlige byøkologiske tiltag.

Bygningsforbedringsudvalg

I perioden 1998-2000 er der i alt indberettet 275 bygningsfornyelsessager under ordningen. 19 pct. af sagerne kommer fra landkommunerne og 15 pct. fra mindre provinsbyer.

Mens antallet af kommuner, der har oprettet BFU således er tæt på at opfylde ministeriets målsætning på 70 udvalg, så er der ved slutningen af 2000 kun givet offentligt støttede lån til ordningen på ca. 15 mio. kr. Dette skyldes, at der har været tale om en opstartfase, hvor det har taget tid at gøre kommunerne og private ejere interesserede i at bruge ordningen. I 2001 har der været en stærkt stigende interesse for at bruge den.

I alt er der indberettet investeringer for 61 mio. kr. i perioden 1998-2000, hvortil kan komme investeringer, som ikke er indberettet. De offentligt støttede lån har i gennemsnit udgjort 38 pct. af investeringerne.

Interviewene med bygningsforbedringsudvalgene viser en stor spændvidde i anvendelsen i kommunerne. Det gælder både de typer af bygninger, der gives støtte til, beliggenhed, ejerformer, størrelse af støtte mm. I mange kommuner anvendes BFU både i byerne, i landsbyer og i det åbne land. Sammenlagt må denne spændvidde betragtes som en styrke ved BFU.

Der er en tendens til, at en stor del af indsatsen rettes mod byerne. De større bykommuner har gennemført flest BFU-sager, og stået for omkring halvdelen af investeringerne i BFU, dvs. lige så meget som de øvrige kommunetyper til sammen, og disse har overvejende koncentreret indsatsen omkring bevaringsværdige bygninger i byen. Det kan der være flere årsager til:

– Behovet i de større bykommuner vurderes i højere grad at være knyttet til bygninger i byen end på landet og i landsbyer, hvilket antydes i spørgeskemaundersøgelsen
– Flere af kommunerne har ført en aktiv bevaringspolitik i bymidterne, og i mange tilfælde ligger BFU i forlængelse heraf.

Ordningen kan kun bruges til arbejder på klimaskærmen. Der er oftest udført reparationer af tag og af vinduer og døre.

Kommunernes byfornyelsesstrategier og vurdering af loven som helhed

I dette afsnit ses først på, hvilke målsætninger og strategier kommunerne har haft for byfornyelsen som helhed. Strategierne vedrører, i hvor høj grad der er udvalgt byområder til særlig indsats, og hvordan ejendomme til fornyelse er udvalgt under hhv. bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring.

Dernæst belyses kommunernes opfattelse af lovens brugbarhed og begrænsninger som helhed. Hvilke ordninger finder de mest brugbare, og hvor nemt er det at koordinere brugen af dem.

Kommunernes målsætninger og strategier for byfornyelsen

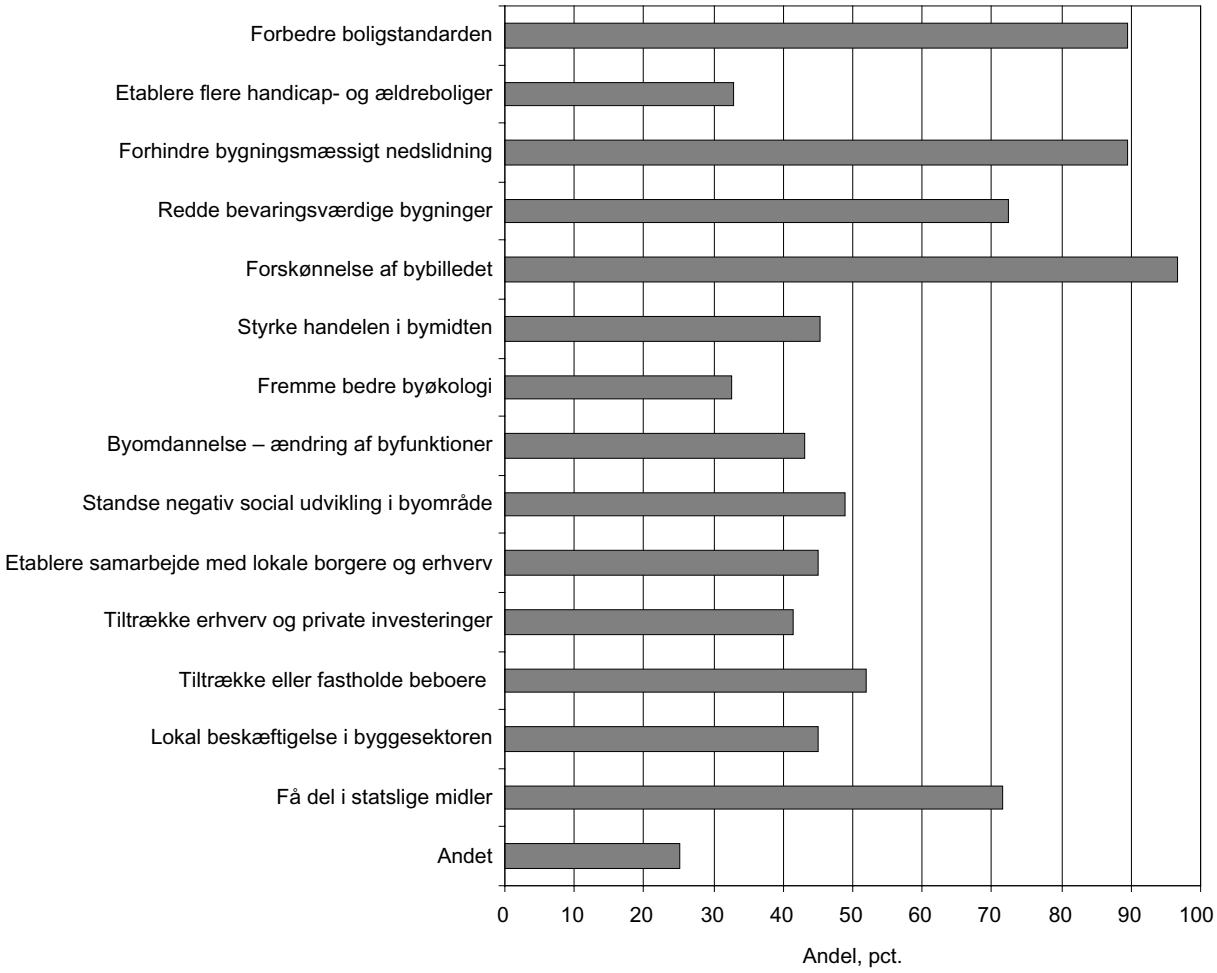
Målsætninger for byfornyelsen

I et tidligere afsnit er belyst kommunernes opfattelse af, hvilke byfornyelsesproblemer, der var af størst betydning for dem. Dette må nødvendigvis afspejles i deres målsætninger og strategier for byfornyelsen, men der kan også være andre, mere indirekte mål, som har betydning.

I spørgeskemaundersøgelsen er en række mulige målsætninger angivet som vedrører:

- *Fornyelse af boliger og bygninger*: Forbedre boligstandarden, forhindre nedslidning og forfald af bygninger, redde bevaringsværdige bygninger, etablere handicap- og ældreboliger, fremme byøkologiske løsninger
- *Fornyelse af byområder*: Byomdannelse og ændring af byfunktioner, standse negativ social udvikling, forskønnelse af bybilledet
- *Byudviklingspolitik*: Styrke handelen i bymidten, tiltrække erhverv og investeringer, styrke tilflytningen, skabe mulighed for lokalt samarbejde med borgerne
- *Andre økonomiske forhold*: Lokal beskæftigelse i byggeriet, få del i statslige midler.

I figur 4 er vist, hvor stor en del af kommunerne, som finder forskellige målsætninger væsentlige for byfornyelsen.



Figur 4. Kommunernes målsætninger for byfornyelsen. Andel af kommuner, hvor angivne målsætninger er væsentlige.

I tabel 12 er desuden vist kommunernes vurdering (på en skala fra 1= Meget væsentlig til 5 = Uden betydning) af, hvilke målsætninger der er de væsentligste for dem.

For kommunerne som helhed er det fortsat fornyelse af bygninger og boliger, der er det væsentlige, idet tre ud af de fire højst prioriterede målsætninger drejer sig om dette (forbedre boligstandarden, forhindre nedslidning af bygninger og redde bevaringsværdige bygninger). Det fremgår, at det især er i de store kommuner at fornyelse af bygninger har høj prioritet. Det er relativt færre kommuner, som vil bruge byfornyelsen til at etablere flere ældre- og handicapboliger.

Kun én anden type målsætning kommer på højde med målene om bygningsforbedringer, nemlig ønsket om at forskønne bybilledet, herunder byarkitektoniske forbedringer. Denne målsætning er især væsentlig i de mindre, og mindre aktive, kommuner, men også i de større og mere aktive.

Tabel 12. Kommunernes angivelse af byfornyelsesmålsætninger[1)] i forskellige kommunetyper.

	København	Magistratskommuner	Større bykommuner	Andre m. større aktivitet	Andre m. mindre aktivitet	Alle	Antal
Forskønnelse af bybilledet	2,0	2,5	1,8	2,0	2,1	2,0	87
Forbedre boligstandarden	1,0	1,0	1,4	2,2	2,6	2,1	85
Forhindre bygningsmæssigt nedslidning og forfald	1,0	2,0	1,5	2,4	2,4	2,2	85
Redde bevaringsværdige bygninger	4,0	2,0	2,1	2,6	3,0	2,6	83
Få del i statslige midler	4,0	1,8	2,4	3,3	3,0	2,8	84
Tiltrække eller fastholde beboere til kommunen/styrke tilflytningen	2,0	3,8	3,1	3,2	3,2	3,2	83
Standse negativ social udvikling i byområde, forbedre omdømme	1,0	2,8	2,7	3,2	3,6	3,2	82
At byfornyelsen giver mulighed for at etablere samarbejde med lokale borgere og erhverv	5,0	3,3	3,1	3,2	3,5	3,4	82
Tiltrække erhverv og private investeringer	3,0	3,8	3,2	3,2	3,7	3,4	82
Lokal beskæftigelse i byggesektoren	5,0	2,5	2,7	3,9	3,9	3,5	82
Styrke handelen i bymidten	5,0	4,3	3,6	3,0	3,6	3,5	84
Byomdannelse – ændring af byfunktioner	4,0	3,8	3,1	3,2	3,8	3,5	81
Fremme bedre byøkologi	2,0	3,3	3,0	4,4	4,1	3,8	83
Etablere flere handicap- og ældreboliger	4,0	4,0	3,5	4,3	3,9	3,8	82
Andet	2,0		4,7	4,2	3,7	4,0	32
Antal besvarelser	1	4	26	14	36		

[1)] Gennemsnitsscore som svar på spørgsmålet: Hvad har været kommunens vigtigste målsætninger for byfornyelsen? (Er målsætningen 1: Meget væsentlig, 2: Ret væsentlig, 3: Væsentlig, 4: Mindre væsentlig, 5: Uden betydning)

Der er også nogle af de mere bypolitiske mål, som for mange kommuner er væsentlige. Det drejer sig om at tiltrække eller fastholde beboere til kommunen ved at gøre byen mere attraktiv, tiltrække erhverv og private investeringer og styrke handelen i bymidten. Desuden er det et væsentligt aspekt i næsten halvdelen af kommunerne, at byfornyelsen giver anledning til at etablere samarbejde med lokale erhverv og borgere. Dette er også mål som gælder for et bredt udsnit af kommuner, men især for gruppen af større bykommuner.

Cirka halvdelen af kommunerne vil gerne bruge byfornyelsen til at standse en negativ udvikling i problemramte byområder, men det er først og fremmest København, magistratskommunerne og de større byer. Der er lidt færre kommuner, som vil bruge byfornyelsen til mere generel byomdannelse, og det er især de mellemstore bykommuner, som vil dette.

Byøkologiske mål har relativt lille betydning for kommunerne – og det har især betydning blandt de større kommuner.

Der er yderligere nævnt to andre motiver for byfornyelsen i spørgeskemaet. For en meget stor del af kommunerne er det væsentligt, at byfornyelsesloven giver mulighed for at få statslige midler til byfornyelsen, hvilket vel ikke er uventet. Det er imidlertid også vigtigt for mange kommuner, at de øgede investeringer i forbindelse med byfornyelsen skaber lokal beskæftigelse. Det gælder, lidt uventet, først og fremmes i de større kommuner.

Endelig er der i gruppen af "andet" nævnt følgende: Ændre boligsammensætningen imod flere større boliger, generelt at hæve den bygningsmæssige standard og at forbedre og skabe nye bygninger/lokaler, der kan anvendes som medborgerhuse eller som mødelokaler for mindre virksomheder.

Strategier

Kommunerne kan udmønte deres målsætninger for byfornyelsen i forskellige strategier for udvælgelse af, hvilke områder i byer og landsbyer, som skal fornyes, for hvilke typer af ejendomme, man vil forny med de forskellige ord-

ninger i loven, og endelig for, hvordan man vil kombinere områdeindsatser og ejendomsindsatser.

Områdeindsatser

Lidt over halvdelen af de kommuner i undersøgelsen, som har brugt byfornyelsesloven eller påtænker at bruge den, har udpeget mindst et byområde eller en landsby til en særlig byfornyelses- eller byomdannelsesindsats, fremgår det af tabel 13. I de større byer er det næsten 80 pct. af kommunerne. Blandt dem, der har svaret bekræftende, har en meget stor del også søgt helhedsorienteret byfornyelse. Det må dog antages, at den angivne procentdel er overvurderet, fordi der har været en meget stor svarprocent blandt de kommuner, som har fået helhedsorienteret byfornyelse, mens den har været lavere blandt dem, der ikke har søgt dette.

Der er også væsentlige forskelle mellem hvilke typer af byområder, der er udpeget i hhv. store og små kommuner. I København og magistratskommunerne er det først og fremmest brokvarterer og områder i forstæderne med almene boliger. I de øvrige kommuner er det især bymidten og områder med blandet bolig og erhverv nær bymidten. Blandt de større bykommuner har hver fjerde udpeget almene boligområder, mens dette ikke forekommer blandt de øvrige kommuner.

Udpegning af rene erhvervsarealer til byomdannelse – eller havne- og banearealer – forekommer mest i magistratskommunerne og kun i et lille omfang i de øvrige kommuner.

Cirka hver tredje kommune har udpeget en landsby eller et mindre bysamfund som helhed til en indsats. Det gælder især i de mindre kommuner, men også i nogle af de større.

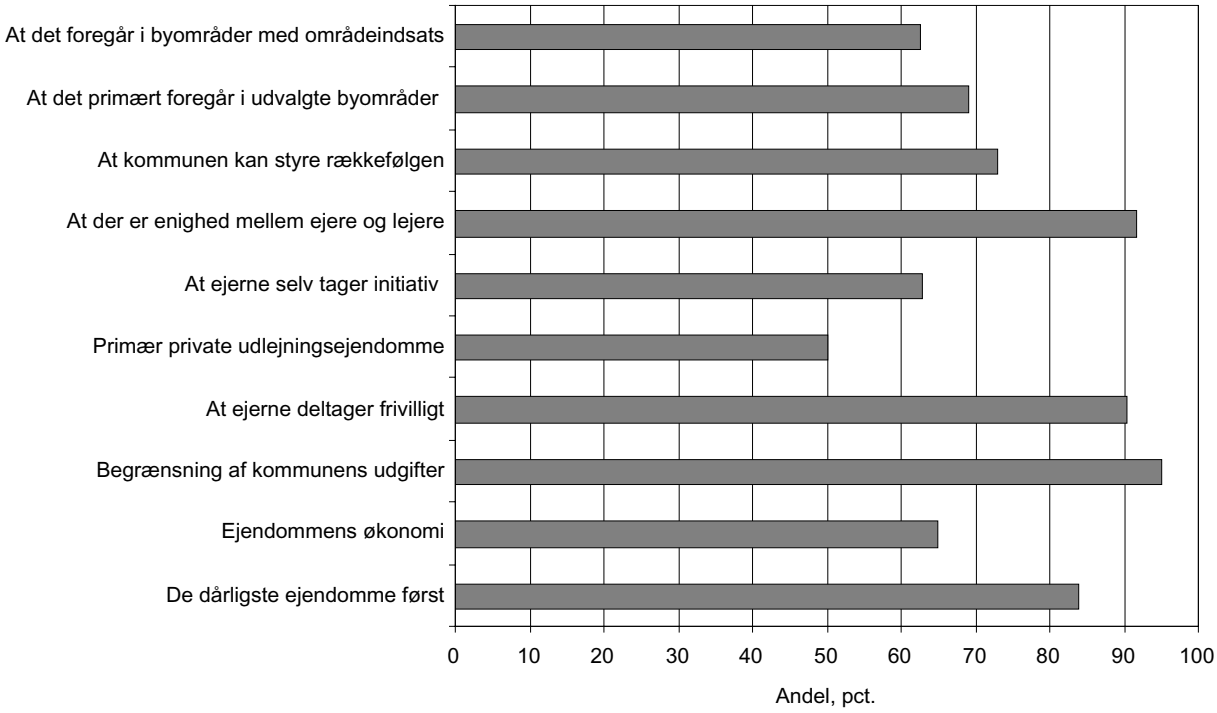
Blandt de "andre typer af områder" er nævnt et, som pga. fysiske barrierer er opdelt på en uhensigtsmæssig måde og hindret adgang til grønne områder. Desuden er nævnt områder med behov for en særlig frednings- og bevaringsindsats.

Tabel 13. Andel af kommuner[1], som har udpeget et byområde til særlig indsats, andelen heraf, der har søgt helhedsorienteret byfornyelse, og andelen, som har udvalgt forskellige typer af byområder.

	København, pct.	Magistratskommuner, pct.	Større bykommuner, pct.	Andre m. større aktivitet, pct.	Andre m. mindre aktivitet, pct.	Alle, pct.	Antal
Andel, som har udpeget byområde	100	100	78	63	31	50	55
Andel heraf har søgt helhedsorienteret byfornyelse	100[2]	100	67	80	80	75	41
Andel kommuner med typer af områder							
a) Bymidtekvarter med detailhandel/gågade	0	33	71	60	60	60	33
b) Andet område nær bymidten med blandet erhverv og bolig	0	67	76	50	53	58	32
c) "Brokvarter": boligområde nær centrum med ældre ejendomme	100	100	33	20	7	25	14
d) Kvarter i omegnen domineret af almene boliger	100	67	24	0	0	15	8
e) Ældre erhvervsområde	0	67	5	10	7	9	5
f) Havne- og banearealer mv.	0	33	5	0	7	5	3
g) Landsby/mindre bysamfund	0	33	19	50	53	35	19
h) Andre typer af områder	0	0	10	0	13	7	4
Antal besvarelser	1	4	27	16	49	109	

[1] Blandt kommuner, som har brugt eller har planer om at bruge byfornyelsesloven.

[2] Ansøgningen er kommet fra bydelsrådet på Nørrebro.



Figur 5. Principper, som kommunerne anvender i udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse. Andelen af kommuner, som finder princippet væsentligt.

Principper for udvælgelse til bygningsfornyelse

I forbindelse med de ejendomme, som udvælges til tungere renovering med bygningsfornyelse, kan kommunerne anvende forskellige principper ved udvælgelse af ejendomme. I figur 5 vises, hvor stor en del af kommunerne der har lagt vægt på forskellige principper i forbindelse med udvælgelsen.

Kommunernes prioriteringer kan opdeles i fire emner:

– I hvor høj grad man vil styre fordelingen af midler eller basere den på initiativ og frivillighed hos ejere og lejere
– Økonomiske prioriteringer vedrørende kommunens udgifter og ejernes bidrag til fornyelsen
– Prioriteringer vedrørende ejendomsforhold
– Områdeprioriteringer – hvilke byområder vil man bruge pengene i?

Det er for det første bemærkelsesværdigt, at næsten alle kommuner lægger vægt på en frivillig medvirken i bygningsfornyelsen fra ejerne. Der er også en meget stor gruppe af kommuner som lægger vægt på, at ejerne selv tager initiativet, i henhold til § 11, stk. 5 i loven. Dette indebærer, at mulighederne for at gennemføre kommunernes konkrete prioriteringer af, hvilke ejendomme, man vil forny, begrænses af, at man ikke vil tvinge ejere til at medvirke og i mange tilfælde heller ikke selv vil tage initiativet til bygningsfornyelsen. Samtidig lægger næsten alle kommuner vægt på, at der skal være enighed mellem ejere og lejere om fornyelsen.

Tabel 14. Kommunernes vurdering[1)] af, hvilke principper der har været væsentligst ved udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse og andelen af kommuner som finder at princippet har være væsentligt.

Principper	Køben-havn	Magistrats-kommuner	Større by-kommu-ner	Andre m. større ak-tivitet	Andre m. mindre aktivitet	Alle kommu-ner	Antal
a) At indsatsen primært koncentreres til de dårligste ejen-domme	3	1,3	1,7	2,1	2,6	2,1	62
b) At det ikke er muligt for ejeren selv at betale en fornyelse	3	2,8	2,8	3,5	2,9	3,0	60
c) At kommunens udgifter kan holdes inden for givne øko-nomiske rammer	2	1,0	1,6	2,1	2,0	1,8	61
d) At ejerne deltager frivilligt i fornyelse af ejendommene	3	2,3	1,8	1,9	2,3	2,0	62
e) At midlerne primært bruges i private udlejningsejendom-me	4	4,3	2,9	3,2	3,8	3,4	60
f) At ejerne selv tager initiativ til bygningsfornyelsen, jf. § 11, stk. 5 i loven	4	3,3	2,8	2,8	2,7	2,9	62
g) At der er enighed mellem ejere og lejere om at ejen-dommen skal bygningsfornyes	4	2,3	1,7	2,3	2,5	2,2	60
h) At kommunen kan styre i hvilken rækkefølge og i hvilke bydele der gennemføres bygningsfornyelse	1	2,8	1,8	2,9	3,1	2,5	59
i) At bygningsfornyelsen primært foregår i byområder med generelle fysiske eller sociale problemer	1	3,3	2,1	2,9	3,3	2,7	58
j) At bygningsfornyelsen primært foregår i byområder hvor kommunen er i gang med en generel områdeindsats som helhedsorienteret byfornyelse, kvarterløft o.l.	3	3,5	2,4	2,8	3,3	2,9	59
k) Andet	4		4,4	5,0	4,0	4,3	21
Antal	1	4	21	11	23	62	

[1)] Gennemsnitsscore som svar på spørgsmålet: Hvilke principper har været afgørende for udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse (1. Meget væsentligt, 2. Ret væsentligt, 3. Væsentligt, 4. Mindre væsentligt, 5. Uden betydning).

Det fremgår af tabel 14, at det især er i de større bykommuner, man lægger vægt på, at ejerne deltager frivilligt, og selv tager initiativet. Det er mindre vigtigt i København og i magistratskommunerne.

Disse svar er lidt i modstrid med, at 73 pct. finder det væsentligt, at kommunen kan styre, i hvilke rækkefølge og i hvilke bydele der gennemføres bygningsfornyelse. Men det kan fortolkes således, at man vil prioritere blandt de frivillige og initiativrige ejere. Det er især København og de større bykommuner, som finder det vigtigt at kunne styre fornyelsen.

For næsten alle kommuner er det væsentligt at holde kommunens udgifter til bygningsfornyelse inden for givne økonomiske rammer. Det gælder især i de større byer. En af måderne at begrænse udgifterne på, er kun at vælge ejendomme, hvor man er sikker på, at der er behov for offentlig støtte til fornyelsen, fordi ejerne ikke selv kan løfte opgaven økonomisk. Det er der kun to ud af tre kommuner, som finder væsentligt. En af årsagerne hertil er, at kommunerne ofte gerne vil støtte en indsats i ejendomme af andre grunde end de rent bygningstekniske, nemlig fordi bygningen er bevaringsværdig, eller fordi det betyder noget for byområdet eller byen som helhed.

Ifølge loven skal kommunerne primært prioritere de dårligste ejendomme først. Der er da også 84 pct. af kommunerne som finder, at dette i en eller anden udstrækning er væsentligt, hvilket vil sige, at 16 pct. finder det mindre væsentligt. Det er især i de mindre kommuner og kommuner med lav aktivitet, at man finder det mindre væsentligt i forhold til andre prioriteringer. Især magistratskommuner og større bykommuner giver høj prioritet til de dårligste ejendomme.

Problemerne med nedslidte ejendomme findes især i den private udlejningssektor, og ca. halvdelen af kommuner finder, at det er væsentligt primært at bruge midlerne her. Det gælder dog i mindre udstrækning for Københavns Kommune og magistratskommunerne, hvor der også er mange

andelsboliger med fornyelsesbehov. Det er især de større bykommuner, som ofte prioriterer private udlejningsejendomme højt.

Blandt svarmuligheden "andet" har nogle kommuner nævnt, at bevaringsværdige bygninger er højt prioriteret til bygningsfornyelsen.

Endelig er der i spørgeskemaet to svarmuligheder, som belyser, i hvor høj grad kommunerne prioriterer beliggenheden af de fornyede ejendomme. Københavns Kommune har i forbindelse med udarbejdelsen af sin nye bolig- og byfornyelsespolitik lagt stærk vægt på at prioritere bygningsfornyelse i bestemte byområder med generelle fysiske eller sociale problemer. I alt er det næsten 70 pct. af kommunerne, som finder det væsentligt, at bygningsfornyelsen foregår i sådanne områder. Ud over København er det især de større bykommuner, som har områdeprioriteringer, mens det i mindre omfang gælder i magistratskommunerne.

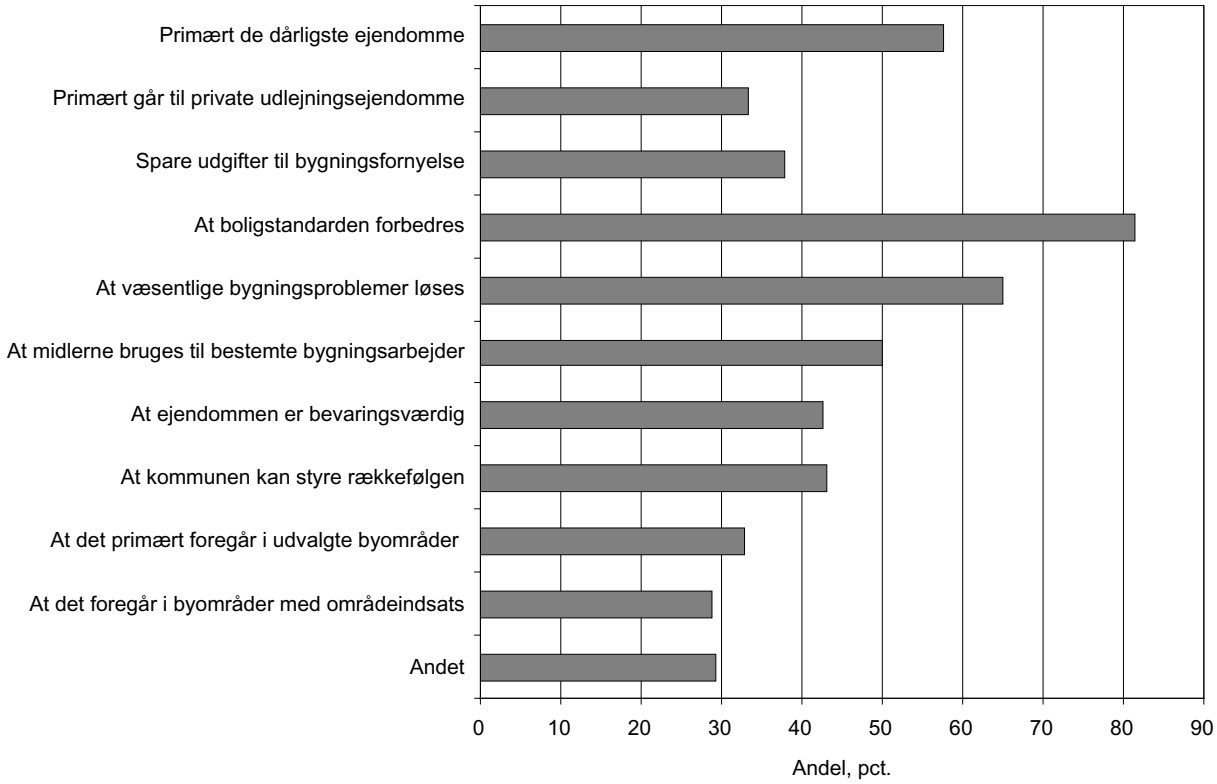
Der er også 63 pct. af kommunerne, som finder det væsentligt at prioritere byområder, hvor kommunen er i gang med en generel områdeindsats, som helhedsorienteret byfornyelse, kvarterløft o.l. Der er således en tredjedel af kommunerne, som ikke finder dette væsentligt. Dette skyldes i en vis udstrækning, at de ikke har sådanne indsatser. Kun halvdelen af disse kommuner har svaret ja til, at de har udpeget særlige områder, som næsten alle er landsbyer. Det er især de større byer, som lægger vægt på at anvende bygningsfornyelsen i sammenhæng med generelle områdeindsatser – i mindre grad magistratskommunerne og de mindre byer.

Principper for udvælgelse til aftalt boligforbedring

Under den tidligere lov om privat byfornyelse var det ikke muligt for kommunerne at påvirke fordelingen af midlerne, idet private ejere søgte midler direkte hos By- og Boligministeriet. Det er derfor noget relativt nyt, at kommunerne under den nye lov kan fordele støtten til aftalt boligforbedring.

I figur 6 er vist kommunernes svar på spørgsmålet: "Har kommunen haft særlige principper, som har været væsentlige for tilsagn om aftalt boligforbedring?" Der er nævnt nogle af de samme svarmuligheder som for bygningsfornyelsen, men også nogle nye. Principperne kan deles op i:

- Ønsker om styring af, i hvilke typer af ejendomme den aftalte boligforbedring bruges, og om koordinering/arbejdsdeling med bygningsfornyelsen
- Ønske om at prioritere bestemte ejendomme og bygningsarbejder
- Ønske om, at forbedringen foregår i bestemte byområder og koordineres med områdeindsatser.



Figur 6. Kommunernes principper ved valg af ejendomme til aftalt boligforbedring. Andelen af kommuner, som finder principperne væsentlige ved tilsagn om støtte.

Det er i langt mindre omfang vigtigt for kommunerne at styre den aftalte boligforbedring end tilfældet var for bygningsfornyelsen, selv om dog mere end 40 pct. finder det væsentligt. Det fremgår af tabel 15, at det først og fremmest er Københavns Kommune, som satser på styring af forbedringen og i en vis udstrækning de større bykommuner. Det er også København, som ønsker, at ordningen kan bruges i stedet for bygningsfornyelsen og dermed gøre det billigere for kommunen, mens dette er mindre væsentligt for alle magistratskommunerne. I alt finder 38 pct. af kommunerne det væsentligt at erstatte behovet for bygningsfornyelse med aftalt boligforbedring.

Det prioriteres højest, at der gennemføres en forbedring af boligstandarden i de støttede ejendomme (81 pct.). Lidt over halvdelen (58 pct.) vil gerne koncentrere indsatsen til de dårligste ejendomme, og 43 pct. vil prioritere bevaringsværdige bygninger. Det gælder især i de mindre kommuner.

60 pct. finder det væsentligt primært at støtte de private udlejningsejendomme, men som for bygningsfornyelsen gælder dette ikke for København og magistratskommunerne.

Cirka halvdelen af kommunerne mener, det er væsentligt at styre midlerne hen imod bestemte bygningsarbejder. 65 pct. ønsker, at væsentlige bygningsproblemer løses (fx på tag og fag), selvom dette måske netop er svært i private udlejeningsboliger, idet lejerne næppe er særligt motiverede for at betale højere huslejer til disse ting.

Tabel 15. Kommunernes vurdering[1] af, hvilke principper der har været væsentligst ved udvælgelse af ejendomme til aftalt boligforbedring og andelen af kommuner, som finder, at princippet har være væsentligt.

	København	Magistrats-kommuner	Større by-kommuner	Andre m. større aktivitet	Andre m. mindre aktivitet	Alle kommuner	Antal
a) At indsatsen primært koncentreres til de ældste og dårligste ejendomme	3,0	3,3	2,6	3,3	3,3	3,1	59
b) At midlerne primært går til private udlejningsejendomme	5,0	4,8	3,9	3,8	3,4	3,8	60
c) At ordningen kan bruges i stedet for bygningsfornyelse og dermed gøre det billigere for kommunen	2,0	4,0	3,8	3,0	3,7	3,6	58
d) At der primært gennemføres forbedring af boligstandarden	1,0	2,0	2,6	2,5	2,8	2,6	59
e) At væsentlige bygningsproblemer løses (fx på tag og fag)	4,0	2,5	3,0	1,7	3,0	2,8	60
f) At midlerne bruges til bestemte bygningsarbejder	2,0	2,3	3,0	3,2	3,8	3,3	60
g) At ejendommen er bevaringsværdig	5,0	5,0	3,5	3,4	3,4	3,6	61
h) At kommunen kan styre i hvilken rækkefølge og i hvilke bydele der gennemføres fornyelse	2,0	3,3	3,0	3,2	4,0	3,4	58
i) At aftalt boligforbedring primært foregår i byområder med generelle fysiske eller sociale problemer	2,0	3,0	3,6	3,4	4,6	3,9	58
j) At aftalt boligforbedring primært foregår i byområder hvor kommunen er i gang med en generel områdeindsats, som helhedsorienteret byfornyelse, kvarterløft o.l.	2,0	3,0	3,7	3,6	4,6	3,9	59
k) Andet som har haft væsentlig betydning			4,5	5,0	2,3	2,9	24
Antal	1	4	21	11	23	62	

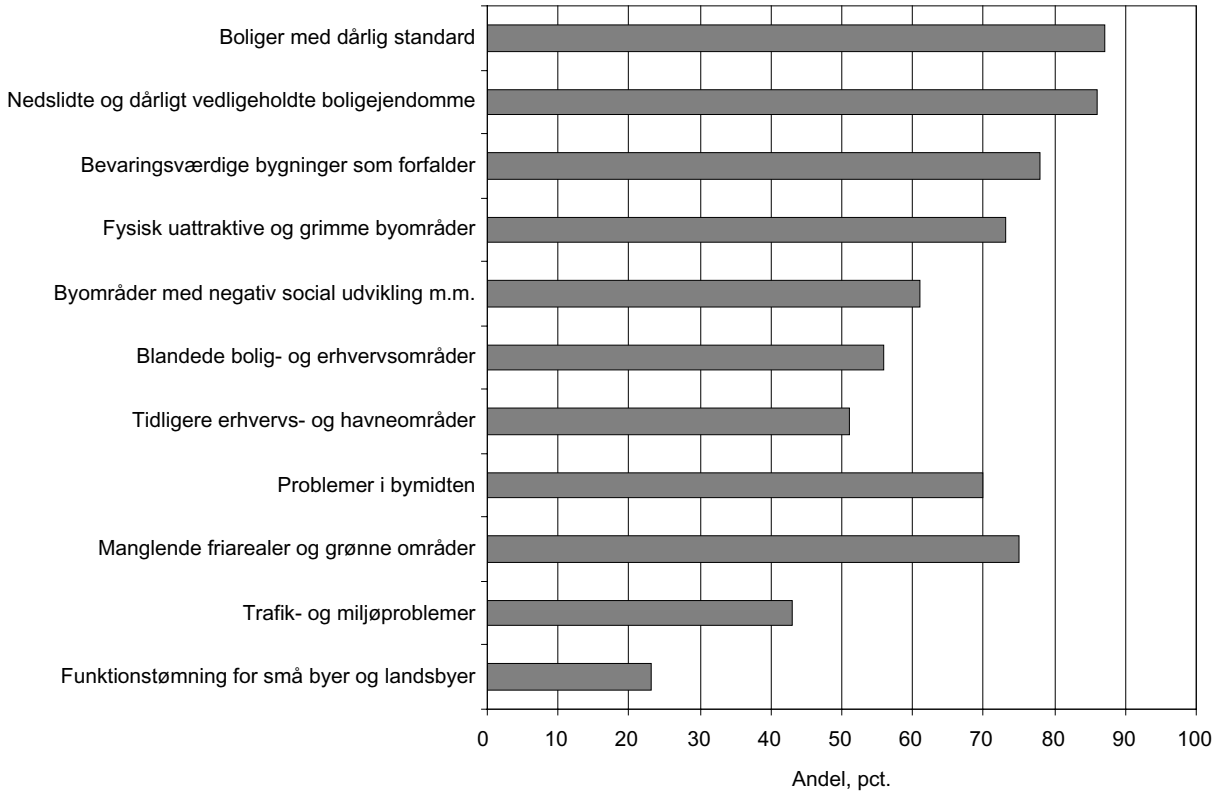
[1] Gennemsnitsscore som svar på spørgsmålet: Har kommunen haft særlige principper, som har været væsentlige for tilsagn om aftalt boligforbedring? (1. Helt afgørende, 2. Ret væsentlige, 3. Væsentlige, 4. Mindre væsentlige, 5. Uden betydning).

Det fremgår af tabellen, at det er væsentligt færre kommuner, der ønsker at koordinere aftalt boligforbedring med en områdeindsats, end det gjaldt for bygningsfornyelsen. Kun hver tredje kommune finder det vigtigt, at ordningen primært bruges i byområder med generelle fysiske eller sociale problemer, og 29 pct. Synes, det er væsentligt at koordinere den med områdeindsatser i forbindelse med helhedsorienteret byfornyelse, kvarterløft m.v. Der er dog i København og magistratskommunerne et større ønske om at gøre dette.

Kommunernes vurdering af loven som helhed

Lovens brugbarhed i relation til kommunernes problemer

I et tidligere afsnit er belyst kommunernes opfattelse af, hvilke bolig- og bymæssige problemer de finder væsentlige i deres kommune. I dette afsnit undersøges, hvordan kommunerne vurderer byfornyelseslovens brugbarhed til løsning af problemerne. I figur 7 er vist, hvor stor en del af kommunerne, som mener, at byfornyelsesloven er brugbar til løsning af forskellige problemer. I tabel 16 er vist mere detailleret vurderingen i de forskellige kommunegrupper.



Figur 7. Kommunernes vurderinger af, hvor brugbar byfornyelsesloven er til løsning af forskellige problemer. Andelen af kommuner, som mener at loven mindst er brugbar. Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne.

Tabel 16. Kommunernes vurdering af[1)], hvor brugbar byfornyelsesloven er til løsning af bolig- og bymæssige problemer i deres byer.

	Køben-havn	Magistrats-kommuner	Større bykom-muner	Andre m. større aktivitet	Andre m. mindre aktivitet	Uden ak-tivitet	Alle kommu-ner	Andel brugbar pct.	Antal
a) Boliger med dårlig standard	1,0	1,5	1,6	2,4	2,6	3,0	2,4	87	131
b) Nedslidte og dårligt vedligeholdte boligejendomme	1,0	2,0	1,7	2,4	2,6	2,9	2,4	86	133
c) Bevaringsværdige bygninger som forfalder	1,0	2,5	2,3	2,6	2,9	3,2	2,7	78	123
d) Fysisk uattraktive og grimme byområder	4,0	2,3	2,7	2,3	3,0	3,5	2,9	73	117
e) Byområder med negativ social udvikling og fysisk nedslidning	4,0	2,8	3,3	2,7	3,1	3,5	3,2	61	106
f) Blandede bolig- og erhvervsområder, som fungerer dårligt	4,0	4,0	3,3	2,7	3,2	3,8	3,3	56	98
g) Tidligere erhvervs- og havneområder, som trænger til omdannelse	5,0	4,3	4,2	2,7	3,5	3,3	3,6	51	85
h) Problemer i bymidten	,	3,3	3,3	2,6	3,0	3,3	3,0	70	104
i) Manglende friarealer og grønne områder	1,0	1,5	2,4	2,7	3,2	3,5	2,9	75	109
j) Trafik- og miljøproblemer	4,0	4,0	3,7	3,2	3,5	3,9	3,6	43	104
k) Fravandring/funktionstømning for små byer og landsbyer	,	4,7	4,3	3,7	3,9	4,1	4,0	23	91
l) Andet	,	,	5,0	3,5	3,9	4,2	4,1	29	17
Antal	1	4	27	18	71	37	158		

[1)] Gennemsnitsscore som svar på spørgsmålet: Hvor brugbar mener du at byfornyelsesloven er til at løse disse problemer? (1: Meget brugbar, 2: Ret brugbar, 3: Brugbar, 4: Mindre brugbar, 5: Ikke brugbar)

Næsten alle kommuner mener, at byfornyelsesloven er brugbar til at fjerne boliger med dårlig standard og til at istandsætte nedslidte og dårligt vedligeholdte boligejendomme. Der er 13 pct. af kommunerne, som mener, at loven er mindre brugbar. Det er især de kommuner, som ikke har brugt loven, og de kommuner som har brugt den lidt, der mener, den er mindre brugbar. Alle de større kommuner mener, at loven i et eller andet omfang er brugbar til renovering af boligejendomme.

Der er lidt mindre enighed om, hvorvidt loven er brugbar til bevaring af bygninger. Det er der 22 pct. af kommunerne, som ikke mener, og igen er det kommuner med ingen eller lille aktivitet, som især mener dette.

Vurderingen af lovens brugbarhed til løsning af byproblemer er meget forskellig, afhængig af, hvad det er for en type af problemer og byområder. Loven får de bedste karakterer, hvad angår muligheden for at gøre noget ved fysisk uattraktive og grimme byområder (73 pct. finder den brugbar), at gøre noget ved bymidteproblemer (70 pct.) og ved problemer med manglende friarealer og grønne områder (75 pct.). Det er især de store kommuner (bortset fra København), som tilslutter sig det første og det sidste synspunkt, mens næsten alle kommunetyper er lige enige om mulighederne for at forbedre bymidten – især de mellemstore kommuner, der ofte har bymidteproblemer.

60 pct. af kommunerne finder loven brugbar til problemer i byområder med fysisk og social nedslidning – dvs. at der er 40 pct., som ikke finder den brugbar. Det kan skyldes kravet om, at der skal være væsentlige bygningsmæssige problemer i områder, som får helhedsorienteret byfornyelse. For nogle kommuner betyder dette, at de har færre muligheder for at bruge denne ordning. Det kan også skyldes, at der også er andre muligheder for at få støtte, fx via puljer fra Byudvalget eller Socialministeriet, hvorfor byfornyelsesloven ikke ses som det primære instrument her. Det er især magistratskommunerne og gruppen af andre kommuner med større aktivitet, der finder loven brugbar i denne sammenhæng.

Kommunerne finder loven relativt mindre brugbar til mere generelle byomdannelsesproblemer, som omdannelse af erhvervs- og havneområder (51 pct. af de, der har besvaret spørgsmålet, finder den brugbar) eller blandede bolig- og erhvervsområder (56 pct.), samt trafik- og miljøproblemer i byerne (43 pct.). Der er dog en del kommuner, som har svaret "ved ikke" til dette. Det er især de store kommuner, som finder loven mindre brugbar her.

Endelig er det få kommuner, som finder loven brugbar til at gøre noget generelt for små byer og landsbyer, som har fravandring og funktionstømning (23 pct.). De findes især blandt de mindre kommuner – især i gruppen "andre med større aktivitet".

Generel vurdering af de forskellige beslutningstyper

De forskellige beslutningstyper i loven retter sig mod forskellige typer af problemer og er i forskelligt omfang brugbare for forskellige kommuner. Kommunerne er blevet bedt om at give deres generelle svar på, hvor relevant de finder de forskellige beslutningstyper, se tabel 17.

60 pct. af alle de kommuner i undersøgelsen, der har taget stilling til spørgsmålet, finder, at *helhedsorienteret byfornyelse* er relevant. I magistratskommunerne er det tre ud af fire, og i de større bykommuner er det 80 pct. Tilslutningen er lavest i de små kommuner og blandt dem, der ikke har brugt byfornyelsesloven, men også her mener mange, at helhedsorienteret byfornyelse er relevant.

Bygningsfornyelsen er den mest "populære" beslutningstype. Den findes relevant af tre ud af fire kommuner. I magistratskommunerne og de større bykommuner finder alle, at ordningen er relevant. Mest utilfredshed er der i gruppen uden aktivitet, hvor kun 44 pct. finder den relevant. Hver fjerde af de kommuner, som har brugt ordningen i mindre omfang, finder desuden, at den ikke passer til dem.

Kondemnering, som er en særlig del af bygningsfornyelsen, er der kun få kommuner, som er interesseret i – primært Københavns Kommune og enkelte andre kommuner blandt de større byer.

Tabel 17. Kommunernes vurdering af[1], hvor relevante de forskellige beslutningstyper i byfornyelsesloven er for dem.

	København	Magistrats-kommuner	Større by-kommuner	Andre m. større aktivitet	Andre m. mindre aktivitet	Uden aktivitet	Alle kommuner	Andel relevant pct.	Antal
a) Helhedsorienteret byfornyelse	3	1,8	1,9	2,5	3,2	3,6	3,0	60	141
b) Bygningsfornyelsen	1	1,0	1,3	2,3	2,8	3,4	2,6	77	149
c) Aftalt boligforbedring	1	1,0	2,0	2,8	3,0	3,6	2,9	65	149
d) Bygningsforbedringsudvalg	5	2,5	1,9	2,9	3,2	3,5	3,0	57	141
e) Kondemnering	3	3,8	3,7	4,3	4,1	4,2	4,0	26	125
Antal	1	4	26	18	68	37	154		

[1] Hvor relevante er de forskellige ordninger i byfornyelsesloven for jeres kommune at anvende (uanset om I har brugt dem eller ej)? (1. Meget relevant, 2: Ret relevant, 3: Relevant, 4: Mindre relevant, 5: Ikke relevant.

Aftalt boligforbedring er relevant for to ud af tre kommuner. Forskellene mellem kommunetyperne følger samme mønster som for bygningsfornyelsen, hvor især mange blandt de mindre kommuner, og blandt dem, der ikke har brugt byfornyelsesloven, finder den mindre relevant (58 pct.).

Endelig er der *bygningsforbedringsudvalgene*, som kun lidt over halvdelen af kommunerne finder relevant. Det er især de større bykommuner, som er glade for ordningen, mens en stor del af de mindre kommuner med lille eller uden aktivitet ikke er (hhv. 50 og 68 pct.). Det er lidt overraskende, når bygningsforbedringsudvalgene især skulle være brugbar i mindre byer og landsbyer.

Ved vurderingen af disse svar fra kommunerne skal man være opmærksom på, at loven er kompliceret og dens muligheder svære at vurdere, når man ikke selv har haft erfaringer med den. Når nogle kommuner finder nogle af de forskellige beslutningstyper mindre relevante, kan det derfor skyldes, at de ikke har et tilstrækkeligt kendskab til dem. Det gælder første og fremmest de nye beslutningstyper som helhedsorienteret byfornyelse og bygningsforbedringsudvalgene.

Hvilke ordninger bør opprioriteres?

I forbindelse med den nye byfornyelseslov og senere års besparelser er der sket en beskæring og omprioritering af byfornyelsesmidlerne. Det har betydet, at nogle kommuner har måttet nedsætte deres ambitioner med byfornyelsen. Kommunerne er blevet spurgt, om de mener, at fordelingen af investeringsrammen er rigtig, eller der er behov for at opprioritere nogle beslutningstyper fremfor andre, se tabel 18.

Tabel 18. Kommunernes opfattelse af[1], hvilke beslutningstyper, der bør have større investeringsrammer

	Helhedsorienteret byfornyelse	Bygningsfornyelsen/ Bygningsforbedringsudvalg	Aftalt boligforbedring	Antal
København	5,0	1,0	3,0	1
Magistratskommuner	2,3	2,5	1,8	4
Større bykommuner	2,2	2,0	2,7	27
Andre m. større aktivitet	2,6	1,9	2,8	16
Andre m. mindre aktivitet	2,4	2,2	2,8	40
Alle kommuner	2,4	2,1	2,8	
Andel som ønsker opprioritering	88 %	96 %	84 %	
Antal	76	81	80	

[1] Mener kommunen, at fordelingen af investeringsrammerne for byfornyelse på de forskellige ordninger er rigtig? Hvilke ordninger bør opprioriteres? (1: Væsentlig større, 2: Større, 3: Uændret, 4: Lidt mindre, 5: En del mindre).

Blandt de kommuner, som har taget stilling til spørgsmålet, vil næsten alle gerne have opprioriteret bygningsfornyelsen (96 pct.). Der er også relativt mange, som gerne ser flere midler til helhedsorienteret byfornyelse og til aftalt boligforbedring. Der er dog ikke enighed om prioriteringen mellem kom-

munegrupperne. København vil helst have mere bygningsfornyelse, mens magistratskommunerne foretrækker mere aftalt boligforbedring. Det er især de større bykommuner, som gerne vil have mere helhedsorienteret byfornyelse, mens København vil have ordningen væsentligt nedprioriteret.

Er der en god arbejdsdeling mellem beslutningstyperne?

Når byfornyelsesloven er delt op i forskellige ordninger til forskellige formål og med forskellige støttevilkår, kan der være problemer med overlapning eller mangelfuld arbejdsdeling mellem beslutningstyperne. Kommunerne er blevet spurgt, om de er enige i, at de forskellige ordninger i byfornyelsen supplerer og støtter hinanden på en god måde, se tabel 19.

Tabel 19. Kommunernes vurdering[1)] af, om de forskellige beslutningstyper supplerer og støtter hinanden på en god måde.

	Der er for meget overlapning mellem ordningerne	Ordningerne er svære at koordinere	Antal
København	5,0	2,0	1
Magistratskommuner	3,0	2,3	4
Større bykommuner	3,8	3,7	27
Andre m. større aktivitet	3,8	3,1	16
Andre m. mindre aktivitet	3,3	2,9	37
Alle kommuner	3,6	3,2	
Andel, som er mindst nogenlunde enige	42 %	60 %	
Antal svar	59	57	

1) Er det kommunens opfattelse, at de forskellige ordninger i byfornyelsen supplerer og støtter hinanden på en god måde, eller er der for meget overlapning/ ingen mulighed for koordinering? (1: Helt enig, 2: Ret enig, 3: Nogenlunde enig, 4: Mindre enig, 5: Ikke enig)

Mere end 40 pct. af de kommuner, der har taget stilling til spørgsmålet, mener, at der er for meget overlapning mellem de forskellige ordninger. Det er især blandt magistratskommunerne, hvor to af de fire kommuner er enige, og i kommuner med mindre aktivitet. I København er man ikke enig i dette.

Der er flere kommuner (60 pct.), som mener, at ordningerne er svære at koordinere. Det er især synspunktet i København og i nogle af magistratskommunerne, men også i nogle af de mindre kommuner.

Mangler i loven og barrierer for brug

Årsager til at nogle kommuner ikke bruger loven

Som tidligere vist er der en del kommuner, som ikke bruger byfornyelsesloven. Kommunerne er blevet spurgt om hovedårsagerne til, at de ikke anvender loven, se tabel 20.

Tabel 20. Årsager til, at nogle kommuner ikke bruger byfornyelsesloven. [1)]

	Gns.	Andel væsentlige, pct.	Antal
a) Mindre behov for byfornyelse	2,9	67	46
b) Økonomiske forhold – for dyrt for kommunen	2,5	74	39
c) Den tildelte investeringsramme er for lille	4,0	24	29
d) Loven for svær at bruge – kan ikke administrere den	3,1	61	36
e) Ikke interesse hos politikerne	2,6	80	40
f) Har ikke undersøgt/overvejet det	4,1	25	32
g) Andet	2,8	70	10

1) Hvad er hovedårsagerne til at kommunen ikke har brugt eller vil bruge byfornyelsesloven? (1: Meget væsentlig, 2: Ret væsentlig, 3: Væsentlig, 4: Mindre væsentlig, 5: Uden betydning.

De to oftest nævnte årsager har ikke noget at gøre med byfornyelsesbehov, men er økonomiske og politiske grunde. 74 pct. mener således, at en væsentlig årsag er, at byfornyelse er for dyr for kommunen. 80 pct. Mener, at der ikke er politisk interesse for byfornyelse. Dette kan naturligvis have en sammenhæng med den tredje oftest nævnte grund – at der er mindre behov for fornyelse i kommunen (67 pct.). Når behovet er mindre, er den politiske interesse vel også mindre, og man er mindre villig til at bruge kommunale midler.

En stor del af kommunerne (61 pct.) mener også, at det, at loven er kompliceret og svær at bruge, er en væsentlig grund til, at de holder sig tilbage. For disse kommuner har bestræbelserne på at forenkle loven således ikke haft betydning.

Kun få kommuner har holdt sig tilbage, fordi den tildelte investeringsramme er for lille for dem. Men dette kan også skyldes at mange aldrig er kommet så langt som til at overveje at bruge den.

Begrænsningerne i lovens anvendelse

En anden årsag til, at kommunerne bruger byfornyelsesloven i mindre omfang, kunne være, at der er en række opgaver, som loven ikke kan bruges til eller er mindre velegnet til. Kommunerne er derfor blevet spurgt om, i hvor høj grad det er af væsentlig betydning for dem, at der er forskellige begrænsninger for lovens anvendelsesmuligheder – først og fremmest i relation til fornyelse af erhvervsbygninger og erhvervsområder i byerne, se tabel 21.

Det er imidlertid ikke begrænsningerne i forhold til erhverv, der oftest nævnes af kommunerne som et problem. Flest (71 pct.) mener derimod, at mulighederne med loven ikke er gode nok til at sikre bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur. Det er især magistratskommunerne og de større byer, som mener dette, mens Københavns Kommune ikke deler synspunktet. Undersøgelsen kan ikke give svar på, hvorfor nogle kommuner har denne opfattelse. Det kan ikke være støttemulighederne som sådan, der er problemet, men måske mere, at der ikke er midler nok, eller at ejerne ikke er villige til at lægge nok vægt på bevaringshensyn.

Tabel 21. Kommunernes vurdering[1)] af, hvor store begrænsningerne er i byfornyelseslovens anvendelse til forskellige opgaver.

	København	Magistratskommuner	Større bykommuner	Andre m. større aktivitet	Andre m. mindre aktivitet	Alle kommuner	Andel m. væsentlig betydning, pct.	Antal
a) Renovering af erhvervsejendomme, som ikke omdannes til boliger	5,0	3,0	3,2	3,8	3,5	3,4	45	76
b) Fornyelse af ejerboliger	5,0	3,3	3,8	2,9	2,9	3,3	49	73
c) Fornyelse af offentligt ejede ejendomme	5,0	4,3	3,1	3,2	2,9	3,2	60	73
d) Omdannelse af erhvervsområder	5,0	2,3	3,1	3,4	3,7	3,4	42	73
e) Omdannelse af havne-, sporarealer mv.	5,0	2,3	3,5	3,6	3,6	3,5	48	58
f) Trafiksanering	5,0	2,3	3,4	3,3	3,1	3,2	54	67
g) Mindre omfattende forbedringer af gaderum og grønne arealer	4,0	3,8	3,1	3,0	2,8	3,0	61	69
h) Sikring af økologisk/bæredygtigt rigtige løsninger	5,0	3,8	3,0	3,3	3,7	3,4	51	67
i) Sikring af bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur	5,0	2,3	2,4	3,0	2,8	2,7	71	73
j) Etablering af beboerlokaler og fælles lokale funktioner i byområder	4,0	2,8	3,2	3,6	3,5	3,4	46	69
k) Andet			2,8	2,5	2,3	2,6	56	9
Antal	1	4	25	15	33			

1) I hvor høj grad er det af væsentlig betydning for kommunen at der er begrænsninger på om loven kan bruges til nedenstående opgaver? (1. Meget væsentlig, 2. Ret væsentlig, 3. Væsentlig, 4. Mindre væsentlig, 5. Uden betydning)

Med hensyn til begrænsninger på, hvilke ejendomme der kan fornyes, nævner flest, at man ikke kan forny offentlige ejendomme med støtte (60 pct.). Der er desuden mange, som mener, at det er for svært at forny ejerboliger (49 pct.), og endelig er der 45 pct., som gerne så bedre muligheder for fornyelse af erhvervsejendomme. Det er især de mindre kommuner, som gerne vil have bedre muligheder for at forny ejerboliger og offentlige ejendomme, mens det er magistratskommuner og større byer, som mangler bedre muligheder for at forny erhvervsejendomme. Der er også 46 pct., som ikke mener, at loven giver tilstrækkeligt gode muligheder for at etablere beboerlokaler og fælles lokale funktioner i byområder. De findes især blandt magistratskommuner og større byer.

Forbedring af byområdet omkring renoverede ejendomme kan gennemføres ved hjælp af helhedsorienteret byfornyelse, men ellers ikke. Mange kommuner savner bedre muligheder for mindre omfattende forbedringer af gaderum og grønne arealer (61 pct.) og for trafiksanering (54 pct.). Især de mindre kommuner vil gerne have bedre muligheder for forbedringer af gaderum, mens det er magistratskommuner, som især ønsker trafiksaneringsmuligheder. Københavns Kommune mener derimod, at der ikke er behov for at gøre byfornyelsesloven mere velegnet til områdeforbedringer.

Lidt under halvdelen af kommunerne savner bedre muligheder for omdannelse af havne- og sporarealer m.v. og af andre rene erhvervsområder. Det er igen magistratskommuner, som ønsker dette og i en vis grad de større byer. Der er stillet et særligt spørgsmål, om kommunerne mener, at ændringerne i loven pr. 1.1.2001 vedrørende regler for erhvervsejendomme i byfornyelsen har betydet en væsentlig forbedring for kommunen. Det er der meget få kommuner, som mener (9 pct.).

Endelig er det lidt over halvdelen, som savner bedre mulighed for at sikre byøkologisk rigtige løsninger i forbindelse med byfornyelsen. Dette ønskes især af de større bykommuner.

Erfaringerne med helhedsorienteret byfornyelse

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

I det følgende ses på kommunernes vurdering og brug af helhedsorienteret byfornyelse, baseret på evalueringens Delrapport 1. Grundlaget for undersøgelsen er et spørgeskema til kommunerne og telefoninterviews med 14 udvalgte kommuner samt kontakt til 10 kommuner, der har fået afslag på ansøgning om reservation.

Først ses på rammer og vilkår for ordningen, dernæst på kommunernes organisering af indsatsen og erfaringer. Endelig opsummeres problemer i og barrierer for ordningen.

Rammer og vilkår for helhedsorienteret byfornyelse

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.

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.

Kun et fåtal af kommunerne synes, at kriterierne er uhensigtsmæssige. Der er stort set enighed bag kriterierne – og man synes ikke, det har været vanskeligt at dække sig ind i forhold hertil. Kun de kommuner, der har svært 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 be-

grundelse. Alligevel er det opfattelsen blandt 78 pct. af kommunerne, at det er en acceptabel ordning (Delrapport 1, tabel 16).

De mindst positive vurderinger findes i omegnskommunerne og blandt de 7 største bykommuner. Det kan overraske, at de store kommuner 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 stort behov for en helhedsorienteret byfornyelse, men hvor der ikke er behov for egentlig bygningsfornyelse, fx i nyere boligområder med etagebyggeri. 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 if. de tildelte rammer for bygningsfornyelse, ikke anses for at have store bygningsfornyelsesbehov.

I evalueringen er det undersøgt, om kriterierne for støtte er årsag til, at nogle kommuner ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse (Delrapport 1, tabel 15). Undersøgelsen viser for det første, 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 de 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.

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.).

Procedurerne

Der er 8 til 9 måneder til at udarbejde et byfornyelsesprogram, hvis man får meddelt reservation. Det er denne tidsfrist, de fleste nævner som et problem. Alligevel mener 65 pct. af kommunerne, at fristen er acceptabel.

Størst utilfredshed findes blandt de syv største bykommuner. Utilfredsheden synes at variere direkte med kommunernes størrelse, og den mindste utilfredshed findes blandt landkommunerne. Dette mønster skyldes ikke mindst, at de store byer ofte har ret komplicerede projekter med mange aktører involveret, herunder et tæt samspil med andre forvaltninger i den kommunale forvaltning. Til gengæld er alle enige om, at der skal være en frist. Flere foreslår en frist på ét år.

Til gengæld er der adskillige kommuner, 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. Det er et problem, fordi det er vigtigt at fastholde interessen hos områdets aktører. Det kan være vanskeligt at finde forståelse for, at det er nødvendigt med en lang godkendelsesperiode. Da det samtidig 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. Mange kommuner oplever, at ministeriet reelt kun har haft ganske få kommentarer til de programmer, kommunerne har vedtaget.

Kun de færreste kommuner mener, at fristen på fem år til at gennemføre byfornyelsen er for kort – eller for lang. 78 pct. af de svarende kommuner i spørgeskemaundersøgelsen accepterer den pågældende tidsfrist (Delrapport 1, tabel 16).

I de store kommuner og i omegnskommunerne er der størst utilfredshed med tidsfristen. Dette skyldes formodentlig ikke mindst, at de største byer ofte har større projekter i gang - evt. flere, der skal koordineres. Andre mener, at hvis perioden bliver længere, kan det være vanskeligt at fastholde

engagementet både hos borgere, virksomheder og foreninger – og hos de andre forvaltninger og politikere. Men samtidig fastlås, at der burde være en fleksibilitet, der muliggør forlængelser, hvis et projekt løber ind i vanskeligheder.

Blandt de kommuner, som ikke har ansøgt om helhedsorienteret byfornyelse, er der mange (to ud af tre), som anfører som en væsentlig årsag, at ansøgningsproceduren er for vanskelig.

Kommunernes erfaringer med organisering af helhedsorienteret byfornyelse

Selve arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse kan opdeles i fire faser. I den første fase besluttes, 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 (Delrapport 1, tabel 18). I knap en tredjedel af tilfældene er det eksterne konsulenter på området, herunder byfornyelsesselskaberne, der har henvendt sig til kommunen. Byfornyelseskonsulenterne har således en vigtig funktion mht. til at oplyse kommuner, der ikke kender ordningen, om dens muligheder. De spiller især en rolle i landkommuner og de større provinsbyer.

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. Det er især i landkommunerne, men sjældent i de største kommuner.

Endelig kan ejere, beboere eller andre aktører i det lokale område også tage initiativ (17 pct. og 12 pct.). I nogle få tilfælde, i omegnskommunerne og i landsbyer, er det erhverv, der har taget initiativet.

Selv om initiativet oftest tages i teknisk forvaltning, er der således tale om, at initiativet reelt kan opstå blandt næsten alle de aktører, der er repræsenteret i et område.

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. Byfornyelseskonsulenterne er 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.

Politikerne er inde i arbejdet hos mere end halvdelen af kommunerne og inddrages oftest på et tidligt tidspunkt – ikke som ressourcepersoner, men som beslutningstagere.

Der tages ligeledes kontakt til de øvrige forvaltninger. 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.

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.

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 en tendens til, at

især de større provins-bykommuner er mere tilbøjelige til at inddrage flere forskellige aktører allerede i dette første ansøgningsarbejde.

Udarbejdelse af byfornyelsesprogram

Det er især i denne fase, at mange kommuner indgår et egentligt samarbejde med områdets mange aktører (Delrapport 1, tabel 18).

Teknisk forvaltning er ikke overraskende hovedaktør i langt de fleste kommuner. Konsulenterne er ligeledes inddraget i arbejdet i langt de fleste tilfælde (87 pct.). Dette er bemærkelsesværdigt, da konsulenterne kun var blandt initiativtagerne i 29 pct. af kommunerne. Især de mindre kommuner bruger konsulenterne.

Politikerne er ofte med i udarbejdelse af programmet (65 pct.). Det gælder dog ikke i de største kommuner.

Helhedsorienteret byfornyelse fordrer en tværsektoriel indsats. Alligevel er det kun i knap halvdelen af kommunerne, at de andre forvaltninger er med til at udarbejde programmet. Især de mellemstore kommuner inddrager de andre forvaltninger.

Områdets øvrige aktører er ligeledes aktivt med i mange projekter. Oftest er beboergrupper inddraget (65 pct.), ejere (48 pct.), virksomheder (42 pct.) og kulturforeninger (35 pct.). Også her er de mellemstore kommuner bedst til at inddrage områdets aktører.

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 hensigtserklæringer 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.

De fleste kommuner er også ret skeptiske mht., hvilken effekt sådanne mål vil have. For det første konstateres, at der ofte er tale om kvalitative ændringer og 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 sætte i gang, til at blive rettet mod de kriterier og indikatorer, som man prøver at måle succesen på.

For det tredje kan man være bange for, at for præcise mål medfører, at projektet gennemføres efter en fastlagt plan – og låses fast – 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 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.

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 samarbejdet 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 forvalt-

ning, 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.

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 udpegning 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 syntes dog som om, at ambitionsniveauet med hensyn til borgerinddragelse opleves som lavere – eller mere realistisk – end det opleves i kvarterløftprojekterne (Engberg, Bayer & Tarnø, 2000).

Når man har fået meddelt reservation, meldes ud til aktørerne i området, at man skal i gang med at udarbejde et egentligt byfornyelsesprogram. Der indkaldes til borgermøde, hvor de fleste kommuner typisk nedsætter arbejdsgrupper med borgerne. I disse grupper deltager embedsmænd også – typisk fra teknisk forvaltning eller fra de pågældende fagforvaltninger. Andre kommuner holder sig udelukkende til at *høre* borgerne og lader derefter teknisk forvaltning, konsulenter eller et byfornyelsesselskab udarbejde selve byfornyelsesprogrammet på baggrund af borgernes input. Mange kommuner indbyder ofte særligt vigtige aktører til at deltage i arbejdet.

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 få det problem, at der ikke er interesse for at gennemføre de temaer og løsninger, som er beskrevet i den første ansøgning? Og hvad gør ministeriet, hvis byfornyelsesprogrammet efter borgerinddragelsen adskiller sig fra den første ansøgning. Diskvalificeres projektet?

Spørgsmålet er, om der kan udvikles en inddragelsesform i startfasen, der så at sige gør aktørerne parate til senere deltagelse i udarbejdelsen af det egentlige byfornyelsesprogram.

Kommunen forpligter sig til at inddrage borgerne i arbejdet. 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 indgår mange uformelle forpligtelser i de sociale netværker, som disse arbejdsgrupper udgør.

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.

I kvarterløftprojekterne er der ofte opstået konflikter mellem borgergruppers ønsker til projekterne og forvaltningens eller det politiske niveaus ønsker (Norvig Larsen, 2001). Der har også været usikkerhed om forholdet mellem det direkte demokrati, som borgergrupperne repræsenterer, og det repræsentative demokrati, der både findes i boligområder og foreninger og i kommunalbestyrelsen.

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 særdeles opmærksomme på at få inddraget de borgergrupper, der reelt har interesse i projekterne, og kombinerer en selektiv brugerinddragelse med en åben adgang. Der er kun få indikationer på, at der mangler grupper, som burde være repræsenteret. Eksempler er mindre firmaer, lejere og beboere af mindre boliger, lejede værelser m.m.

Interviewene giver indtryk af, at der i den helhedsorienterede byfornyelse er ved at udvikles en fælles forståelse af hele processen og dens rollefordelinger 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. De kan i realiteten også nedlægge veto over for 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.

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 embedsmænd er der bred enighed om, at borgerinddragelse tager tid, men at det er en nødvendighed og en 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. Tilgangen af økonomiske midler er heller ikke konstant. Er der nedskæringer inden for et forvaltningsfelt, kan indsatsen og deltagelsen i den helhedsorienterede byfornyelse komme i klemme. 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 tikkende usikkerhed, der kan udløses den dag, betingelserne i andre af forvaltningerne ændres. Den statslige støtte er betinget af, at samtlige delaktiviteter gennemføres. Man har ikke erfaringer med, hvad der sker med allerede dispo-

nerede statslige midler, når en kommune ikke kan fuldføre alle projekter i det stipulerede byfornyelsesprogram.

Man kan undgå disse problemer, hvis der afsættes en selvstændig ramme for hele kommunens indsats. Til gengæld kan det i nogle kommuner måske være vanskeligere på forhånd at opnå enighed mellem forvaltninger om, at der 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 projektforløbet kan opstå problemer i finansieringen. Forhandlinger herom vil flytte fokus fra selve foranstaltningerne til forhold, der i princippet burde være afklaret inden projektstart.

Blandt de interviewede kommuner er der flere eksempler på, at man søger anden finansiering af aktiviteter, som grænser op til de aktiviteter, der støttes gennem den helhedsorienterede byfornyelse. Dette gælder bl.a. trafiktiltag og sociale foranstaltninger. Det er ganske vanskeligt at koordinere indhentning af sådanne puljer – og det er ofte svært at få støtte fra anden side, såfremt man er ved at opbygge lignende projekter inden for den helhedsorienterede byfornyelse.

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

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. Kommunerne 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 økonomiske og sociale processer, der foregår i 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. I materialet er der kun ganske få vurderinger af, hvor store investeringer det drejer sig om, men disse eksempler nævner 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. Omtalen af, at der er ved at ske noget positivt, kan være med til at ændre opfattelsen af områdets image.

Selv om programmet endnu ikke er gennemført, forlyder det i næsten alle projekter, 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 mener man, 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.

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

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 interviews fremhæves, at samarbejdet mellem forvaltninger har så store potentialer, at det bør udskilles som et særskilt delformål for den helhedsorienterede indsats.

Erfaringerne med bygningsfornyelsen

Erfaringerne med bygningsfornyelsen er nærmere beskrevet i Delrapport 2: Evaluering af bygningsfornyelse og forhandlet finansiering. Undersøgelsen er baseret på et fokusgruppeinterview med repræsentanter for parter i bygningsfornyelsen og spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne.

Hvorfor vælger kommunerne bygningsfornyelsen frem for andre ordninger?

Bygningsfornyelsen er en væsentligt dyrere ordning for kommunerne, sammenlignet med aftalt boligforbedring og fornyelse under bygningsforbedringsudvalg. Der må derfor være særlige grunde til, at kommunerne fortsat vælger at bruge ordningen frem for disse andre ordninger.

Undersøgelsen viser (Delrapport 2, tabel 10), at der er to hovedbegrundelser for, at kommunerne bruger bygningsfornyelsen. For det første giver den kommunerne bedre muligheder for at styre fornyelsen, idet det er lettere at få de private ejere til at deltage i denne ordning end i de øvrige. Kommunerne kan herved få netop de ejendomme i spil, som de helst vil have fornyet af andre grunde. 40 pct. af kommunerne mener således, at det er for svært at få private udlejere til selv at tage initiativ til at bruge aftalt boligforbedring. Det er især de store kommuner, som lægger vægt på styringsmulighederne i bygningsfornyelsen.

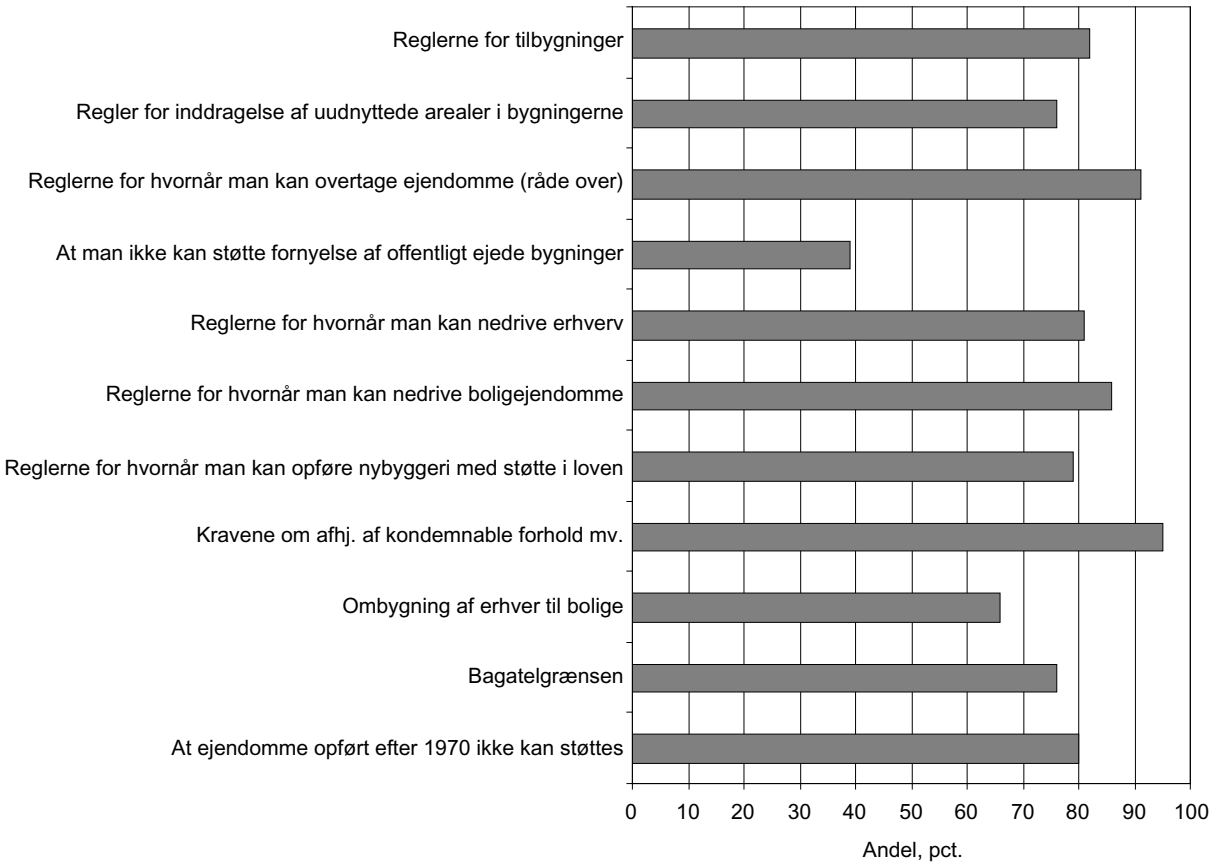
For det andet mener man, at det ikke vil være muligt at anvende de andre ordninger i de pågældende ejendomme, dels fordi ombygningsbehovet er for stort og tilskuddene for små til, at økonomien kan hænge sammen for ejere og lejere, dels fordi de andre ordningers anvendelsesområde er for snævert.

Der er en fjerdedel af de kommuner, som bruger bygningsfornyelsen, som aldrig har overvejet de andre ordninger og derfor ikke har undersøgt, om de kunne bruges som alternativer.

Vurderingen af regler for tildeling af midler og for, hvornår der kan gennemføres bygningsfornyelse

Som beskrevet ovenfor fordeles midlerne til bygningsfornyelsen på grundlag af By- og Boligministeriets fordeling af investeringsrammer. Disse rammer er for mange kommuner meget små og kan være utilstrækkelige til at gennemføre større projekter. Der er mange kommuner, som er utilfredse med denne måde at fordele midlerne på, og det gælder især de små kommuner (se Delrapport 2, tabel 11). Her er der flere, som foretrækker, at midlerne fordeles efter ansøgning til ministeriet. Undersøgelsen viser imidlertid også, at det kun er få kommuner, som undlader at bruge loven på grund af, at investeringsrammen er for lille (se tabel 20).

I loven er der visse retningslinier for, hvad bygningsfornyelsen kan anvendes til. I figur 8 ses kommunernes vurderinger af disse retningslinier.



Figur 8. Kommunernes vurdering af retningslinier for bygningsfornyelsens anvendelse. Andel af kommuner, som mener, at forskellige regler vedrørende, hvad man kan gennemføre med bygningsfornyelsen, mindst fungerer nogenlunde godt (procent af besvarelser). Kilde: Delrapport 2, tabel 12.

De regler, der især er tilfredshed med, er:

- at kondemnable og sikkerhedsmæssige forhold skal afhjælpes
- reglerne for, hvornår man kan nedrive hhv. boliger og erhverv
- reglerne for tilbygninger
- at ejendomme opført efter 1970 ikke kan støttes.

Der er ikke utilfredshed med reglerne for overtagelse af ejendomme, men der er få kommuner, som har til hensigt at bruge reglerne. Årsagen til dette paradoks kan være, at reglerne kan bruges præventivt til at påvirke ejere, der ikke ønsker at medvirke, men at man sjældent ønsker at bruge dem. Den kommune, som er mest interesseret i at bruge dem, København, er dog ikke tilfreds med reglerne.

Størst utilfredshed er der med reglen om, at man ikke kan forny offentlige bygninger (uden boliger) under loven. Undtagelsen er igen Københavns Kommune, som er meget tilfreds med reglen. Der er også en tredjedel af kommunerne, som ikke er tilfredse med reglerne for, hvornår ejendomme med erhverv kan ombygges til boliger. Det gælder især i Københavns Kommune, men ikke i de andre store kommuner.

Københavns Kommune skiller sig også ud fra de øvrige ved at være utilfreds med reglen om en bagatelgrænse på 1000 kr. pr. m², og med reglerne om inddragelse af uudnyttede arealer i bygninger.

Anvendte principper for, hvordan bygningsfornyelsen skal gennemføres

Det er tidligere (side 58) belyst, efter hvilke principper, kommunerne udvælger ejendomme til bygningsfornyelsen. I det følgende ses på, hvad der er

vigtigt for kommunerne i forbindelse med gennemførelsen af fornyelsen. Man kan opdele disse principper i følgende grupper:

– forhold vedrørende kvaliteten og karakteren af fornyelsen
– forhold vedrørende økonomien og
– forhold vedrørende, hvordan ejere og lejere i ejendommen inddrages.

Principper for karakteren af fornyelsen

Mere end 80 pct. af kommunerne lægger vægt på, at alle opretnings- og vedligeholdelsesproblemer bliver løst på en gang. København og de andre større kommuner lægger dog noget mere vægt på dette end de mindre kommuner. Der er også forholdsvis bred enighed om, at den tekniske kvalitet skal være høj, og at man skal op på samme standard som nybyggeriet.

Næsten 90 pct. af kommunerne (se Delrapport 2, tabel 14) finder det vigtigt at bevare ejendomme frem for at rive ned, hvis det betyder noget for helheden i området. Endnu flere vil gerne bevare arkitektoniske/bevaringsværdige forhold i ejendommene.

Økologiske hensyn er "kun" vigtige for lidt over halvdelen af kommunerne, og det er især i de større kommuner. Flere kommuner lægger vægt på, at boligerne bliver ældre- og handicapvenlige . Andre målsætninger er: Sammenlægning af små lejligheder (38 pct.), omdannelse af erhverv til boligformål (45 pct.) og inddragelse af uudnyttede arealer til dette (38 pct.).

Økonomiske principper

Kommunerne vil gerne have ejere og lejere til økonomisk at bidrage mest muligt til fornyelsen (80 pct.). Det gælder især i magistratskommunerne uden for København og de større bykommuner.

I de mindre kommuner lægger man vægt på at begrænse den administrative belastning af kommunen (69 pct.). Man finder det også vigtigt at forsøge at begrænse de afledede økonomiske virkninger for kommunerne i form af boligstøtte mv. (72 pct.), og at huslejen ikke bliver for høj i de fornyede ejendomme (92 pct.).

Man må sige, at disse svar fra kommunerne er lidt i modstrid med deres prioriteringer vedrørende karakteren af fornyelsen. Der er således en modsætning mellem ønskerne om at kunne styre fornyelsen til et højt kvalitetsniveau og ønskerne om at holde udgifterne nede.

Principper for, hvordan ejere og lejere i ejendommen inddrages

Der er også modstrid mellem styringsønskerne og kommunernes principper for inddragelse af ejere og lejere. Således mener 83 pct. af kommunerne, at det er væsentligt at undgå at tvinge ejerne til at gennemføre foranstaltninger, de ikke ønsker. Dette gælder dog ikke i København.

Tre ud af fire kommuner mener desuden, at det er vigtigt at lejerne deltager i beslutningsprocessen, og at der er enighed mellem ejere og lejere om, hvilken fornyelse der skal gennemføres.

Dette harmonerer med, at de fleste kommuner (som vist i Delrapport 2, tabel 14) lægger vægt på, at ejerne selv tager initiativ til bygningsfornyelsen, jf. § 11, stk. 5 i loven.

Som noget nyt blev det indført i bygningsfornyelsen, at kommunerne kan give støtte til en særlig konsulent for beboerne. Undersøgelsen viser, at denne mulighed for at opnå støtte til beboerrådgivning kun er anvendt i meget begrænset omfang, idet kun 7 pct. af kommunerne har brugt den.

I Københavns Kommune benytter man sig af ordningen til at opkvalificere beboerne til deltagelse. Det samme gør en af magistratskommunerne og ca. 14 pct. af de adspurgte større bykommuner.

Nybyggeri i forbindelse med byfornyelsen

Lidt over 40 pct. af de kommuner, som har taget beslutninger om bygningsfornyelse, har ifølge spørgeskemaundersøgelsen haft nybyggeri i forbindelse

hermed. Størsteparten af disse kommuner har imidlertid brugt lov om almene boliger, og kun tre kommuner har brugt byfornyelsesloven.

Hovedbegrundelsen for dette – som 71 pct. af kommunerne er enige i – er, at lov om almene boliger ikke belaster investeringsrammen for byfornyelse. Især i København og de andre store kommuner er dette en meget vigtig grund.

Magistratskommmunerne mener, at det også er billigere for kommunen at bruge lov om almene boliger, mens København ikke er enig i dette.

For de små kommuner er en helt anden grund vigtig. De synes, at byfornyelsesloven er for svær at anvende.

Vurdering af vilkårene for gennemførelse

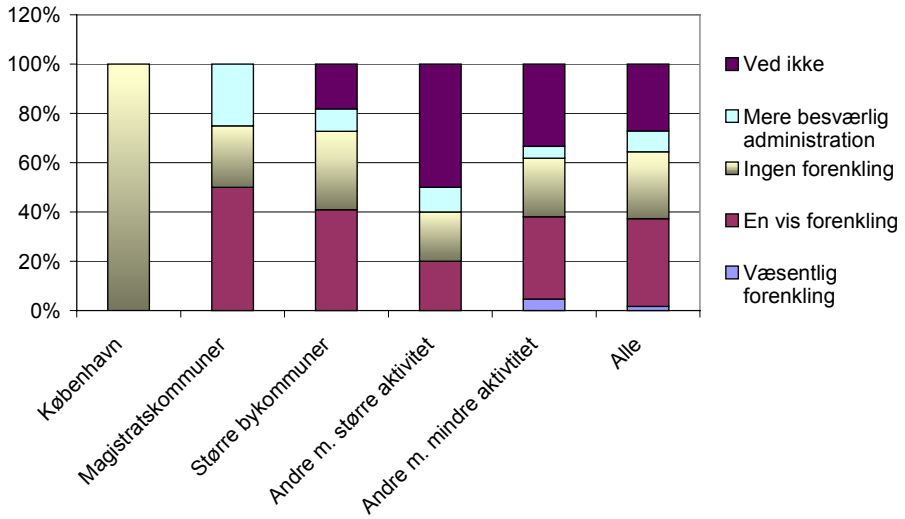
To vigtige mål i forbindelse med de nye regler for bygningsfornyelsen har været:

– at reducere kommunernes administrationsbyrde i forbindelse med byfornyelsen
– at forenkle gennemførelsen af fornyelsen.

Kommunernes opfattelse af administrationen af og tidsforløbet i bygningsfornyelsen

Kommunerne klager fortsat over, at bygningsfornyelsen er tung at administrere. 94 pct. af kommunerne mener, at administrationen af bygningsfornyelsen fortsat i en vis grad er besværlig, og 71 pct. mener, at den er ret eller meget besværlig. Dette synspunkt gælder alle typer af kommuner og især de mindre kommuner med færre administrative ressourcer.

En måde for kommunerne at komme nemmere igennem bygningsfornyelsen er at bruge byfornyelseskonsulenter. Det har ca. 40 pct. af kommunerne gjort ”i stor udstrækning” og hver fjerde ”i nogen udstrækning”. Undersøgelsen viser imidlertid, at brugen af konsulenter ikke har nogen særlig betydning for opfattelsen hos kommunerne af, hvor besværlig bygningsfornyelsen er.



Figur 9. Kommunernes opfattelse af om bygningsfornyelsen er blevet enklere med den nye lov.

Man kan dog konkludere, at kommunerne mener, at bygningsfornyelsen i en vis udstrækning er blevet lettere at håndtere med de nye bestemmelser fra 1998.

I figur 9 ses kommunernes besvarelse af, om de synes, administrationen er blevet enklere med den nye byfornyelseslov. Af alle de kommuner, som har svaret, mener 38 pct. at der er sket en vis forenkling, 27 pct. Mener, der

ikke er sket nogen forenkling. Andre 27 pct. ved ikke, hvad de skal svare. Der er 8 pct., som mener, at loven er blevet mere besværlig. Det er især de større kommuner, som mener, at der er sket en forenkling.

Over halvdelen af kommunerne mener, at det tager for lang tid at gennemføre en byfornyelsessag, og det er især de store kommuner, som mener dette. Der er dog også en del af disse kommuner, som mener, at forløbet er rimeligt, hvis man bruger § 11, stk. 5 i loven, hvor det er ejeren, som tager initiativet (11pct.).

Samtidig er der tilfredshed med de ændringer, som er gennemført i procedurerne i forhold til den gamle lov. Næsten halvdelen af kommunerne mener således, at ændringerne har betydet en væsentlig tidsmæssig forkortelse. Der er dog også en del af de større kommuner – heriblandt København – som ikke synes, at det er blevet hurtigere at gennemføre byfornyelsen.

Vurdering af regler for gennemførelse

De fleste kommuner mener, at reglerne for, hvordan bygningsfornyelsen skal gennemføres, fungerer nogenlunde godt (Delrapport 2, tabel 15 og 19).

Der er meget lidt utilfredshed med reglerne for udarbejdelse af en byfornyelsesbeslutning for bygningsfornyelse og med mulighederne for at ændre beslutninger, samt reglerne om orientering af ejere og lejere. Kun reglen om, at kommunen skal fastsætte en maksimal huslejestigning i forbindelse med beslutningen, mener mange kommuner ikke fungerer så godt – det gælder især i København og andre større kommuner.

Hver femte kommune mener, at lejernes vetoret over for visse bygningsarbejder giver problemer – det mener bl.a. Københavns Kommune. Der er også en del kommuner, som finder genhusningen besværlig (24 pct.).

De fleste kommuner mener, at det fungerer godt nok med ejernes udarbejdelse af projektforslag og deres samarbejde med lejerne, men ca. 20 pct. ser problemer her – især i de små kommuner. Størsteparten af kommunerne (59 pct.) føler det imidlertid som et problem, at de ikke har sanktionsmuligheder over for de ejere, der ikke følger kommunens opfordringer eller påbud. Dette gælder i særlig grad de største kommuner.

Endelig er kommunerne spurgt om deres opfattelse af regelsættene for overtagelse af ejendomme (råde over) og salg af disse ejendomme. Relativt få kommuner er, som tidligere vist, interesseret i disse regler, og relativt få har svaret på spørgsmålene. Der er størst tilfredshed med reglerne for overtagelse af ejendomme, mindre med salgsreglerne (22 pct. utilfredse). Også Københavns Kommune mener, at disse regler fungerer mindre godt.

Hvordan styrer kommunerne kvaliteten?

I forbindelse med den nye lov afskaffede man de kvalitetsnormer, som var gældende i den gamle. Kommunerne er relativt enige om, at dette ikke har ført til en lavere kvalitet i bygningsfornyelsen, men der er også en del kommuner, der ikke har været i stand til at vurdere spørgsmålet.

Kommunerne anvender forskellige fremgangsmåder, når det gælder sikring af kvaliteten af de arbejder, der udføres. Mange har målsætninger om god kvalitet, men mange erkender samtidigt, at det er vanskeligt at sikre og lave regler herfor, fordi ejendommene ikke er ens. Flere kommuner forklarer, at ansvaret for kvalitetssikring er overladt til konsulenter og andre fagkyndige.

Som svar på et åbent spørgsmål om, hvordan kommunerne søger at styre kvaliteten, er nævnt følgende typer af metoder:

- Grundig vurdering af projekterne inden licitation
- Særlig svampeundersøgelse før
- Samme standard som nybyggeri eller som de gamle normer
- Faste krav til tekniske løsninger vedrørende tag, facader, og vådrum
- Krav om økologiske løsninger
- Tilsyn i byggeperioden og særlig afleveringsforretning.

De adspurgte kommuner er delt i spørgsmålet om, hvorvidt lovens krav om ejerens forpligtelse til at udarbejde vedligeholdelsesplaner er rimelige. Københavns Kommune mener, at reglerne er rimelige. Det samme gør tre fjerdele af de større bykommuner, mens magistratskommunerne alle mener, at reglerne er for bureaukratiske eller overflødige.

Økonomisk styring af byfornyelsen

Det var en målsætning med den nye byfornyelseslov at begrænse omkostningerne i byfornyelsen og at nedsætte den offentlige andel af udgifterne. De nye bestemmelser sigtede på, at dette skulle opnås, dels ved en bedre omkostningsstyring i projektfasen, og dels ved via "forhandlet finansiering" at opnå en større selvfinansiering fra ejernes side. Ønskerne til en økonomisk effektivisering af bygningsfornyelsen blev senere skærpet, efter at Finansministeriets budgetanalyse vedrørende byfornyelsen var blevet udarbejdet. Der blev således fra 2001 indført stramninger på, hvor stor en del af investeringsrammerne der kan bruges til mertilsagn.

Styring af omkostninger og mertilsagn

Kommunernes muligheder for – og ønsker om – at begrænse omkostningerne i bygningsfornyelsen kan komme i modstrid med andre prioriteringer vedrørende fornyelsen. Det gælder især, som nævnt ovenfor, mange kommuners ønsker om at gennemføre en gennemgribende renovering af ejendommene op til et højt kvalitetsniveau – ofte svarende til nybyggeri. Det gælder også mange kommuners ønsker om at kunne styre bygningsfornyelsen og aktivere modvillige ejere, der ikke er villige til at betale noget til renoveringen.

Hovedparten af kommunerne opererer med særlige fremgangsmåder til sikring og kontrol med de samlede ombygningsudgifter.

I nogle kommuner betyder det fx, at priskalkuler, der udarbejdes forud for beslutningen om gennemførelse af bygningsfornyelse, i princippet betragtes som ufravigelige. I andre kommuner benytter man desuden et fastlagt maksimum for ombygningsudgiften, som fx 10.000 kr. pr m^2. Andre tager udgangspunkt i prisniveauet for almene boliger, og endnu andre accepterer maksimalt en tabsdel på 40 pct.

I næsten alle kommuner forekommer det, at budgetterne for projekterne overskrides efterfulgt af ansøgninger om mertilsagn. I 14 pct. af kommunerne er det mere end halvdelen af sagerne. Det forekommer især i de større kommuner – heriblandt København. Kun få kommuner (11 pct.) har en bestemt politik i forhold til mertilsagn, mens de fleste kommuner tager stilling fra sag til sag.

Af svarene i spørgeskemaet fremgår det, at de fleste søger at undgå at anvende mertilsagn. I én kommune accepterer man kun budgetoverskridelser vedrørende forbedringer, som kan finansieres gennem en lejestigning. De godkendes normalt, hvis kommunen i øvrigt har ledig byfornyelsesramme dertil.

I Københavns Kommune har man ingen fast eller formel politik i forhold til mertilsagn. Man forklarer de budgetmæssige overskridelser med den generelle prisudvikling, med forhold, der opstår efter beslutningen er taget, og endelig med, at der forekommer en vis underbudgettering. Desuden kan man som alternativ til mertilsagn finde på at stille krav om reduktion af byggeprojektet.

I tre ud af fire magistratskommuner har man en politik på området, mens hovedparten af de større kommuner og kommuner med større aktivitet har valgt at tage stilling fra sag til sag.

I lovændringerne pr. 1.1.2001 er indført en regel, som på sigt begrænser mertilsagn til maks. 10 pct. af kommunernes vejledende investeringsramme.

Forhandlet finansiering

Som et vigtigt element i en begrænsning af de offentlige udgifter til byfornyelse blev der med den nye lov indført følgende regel i forbindelse med bygningsfornyelsen: "*Inden kommunalbestyrelsen giver tilsagn om støtte til finansiering af udgifter til ombygning kan den optage forhandling med ejeren af ejendommen med henblik på at aftale, at ejeren giver afkald på støtte til en del af ombygningsudgifterne*" (§ 57 i loven).

Det ligger således implicit i lovens bestemmelser, at kommunen, efter at have taget en byfornyelsesbeslutning, bør forhandle med ejeren. Udgangspunktet er de generelle regler for støtte, og forhandlingen drejer sig så om at øge ejerens bidrag i forhold hertil.

Omfanget af forhandlinger

Generelt har den nye regel i loven, kombineret med de faldende investeringsrammer og kommunernes øgede betaling til byfornyelsen, gjort kommunerne mere motiverede for at øge ejernes andel af udgifterne. Men kun et mindretal (42 pct. af de kommuner, som har forhandlet med ejerne i forbindelse med bygningsfornyelsen) bruger reglerne, som de er udformet i loven, og meget få gør det i forbindelse med alle beslutninger (13 pct.). København og alle magistratskommunerne har dog brugt reglerne i et eller andet omfang. Det samme gælder to ud af tre af de større bykommuner (Delrapport 2, tabel 20).

Hovedårsagen er, at en stor del af kommunerne bruger en anden fremgangsmåde. De foretrækker at forhandle med ejerne, inden der tages en byfornyelsesbeslutning om bygningsfornyelse, således at ejernes del bliver en egenfinansiering, der ikke indgår i byfornyelsesbeslutningen. Dette hænger sammen med, at mange kommuner, som vist, også foretrækker at bruge lovens regler om, at initiativet kan komme fra ejer og lejere (§ 11, stk. 5). Kun få kommuner (6 pct.) foretrækker lovens regler, mens de øvrige enten kun bruger egenfinansiering eller begge muligheder. Alt i alt er der således mange kommuner, som forsøger at nedbringe den offentlige andel af udgifterne.

Der er forskellige fordele for kommunerne ved at bruge egenfinansiering i stedet for reglerne om forhandlet finansiering. Den vigtigste er, at ejerne er mere motiverede for at bidrage økonomisk, før der er truffet en byfornyelsesbeslutning, som sikrer dem, at fornyelsen bliver gennemført (Delrapport 2, tabel 22). Proceduren er desuden enklere for kommunen. Ejeren gennemfører den egenfinansierede del efter reglerne i lejeloven, og dette kan være en fordel for ham, når det drejer sig om forbedringer, der giver lejeforhøjelser efter lejelovens regler. Hvis der gennemføres forbedringer for ejerens egen regning efter byfornyelseslovens regler, kan han ikke få huslejestigninger til dækning af forbedringsudgifterne. Det kan ofte være afgørende for ejernes økonomiske fordele ved egenfinansiering, om der er tilstrækkeligt gode finansieringsmuligheder, som fx lån fra Grundejernes Investeringsfond.

Der er imidlertid også ulemper ved egenfinansiering. Den ene er, at de bygningsarbejder, som udføres, ikke er forsikrede i byggeskadefonden. Det mener næsten 70 pct. af kommunerne er et problem. Desuden mener 43 pct., at den manglende kommunegaranti for lån til egenfinansiering også giver problemer.

Erfaringerne med forhandlet finansiering

Kommunernes erfaringer med muligheder og problemer i forhandlinger med ejerne er søgt belyst i undersøgelsen (Delrapport 2, tabel 20).

Hovedparten af kommunerne er helt enige om, at det er langt nemmere at forhandle med ejerne, hvis de selv har taget initiativet, mens det er en del sværere, når kommunen er initiativtager. Når man først har opfordret en ejer, er det svært at forhandle støtten ned, og kommunerne er i så fald bange for,

at fornyelsen ikke bliver til noget. To ud af tre kommuner mener desuden, at det er svært for dem at vurdere, hvor meget støtten kan reduceres i den enkelte ejendom, uden at der bliver tab for ejeren. Der er således en del kommuner (70 pct.), som mener, at det i mange udlejningsejendomme ikke vil kunne betale sig økonomisk for ejerne at deltage uden fuld støtte med de kvalitetskrav, man stiller til fornyelsen. En del kommuner (72 pct.) mener desuden, at mange ejere modsætter sig at bidrage, fordi de har svært ved at overskue økonomien i forbindelse med bygningsfornyelsen og er usikre på de økonomiske konsekvenser.

Hvad angår ejendomme med forskellige typer af ejere, er der forskel på, hvor nemt det er at forhandle. Generelt er almene boligselskaber nemmest at forhandle med. Nogle af de større kommuner mener også, at andelsboligforeningerne er mere villige til forhandling end de private udlejere.

Tidligere undersøgelser (Skifter Andersen, 1994b) har vist store forskelle på omfang af og motiver for investeringer i private udlejningsejendomme med forskellige typer af ejere. Der er således mange kommuner (86 pct.), som finder det nemmere at forhandle med professionelle udlejere end med privatpersoner med en enkelt eller få ejendomme. Generelt er det nemmere at forhandle med ejere, der har en god økonomi og ikke en for høj belåning af ejendommen.

Fremgangsmåden i forhandlingerne

Tre ud af fire kommuner mener, at det er nemmest at gennemføre forhandlinger på grundlag af faste krav fra kommunen vedrørende de ting, som ejerne selv skal betale. Men kun 20 pct. af kommunerne angiver, at de anvender sådanne principper – det er især de store kommuner. En del andre kommuner formulerer krav fra sag til sag.

Kommunerne svarer generelt, at kravene til ejeren afhænger af ejendommens samlede økonomi. Især de store kommuner, heriblandt Københavns Kommune og tre ud af fire magistratskommuner, stiller forskellige krav afhængig af ejerformen.

De konkrete krav kan være:

- at tabsdelen maksimalt må udgøre en bestemt del af de samlede omkostninger (20 pct. af kommuner med krav)
- at ejeren selv skal betale en bestemt andel af tabsudgifterne (45 pct.)
- at andelsboligforeninger i princippet selv skal betale for forbedringsdelen i projektet (20 pct., heriblandt København)
- at førhusleje, nedsættes med tidligere forbedringsforhøjelser i beregningerne af støtte, (40 pct. af kommunerne),
- at ejerne selv skal afholde udgifter, når disse medfører en overskridelse af huslejeloftet efter fornyelsen (60 pct.).

Nogle kommuner (30 pct.) giver principielt ikke støtte til uopsættelige vedligeholdelsesarbejder, som ejere selv for længst burde have udført. Flere (85 pct.) kan også finde på at stille krav om, at projektet skal reduceres, hvis de finder det for dyrt for kommunen.

Endelig er der også mange kommuner som benytter forhandlingerne til at stille andre krav – fx om lejlighedssammenlægning.

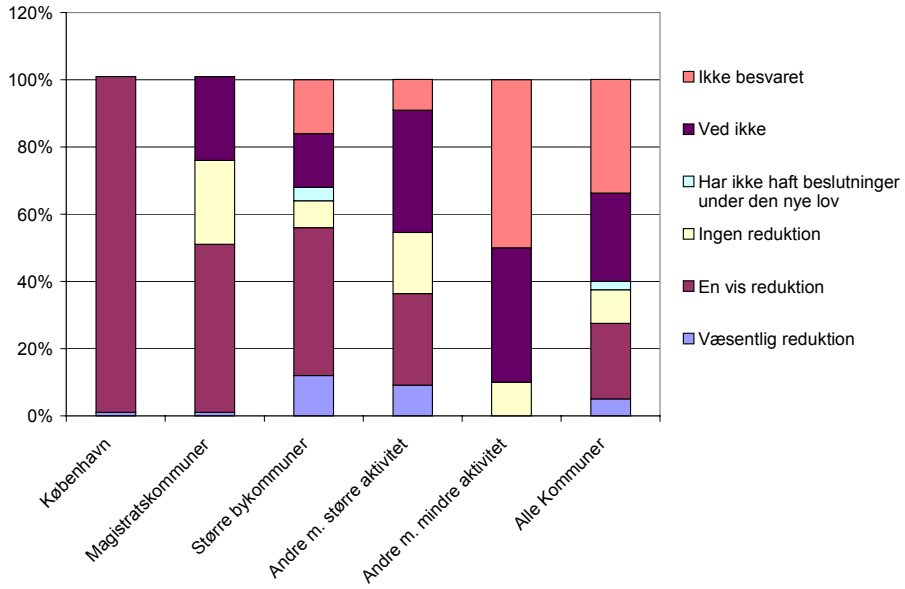
I bemærkningerne til dette spørgsmål svarer en kommune, at de indleder forhandlingerne med et uformelt møde med ejeren og dennes arkitekt, hvor man drøfter forskellige muligheder. Fra kommunens side sker det med udgangspunkt i tidligere sager, hvorved kvalitetsniveau og økonomisk ramme indgår i deres udspil. Hvis man opnår enighed, går sagen videre til beslutning, ellers droppes den.

En anden kommune pointerer, at man her lægger stor vægt på, at der ligger et udkast til driftsbudget efter renoveringen. Herved får ejeren og kommunen klarhed over renoveringens økonomiske betydning, fx vedrørende hvilke lån til egenfinansieringen, der kan ligge foran det offentligt støttede

byfornyelseslån/forbedringslån. Beregning af kommunegaranti – maks. garanti fra kommunens side - er ligeledes væsentlig på dette tidlige tidspunkt.

Hvor meget har kommunerne reduceret støtten ved forhandling?

Det er, ifølge sagens natur, svært for kommunerne at vurdere, hvor store besparelser, de hidtidige bestræbelser på at reducere støtten ved forhandling har medført for det offentlige. Det er da også mindre end halvdelen af kommunerne, som har svaret på et spørgsmål om, hvor stor en reduktion forhandlingerne har medført, og det er formentlig de mest aktive kommuner, som har svaret.



Figur 10. Kommunernes svar på spørgsmålet: I hvilket omfang er der i forbindelse med beslutninger taget efter den nye byfornyelseslov fra 1998 sket en reduktion i den andel af de samlede ombygningsudgifter mv. i de enkelte ejendomme, som betales med offentlig støtte?

Undersøgelsen tyder på, at for kommunerne som helhed har der været en begrænset effekt af forhandlet finansiering. I alt mener 28 pct. af kommunerne, at der er sket en reduktion af udgifterne. Det er tre ud af fire kommuner af dem, der har taget stilling til spørgsmålet. De resterende kommuner mener ikke, at der er sket en reduktion (10 pct.), eller de har ikke besvaret spørgsmålet. Det må antages, at der i en stor del af disse kommuner ikke er sket nogen forhandling eller ikke nogen reduktion af udgifterne. Kun i fire af de 80 svarende kommuner mener man, at der er sket en væsentlig reduktion.

Blandt de store kommuner er der dog tegn på, at forhandlet finansiering har haft en større gennemslagskraft. Københavns Kommune, to ud af fire magistratskommuner og over halvdelen af de større bykommuner angiver således, at der mindst er sket en vis reduktion af udgifterne.

Erfaringerne med aftalt boligforbedring

Evalueringen af aftalt boligforbedring er gennemgået i Delrapport 3. Kommunernes erfaringer med ordningen er baseret på spørgeskemaet til kommunerne. For at opdatere en tidligere evaluering af, (se side 28) hvordan ordningen fungerer ude i ejendommene, er der desuden gennemført fokusgruppeinterview med rådgivere inden for feltet.

Det er et godt tegn på, at ordningen om aftalt boligforbedring i det store hele fungerer godt i de enkelte ejendomme, at der er ganske få indsigelser mod aftalerne. Blandt kommunerne er aftalt boligforbedring desuden byfornyelseslovens næstmest populære ordning, kun overgået af den traditionelle bygningsfornyelse.

Hvordan fungerer aftalt boligforbedring ude i ejendommene?

Det er en vigtig grund til, at aftalt boligforbedring i det store og hele må vurderes positivt, at både ejer- og lejerorganisationer generelt er tilfredse med aftalt boligforbedring. De mener, loven er blevet bedre i sin nuværende udformning, sammenlignet med tidligere bestemmelser om privat byfornyelse. De mener dog også, at den overordnede ramme er for lille, sammenlignet med den store efterspørgsel, som de oplever.

Repræsentanter for udlejere fremhæver især støtten til vedligeholdelse som en fordel, idet det med loven hermed er muligt at aftale huslejeforhøjelse for arbejde, udlejer tidligere selv har skullet finansiere helt eller delvist. På denne baggrund mener udlejerne, at aftalt boligforbedring indeholder mere liberale finansieringsmuligheder set i forhold til fornyelse under lejelovens regler. På trods af ændringer i lejeloven, som giver bedre muligheder for modernisering af ejendomme med efterfølgende lejeforhøjelse, er holdningen, at lejeloven (stadig) er for bureaukratisk.

Reglen om, at forbedringsarbejdet skal være gennemført senest to år efter tilsagn om bevilling af støtte, fremhæves som en god regel, der bevirker, at arbejdet ikke trækker i langdrag.

Der er også enighed om, at lovens fokus på forhandling mellem udlejere og lejere generelt er positivt. Forhandlingsforløbet har medvirket til en ændret positiv opfattelse af hinanden og til, at lejerne internt lærer hinanden at kende. Dermed skabes grobund for flere og bedre sociale relationer mellem lejerne. Dette er også et forhold, som er påvist i tidligere undersøgelser (Skifter Andersen, 1995b).

Også det, at genhusningsforpligtigelsen nu er blevet et kommunalt ansvar, fremhæves som godt. Førhen, da det var udlejernes ansvar at skaffe en erstatningsbolig, førte det i visse tilfælde til, at forbedringsarbejdet blev reduceret for ikke at udløse behov for genhusning. Det er dog opfattelsen, at ikke alle kommuner er lige gode til at håndtere deres forpligtelser til genhusning.

Som i den tidligere evaluering er det indtrykket, at lejerne generelt er tilfredse med en gennemført aftalt boligforbedring. Denne tilfredshed er også en følge af, at de har fået større indflydelse på de konkrete arbejder, fx typer af skabslåger og gulvbeklædning.

De negative erfaringer eller oplevede barrierer i loven kan grupperes under følgende overskrifter:

– Kommunale kriterier, herunder reservationsregler
– Rådgiverfunktionen, herunder gyldighedsregler

– Rentefastsættelse og indeksering
– Lejertilslutning
– Udbuds- og licitationsregler.

Kommunale kriterier, herunder reservationsregler

Som loven ser ud, skal de kommunale kriterier udmeldes senest den 15. januar, og udlejerne har indtil 30. april til at ansøge om reservation af tilskud. På grundlag af de indkomne ansøgninger søger kommunerne By- og Boligministeriet om investeringsramme og indberetter herefter reservationsansøgningerne til ministeriet. Det er opfattelsen, at perioden fra udmeldelse af de kommunale kriterier og til at kommunerne indberetter reservationsansøgningerne ikke behøver at være så lang.

I denne forbindelse roses selve det system, som udlejerne skal indmelde reservationen til kommunerne på. Det kører via Internettet og fungerer godt (i modsætning til opfattelsen hos nogle kommuner, se nedenfor).

Nogle repræsentanter for hhv. udlejere og lejere mener, at kommunale kriterier for støtte, som tager udgangspunkt i et bestemt geografisk område, kan være problematisk. Man kan komme ud for, at en del af de ejendomme, som hører ind under et bestemt geografisk område, ikke nødvendigvis har behov for eksempelvis nye badeværelser. På denne måde kan konsekvensen af udvælgelsen af ejendomme på baggrund af geografi være, at man ikke får fat i ejendomme med det største forbedringsbehov, – eksempelvis ejendomme med toilet på trappen.

Det kan være svært for ejerne at finde ud af, hvilket beløb, der skal søges støtte til. Det skyldes, at også udgifter, der betales af ejerne selv, fx indestående på vedligeholdelseskonti, skal indgå i det reserverede beløb. I nogle tilfælde begås derfor fejl i ansøgningen, som senere skaber problemer.

Gyldighedsregler, herunder rådgiverfunktionen

Lovbestemmelserne om aftalt boligforbedring indeholder en række krav, som skal være opfyldt, inden en aftale om boligforbedringer regnes for gyldig. Især repræsentanterne for udlejere giver udtryk for, at disse til tider kan opleves for ufleksible. Således kan en forglemmelse eller manglende overholdelse af mindre vigtige regler resultere i, at en aftale om boligforbedring bliver "omstødt" eller falder ind under den almindelige lejelov, hvilket giver såvel udlejere som lejere økonomiske problemer. I denne forbindelse kan især nævnes reglen vedrørende den kommunale erklæring om huslejekonsekvenser efter endt forbedringsarbejde. Denne regel mener repræsentanterne for udlejere er rimelig, men der kan opstå problemer, hvis forbedringsprojektet ændres undervejs. Hvis dette er tilfældet, skal der indhentes en ny erklæring fra kommunen, også selv om det drejer sig om meget små ændringer. Hvis udlejere glemmer dette, regnes aftalen om boligforbedring for ugyldig.

I forbindelse hermed efterlyser alle repræsentanter en større information til udlejere og lejere om mulighederne for partsrådgivning. Blandt andet har også lejerne behov for rådgivning, der kan hjælpe dem med at sikre, at gyldighedsreglerne er overholdt.

Anvendelsen af og informationen om partsrådgivning varierer regionalt. Det er som regel lokale lejerforeninger, der gerne vil påtage sig at rådgive lejerne. Således er erfaringerne fra Århus, at på trods af en stående aftale med den kommunale forvaltning om at informere lejerforeningen om, hvilke ejendomme som fik tildelt støtte til aftalt boligforbedring, skete dette ikke. Der var derfor en del ejendomme, som ikke benyttede sig af rådgivningsmulighederne, og konsekvensen var, at en del af forbedringsprojekterne ikke blev gennemført. Kommunerne burde derfor sørge mere aktivt for, at lejerne fik mulighed for rådgivning.

En opdatering af de nyeste lovændringer vedrørende aftalt boligforbedring efterlyses. Således fortæller repræsentanterne for udlejerne, at de p.t. uddeler uaktuelle vejledninger til lejere og udlejere.

Lejertilslutning

I forbindelse med reglerne om lejertilslutning til aftaler om boligforbedring kan det forekomme, at lejere, som reelt ikke selv er berørt af forbedringerne, også skal give deres tilsagn. Dette kan medføre en del ressourcespild og vanskeligheder med gennemførelsen.

Individuelle aftaler med enkelte lejere kompliceres desuden af, at alle lejere skal have samme tilbud.

Rentefastsættelse og indeksering

Udlejerne finder det besværligt at udregne den beregningsrente, som aftalt boligforbedringsprocenten fastsættes efter.

Repræsentanterne for udlejere efterlyser også en indeksering af alle beløb i aftalt boligforbedring. Det handler især om § 106 stk. 3 i Bekendtgørelse af lov om Byfornyelse. Denne paragraf omhandler tilskud til nedsættelse af lejeforhøjelse, som højst må udgøre 10.000 kr. pr. bolig. Repræsentanterne for udlejere er af den opfattelse, at den manglende indeksering af dette beløb giver problemer, da byggepriserne fortsat stiger.

Udbuds- og licitationsregler

Både repræsentanter for udlejere og lejere finder de eksisterende udbuds- og licitationsregler problematiske. I dag er det sådan, at arbejder, der overstiger 1.000.000 kr., skal i licitation. Denne regel er ikke altid hensigtsmæssig, idet kravene til udarbejdelse af udbudsmateriale medvirker til, at ikke-professionelle og mindre udlejere fravælger aftalt boligforbedring. Dette skal bl.a. ses i forbindelse med, at sådanne udlejere ofte er afhængige af ingeniørbistand for at kunne udarbejde udbudsmaterialet, hvilket opfattes som dyrt og besværligt. Grænsen for arbejder, der skal udbydes i licitation, burde derfor hæves.

Kommunernes erfaringer med aftalt boligforbedring

Kommunernes generelle syn på ordningen

Som tidligere beskrevet (se side 64) finder to ud af tre kommuner, at aftalt boligforbedring er relevant for dem at bruge. En meget stor del af kommunerne (50 pct.) mener desuden, at ordningen er velegnet til de fleste boligforbedringssager (Delrapport 3, tabel 15). Desuden mener lidt mere end en tredjedel af kommunerne, at aftalt boligforbedring med nogle supplerende støtteordninger vil kunne erstatte bygningsfornyelsen. Dette synspunkt deles dog ikke af Københavns Kommune og i mindre grad af de større bykommuner, mens især de mindre aktive kommuner mener, det er rigtigt. Andre kommuner (46 pct.) angiver, at de i stedet foretrækker at bruge bygningsfornyelsen, og nogle af de små kommuner foretrækker ordningen med bygningsforbedringsudvalg (29 pct. af alle). De større kommuner vil gerne bruge aftalt boligforbedring til nogle ejendomme og de andre ordninger til andre. En del af kommunerne (38 pct.) vil således gerne bruge ordningen for at nedsætte behovet for at bruge bygningsfornyelsen.

Hver tredje kommuner føler ikke, at de er tilstrækkeligt informerede om aftalt boligforbedring, og næsten to tredjedele mener, at reglerne er for svære at bruge. Det drejer sig i begge tilfælde især om de mindre – og mindre aktive – kommuner. Det anføres, at der er et misforhold mellem en relativt omfattende, bureaukratisk og tidskrævende administration, og de fordele, der er for især de små ejendomme. I forlængelse heraf anføres det, at ordningen er unødigt kompliceret, hvilket igen er til ugunst for de små ejendomme. Nogle kommuner foreslår derfor en regelforenkling, enten ved at slå bygningsfornyelsen og aftalt boligforbedring sammen, eller ved at genindføre tidligere ordninger med kontante støttemuligheder, som for eksempel energistøtteordninger eller 10.000-kroners tilskuddet. Andre kommuner fremhæver

modsat fordelene ved at kunne vælge mellem flere forskellige ordninger, der hver især tilbyder forskellige værktøjer til forskellige situationer.

Kommunerne deler i det store og hele den opfattelse, at der er interesse hos private udlejere og andelsboligforeninger for ordningen, og at det ikke er vanskeligt at lave aftaler mellem ejere og lejere. Der er dog en lidt anden opfattelse blandt mange af de små kommuner, som især peger på manglende interesse hos private udlejere for at bruge ordningen. Dette kan ses i sammenhæng med, at en tidligere undersøgelse (Skifter Andersen, 1994b) af investeringer i forbedring og vedligeholdelse og motiver herfor, viste, at det ofte er svært at motivere private udlejere til at investere i deres ejendomme – det gælder især privatpersoner med én eller nogle få ejendomme.

De fleste kommuner har ikke nogen mening om, hvorvidt fordelingen af midler mellem de forskellige ejerformer er rigtig, men mange mener, at der ikke bør være en fast fordelingsnøgle for, hvor meget der skal gå til hhv. private udlejningsejendomme og andelsboliger (Delrapport 3, tabel 16). Det gælder især for de større kommuner. En del af de mindre kommuner mener, at der skal afsættes flere midler til private udlejningsboliger, mens magistratskommunerne gerne vil have mere til andelsboligerne.

Der er heller ikke mange kommuner, som har nogen mening om, hvorvidt almene boliger skulle omfattes af ordningen (mindre end halvdelen). Men af dem, der har en mening, mener næsten 60 pct., at de almene boliger burde omfattes, mens ca. 40 pct. mener det modsatte. Det er især de mindre kommuner, som vil have almene boliger med, mens København og mange af de større kommuner ikke ønsker det.

Kommunerne er også spurgt, om fordelingsnøglen for investeringsrammerne mellem små og store kommuner er rimelige i relation til aftalt boligforbedring. Også her har halvdelen undladt at svare eller svaret ved ikke. Næsten halvdelen af de svarende mener, fordelingen er rimelig. En stor del af de små kommuner ønsker flere midler til mindre kommuner, og nogle af de store vil have flere midler til store kommuner.

Hvordan administreres ordningen?

Det var en af ideerne med at overføre administrationen af ordningen til kommunerne fra By- og Boligministeriet, at kommunerne i højere grad kunne styre anvendelsen af midlerne og forsøge at aktivere private ejere til at bruge den. Undersøgelsen viser imidlertid, at det kun er relativt få kommuner, som har gjort noget aktivt for at "sælge" ordningen (Delrapport 3, tabel 18). Det er især København og magistratskommunerne, som har været aktive med at informere ejerne, samt nogle af de mindste kommuner.

Som beskrevet tidligere (side 60) har kommunerne angivet forskellige principper, som har været vigtige for dem ved prioritering og udvælgelse af projekter til støtte. Disse kriterier har primært vedrørt ejendommenes tilstand – i mindre omfang ønsker om at tilgodese bestemte ejendomme eller byområder.

Ifølge loven skal kommunerne udmelde nogle principper til ejerne som deres grundlag for tilsagn om aftalt boligforbedring. Det har stort set alle kommunerne svaret, at de også har gjort. Halvdelen af kommunerne har udmeldt mere end tre kriterier.

Lidt mindre end halvdelen har udmeldt, at ordningen primært skal bruges i de dårligste ejendomme, og halvdelen har krævet, at de væsentlige bygningsproblemer løses. Det er især i de større kommuner, at dette kræves. Andre lægger mere vægt på, at der primært gennemføres forbedringer med ordningen (halvdelen). Det gælder især i de lidt mindre, men aktive kommuner, samt i København. Der er desuden nogle af de større kommuner, som har krævet, at bestemte bygningsarbejder er omfattet, mens især de mindre kommuner ofte har prioriteret bevaringsværdige bygninger.

Det er relativt få kommuner, som har stillet krav om, at ansøgningerne primært skal komme fra bestemte ejerformer (23 pct.) eller byområder (17

pct.). Det sidste gælder dog i København og to ud af fire magistratskommuner.

Barrierer for lovens anvendelse

Kommunerne blev spurgt, hvorvidt en række forhold begrænser anvendelsen af aftalt boligforbedring.

Der er ret bred enighed på tværs af kommunegrupper om, at selve ansøgningsproceduren har væsentlig betydning som barriere for ordningens anvendelse (Delrapport 3, tabel 20). Samlet er det 72 pct. af kommunerne, der mener, at ansøgningsproceduren udgør en væsentlig barriere. I tekstkommentarer anfører flere kommuner supplerende bemærkninger, herunder at lovgivningen er indviklet og reglerne komplicerede, at ansøgningssystemet via Internet er unødigt kompliceret og bureaukratisk samt at By- og Boligministeriets vejledning kunne være bedre. Videre anføres, at selv om ansøgningsprocedurerne bliver mere simple, vil der fortsat være et behov for professionel rådgivning til både ejere og lejere samt at aftaleforholdene kan være svære at forstå for ejeren.

64 pct. af kommunerne mener videre, at en væsentlig barriere er, at udlejerne er uprofessionelle og fungerer dårligt. Her er dog en vis spredning mellem kommunetyperne, idet Københavns Kommune ikke mener, at udlejerne er en væsentlig barriere. Det er primært magistratskommunerne og de større bykommuner, der finder, at denne faktor er væsentlig.

Næsten to tredjedele af kommunerne mener, at investeringsrammen for aftalt boligforbedring er for lille. Det er kommunerne stort set enige om, idet dog magistratskommunerne skiller sig ud ved ikke at tillægge investeringsrammen større betydning som barriere.

Svarende til resultaterne i tidligere undersøgelser (Skifter Andersen, 1995b) vurderer alle kommuner under ét ikke, at det er en barriere af betydning, at der skal gennemføres aftaler mellem ejere og lejere. Der er dog en vis spredning i besvarelserne. En del af de store og større byer finder, at aftalevanskeligheder er en væsentlig eller ret væsentlig barriere, mens de øvrige kommuner slet ikke tillægger det betydning.

Kommunerne blev i forlængelse heraf også spurgt, hvor stor en del af reservationerne om aftalt boligforbedring der bortfaldt, fordi der ikke blev opnået aftale mellem ejere og lejere i treårsperioden 1998-2001. Mere end 80 pct. af kommunerne svarer, at ingen reservationer bortfaldt. I 10 pct. af kommunerne har i gennemsnit hver tiende af reservationerne måttet opgives. I yderlige fem pct. af kommunerne er op til hver fjerde reservation blevet opgivet. Kun i de sidste 4-5 pct. af kommunerne, har man måttet opgive mere end en fjerdedel af reservationerne. Tidligere undersøgelser har også vist, at det sjældent er problemer med aftaler, som er årsagen til, at projekter ikke gennemføres (Skifter Andersen, 1995b).

Genhusningsforpligtelserne og vetoret for lejere opfattes af alle kommuner under ét som de mindst væsentlige af de barrierer, der er spurgt om. Tidligere har ikke mindst genhusningsforpligtelsen været problemfyldt i visse kommuner. Magistratskommunerne deler således ikke de øvrige kommunegruppers vurdering, men finder fortsat, at genhusning udgør en barriere for aftalt boligforbedring.

Erfaringerne med bygningsforbedringsudvalgene

Hvorfor har kommunerne valgt at bruge ordningen?

Det fremgår af Delrapport 4, at hovedmotiverne for kommunerne til at oprette bygningsforbedringsudvalg først og fremmest har været de lokale behov for en bevaringsindsats kombineret med, at udvalgene er mindre bureaukratiske end andre byfornyelsesordninger. Der er imidlertid forskel på, hvordan forskellige typer blandt kommunerne vurderer deres behov.

Indsatsen over for landsbyer og landdistrikter har således større betydning i de største kommuner, i større provinsbyer og i landkommuner, end den har i de mindre provinsbyer og omegnskommunerne. Landkommunerne har tillagt indsatsen over for bevaringsværdige bygninger mindre vægt sammenlignet med de andre kommunetyper. Samtidig tillægges ordningens ubureaukratiske karakter stor værdi, særligt i de større provinsbyer, der (jf. side 50) er den gruppe kommuner, der gør mest brug af ordningen.

Telefoninterviewene viser, at de enkelte BFU har forskellige historier bag sig, bl.a. afhængig af, hvilken byfornyelses- og bevaringsindsats der ellers har været i kommunen. For flere kommuner ligger BFU i forlængelse af en igangværende byfornyelses- og bevaringsindsats, primært overfor bevaringsværdige huse i byerne, eller i forbindelse med udarbejdelse af et kommuneatlas (efter SAVE-registrering).

For andre kommuner har oprettelsen af BFU været den første større bevaringsindsats i kommunen og i nogle tilfælde den første byfornyelsesindsats. Der er flere eksempler på, at lokale ”ildsjæle”, der på andre fronter har været engageret i bygningsbevaring, har set BFU som en mulighed for at styrke bevaringsindsatsen over for landsbyer og bygninger i det åbne land. De har været primus motor i oprettelsen af et lokalt BFU. I nogle tilfælde har det dog været med blandet politisk opbakning.

Samtidig har man i mange kommuner, der ikke har oprettet et udvalg, alligevel modtaget henvendelser eller ansøgninger til BFU. Dette bekræfter, at der også er mange, der har en stor interesse for ordningen uden for den kommunale administration, og som kan være med til at presse på for oprettelse af et BFU. Det et fåtal af de interviewede kommuner, der tidligere har benyttet sig af Landsbystøtteordningen, som BFU var tiltænkt som erstatning for.

Mange kommuner rummer både bymæssig bebyggelse, landsbyer og åbent land. I nogle kommuner har indsatsen primært været inden for et af disse tre områder. I flere kommuner ligger BFU i forlængelse af en igangværende bevaringsindsats over for ældre byhuse, og man har derfor kun i begrænset omfang støttet andre typer bygninger. Omvendt er der kommuner, som primært har rettet indsatsen mod bygninger i det åbne land, fx over for gårdbygninger eller godsarbejderboliger. Ligeledes er der kommuner, som meget bevidst har anvendt ordningen til en indsats i landsbyer, der trænger til generel opretning – i nogle tilfælde i kombination med brug af andre virkemidler og tilskudsordninger. Det handler ikke ”bare” om at forskønne bygninger, men om at løse strukturelle problemer, fx at tilpasse byen til en udvikling, der har ændret den fra at være et sted, hvor man bor, arbejder, producerer og handler, til kun at være en boligby.

Der er dog flere kommuner, hvor indsatsen både er sket på landet og i byerne, ligesom der over tid kan ske en forskydning af indsatsen fra det ene til det andet.

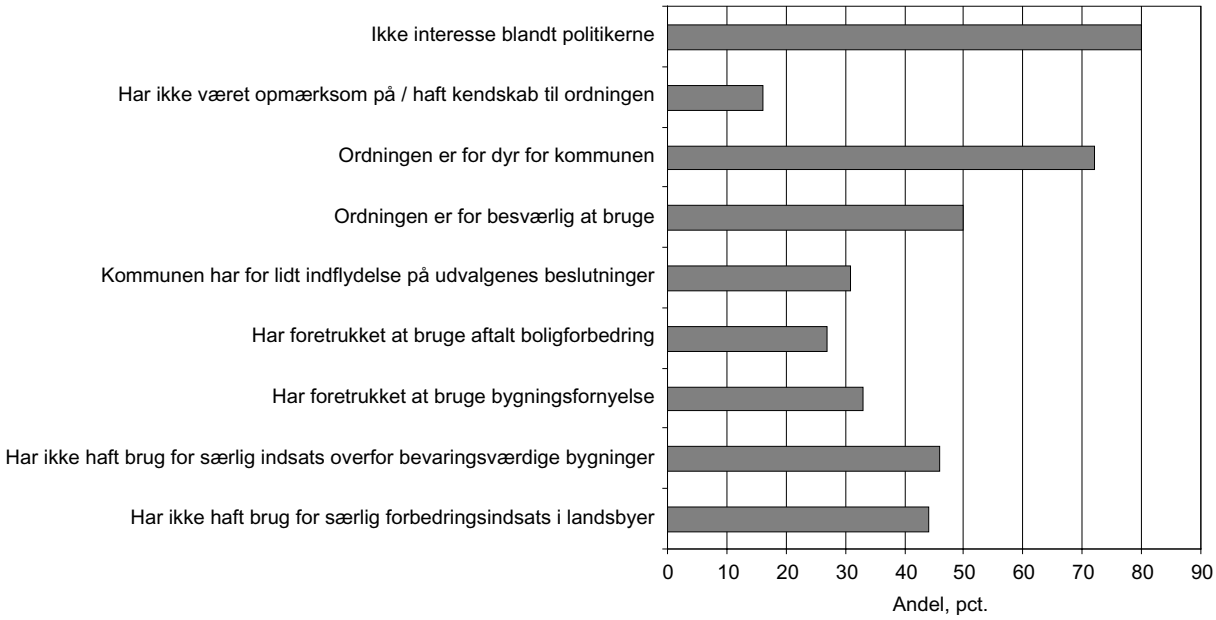
Årsager til, at der er kommuner, som ikke har oprettet udvalg

Kommuner, som ikke har oprettet bygningsforbedringsudvalg, er blevet spurgt om årsagerne til dette. Undersøgelsen viser, at de angivne hovedårsager er manglende politisk interesse, og at ordningen er for dyr, se figur 11). Lidt under halvdelen mener, at de ikke har brug for ordningen, mens lidt flere mener, den er for besværlig at bruge. Kun en tredjedel synes, det er et problem, at kommunen får for lidt indflydelse på udvalgets beslutninger.

Disse forhold slår især stærkt igennem blandt de typer af kommuner, der i mindst omfang har gjort brug af byfornyelsesloven, dvs. omegnskommuner, landkommuner og mindre provinsbyer. Omegnskommunerne er den kommunetype, der i ringeste grad giver udtryk for, at der er et egentligt behov for ordningen. Dette er ikke overraskende i betragtning af, at mange omegnskommuner formentligt er nyudbyggede forstæder. Omvendt udtrykker de større provinskommuner det største behov for en bevaringsindsats, hvilket også stemmer overens med, at det er den kommunetype, som flittigst gør brug af ordningen. Samtidig giver de større og mindre provinskommuner udtryk for, at de i nogen grad kan løse problemerne med bygningsfornyelsen, dvs. en mere "traditionel" byfornyelsesindsats, i modsætning til bl.a. landkommunerne.

Der er også kommet en del skriftlige kommentarer fra kommunerne om, hvorfor de ikke har fået udvalg. Heriblandt nævnes følgende forhold:

- At kommunens investeringsramme til byfornyelse i forvejen er begrænset, og at der derfor ikke afsættes midler til BFU
- At ordningen kan kræve for store personalemæssige ressourcer set i forhold til de begrænsede beløb, der måtte blive tildelt BFU
- At kommunen allerede har sin egen tilskudsordning for bevaringsværdige bygninger, hvilket anses som mindre bureaukratisk og giver en kortere behandlingstid end BFU, hvilket ses som afgørende for ordningens succes
- At der er brug for bedre oplysning om, hvilke fordele kommunen som helhed og ikke kun de enkelte ansøgere får ud af ordningen, hvilket vil gøre ordningen mere politisk spiselig.



Figur 11. Årsager til, at kommunerne ikke har oprettet bygningsforbedringsudvalg. Andelen i pct. af kommuner uden udvalg, som finder årsagen væsentlig. Kilde: Delrapport 4.

Der er også kommuner, som endnu ikke er afklarede om, hvorvidt de vil nedsætte et BFU. Det kan enten være fordi, de er ved at undersøge mulighederne, fordi man afventer planer, der kan bruges til at prioritere indsatsen, eller fordi man vil vente til efter kommunalvalget. Der er dog kommentarer, der indikerer en bevægelse i holdningen til bevaringsindsatsen.

Lignende kommentarer fremgår af By- og Boligministeriets spørgeskema til kommunerne om BFU for 2000. Det fremgår bl.a. heraf, at nedsættelsen af BFU er knyttet til revision af kommuneplanen eller udarbejdelse af et SAVE-atlas. Det antyder, at BFU i et vist omfang knyttes til den øvrige planlægnings- og bevaringsindsats i kommunen. Flere af de "uafklarede" kommuner svarer, at spørgsmålet om nedsættelse af et udvalg hænger sammen med budgetforhandlingerne, hvilket igen peger i retning af, at nedsættelsen af BFU for mange kommuner er et spørgsmål om prioriteringer af byfornyelsesrammerne og den kommunale økonomi.

Hvordan fungerer ordningen i praksis?

Mulighederne for anvendelse af ordningen

Som tidligere nævnt (side 52) er BFU mest blevet brugt i byerne. En af årsagerne er, at landsbyerne kan være vanskelige at "råbe op", dvs. de er ikke så opmærksomme på muligheden for at søge midler.

Når de sparsomme midler skal fordeles, og der skal skabes opmærksomhed omkring BFU, så vælger man i flere BFU at prioritere bygninger, der er synlige for flest muligt, Det betyder, at by- og landsbyejendomme kommer før bygninger i det åbne land.

Sammenlagt tyder det på, at det kan være vanskeligt at få støttemidler kanaliseret ud i landsbyerne og i endnu højere grad til bygninger i det åbne land, medmindre der er tale om helt unikke bygninger. Dette er måske problematisk, da BFU netop var tænkt som et tilbud til landsbyerne. Det kan dog ikke udelukkes, at det med tiden vil ændre sig, i og med at ordningen bliver mere kendt. Herved risikerer man også, at der bliver større kamp om midlerne.

Set i relation til kommunernes behov for ordningen, er der også kritik af, at den på nogle punkter er for snæver. Et kritikpunkt er, at det ikke er muligt at støtte en "opgradering" af en bygnings SAVE-værdi fra fx 5 til 4. En bygning, der på grund af uheldige ombygninger eller renoveringer har opnået en lav SAVE-karakter i kommuneatlasset, men som med en renovering kunne gøres bevaringsværdig, kan ikke støttes med ordningen, som kræver en SAVE-værdi på 4 eller derunder i selve udgangspunktet.

Et andet kritikpunkt er beboelseskriteriet, dvs. at bygningerne skal anvendes til beboelse. Flere rejser spørgsmål om, hvorvidt gårde dermed kan støttes, da det kun er nogle af bygningerne, der bebos, mens resten anvendes til andre formål. Dermed risikerer man, at bygningskulturen på landet forfalder. Det samme gælder fx skovfogedboliger, hvor kun halvdelen benyttes til beboelse. Sammenhængende gårdanlæg kan have stor betydning for bymiljøet i landsbyer. Kritikken mod beboelseskriteriet gælder også i forhold til at støtte bevaringsværdige lader, pakhuse, møller, mejerier, stationsbygninger, landbrugets produktionsbygninger og erhvervsbygninger i byerne.

Ordningen kan kun bruges til at støtte forbedring af klimaskærmen og kondemnable forhold. Dette ser kun meget få af kommunerne som en væsentlig begrænsning for ordningen.

Udvalgenes sammensætning, arbejdsgang og byggeteknisk viden

Udvalgenes sammensætning og arbejdsprocedure er relevant for bl.a. udvalgets autonomi og relation til det politiske niveau og for den bygningsfaglige kompetence i udvalgene.

Generelt mener kommunerne, at udvalgene er gode til at administrere ordningen, og at de giver tilstrækkelig rådgivning til de ejere, som vil bruge ordningen. Kommunerne mener heller ikke, at det er et problem, at kommunen har for lille indflydelse på udvalgets beslutninger.

Sammensætningen af medlemmer i BFU varierer fra kommune til kommune. De kommunalt udpegede repræsentanter er flere steder byrådsmedlemmer fra forskellige politiske fløje, men er ofte valgt på grund af deres bygningsmæssige kundskab og interesse. Nogle kommuner udpeger dog teknikere eller arkitekter fra forvaltningen til udvalget.

I flere kommuner opleves særligt kravet om lejerrepræsentanter i BFU som mindre relevant, da der sjældent er lejeboliger i målgruppen for BFU, og fordi det er svært at finde interesserede lokale lejerrepræsentanter.

Kommunerne er bundet af kravene til udvalgenes sammensætning. En kommune nævner i kommentarerne til spørgeskemaet, at det meget specifikke krav til sammensætningen af bygningsforbedringsudvalget ofte medfører, at en del af medlemmerne ikke er så engagerede og vidende, som det kunne ønskes. De efterlyser muligheder for en friere sammensætning.

De lokale bevarings- og landsbyinteresser repræsenteres af en blandet flok, bl.a. museumsledere, advokater, skoleinspektører, ejendomsmæglere, forsikringsagenter, politikere, repræsentanter for foreninger for by- og landskabskultur m.m. Sammensætningen er tilpasset lokale forhold, fx hvor en plads deles mellem en byforening og en forening for stråtækte huse, således at land og by er repræsenteret ligeligt.

Sammensætningen i udvalgene kunne potentielt medføre interessekonflikter i udvalgsarbejdet. Dette har imidlertid kun været tilfældet i ganske få udvalg. Flere udvalgsformænd giver udtryk for, at de er yderst tilfredse med samarbejdet, og at det fungerer upåklageligt på tværs af de politiske og øvrige interessemæssige forskelle, der ellers måtte være medlemmerne imellem.

Det kan diskuteres, om udvalgene har tilstrækkeligt bygningsfagligt kendskab. I en evaluering fra Raadvad-centeret mener man, at BFU for sjældent stiller krav til den bygningsmæssige gennemførelse af sagerne, hvilket bl.a. skyldes, at medlemmerne mangler byggeteknisk viden.

Det er dog indtrykket, at kommunerne generelt prioriterer byggeteknisk viden højt ved valg af medlemmer. Af interviewene fremgår det, at langt de fleste udvalg har formuleret en række krav til de arbejder, der støttes, bl.a. krav til metode, udformning, materialevalg m.m. Ansøgninger, der ikke opfylder disse krav, bliver typisk frasorteret eller ikke behandlet. Blandt de interviewede er der gennemgående en stor tilfredshed med de ombygningsarbejder, der er blevet gennemført, herunder også med håndværkernes kvalifikationer.

Flere peger på, at det er vigtigt med faglig arkitektonisk støtte i udvalget, og at de bygge- og restaureringstekniske kurser på Raadvad, der tilbydes BFU-medlemmerne, har været til stor hjælp. Ligeledes er der i kommentarerne til spørgeskemaerne ros til ministeriets vejledning og til Planstyrelsens informationer om bygningsbevaring, men også en efterspørgsel på viden og ekspertise af denne slags.

I mange kommuner ligger den største del af byggesagsbehandlingen hos sekretæren i udvalget, der er udpeget i teknisk forvaltning. Det er sekretæren, der foretager det forberedende arbejde. Han modtager henvendelser og ansøgninger fra borgerne, sorterer de ansøgninger fra, der ikke opfylder kriterierne (fx mht. bevaringsværdi), hjælper med at få opstillet en ansøgning med tegninger og fotos, foretager tekniske vurderinger, forundersøgelser m.m., og har i det hele taget dialogen med borgerne.

I nogle kommuner tager BFU-medlemmerne udelukkende stilling til ansøgningerne på grundlag af det materiale, der forelægges på møderne. I andre kommuner deltager hele BFU, eller bare formanden, også i besigtigelsen af de bygninger, der har søgt om tilskud, eller hvor arbejdet er afsluttet. Dermed kan hele ansvaret for manglende byggeteknisk viden ikke kun pla-

ceres hos BFU-medlemmerne, men hænger også sammen med den viden, der er til stede i kommunens forvaltning.

Det har ellers været antaget, at det kunne være et problem for kommunerne, at udvalget har frie hænder til at disponere over midlerne, og at der ingen ankemuligheder er for udvalgets afgørelser. I telefoninterviewene er der imidlertid ingen, der angiver dette som et problem. Derimod er der i udvalgene stor tilfredshed med den store autonomi, og at afgørelserne ikke kan ankes.

Økonomisk styring

Tilskuddene fra BFU finansieres af den kommunale ramme til bygningsfornyelse. Det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter, hvor stort beløbet skal være. Blandt de interviewede kommuner har der været afsat fra 100.000 kr. til 5 mio. kr. pr. år, men for mange har beløbet ligget på omkring ½ mio. kr. pr. år. Omfanget af ansøgninger har i mange kommuner ændret sig i takt med, at ordningen er blevet mere kendt. Det har i de fleste kommuner medført flere ansøgninger med tiden og mange steder også flere kommunale bevillinger.

Men der er også kommuner, hvor antallet af ansøgninger er faldet i forhold til startniveauet, og de afsatte midler ikke bruges op, enten fordi folk ikke er tilstrækkeligt motiverede til at søge, eller ikke kender nok til BFU. De fleste interviewede giver dog udtryk for, at de afsatte beløb står i et rimeligt forhold til ansøgningerne og til den samlede byfornyelsesindsats.

I nogle udvalg er man dog utilfreds med en manglende politiske opbakning, som betyder, at der afsættes få midler til udvalget. Nogle udvalg mener, at der må være en minimumsgrænse for den samlede bevilling til BFU, ellers kan pengene lige så godt uddeles af forvaltningen.

Der er store forskelle på, hvordan forholdet mellem den offentlige og private andel fastsættes i de enkelte kommuner (se Delrapport 4). Den offentlige støtte til de enkelte sager kan maks. udgøre 2/3 af det samlede beløb, men den fastsættes i de enkelte tilfælde ud fra BFU's vurdering af den konkrete sag.

I mange tilfælde afhænger støtten af balancen mellem rammer og ansøgere. Hvis der er mange ansøgere til en lille ramme, prøver man ofte at begrænse tilskuddene til de enkelte sager, og hvis der er rigeligt med penge, går man gerne op på den maksimale støtte. I mange kommuner er man klar over, at tilskuddene er "små og symbolske".

Der er imidlertid også forskellige principper for, hvordan støtten graduères, bl.a. afhængig af, hvilket formål man ser med den. I et udvalg giver man støtte efter en vurdering af, "hvor meget, der skal til, før folk går i gang". I nogle kommuner bruger man fx støtten til at øge kvaliteten af de renoveringsarbejder, der udføres på bevaringsværdige ejendomme, til at "presse noget bedre igennem", eller til at støtte forskellen på en "traditionel" og en "rigtig" løsning. I andre kommuner gives støtten afhængig af, hvor meget af istandsættelsen, der er vedligeholdelse eller genopretning.

Der er også nogle BFU, der må tage meget hensyn til, hvor meget bygningen kan belånes. Dette kan særligt være et problem i kommuner med mange tvangsauktioner. I sådanne kommuner kræver man, at de lån, der gives, skal kunne rummes inden for den offentlige vurdering af hensyn til sikkerheden for midlerne.

I de mere velhavende kommuner er det derimod andre problemstillinger og andre prioriteringer, der er på dagsordenen. Problemet er ikke, at landsbyerne forfalder, men at de "restaureres ihjel". Derfor er det ikke husene i "superligaen", man går efter, men derimod husene i "1. division". Et udvalg er ligeledes meget bevidst om ikke at give støtte til for velhavende borgere, selvom de formentlig heller ikke ville søge BFU.

Det mest almindelige er således, at der er begrænsede midler i forhold til ansøgere, og at det fører til mange, men små lånebevillinger. Der er imidlertid en grænse for, hvor små beløbene kan blive i forhold til låneomkostnin-

ger. For mange kommuner ligger den nedre grænse på 15-30.000 kr., ellers spises lånet op af låneomkostningerne. Flere peger på problemet med at uddele så små og ofte symbolske beløb.

Ud over ejerens investering er der ikke mange private midler i BFU-projekter. I nogle kommuner har man lokale bevaringsfonde, der går ind og støtter de enkelte sager. Ifølge spørgeskemaet er der også andre byer, der har lignende fonde, og som angiver dette som årsag til ikke selv at oprette et udvalg.

Udvalgenes informationsaktivitet

Omfanget af ansøgninger afhænger af, hvor kendt BFU er. I vejledningen til kommunerne om BFU fremhæves vigtigheden af at informere offentligheden om BFU.

Kommunerne benytter forskellige metoder til at udbrede kendskabet til BFU. De fleste bruger annoncering og artikler i lokalpressen som den vigtigste kilde. Der er også eksempler på BFU, der har henvendt sig direkte til ejerne af bestemte bygninger, fx bygninger med kategori 1 og 2 i SAVE-systemet, eller til bestemte bygninger i landsbyer, man ville starte en genopretning af. Andre eksempler er påvirkning via ejendomsmæglere, hjemmesider på Internettet, pjecer, skiltning på stilladser, hvor der gennemføres ombygning med støtte fra BFU m.m. Herudover nævner flere spredning af kendskabet gennem "jungletrommerne". Det kan være i kommunens dialog med borgerne, gennem håndværkere, foreninger, eller i bestemte lokalområder. Hvis der fx. er én bygning, der modtager støtte i et kvarter, hvor bygningerne er ensartede, spreder kendskabet sig til ejerne af andre bygninger.

Der er dog kommuner, hvor kendskabet til BFU er begrænset, hvilket afspejler sig i, at bevillingerne ikke bruges. Flere giver udtryk for, at det har taget tid at skabe kendskab til ordningen, men at det nu er begyndt at hjælpe. Der er dog fortsat udsving fra det ene år til det andet, og i flere udvalg overvejer man derfor, om man skal lægge tildeling på de tidspunkter af året, hvor folk normalt vil gå i gang med at renovere vinduer, tag m.m.

Effekter af ordningen

Som det fremgik tidligere, har kommunerne meget forskellige behov og dermed forskellige motiver til at benytte BFU-ordningen. For nogle kommuner giver BFU anledning til et ekstra skub i en allerede igangværende bevaringsindsats, mens den for andre kommuner kan være en ny anledning til at beskæftige sig med det.

Man kan diskutere, i hvor høj grad tilskuddene dækker arbejder, der alligevel ville blive udført. Det er der ikke meget, der tyder på; mange udvalg giver tværtimod udtryk for, at tilskuddene har haft en igangsættende effekt, og at man har været opmærksom på ikke at give penge til arbejder, som ejeren alligevel var på vej til at lave selv.

De mange små beløb, der udbetales i mange kommuner, er dels udtryk for, at der er for få bevillinger i forhold til ansøgninger, og dels for en prioritering af, at man gerne vil synliggøre både ordningen og udvalget. I flere udvalg har man således været bevidst om, at en synliggørelse af udvalget går gennem synlige resultater. Det gælder især i starten, hvor BFU skal gøres kendt for borgerne, og hvor der skal fremvises resultater, så politikerne fortsat vil afsætte penge til ordningen. Næsten alle udvalg peger på, at der på trods af de små beløb ligger en stor motiverende og afsmittende effekt i tilskuddet, både overfor andre og overfor ejeren selv.

Ejendomme, som støttes med BFU, har lettere ved at opnå særligt favorable lån (GI-lån).

Flere interviewede fremhæver, at ordningen også er med til at skabe en dialog med borgerne omkring bevaringsspørgsmål og om vedligeholdelse af bevaringsværdige ejendomme. Samtidig er den med til, for små beløb, at

sætte bygningsbevaring på dagsordenen, hvilket mange giver udtryk for er meget tiltrængt.

Erfaringerne tyder således på, at der ligger en væsentlig afsmittende effekt i ordningen på flere punkter. Der er stor enighed om, at der lokalt er et stort behov for de områder, som ordningen dækker. Det gælder bevaringsværdige bygninger, der trænger til istandsættelse, landsbyer, der trænger til genopretning eller restrukturering, gårde, der forfalder m.m. Alle interviewede er samtidig enige om, at BFU udfylder et behov, som ikke kunne været dækket med andre ordninger. En kommune udtrykker forskellen i forhold til bygningsfornyelsen med, at denne primært er rettet mod udlejningsboliger og dækker "indvendige" behov i bygningen (varme, bad, installationer m.m.), mens BFU overvejende er rettet mod ejerboliger, og dækker udvendige forhold som tag, facade, vinduer m.m.

Kombination af BFU med andre tiltag

Der er ligeledes nogle af kommunerne, der har ambitioner om at koble BFU-indsatsen sammen med andre typer byfornyelsesindsats, primært helhedsorienteret byfornyelse fx over for landsbyer.

Man kan diskutere, hvordan resultaterne og investeringerne sikres på længere sigt, således at bygningerne ikke igen forfalder eller pludselig bygges om, så bevaringsværdien forsvinder. Her er bevarende lokalplaner en mulighed. I de mere "erfarne" kommuner, der længe har haft en bevaringsindsats, har man i mange tilfælde også *bevarende lokalplaner* i de områder, hvor der er mange modtagere af BFU-midler.

Arbejdet med BFU har da også fået nogle kommuner til at overveje bevarende lokalplaner. I kommuner, der har mindre erfaring på området, kan en bevarende lokalplan opleves som en stærk indskrænkning i friheden, og de er derfor ikke så populære. Omvendt er der også kommuner, hvor modstanden mod lokalplanerne smuldrer, når der åbnes mulighed for tilskud gennem BFU. Men, som en kommune gør opmærksom på, så gør BFU-tilskud til en enkelt ejendom ikke nødvendigvis et helt område bevaringsværdigt, ligesom alle bygninger i et område med bevarende lokalplan ikke behøver at have høje SAVE-værdier.

Hovedproblemerne i byfornyelsesloven og forslag til ændringer i loven og dens anvendelse i kommunerne

Hovedproblemer og forslag til ændringer i loven som helhed

Størsteparten af de offentlige tilskud til byfornyelse anvendes fortsat til bygningsfornyelsen. Cirka to tredjedele af investeringsrammerne bruges til bygningsfornyelsen, og ser man på de reelle offentlige udgifter, er det næsten 70 pct., der bruges på denne ordning. Lidt mere en 20 pct. af investeringsrammen går til aftalt boligforbedring og 13 pct. til helhedsorienteret byfornyelse.

Ser man på kommunernes prioriteringer, er det således, at der ønskes flere midler til alle ordningerne, men flest vil gerne have flere midler til bygningsfornyelsen. Dette hænger samme med, at de andre ordninger stadig er i en opstartsfase, og at flest kommuner har erfaringer med at bruge bygningsfornyelsen, mens relativt få har erfaringer med de andre ordninger. Kommunerne har to hovedbegrundelser for at vælge bygningsfornyelsen fremfor aftalt boligforbedring og bygningsforbedringsudvalg. Den første er, at der er bedre styringsmuligheder, og at det er lettere at få private ejere til at medvirke. Den anden er, at støtteniveauet ofte er for lavt i de andre ordninger.

Der er en række årsager til, at bygningsfornyelsen fører til relativt omfattende renoveringer med en høj offentlig tilskudsandel. Selv om det ser ud til, at omkostningsniveauet er faldet i de seneste år, giver mange kommuner således stadig udtryk for, at de ønsker, der skal gennemføres en gennemgribende renovering af ejendommene, gerne til nybyggeriets kvalitetsniveau. Kommunerne ønsker desuden gode muligheder for at styre fornyelsen og få private ejere til at medvirke, hvilket nemmest opnås, når tilskudsandelen er høj.

Ved fastsættelsen af de offentlige tilskud i bygningsfornyelsen tager man i dag udgangspunkt i regler for støtte, som ikke gradueres efter udgifternes størrelse. Dette kan indebære en høj offentlig subsidiering, som kommunerne derefter kan søge at nedsætte ved forhandling med ejerne. Her har kommunerne en svær forhandlingsposition i forhold til ejerne. Det vil være nemmere for kommunerne at forhandle og begrænse den offentlige udgiftsandel, hvis man i stedet tager udgangspunkt i minimumsregler med en lav støtte, hvorefter denne kunne øges i tilfælde af særligt store bygningsmæssige problemer i ejendommene.

Samtidig er det vigtigt, at kommunernes målsætning for byfornyelsen, i stedet for gennemgribende renovering, i højere grad begrænses til kun at løfte ejendommene op på et niveau, der gør det muligt efterfølgende at gennemføre en fortsat løbende fornyelse på markedsvilkår.

Hvis man ønsker en væsentlig økonomisk effektivisering af byfornyelsen, vil det være nødvendigt at revidere bygningsfornyelsen. Der er samtidig et vist overlap mellem anvendelsen af bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring, idet ejendomme med middelstore renoveringsbehov vil kunne fornyes med begge ordninger. Desuden er der en stor del af kommunerne, som mener, at de forskellige ordninger i loven er svære at koordinere. Dette peger i retning af, at de to ordninger kunne kombineres.

En mulig løsning, som kunne undersøges nærmere, er generelt at basere fornyelsen af bygninger og boliger på en støtteordning, der er en udbygning

af aftalt boligforbedring. Aftalt boligforbedring vil ikke være tilstrækkelig til alene at kunne løse alle bygningsmæssige problemer. Det skyldes, at man ikke kan forvente, at lejerne vil acceptere huslejestigninger til finansiering af de mere grundlæggende vedligeholdelses- og opretningsproblemer i ejendommene, og at støtteniveauet er for lavt til, at mere omfattende renoveringer kan gennemføres. Tilskuddene i aftalt boligforbedring må derfor suppleres med muligheder for supplerende tilskud – eller støttede lån – til særlige bygningsmæssige problemer, fx reparation af tag og fag. Der kunne være tale om nogle enkle støttemuligheder for forskellige typer af byggearbejder med faste regler for, hvad der kan støttes, og hvor stor en andel af byggeomkostningerne der betales af det offentlige, fx hvis omkostningerne overstiger et vist niveau.

Et problem, som kan opstå ved en nedsættelse af subsidieniveauet, kan være, at det bliver sværere at få mindre motiverede ejere i gang med en fornyelse af ejendomme, som kommunerne gerne ser fornyet. Man bør derfor i denne forbindelse se på, om man på andre måder kan forbedre kommunernes muligheder for at styre byfornyelsen.

En anden mulighed for økonomisk effektivisering, som ofte bruges i andre lande, er, at gøre den offentlige støtte indkomstafhængig, således at det især er beboere og ejere med lave indkomster, der får støtte. Det bør undersøges nærmere, hvilke fordele og ulemper der er ved at gøre dette. Fordelene er bl.a., at man undgår at støtte øget boligforbrug hos personer, som selv har mulighed for at betale, og at man vil kunne give højere støtte til dem, der har svært ved det. Ulemper er, at det kan blive sværere at få tilslutning til byfornyelsen blandt de beboere, der får mindre støtte, og at støttesystemet bliver mere kompliceret. Indkomstafhængig støtte vil især være en mulighed i forbindelse med den særlige byfornyelsesboligsikring i bygningsfornyelsen. Det kan også tænkes i forbindelse med aftalt boligforbedring og bygningsforbedringsudvalgenes långivning.

Udvidelser af lovens anvendelsesområde

Undersøgelsen viser, at kommunerne har en række byfornyelses- og byomdannelsesproblemer, som de ikke selv mener, de kan løfte, og som ikke kan få støtte efter loven. Det er naturligvis en politisk vurdering, hvad loven skal bruges til, og i hvor høj grad det er en kommunal eller en statslig opgave at løse problemerne.

Mange kommuner finder mulighederne for at renovere og omdanne tidligere erhvervsejendomme og bygninger med blandet bolig og erhverv for utilfredsstillende. Her mener kun få kommuner, at ændringerne i reglerne pr. 1.1.2001 har forbedret deres muligheder. De ønsker bedre muligheder for at renovere rene erhvervsejendomme til boligformål, og bedre regler for ejendomme med blandet bolig- og erhverv. Det gælder også i forbindelse med bygningsforbedringsudvalgenes arbejde, hvor man ønsker bedre muligheder for at istandsætte landbrugsbygninger. Der er desuden især mange kommuner, som er utilfredse med, at loven ikke kan bruges på offentligt ejede ejendomme uden boliger.

Mange kommuner har desuden problemer med omdannelse af ældre erhvervsområder eller områder med blandet bolig og erhverv og savner støttemuligheder til løsning af disse problemer.

Helhedsorienteret byfornyelse

Som nævnt i afsnittet side 52 er investeringsrammen for helhedsorienteret byfornyelse ikke brugt op i de første fire år, og overskydende rammer er overført til bygningsfornyelsen. Ønskes rammen udnyttet fuldt ud, er der for-

slag om, at ikke benyttede beløb sættes i en pulje, der kan søges til ekstra aktiviteter i de igangsatte sager. En anden måde at udnytte rammen på, vil være, overfor kommunerne at understrege fordelen ved at sammenkæde den helhedsorienterede indsats med behovet for bygningsfornyelse.

Man kan derudover gøre en indsats for i højere grad at få de passive kommuner på banen. Blandt de kommuner, der endnu ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse, peges der på følgende barrierer:

– I omegnskommunerne er det især en manglende politisk enighed og en vanskelig ansøgningsprocedure, 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 syv største kommuner, at der er mange, der mener, at rammen på 10 mio. kr. er for lille i forhold til de problemer, der er i deres byområder.

Ønskes en øget ansøgningsmængde, peger ovennævnte umiddelbart på, at en øget ramme og øgede refusionsprocenter vil være særdeles virksomme midler. Også en forenkling af ansøgningsproceduren må formodes at øge antallet af ansøgninger. En manglende lokal politisk enighed er vanskelig at påvirke.

Mange af ansøgningerne er blevet afvist med begrundelse i tredjedelsreglen. Hvis man giver mulighed for, at der kan søges til flere områder uden særligt behov for bygningsfornyelse, vil det også kunne øge antallet af ansøgninger og udnyttelsen af rammen.

Informationsmaterialet om ordningen er blevet meget bedre igennem den korte periode, men der kan måske være brug for en mere målrettet information til forskellige typer af kommuner. Det fremhæves desuden, at informationsmaterialet kan 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, organisationer.

De fleste opfatter det som hensigtsmæssigt med to ansøgningsrunder. 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.

Af interviewene fremgår, at der stort set er enighed bag kriterierne for støtte – 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.

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.

Der er en maksimal ramme på fem år for gennemførelse af byfornyelsens foranstaltninger. Mange har ikke brug for så meget tid. Men alle synes, det er et rimeligt tidsperspektiv. Der er enighed om, at der skal være frister, men nogle mener også, at der kunne være en større mulighed for fleksibilitet i særlige situationer.

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.'s-refusionen 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, det måske er vanskeligst at finde lokale midler til.

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 støtte.

Endelig kan der peges på behovet for en bedre statslig koordinering af forskellige puljer, som er placeret i forskellige ministerier. En klarere udmelding om, hvornår de forskellige puljer kan kombineres med helhedsorienteret byfornyelse og hvordan, vil gøre det betydeligt nemmere for kommunerne.

Bygningsfornyelsen

I ovenstående gennemgang af kommunernes erfaringer med bygningsfornyelsen er fremkommet en række forhold, som kommunerne er mindre tilfredse med eller gerne vil have ændret. Der er desuden i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen og fokusgruppeinterview fremsat nogle mere direkte forslag.

Lovens anvendelsesområde

Mange kommuner ser det som en mangel, at der ikke kan fås støtte til istandsættelse af offentlige bygninger (uden boliger) under bygningsfornyelsen.

Også reglerne for, hvornår og hvordan erhvervsbygninger kan ombygges til boliger, er man mindre tilfredse med. En kommune med en nyere bygningsmasse vil gerne kunne gennemføre byfornyelse i erhvervskvarterer, hvor en del af erhvervsejendommene kunne indgå i fornyelsesplanen med henblik på at etablere integrerede bolig- og erhvervsområder. Samtidig kunne man benytte lejligheden til at få renset forurenede grunde.

Reglerne for opførelse af nybyggeri med støtte efter byfornyelsesloven bruges ikke af mange kommuner og er måske overflødige. Kommunerne er i tvivl om, hvorvidt det er en økonomisk fordel for dem. De mister en del af deres investeringsramme, og de finder det mere besværligt end lov om almene boliger, som de måske er mere fortrolige med.

Meget få kommuner er interesserede i at bruge muligheden for at ekspropriere ejendomme (råde over). Men nogle mener, at det har en psykologisk betydning i forhold til modvillige ejere, at reglerne findes. Det må overvejes, om det er rimeligt at beholde regelsættet.

En kommune foreslår, at der indføres støtte til nedrivning af de meget dårlige boliger på landet for at undgå en social slagside i landdistrikterne.

Fordeling af midlerne til byfornyelse

Mange kommuner ønsker det nuværende fordelingssystem med udmeldte investeringsrammer ændret. De foretrækker i stedet en tilbagevenden til det gamle system med ansøgninger fra kommunerne. De udmeldte investeringsrammer er ofte for små til at kunne dække blot et enkelt projekt. Undersøgelsen viser dog, at relativt få kommuner har følt sig forhindret i at bruge loven på grund af dette problem.

Reglerne for gennemførelse

Det volder problemer for kommunerne, at man samtidig med byfornyelsesbeslutningen skal udmelde et maksimum for husleje. Dette kan være svært

på et tidspunkt, hvor man ikke har fastlagt renoveringen i detailler og heller ikke kender den endelige finansiering.

Nogle kommuner mener, at lejernes vetoret kan betyde, at ombygningen i ejendommen ikke bliver hensigtsmæssig, og at det kan forhindre sammenlægning af lejligheder.

Andre føler ikke, at de har gode nok sanktionsmuligheder over for ejere, som ikke vil følge de opfordringer, kommunen kommer med.

Endelig er der ikke helt tilfredshed med reglerne for salg af råde overejendomme.

Generelt mener mange kommuner, at der et fortsat behov for mere forenkling af reglerne.

Mindre kommuner påpeger, at de ikke har opgaver nok til at kunne opbygge et erfaringsgrundlag. De anbefaler, at byfornyelseslovgivningen i højere grad tilpasses de små kommuners vilkår.

Økonomiske forhold/forhandlet finansiering

En af de mindre kommuner foreslår ordninger baseret på tilskud frem for lån. Man mener, at det ville medføre en nemmere sagsbehandling til de mange små sager i de små kommuner.

En anden kommune foreslår, at støtten differentieres, således at der indføres forskellige støttesatser til forskellige typer af arbejder.

Det er få kommuner, som bruger lovens reglerne om forhandlet finansiering. Men indførelse af reglerne har medvirket til, at kommunerne mere aktivt forsøger at begrænse de offentlige udgifter til bygningsfornyelsen ved at lade ejerne selv finansiere en del af dem. Det bør overvejes at ændre reglerne, således at de dækker den praksis, kommunerne reelt bruger, bl.a. at forhandlinger foregår før en byfornyelsesbeslutning og ikke efter.

Kommunerne bruger mange forskellige fremgangsmåder i forbindelse med forhandlingerne, og en del kommuner forhandler slet ikke. Der kunne være behov for en vejledning til kommunerne om, hvilke principper man kan bruge i forhandlinger, og hvordan de kan gennemføres.

Endelig kunne man lade byggeskadefonden forsikre alle arbejder, der gennemføres i tilknytning til byfornyelsen, uanset finansieringen.

Aftalt boligforbedring

Ordningen om aftalt boligforbedring ser ud til i det store hele at fungere godt. Blandt kommunerne er aftalt boligforbedring desuden byfornyelseslovens næstmest populære ordning, kun overgået af den traditionelle bygningsfornyelse. Både ejer- og lejerorganisationer er generelt tilfredse med ordningen. De mener, loven er blevet bedre i sin nuværende udformning sammenlignet med tidligere bestemmelser om privat byfornyelse.

En tredjedel af de kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, ønsker ændringer i den nuværende fordeling af statens midler til aftalt boligforbedring. De mener ikke, at der som nu bør være en fast fordeling på ejerformer – private udlejningsejendomme og andelsboliger.

En del kommuner mener også, at den overordnede ramme er for lille sammenlignet med den store efterspørgsel, de mener, kan konstateres.

Samtidig har flere brugere af loven, både i kommunerne og i ejer- og lejerorganisationerne, peget på en række mulige forbedringer. Kritikken vedrører ikke så meget lovens principper, som den måde, regler og procedurer er udformet.

Både repræsentanter for kommunerne og repræsentanter for organisationerne mener, at loven kan gøres endnu bedre, hvis man forenkler og smidiggøre forhandlingsforløbet. Det er en udbredt opfattelse både blandt brugerne og kommunerne, at administrationen er for omfattende, bureaukratisk og kompliceret. De peger på, at især ikke professionelle udlejere har behov

for rådgivning fra konsulenter. Men det er også et synspunkt, at de stadige ændringer og justeringer i loven er et problem i sig selv.

Et andet forslag til forenkling er, at aftalt boligforbedring og bygningsfornyelsen samarbejdes til én støtteordning. Dette kan suppleres med direkte tilskud til særligt nødvendige bygningsarbejder, som administreres på samme måde som de tidligere 10.000 kr.'s-tilskud og CO_2-tilskuddene.

Forslag vedrørende kommunale kriterier, herunder reservationsregler

– Forkortelse af perioden fra udmeldelse af de kommunale kriterier til kommunerne kan indsende reservationsmeddelse til ministeriet. Eventuelt, at kommunerne selv fastsætter fristerne
– En større hensyntagen til omfanget af ansøgninger og forbedringsbehovene i kommunerne ved uddeling af rammer
– Mere information til udlejere vedrørende reservationsregler når udlejere vælger at kombinere aftalt boligforbedring med vedligholdelsesmidler.

Forslag vedrørende rådgiverfunktionen, herunder gyldighedsregler

– Krav om, at kommunerne har pligt til at informere en uvildig part, fx Byfornyelseslinien, om hvilke udlejere, der har fået tilsagn om støtte til aftalt boligforbedring, således at disse kan formidle kontakt til rådgivere.
– Gyldighedsregler bør forenkles og gøres mere fleksible, så en forbedringssag ikke risikerer at blive ugyldiggjort på grund af mindre forglemmelser og/eller mindre ændringer af forbedringsprojektet
– Reglen om, at kommunerne skal udmelde huslejekonsekvenserne til lejerne, kan gøres mere fleksibel, således at der ikke kræves ny udmelding, hvis huslejen ender med at afvige i mindre grad fra det stipulerede. Der kan fastsættes en grænse for hvor meget den endelige husleje må afvige
– Løbende opdatering af vejledninger og lovstof.

Forslag vedrørende rentefastsættelse og indeksering

– Udregningen af aftalt boligforbedringsprocenten foretages centralt, enten i By- og Boligministeriet eller hos Byfornyelseslinien. Udregningen skal foretages dagligt og kunne ses på Internettet
– Alle beløb i aftalt boligforbedring indekseres. Dette må nødvendigvis medføre, at også den samlede statslige ramme, der afsættes til aftalt boligforbedring, sættes op.

Forslag vedrørende lejertilslutning

– Reglen om, at alle lejere skal have samme tilbud, besværliggør forbedringer gennemført enkeltvis i boligerne. Reglen kunne afskaffes, evt. begrænses til særligt omfattende forbedringer.

Forslag vedrørende udbuds- og licitationsregler

– Beløbsgrænsen for arbejder, der skal udbydes i licitation, bør hæves.

Bygningsforbedringsudvalg

Som helhed viser evalueringen af denne ordning, at den er rimeligt velfungerende og opfylder sine formål. Dog har den måske fået en for lille anvendelse i landsbyerne og på landet.

Der er fremkommet en række kritikpunkter i undersøgelsen og nogle direkte forslag til forbedringer af ordningen

– Det er ikke er muligt at støtte en "opgradering" af en bygnings SAVE-værdi, dvs. benytte ordningen til at forskønne grimme bygninger, der kunne gøres smukke.
– Beboelseskriteriet er for snævert i relation til, at mange bygninger (især på landet) kun er delvist beboede, og at mange ældre erhvervs- eller pro-

duktionsbygninger fylder meget i bybilledet i landsbyer og mindre provinsbyer.

- De små beløb, der mange steder afsættes til udvalgene, og små tilskud til de enkelte sager, betyder, at administrationsbyrden pr. sag bliver meget stor i forhold til omfanget. Det kan føre til overvejelser om at nedlægge udvalget. En kommune foreslår, at det i stedet skal være muligt at give kontant tilskud til de små opgaver og kun give lån til større arbejder. En anden mulighed er, at By- og Boligministeriet fastsætter en mindsteramme, som skal være til rådighed for udvalgene, og et minimumsbeløb for de givne lån.
- I flere kommuner er de lave ejendomspriser og belåningsmuligheder et problem, bl.a. fordi det gør de kommunale investeringer usikre. En kommune foreslår, at der laves en speciel pulje med direkte tilskud til bevaringsopgaver i små kommuner med lavt beskatningsgrundlag, da de har svært ved at udnytte loven i sin nuværende form.
- Der kan være opstået nogle misforståelser om privat finansiering og ejerens bidrag. I nogle kommuner er det blevet opfattet sådan, at kommunerne selv skal skaffe en vis andel private midler, hvilket kan være medvirkende til, at nogle kommuner afholder sig fra at oprette et BFU. Dette er parallelt til, at der i indtastningsskemaerne til BOSSINF (By- og Boligministeriets database om byfornyelse) ofte sker en forveksling af midler fra ”private” og ”ejere”.
- For at undgå, at offentlige midler bruges på ejendomme, hvor ejeren selv har råd til fornyelsen, kunne man overveje at indføre indkomstkriterier for støtte – evt. kræve, at udvalgene selv opstillede sådanne kriterier.
- I flere interviews gøres der opmærksom på, at bygninger med ejerlejligheder er vanskelige at støtte pga. et stort administrative besvær, da hver enkelt lejlighed skal behandles individuelt.
- Den politiske stemning og interesse for bygningsbevaring er i mange kommuner begrænset. En kommune foreslår, at der fremstilles et materiale til politikerne, hvor det enkelt og klart fremgår, hvilke fordele der er for kommunen.
- Kravene til udvalgets sammensætning er for snævre. Flere nævner fx kravet om lejerrepræsentanter som irrelevant, da der mange steder er få lejeboliger, og ordningen i højere grad retter sig mod ejerboliger. En kommune foreslår derfor at lempe kravene til udvalgets sammensætning. Det skal dog siges, at i praksis er der flere kommuner, der har fortolket disse krav relativt fleksibelt.
- En større bygningsteknisk viden i udvalgene kan opnås med mere fleksible krav til udvalgets sammensætning, gennem oplysning og uddannelse til medlemmerne (håndbøger, vejledninger, kurser m.m.), og ved at gøre det muligt at trække på ekstern ekspertbistand.
- Kommunerne kan opfordres – og vejledes – til i højere grad at kombinere bygningsforbedringsudvalgenes indsats med bevarende lokalplaner og brug af helhedsorienteret byfornyelse.
- Der ønskes mulighed for at støtte indretning og forbedring af forsamlingshuse.

Litteratur

Agger, A., Skifter Andersen H., Engberg, L., & Norvig Larsen, J. (2000). *Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen* (SBI-meddelelse 126). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

By- og Boligministeriet. (1998). *Aftalt boligforbedring '99: Vejledning til kommunerne*. København.

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

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

By- og Boligministeriet. (2001a). *Bygningsforbedringsudvalg: Vejledning til kommuner og udvalg*. København.

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

Byens Tegnestue. (1995). *Privat byfornyelse – delrapport: Tilstandsvurdering af 42 ejendomme istandsat iht. lov om privat byfornyelse.* (Upubliceret rapport). Statens Byggeforskningsinstitut. København.

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

Finansministeriet. (1999). *Mere effektiv byfornyelse: Budgetanalyse*. København.

Foerlev, B. (1990). *Kan byfornyelsen forbedres?: En interviewundersøgelse og analyse* (SBI-meddelelse 84). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Foerlev, B., & Hansen, K. E. (1995a). *Vedligeholdelse og forbedringer i ældre ejerlejlighedsejendomme* (SBI-rapport 253). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Foerlev, B., & Hansen, K. E. (1995b). *Vedligeholdelse og forbedringer i ældre, private andelsboligejendomme* (SBI-rapport 252). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, K. E., & Skifter Andersen, H. (1993). *Strategier for regulering af bolig- og byfornyelsen i Norden* (SBI-meddelelse 99). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, K. E., Skifter Andersen, H., & Foerlev, B. (1990). *Forvaltning af forbedring og vedligeholdelse i private udlejningsejendomme* (SBI-meddelelse 78). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, K. E., & Ærø, T. (1998). *Planlægning af byfornyelse og byomdannelse* (SBI-rapport 299). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

Kirkegaard, O., Stilling Tarnø, C., & Norvig Larsen, J. (2001). *Ni landsbyer i Danmark: Evaluering af forsøg med byfornyelse* (By og Byg Resultater 014). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Kommunernes Landsforening, & Nellemann Konsulenterne. (2000). *Casestudier af helhedsorienteret byfornyelse i fire kommuner* [Upubliceret]. København.

Munk, A. (1998). *Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer: En undersøgelse af ni københavnske boligkvarterer* (SBI-rapport 305). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

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. (1994a). *Kommunernes anvendelse af byfornyelsesloven*. [Upubliceret notat]. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1994b). *Den private boligfornyelse i ældre andelsboliger og private udlejningsejendomme* (SBI-meddelelse 105). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1995a). Explanations of decay and renewal in the housing market: What can Europe learn from American research? *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 10*(1), 65-85.

Skifter Andersen, H. (1995b). *Privat byfornyelse: Vurdering af en lov med pligt til forhandling mellem udlejer og lejere* (SBI-rapport 250). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1998). Motives for investments in housing rehabilitation among private landlords under rent control. *Housing Studies, 13*(2), 177-200.

Skifter Andersen, H., & Foerlev, B. (1996). *Private udlejeres økonomi i byfornyelsen* (SBI-rapport 265). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H., & Hansen, K. E. (1990). *Økonomiske vilkår for forbedring og vedligeholdelse af private udlejningsboliger* (SBI-meddelelse 77). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H., & Hansen, K. E. (1991). *Forfald eller fornyelse: Et debatoplæg om private udlejningsejendomme*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H., & Leather, P. (Eds.). (1999). *Housing renewal in Europe*. Bristol: Policy Press.

Skifter Andersen, H., Munk, A., & Hansen, K. E. (1992). *Boligpolitik, byfornyelse og socialt boligbyggeri i Tyskland* (SBI-meddelelse 94). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H., & Ærø, T. (1998). *Sociale konsekvenser af byfornyelsen* (SBI-rapport 297). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., & Jensen, S. (2002). *Byfornyelse og beskæftigelse: Muligheder for lokale initiativer* (By og Byg Dokumentation). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., & Lauritsen, A. (2002). *Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse: Evaluering af lov om byfornyelse, Delrapport 1* (By og Byg Dokumentation 021). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., Pedersen, D. O., & Jensen, S. (2001). *Udvikling i erhvervsstrukturen i byfornyelsesområder: Første del af Erhvervsudvikling, nye byerhverv og byfornyelse* (By og Byg Dokumentation 016). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

Storgaard, K., Skovdal, A. K., & Jensen, S. (2001). *Nye byerhvervs betydning for byens udvikling: Anden del af Erhvervsudvikling, nye byerhverv og byfornyelse* (By og Byg Dokumentation 017). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

Ærø, T., & Hansen, K. E. (1996). *Kommunernes organisering af byfornyelsen* (SBI-rapport 266). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Summary

By og Byg Results 018: Evaluation of the Danish Urban Renewal Legislation

Changes in urban renewal legislation in 1998

This report is an evaluation of the new Danish urban renewal legislation that went into force at the beginning of 1998.

The new legislation opened for possible public support of four different kinds of renewal of buildings and urban areas:

1 Renovation of buildings (*Bygningsfornyelse*): Thorough renovation of domestic buildings in great need of repairs and improvements.
2 Agreed housing improvement (*Aftalt boligforbedring*): Minor improvement or repair of domestic buildings made as a result of an agreement between landlords and tenants.
3 Comprehensive urban renewal (*Helhedsorienteret byfornyelse*): Renewal of well-defined urban areas aimed at other renewal tasks than renovation of buildings.
4 Building repair committees (*Bygningsforbedringsudvalg*): Repairs and conservation of buildings worthy of preservation, and housing in the countryside.

Background for the new legislation and its objectives

The background for the new legislation was that urban renewal tasks in Denmark had undergone a change during the 1990s. The most run-down part of the housing stock had been renovated. The future renewal tasks were to a large extent sited in buildings and urban areas with less serious physical problems than earlier. Moreover, new needs in support of efforts in relation to broader urban problems had emerged in neighbourhoods with combined social and physical problems as well as the need to solve structural problems of cities and towns.

The main objectives of the new legislation were to extend the scope of the earlier renewal policy to include solutions to broader urban problems and to make the renovation of buildings more effective economically. The main instruments to obtain the latter objective were to a large extent to leave the initiative and the decision of renovating buildings to the owners, and to introduce a system of negotiation between local authorities and owners regarding the extent of public financial support for renewal projects. Moreover, it was an objective to simplify rules and procedures concerning urban renewal.

Methods of the evaluation

The main data source of the evaluation is a survey among local authorities based on a questionnaire on the Internet. The survey highlights urban renewal strategies and policies performed by local authorities, how they make use of the legislation and their opinions on its usefulness and problems. Moreover, qualitative methods were used to evaluate the operation of comprehensive urban renewal and building repair committees.

Main conclusions

The introduction of the new programme of comprehensive urban renewal seems to have been a great success and it has been used in a wide range

of municipalities with cities and towns of different sizes. Sixty per cent of local authorities express their wish to use the programme, especially in cities and major towns. It is an experience from many projects that the public financial support of area improvement generates private investment in the area. The projects give rise to a more intensive co-operation between local authorities and citizens and to public-private partnerships with local firms.

It has become a general trend that the initiative for renovation of buildings comes from the owners of properties. This has simplified procedures and to some extent reduced the costs of the projects. However, the introduced new principles of negotiations on the extent of public financial support have not been used very much, and thus there has only been a limited effect for public costs by application of these principles. It is a general conclusion of the evaluation that the most of the public financial support for urban renewal is still used for quite expensive building renovation projects with a high share of public subsidisation. It is proposed in the report to combine the more expensive programme on renovation of buildings with the less expensive on agreed housing improvement to obtain a simplification of the whole legislation and to make subsidies more efficient.

Bilag 1. Spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaets indhold og opbygning

Spørgeskemaet indeholder spørgsmål vedrørende hver af de fire ordninger i byfornyelsesloven: Helhedsorienteret byfornyelse, Bygningsfornyelse, Aftalt boligforbedring og Bygningsforbedringsudvalg. Der er desuden nogle spørgsmål, som vedrører byfornyelsesproblemer i kommunerne og deres strategier for byfornyelse generelt. En oversigt over spørgsmålene findes sidst i bilaget.

Fremgangsmåden i dataindsamlingen

Besvarelsen af spørgeskemaet er foregået via Internettet. Kommunerne har ved opkald til en hjemmeside på nettet kunnet udfylde spørgeskemaet. Herfra er de indtastede data automatisk lagt over i en database.

Kommunerne blev i første omgang kontaktet med post, hvor de blev bedt om at opgive en kontaktpersons e-mailadresse, således at al kommunikation kunne foregå via Internettet. Dernæst blev de kommuner, der ikke havde svaret tilbage, rykket telefonisk. Efter denne proces havde over 200 kommuner givet tilsagn om, at de ønskede at deltage i undersøgelsen.

Dernæst blev en e-mail udsendt til de deltagende kommuner med et link til spørgeskemaet på Internettet. Denne blev efterfulgt af 1-3 rykkere, ligeledes over e-mail (til de kommuner, som ikke havde besvaret spørgeskemaet inden for 14 dage). Senere blev nogle af de større kommuner kontaktet telefonisk, da deres medvirken i undersøgelsen blev skønnet at være af vital betydning. Derudover blev kommuner, som havde anvendt byfornyelsesloven, prioriteret højere end dem, der ikke havde.

Svarfrekvenser

Ud af landets 275 kommuner blev spørgeskemaet besvaret af 158 kommuner - en svarprocent på 57,5 pct. Svarprocenten for København, magistratskommunerne og de større bykommuner er væsentligt højere en gennemsnittet (se nedenstående tabel).

Svarprocenter for kommuner opdelt efter urbaniseringsgrad (se bilag 2).

Svarprocent for hver kommunegruppe, opdelt efter brug af loven	Procent som har besvaret spørgeskemaet	Svarprocent efter urbaniseringsgrad	Procent som har besvaret spørgeskemaet
København	100,0	7 store centralkommuner	100,0
Magistratskommuner	100,0	Omegnskommuner	51,1
Større bykommuner	77,1	Større provinsbyer	79,3
Andre m. større aktivitet	42,9	Mindre provinsbyer	47,5
Andre m. mindre aktivitet	55,5	Landkommuner	55,8
Uden aktivitet	56,9		

70,9 pct. af de kommuner, som ifølge registerdata havde anvendt loven om aftalt boligforbedring, besvarede spørgeskemaet. For bygningsforbedringsudvalgs vedkommende blev spørgeskemaet besvaret af 69,7 pct. af de kommuner, der havde oprettet et udvalg 1998-2000. For bygningsfornyelsen

gjaldt det, at 56,2 pct. af kommunerne havde besvaret spørgeskemaet i forhold til registerdata. Mht. til helhedsorienteret byfornyelse havde 72,7 pct. af de kommuner, der havde ansøgt om midler, svaret på spørgeskemaet.

Oversigt over antal svar på forskellige grupper af spørgsmål fordelt på kommunegruppe og urbaniseringsgrad

Nedenfor er vist, hvor mange kommuner der har svaret på forskellige typer af spørgsmål i spørgeskemaet. I første skema er kommunerne grupperet efter byfornyelsesaktivitet – i det andet efter urbaniseringsgrad.

Antal svar fordelt på grupper efter byfornyelsesaktivitet (se bilag 2).

Spørgsmål vedrørende:	København	Magistratskommuner	Større bykommuner	Andre m. større aktivitet	Andre m. mindre aktivitet	Kommuner uden aktivitet	Alle kommuner
Generelt om byfornyelsesloven	1	4	27	16	47	12	107
Om hvorfor de ikke har brugt loven				2	24	25	51
Om helhedsorienteret byfornyelse	1	4	14	8	12	2	41
Om hvorfor de ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse			13	8	36	10	67
Om programfasen i helhedsorienteret byfornyelse		4	12	6	7	2	31
Om bygningsfornyelse	1	4	25	11	30	9	80
Om hvorfor de ikke har søgt bygningsfornyelse			2	5	18	3	28
Om hvorfor der ikke er brugt forhandlet finansiering			9	5	24	8	46
Om syn på aftalt boligforbedring generelt	1	4	27	16	47	12	107
Om erfaringer med aftalt boligforbedring	1	4	23	10	22	1	61
Om bygningsforbedringsudvalg		3	14	5	12	3	37
Om hvorfor de ikke har brugt bygningsforbedringsudvalg	1	1	13	13	59	34	121

Antal svar fordelt på urbaniseringsgrad.

Spørgsmål vedrørende:	Store centralkommuner	Omegnskommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle kommuner
Generelt om byfornyelsesloven	7	11	23	14	52	107
Om hvorfor de ikke har brugt loven		12		5	34	51
Om helhedsorienteret byfornyelse	7	4	10	5	15	41
Om hvorfor de ikke har søgt helhedsorienteret byfornyelse		7	13	9	38	67
Om programfasen i helhedsorienteret byfornyelse	4	1	10	5	11	31
Om bygningsfornyelse	7	5	20	12	36	80
Om hvorfor de ikke har søgt bygningsfornyelse		6	3	2	17	28
Om hvorfor der ikke er brugt forhandlet finansiering		3	8	7	28	46
Om syn på aftalt boligforbedring generelt	7	11	23	14	52	107
Om erfaringer med aftalt boligforbedring	7	7	19	8	20	61
Om bygningsforbedringsudvalg	3	2	13	4	15	37
Om hvorfor de ikke har brugt bygningsforbedringsudvalg	4	21	10	15	71	121

Oversigt over spørgsmål

Spørgsmål alle kommuner

1 Angiv kommune, kommunekode samt dit navn og din e-mail adresse.
2 Hvilke bolig- og bymæssige problemer er de væsentligste i jeres kommune?
3 Hvor brugbar mener du, at byfornyelsesloven er til at løse disse problemer?
4 Hvor relevante er de forskellige ordninger i byfornyelsesloven for jeres kommune at anvende (uanset om I har brugt dem eller ej):
5 Har din kommune taget – eller har planer om det i de nærmeste år – byfornyelsesbeslutninger under den nye lov fra 1.1.98, givet støtte til aftalt boligforbedring eller oprettet bygningsforbedringsudvalg?

Spørgsmål til kommuner som ikke har brugt byfornyelsesloven

6 Hvad er hovedårsagerne til at kommunen ikke har brugt eller vil bruge byfornyelsesloven?

Spørgsmål til alle kommuner som har brugt byfornyelsesloven

7 Hvad har været kommunens vigtigste målsætninger for byfornyelsen?
8 Har kommunen udpeget et byområde/landsby, hvor en særlig områdeindsats/omdannelse gennemføres?
9 Hvilke typer af byområder har kommunen udpeget til en særlig indsats? (Afkryds de områdetyper som er udpeget)
10 Hvilke strategier og principper har været væsentlige i kommunens valg af byområder til fornyelse, og ved gennemførelsen af fornyelsen?
11 Mener kommunen, at fordelingen af investeringsrammerne for byfornyelse på de forskellige ordninger er rigtig? Hvilke ordninger bør oppriorite-res?
12 Er det kommunens opfattelse, at de forskellige ordninger i byfornyelsen supplerer og støtter hinanden på en god måde eller er der for meget overlapning og/eller dårlige muligheder for koordinering mellem dem?
13 Der er en række byfornyelsesopgaver, som byfornyelsesloven slet ikke – eller kun med besvær – kan bruges til. I hvor høj grad er det af væsentlig betydning for kommunen at der er begrænsninger på om loven kan bruges til nedenstående opgaver?
14 Har ændringerne i loven pr 1.1.2001 vedrørende regler for erhvervsejendomme i byfornyelsen betydet en væsentlig forbedring for kommunen?
15 Hvad er de største barrierer for brug af byfornyelsesloven i jeres kommune?
16 Har kommunen søgt om reservation af midler til helhedsorienteret byfornyelse – evt. søgt og fået afslag?

Spørgsmål til kommuner som ikke har søgt Helhedsorienteret byfornyelse

17 Hvorfor har kommunen ikke søgt støtte til helhedsorienteret byfornyelse.
18 Har kommunen overvejelser om at søge støtte til helhedsorienteret byfornyelse indenfor de næste 3 år?

Spørgsmål til kommuner som har søgt Helhedsorienteret byfornyelse

19 Hvilke foranstaltninger søgte kommunen støtte til under helhedsorienteret byfornyelse (sæt kryds).
20 Hvordan vurderer kommunen By- og Boligministeriets administration af ordningen og principperne for tilsagn?
21 Hvem har taget initiativ til at man gik i gang med Helhedsorienteret byfornyelse?
22 Hvem var involveret i arbejdet med ansøgningen om reservation
23 Har kommunen fået tildelt reservation til helhedsorienteret byfornyelse?

24 Hvem har været involveret i udarbejdelsen af byfornyelsesprogrammet?
25 Har arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse betydet en generel forbedring af kommunens samarbejde internt og med borgerne?
26 Har kommunen oplevet at der er barrierer for gennemførelse af helhedsorienteret byfornyelse.
27 Har kommunen konkrete forslag til ændringer af lovens bestemmelser om helhedsorienteret byfornyelse?
28 Har kommunen taget – eller påtænker at tage – byfornyelsesbeslutninger om bygningsfornyelse efter de nye byfornyelseslov fra 1.1.98?

Spørgsmål til kommuner som ikke har brugt bygningsfornyelse

29 Hvad er årsagen til at kommunen ikke har brugt bygningsfornyelsen under den nye lov eller har planer om dette.

Spørgsmål til kommuner som har brugt bygningsfornyelse

30 Hvilke principper har været afgørende for udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse.
31 Er det fortsat vigtigt for kommunen at have mulighed for at ekspropriere ejendomme (råde over), hvis ejere ikke vil medvirke i bygningsfornyelsen?
32 Hvorfor har kommunen valgt at bruge bygningsfornyelsen fremfor at gennemføre fornyelsen i de pågældende ejendommene ved hjælp af aftalt boligforbedring eller via bygningsforbedringsudvalg? Hvilke forhold var væsentlige herfor?
33 Hvilke principper har været afgørende for hvordan bygningsfornyelsen gennemføres i ejendommene.
34 Hvordan fungerer reglerne i byfornyelsesloven for, hvilke ejendomme der kan få støtte til bygningsfornyelse, og for den fornyelse der kan gennemføres med støtte?
35 Har kommunen gennemført – eller har planer om – nybyggeri på grunde, hvor byfornyelsesloven har været anvendt til nedrivning?
36 Hvis nybyggeri er støttet efter lov om almene boliger, hvad er årsagerne:
37 Hvordan opfatter kommunen administrationen af bygningsfornyelsen? I hvor høj grad er det tungt og ressourceforbrugende at bruge ordningen.
38 Har kommunen brugt eksterne konsulenter (byfornyelsesselskaber og lignende) i forbindelse med bygningsfornyelsen?
39 Har ændringerne med den nye lov i 1998 (Sammenlægning af beslutningstyper m.v.) ført til en forenklet administration?
40 Synes I at det tager for lang tid at gennemføre en byfornyelsessag?
41 Har de nye regler og procedurer efter 1.1.98 betydet en tidsmæssig forkortelse af planlægningsforløbet i bygningsfornyelsen?
42 Hvordan fungerer de enkelte regler og procedurer i forbindelse med bygningsfornyelse, som ikke gennemføres på ejers initiativ efter § 11, stk. 5 i loven?
43 Har kommunen anvendt ordningen med støtte til beboerkonsulent?
44 Har kommunen særlige interne regler/procedurer med henblik på at begrænse de samlede ombygningsudgifter (fx kalkuler over de samlede udgifter allerede ved beslutningen)?
45 Hvor ofte overskrides budgettet med efterfølgende behov for mertilsagn til ejerne?
46 Har kommunen en bestemt politik i forhold til mertilsagn til ejerne?
47 Har kommunen særlige interne regler/procedurer med henblik på at sikre kvaliteten af bygningsfornyelsen.
48 Har kvaliteten af arbejderne ændret sig efter afskaffelsen af de kvalitetsnormer, der var i den tidligere lov?
49 Er lovens regler om ejernes pligt til at udarbejde vedligeholdelsesplaner efter fornyelsen – og kommunens pligt til at føre tilsyn hermed – rimelige?

50 By- og Boligministeriet fordeler investeringsrammer til kommunerne efter faste fordelingstal. Er det en god fremgangsmåde?
51 Har kommunen forsøgt at nedbringe de offentlige udgifter i bygningsfornyelsen ved at forhandle finansieringen med ejerne efter § 57 i loven.
52 Hvad er hovedårsagerne til at kommunen ikke har forsøgt at forhandle finansieringen?
53 Foretrækker kommunen at forhandle med ejerne om de selv betaler dele af fornyelsen udenfor byfornyelsesbeslutningen (egenfinansiering), eller at gennemføre forhandlinger efter lovens § 57 efter at beslutning er taget?
54 Hvad er fordele og ulemper ved at aftale egenfinansiering før en byfornyelsesbeslutning fremfor forhandling om nedsat støtte efter § 57?
55 I hvilke ejendomme er ejerne mest villige til at lave aftaler om egenfinansiering eller reduceret støtte?
56 Hvad er kommunens erfaringer med forhandlingerne?
57 Hvilke krav/principper bruger kommunen, som udgangspunkt for forhandlinger:
58 I hvilket omfang er der i forbindelse med beslutninger, som er taget efter den nye byfornyelseslov fra 1998, sket en reduktion i den andel af de samlede ombygningsudgifter m.v. i de enkelte ejendomme, som betales med offentlig støtte,?
59 Har kommunen forslag til ændringer i loven, som vil gøre bygningsfornyelsen mere anvendelig for kommunerne?

Spørgsmål om aftalt boligforbedring? (alle kommuner som har brugt loven)

60 Hvad er kommunens generelle syn på den ordning i byfornyelsesloven, som hedder ”Aftalt boligforbedring”?
61 Er det rimeligt at midlerne er opdelt efter ejerform og at der er afsat ¾ til private udlejningsejendomme og ¼ til andelsboliger?
62 Er fordelingsnøglen for investeringsrammerne mellem små og store kommuner rimelige?
63 Bør almene boliger også kunne indgå i ordningen?
64 Har kommunen givet tilsagn til aftalt boligforbedring efter 1.1.98?

Spørgsmål til kommuner som har brugt Aftalt boligforbedring

65 Har kommunen haft særlige principper, som har været væsentlige for tilsagn om aftalt boligforbedring.
66 Hvilke prioriteringsprincipper har kommunen offentliggjort før indkaldelse af ansøgninger pr. 1.5?
67 Har kommunen forsøgt at aktivere og motivere ejerne til at igangsætte aftalt boligforbedring?
68 Har kommunen givet direkte rådgivning i forbindelse med forhandlinger mellem ejere og lejere?
69 Har kommunen undersøgt kvaliteten af de bygningsforbedringer, som er gennemført med aftalt boligforbedring?
70 Hvilke forhold gør loven mindre anvendelig/virker som barrierer?
71 I hvor mange tilfælde siden 1998 har private udlejere måttet opgive en reservation, udelukkende fordi en aftale med lejerne ikke kunne gennemføres? Hvor stor en andel af reservationerne ved kommunen med sikkerhed er bortfaldet af denne grund?
72 Har kommunen nogen forslag til hvordan aftalt boligforbedring kunne gøres mere brugbar og evt. erstatte bygningsfornyelsen?
73 Har kommunen oprettet – eller besluttet at oprette – et bygningsforbedringsudvalg?

Spørgsmål til alle som ikke har brugt bygningsforbedringsudvalg

74 Hvad er årsagerne til at kommunen ikke har oprettet bygningsforbedringsudvalg?

Spørgsmål til kommuner som har brugt bygningsforbedringsudvalg

75 Hvad har været kommunens vigtigste grunde for at oprette bygningsforbedringsudvalg?

76 Hvordan vurderer kommunen ordningen med bygningsforbedringsudvalg? Hvilke forhold skaber problemer for brug af ordningen?

77 Hvilke ændringer kunne forbedre ordningen?

Spørgsmål til alle

78 Har du kommentarer i øvrigt?

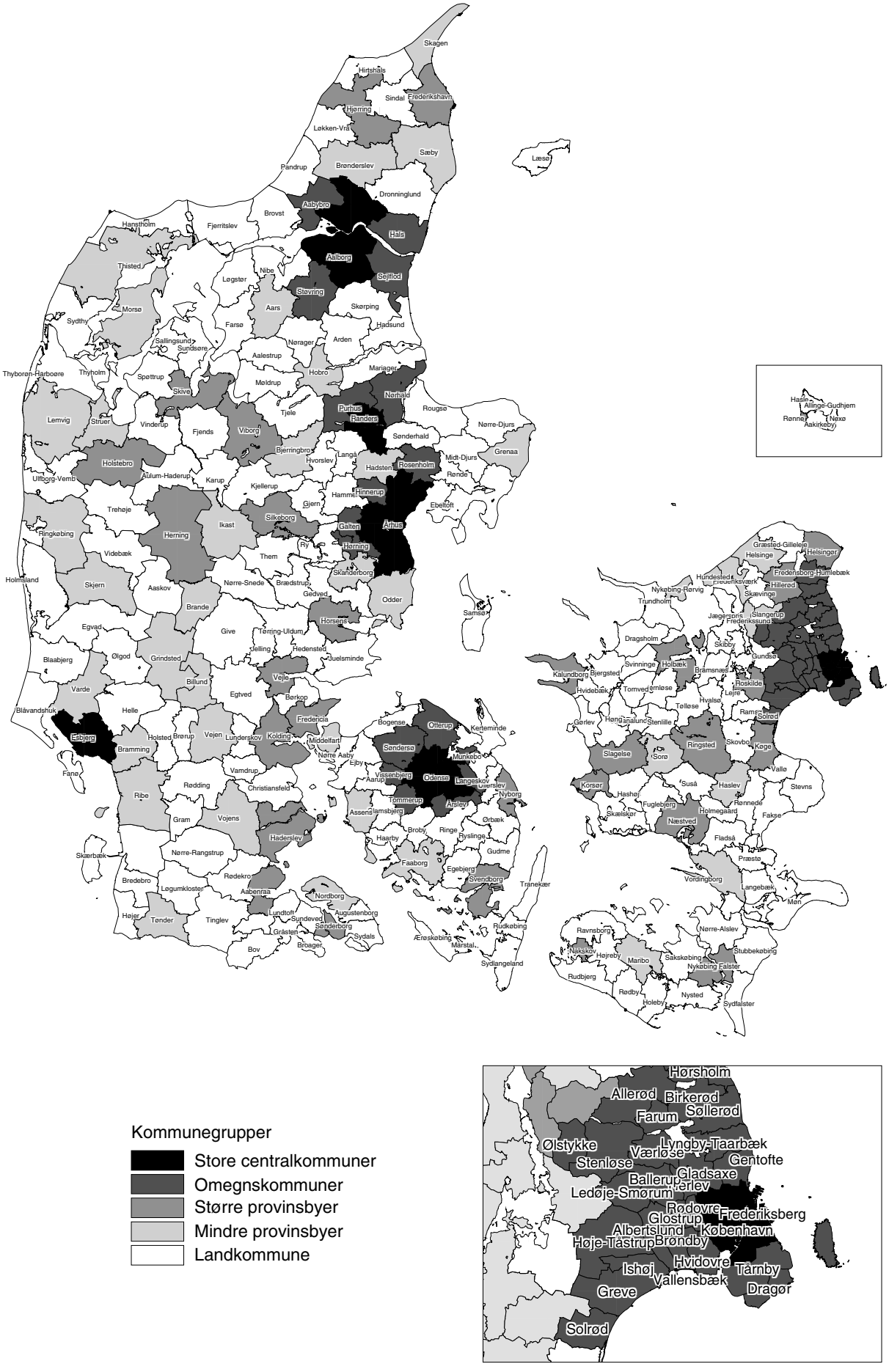
Bilag 2. Kommunegrupperinger

Gruppering efter urbaniseringsgrad

Kommunerne er delt op efter urbaniseringsgrad i følgende typer:

1 *Store centralkommuner* (de syv største bykommuner): København, Frederiksberg, Odense, Esbjerg, Randers, Århus, Ålborg
2 *Omegnskommuner* til disse (defineret udfra pendlingskriterier, 45 kommuner): Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre Høje-Tåstrup Ishøj, Ledøje-Smørum, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Søllerød, Tårnby, Vallensbæk, Værløse, Allerød, Birkerød, Farum, Fredensborg-Humlebæk, Hørsholm, Karlebo, Stenløse, Ølstykke, Greve, Solrød, Langeskov, Munkebo, Otterup, Søndersø, Tommerup, Vissenbjerg, Årslev, Gjern, Hinnerup, Hørning, Nørhald, Purhus, Rosenholm, Hals, Sejlflod, Støvring, Aabybro.
3 *Større provinsbyer* (største by >15.000 indbyggere, 29 kommuner): Helsingør, Hillerød, Køge, Roskilde, Holbæk, Kalundborg, Korsør, Ringsted, Slagelse, Nakskov, Nykøbing-Falster, Næstved, Rønne, Nyborg, Svendborg, Haderslev, Sønderborg, Åbenrå, Fredericia, Horsens, Kolding, Vejle, Herning, Holstebro, Silkeborg, Skive, Viborg, Frederikshavn, Hjørring.
4 *Mindre provinsbyer* (5-15.000 indbyggere, 40 kommuner): Frederikssund, Frederiksværk, Helsinge, Hundested, Slangerup, Haslev, Nykøbing-Rørvig, Sorø, Maribo, Vordingborg, Assens, Faaborg, Middelfart, Nordborg, Tønder, Vojens, Billund, Bramming, Grindsted, Ribe, Varde, Vejen, Brande, Ikast, Lemvig, Ringkøbing, Skjern, Struer, Grenaa, Hadsten, Odder, Skanderborg, Bjeringbro, Morsø, Thisted, Brønderslev, Hobro, Skagen, Sæby, Aars.
5 *Landkommuner* (154 kommuner):Græsted-Gilleleje, Jægerspris, Skibby, Skævringe, Bramsnæs, Gundsø, Hvalsø, Lejre, Ramsø, Skovbo, Vallø, Bjergsted, Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Gørlev, Hashøj, Hvidebæk, Høng, Jernløse, Skælskør, Stenlille, Svinninge, Tornved, Trundholm, Tølløse, Fakse, Fladså, Holeby, Holmegaard, Højreby, Langebæk, Møn, Nysted, Nørre-Alslev, Præstø, Ravnsborg, Rudbjerg, Rødby, Rønnede, Sakskøbing, Stevns, Stubbekøbing, Suså, Sydfalster, Allinge-Gudhjem, Hasle, Neksø, Aakirkeby, Bogense, Broby, Egebjerg, Ejby, Glamsbjerg, Gudme, Haarby, Kerteminde, Marstal, Nørre-Aaby, Ringe, Rudkøbing, Ryslinge, Sydlangeland, Tranekær, Ullerslev, Ærøskøbing, Ørbæk, Aarup, Augustenborg, Bov, Bredebro, Broager, Christiansfeld, Gram, Gråsten, Højer, Lundtoft, Løgumkloster, Nørre-Rangstrup, Rødding, Rødekro, Skærbæk, Sundeved, Sydals, Tinglev, Blaabjerg, Blåvandshuk, Brørup, Fanø, Helle, Holsted, Ølgod, Brædstrup, Børkop, Egtved, Gedved, Give, Hedensted, Jelling, Juelsminde, Lunderskov, Nørre-Snede, Tørring-Uldum, Vamdrup, Aulum-Haderup, Egvad, Holmsblad, Thyborøn-Harboøre, Thyholm, Trehøje, Ulfborg-Vemb, Videbæk, Vinderup, Aaskov, Ebeltoft, Galten, Hammel, Langå, Mariager, Midtdjurs, Nørre-Djurs, Rougsø, Ry, Rønde, Samsø, Sønderhald, Them, Fjends, Hanstholm, Hvorslev, Karup, Kjellerup, Møldrup, Sallingsund, Spøttrup, Sundsøre, Sydthy, Tjele, Aaletrup, Arden, Brovst, Dronninglund, Farsø, Fjerritslev, Hadsund, Hirsthals, Læsø, Løgstør, Løkken-Vrå, Nibe, Nørager, Pandrup, Sinda,l Skørping.

På kortet på næste side er markeret hvilken gruppe den enkelte kommune tilhører.

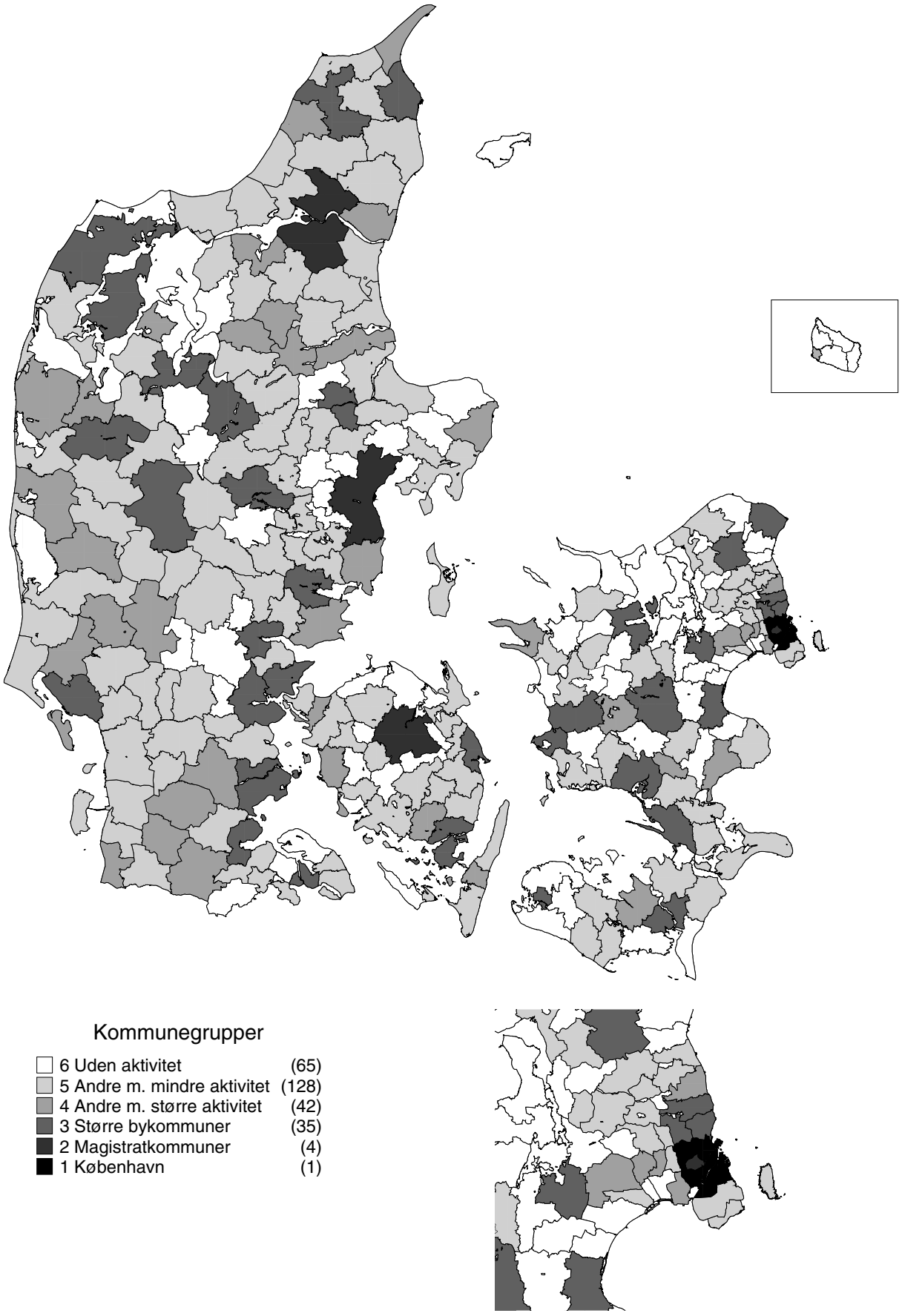

Kommunegrupper
Store centralkommuner
Omegnskommuner
Større provinsbyer
Mindre provinsbyer
Landkommune
Hørsholm
Allerød
Birkerød
Søllerød
Farum
Ølstykke
Lyngby-Taarbæk
Værløse
Stenløse
Gentofte
Gladsaxe
Ballerup
Herlev
Ledøje-Smørum
Rødovre
Frederiksberg
Glostrup
Albertslund
København
Høje-Tåstrup
Brøndby
Hvidovre
Tårnby
Ishøj
Vallensbæk
Dragør
Greve
Solrød

Gruppering efter byfornyelsesaktivitet

I analyserne vedrørende brugen af bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring er kommunerne opdelt efter byfornyelsesbehov og byfornyelsesaktivitet 1995-2000.

1 *Københavns Kommune.*
2 "*Magistratskommuner*": Frederiksberg, Odense, Århus, Aalborg.
3 *Større byer*: Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Tårbæk, Helsingør, Hillerød, Køge, Roskilde, Holbæk, Korsør, Ringsted, Slagelse, Nakskov, Nykøbing, Falster, Næstved, Vordingborg, Nyborg, Svendborg, Haderslev, Sønderborg, Aabenraa, Esbjerg, Fredericia, Horsens, Kolding, Vejle, Herning, Holstebro, Randers, Silkeborg, Morsø, Skive, Thisted, Viborg, Frederikshavn, Hjørring.
4 *Andre kommuner med større bygningsfornyelsesaktivitet* (mere end 2000 m^2 fornyet bygningsareal i årene 1995-2000): Glostrup, Hvidovre, Høje-Taastrup, Rødovre, Tårnby, Frederiksværk, Haslev, Kalundborg, Skælskør, Sorø, Fakse, Maribo, Møn, Sakskøbning, Stevns, Stubbekøbning, Rønne, Assens, Fåborg, Middelfart, Rudkøbing, Tønder, Ribe, Varde, Lemvig, Struer, Grenå, Odder, Skanderborg, Brønderslev, Hobro, Sæby.
5 *Andre kommuner med mindre bygningsfornyelsesaktivitet*: Ballerup, Dragør, Herlev, Søllerød, Birkerød, Fredensborg-Humlebæk, Frederikssund, Græsted-Gilleleje, Hørsholm, Slangerup, Bramsnæs, Hvalsø, Bjergsted, Dragsholm, Gørlev, Hashøj, Høng, Nykøbing-Rørvig, Svinninge, Tølløse, Holeby, Langebæk, Nysted, Nørre-Alslev, Præstø, Rødby, Rønnede, Suså, Sydfalster, Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Aakirkeby, Bogense, Broby, Egebjerg, Ejby, Glamsbjerg, Kerteminde, Munkebo, Ringe, Ryslinge, Sydlangeland, Søndersø, Tommerup, Tranekær, Ullerslev, Ørbæk, Årslev, Aarup, Augustenborg, Bov, Broager, Christansfeld, Gråsten, Højer, Lundtoft, Løgumkloster, Nordborg, Nørre-Rangstrup, Rødding, Rødekro, Sydals, Tinglev, Blåvandshuk, Bramming, Brørup, Grindsted, Helle, Holsted, Vejen, Ølgod, Børkop, Egtved, Gedved, Jelling, Juelsminde, Lunderskov, Tørring-Uldum, Avlum-Haderup, Brande, Egvad, Ikast, Ringkøbing, Skjern, Thyborøn-Harboør, Thyholm, Trehøje, Ulfborg-Vemb, Vinderup, Hadsten, Hammel, Langå, Mariager, Midtdjurs, Nørhald, Nørre-Djurs, Purhus, Rosenholm, Ry, Rønde, Samsø, Sønderhald, Bjerringbro, Kjellerup, Møldrup, Sallingsund, Spøttrup, Sundsøre, Sydthy, Aalestrup, Arden, Fjerritslev, Hadsund, Hirtshals, Løgstør, Løkken-Vrå, Nibe, Nørager, Pandrup, Sindal, Skørping, Støvring, Aabybro.
6 *Kommuner uden bygningsfornyelse:* Brøndby, Albertslund, Høje-Taastrup, Ledøje-Smørum, Ishøj, Tårnby, Vallensbæk, Værløse, Allerød, Farum, Helsinge, Hundested, Jægerspris, Karlebo, Skibby, Skævinge, Stenløse, Ølstykke, Greve, Gundsø, Lejre, Ramsø, Skovbo, Solrød, Valløe, Dianalund, Fuglebjerg, Hvidebæk, Jernløse, Kalundborg, Korsør, Stenlille, Tornved, Trundholm, Fladså, Holmegaard, Højreby, Ravnsborg, Rudbjerg, Gudme, Hårby, Langeskov, Marstal, Nørre-Aaby, Otterup, Vissenbjerg, Ærøskøbing, Bredebro, Gram, Skærbæk, Sundeved, Vojens, Billund, Blaabjerg, Fanø, Brædstrup, Give, Hedensted, Nørre-Snede, Vamdrup, Holmsland, Lemvig, Videbæk, Aaskov, Ebeltoft, Galten, Gjern, Hinnerup, Hørning, Rougsø, Them, Fjends, Hanstholm, Hvorslev, Karup, Tjele, Brovst, Dronninglund, Farsø, Hals, Læsø, Sejlflod, Skagen, Aars.

På kortet på næste side er kommunerne indtegnet i de forskellige grupper.


Kommunegrupper
6 Uden aktivitet (65)
5 Andre m. mindre aktivitet (128)
4 Andre m. større aktivitet (42)
3 Større bykommuner (35)
2 Magistratkommuner (4)
1 København

En ny byfornyelseslov trådte i kraft i begyndelsen af 1998. I denne rapport redegøres for en evaluering af, hvordan loven har fungeret i de første tre år. I rapporten belyses blandt andet behovene for byfornyelse, hvordan byfornyelsesmidlerne fordeles, kommunernes målsætninger og strategier for byfornyelsen og deres erfaringer med brugen af de forskellige ordninger under loven. Endelig indeholder rapporten en række forslag til ændring af byfornyelsen. Rapporten er en sammenfatning af By og Byg Dokumentationerne 021, 022, 023 og 024.

1. udgave, 2002
ISBN 87-563-1112-5
ISSN 1600-8049