

SBi 2008:02

Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer

Sammenfatning



Statens Byggeforskningsinstitut
AALBORG UNIVERSITET

Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer

Sammenfatning

Thorkild Ærø
Hans Skifter Andersen
Georg Gottschalk
Jesper Ole Jensen
Lars A. Engberg
Jacob Norvig Larsen
Kresten Storgaard
Julie Abitz
Ellen Højgaard Jensen

Titel	Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer
Undertitel	Sammenfatning
Serietitel	SBi 2008:02
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2008
Forfattere	Thorkild Ærø, Hans Skifter Andersen, Georg Gottschalk, Jesper Ole Jensen, Lars A. Engberg, Jacob Norvig Larsen, Kresten Storgaard, Julie Abitz, Ellen Højgaard Jensen
Sprog	Dansk
Sidetæl	68
Litteratur-henvisninger	Side 67
Emneord	Byfornyelse, områdefornyelse, helhedsorienteret byfornyelse, partnerskaber, byfornyleslov, kondemnering
ISBN	978-87-563-1319-3
Fotos	Thorkild Ærø
Omslagfoto	Thorkild Ærø
Tryk	Kolofon
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Hørsholm E-post sbi@sb.dk www.sbi.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBi 2008:02: Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer. Sammenfatning. (2008)*

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Indledning	5
Evalueringsgrundlag	6
Ændringer med den nye byfornyelseslov fra 2004	6
Hovedkonklusioner	11
Det fortsatte byfornyelsesbehov	11
Regelforenklign opnået, men også ny krævende administration	15
Kommunerne får ikke længere fat i de ringeste boliger	17
Frivillig deltagelse er slået markant igennem	18
Byfornyelsen er nu overvejende privatfinansieret	19
Følgeinvesteringer er ganske betragtelige	20
Indgåelse af partnerskaber	21
Midlernes størrelse, fordeling og brug	21
Sammenhæng mellem behov og muligheder	23
Mulige ændringer i byfornyelsen	24
Rids af byfornyelsens udvikling	26
Formålene med den offentlige støtte	26
Udviklingen i byfornyelsespolitikken	26
Den tidligere evaluering af byfornyelsesloven	27
Hovedprincipperne i den nye byfornyelseslov fra 2004	29
Bygningsfornyelse	31
Områdefornyelse	32
Byfornyelsen 2004-2006	34
Omfang og udgifter fordelt på beslutninger og kommunetyper	34
De offentlige tilskud til bygningsfornyelse omtrent halveret	38
Principper for udvælgelse af områder og ejendomme	43
Kommunerne er delte i spørgsmålet om den nye lovs brugbarhed	44
Barrierer for brug af byfornyelsesloven	48
Byfornyelsesopgaver som ikke løses	49
Fremtidens byfornyelse	52
Målsætninger	52
Ønsker til forbedring af støtten og lovens administration	57
Erfaringer med bygningsfornyelse, kondemnering og friarealforbedringer	58
Erfaringer med områdefornyelse	61
Erfaringer med helhedsorienteret byfornyelse	62
Litteratur	67
Bilag: Kommunegrupperingen	68

Forord

I 2004 trådte en ny byfornyelseslov i kraft og den medførte markante ændringer af de hidtidige fremgangsmåder i byfornyelsen og støttens omfang. Med den nye lov er byfornyelsespolitikken ændret fra i praksis at være rettet mod boligfornyelse til i højere grad at være byfornyelse i ordets egentlige forstand.

I denne sammenfatning redegøres der for evalueringen af, hvordan loven har virket i de første tre år fra 2004 til 2006.

Sammenfatningen er baseret på fire delrapporter, som evaluerer lovens forskellige ordninger:

1. *Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer, samt helhedsorienteret byfornyelse efter lov om byfornyelse.* Thorkild Ærø, Hans Skifter Andersen, Ellen Højgaard Jensen, Julie Abitz. Statens Byggeforskningsinstitut, 2008.

2. *Evaluering af bygningsfornyelse.* Georg Gottschalk, Jesper Rohr, Peter Mark Jacobsen. Statens Byggeforskningsinstitut, 2008.

3. *Evaluering af områdefornyelse.* Lars A. Engberg, Jacob Norvig Larsen. Statens Byggeforskningsinstitut, 2008.

4. *Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse.* Jesper Ole Jensen, Kresten Storgaard. Statens Byggeforskningsinstitut, 2008.

Delrapporterne er tilgængelige på www.sbi.dk.

Sammenfatningen og delrapporterne er udført i et samarbejde mellem Dansk Byplanlaboratorium og Statens Byggeforskningsinstitut

Samtidig med udgivelsen af denne rapport udgiver Velfærdsministeriet rapporten *Helhedsorienteret Byfornyelse - en eksempelsamling*. Rapporten er udarbejdet af Tegnestuen Jens V. Nielsen.

Vi vil gerne takke alle de mange medarbejdere i kommunerne, der har bidraget til evalueringen ved at deltage i spørgeskemaundersøgelser og interview.

Evalueringen er kommenteret og diskuteret af en følgegruppe bestående af:

Ejner Andersen	Velfærdsministeriet
Sven Buch	By- og Landskabsdesign, COWI
Inger Callisen	IC Byfornyelse
Gitte Fogedgaard	Aalborg Kommune
Maj Green	Kommunernes Landsforening
Anne Juel Andersen	Aalborg Kommune
Annette Klint Kofoed	Københavns Kommune
Helga Madsen	Velfærdsministeriet
Robert Mogensen	By- og Landskabsdesign, COWI
Allan Pedersen	Velfærdsministeriet
Kristine Quistgaard	Varde Kommune
Marianne Reinhardt	Guldborgsund Kommune
Helle Schønfeldt	Velfærdsministeriet
Pia Scott Hansen	Velfærdsministeriet

Vi vil gerne takke følgegruppen for konstruktive bidrag og gode diskussioner.

Statens Byggeforskningsinstitut
Afdelingen for Boliger og Byfornyelse
Januar 2008

Thorkild Ærø
Forskningschef



Indledning

Denne rapport sammenfatter en evaluering af den nye lov om byfornyelse og udvikling af byer, der trådte i kraft i 2004, gennemført i et samarbejde mellem Dansk Byplanlaboratorium og Statens Byggeforskningsinstitut (SBI). Rapporten er baseret på fire delrapporter, der evaluerer de to nuværende hovedordninger under byfornyelsesloven – områdefornyelse og bygningsfornyelse, samt helhedsorienteret byfornyelse – en ordning der var gældende fra 1998 til 2004.

Den overordnede ambition med evalueringen har været at gennemføre en grundig, men samtidig konstruktiv og fremadrettet evaluering af kommunernes brug og erfaringer med den nye lov. Evalueringen er gennemført i et tæt samarbejde med kommunerne gennem oprettelse af et kontaktnetværk og ved et udadvendt, diskuterende evalueringsforløb med indlagte fokus-gruppeinterview. Som et element i evalueringen afholdes tillige en konference om dansk byfornyelse i foråret 2008.

Evalueringen søger svar på en række hovedspørgsmål:

- Er målsætningerne for ændringerne af byfornyelsesloven i 2004 lykkedes? Er støtten i højere grad blevet rettet mod de områder og ejendomme, hvor behovet er størst? Er det lykkedes at generere flere private investeringer?
- Har den nye lov ændret kommunernes vurderinger af byfornyelsens brugbarhed og ændret deres strategier for anvendelse af ordningerne?
- Hvilke konsekvenser har kommunalreformen - og hvilke behov for støtte har man i de nye kommuner?

Evalueringen angår kommunernes bypolitiske mål, strategier og aktiviteter i regi af byfornyelsesloven i årene fra 2004 til og med 2006. Det betyder, at det er kommunernes aktiviteter før kommunalreformen, der evalueres, og dermed i stor udstrækning aktiviteter gennemført af en forvaltning og i et kommunalt landskab, der ikke længere eksisterer. I denne forbindelse har det således været en væsentlig udfordring at finde frem til medarbejdere fra de tidligere kommuner, og få deres respektive svar på evalueringens mange spørgsmål. Medarbejdere i de nye kommuner har i den forbindelse været særdeles behjælpelige med at finde frem til repræsentanter for de gamle kommuner.

Evalueringen angår også byfornyelsens fremtid i de nye bypolitiske landskaber, og den del handler om de nye kommuners udfordringer og prioriteringer af byfornyelsen. Her har reformen imidlertid været en udfordring for evalueringen. For blandt de mange sammenlagte kommuner har de færreste, om nogen over hovedet, diskuteret og prioriteret kommunens fremtidige strategi for byfornyelsesindsatsen. Det er forståeligt, for her er der i mange tilfælde tale om kommuner med en lang tradition for byfornyelse, som nu skal administreres af nye sammenbragte forvaltningsenheder. Der er i alle tilfælde tale om en ny bystruktur, hvilket aktualiserer behovet for kortlægningen af byfornyelsesbehovet og en prioritering af indsatsen.

Evalueringens grundlag

Kommunalreformen pr. 1.1.2007 har medført en stor udfordring for evalueringen. Mange af de kommuner, som har brugt loven i evalueringsperioden 2004-2006, er lagt sammen med andre kommuner.

Det vil give et skævt resultat kun at evaluere loven på grundlag af opfattelserne i de nye sammenlagte kommuner, og derfor er den 'tilbageskuende' del af evalueringen, som handler om, hvordan loven har været brugt, baseret på besvarelser fra repræsentanter fra de gamle kommuner - specielt hvad angår vurderinger fra kommunale nøglemedarbejdere på byfornyelsesområdet. Dette har i visse tilfælde skabt problemer i det omfang, nøglemedarbejdere har forladt de sammenlagte kommuner.

Evalueringen vil imidlertid også forsøge at give et billede af, hvordan de nye kommuner vil bruge loven fremover, og om hvilke konsekvenser kommunalreformen har for byfornyelsen.

Evalueringen bygger på en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt landets nye og gamle kommuner. Det er her personer i de nye kommuner, der har formidlet kontakten til repræsentanter for de gamle kommuner. Spørgeskemaet er primært besvaret af medarbejdere i kommunernes tekniske forvaltninger.

Evalueringen er tillige baseret på to runder af fokusgruppeinterview med deltagere fra forskellige typer af kommuner givet ved graden af urbanisering. Den første runde har angået kommunernes erfaringer med byfornyelsesloven, deres mål for indsatsen, de anvendte strategier, de gennemførte aktiviteter og deres vurdering af resultaterne. Den anden runde af fokusgruppeinterview har angået kommunernes bud på, hvordan byfornyelsen håndteres i de nye bypolitiske landskaber, på behovet for fremtidig byfornyelse, samt kommunernes fremtidige udfordringer og prioriteringer på feltet.

Endelig er der i regi af evalueringen gennemført en særlig survey blandt ejere af ejendomme i de områder, hvor der er gennemført helhedsorienteret byfornyelse. Her har formålet været at gennemføre en konkret undersøgelse af omfanget af de investeringer, som private ejere og investorer har gennemført i de 74 byområder, der har haft Helhedsorienteret Byfornyelse. Denne del af evalueringen er gennemført ved en Internetsurvey blandt et repræsentativt udsnit af ejere pr. 1.1.2007 af bolig- og erhvervsejendomme beliggende i områderne. Her spørges ejerne om omfanget af forskellige typer af investeringer i byfunktioner, bygninger, udearealer og erhverv, og hvilke elementer i byfornyelsesindsatsen, der har haft betydning for disse investeringer. Specielt ses på omfanget af investeringer fra nye ejere og til nybyggeri, ombygning og vedligeholdelse. Desuden spørges om ejernes inddragelse i processen i byfornyelsen.

Ændringer med den nye byfornyelseslov fra 2004

Med den nye byfornyelseslov fra 2004 gennemføres en reform af byfornyelsen. Den nye lov er baseret på en aftale mellem regeringen og dens støttepartier, og vedtaget med et mål om forenkling og modernisering af byfornyelsen. Den offentlige støtteindsats reduceres, og den private medfinansiering øges – og til begrundelserne hører at:

"Den hidtidige prisudvikling for udlejningsejendomme, der har ligget over udviklingen for ejerlejligheder, indikerer, at rammevilkårene for de private ejere af udlejningsejendomme er forbedret.

Samtidig har den generelle indkomstudvikling gjort det muligt for flere selv at betale for en god boligstandard eller i højere grad at bidrage hertil.

Endelig er der fra private ejere og virksomheders side en voksende er-

I bemærkningerne til loven (Lovforslag som fremsat L73, 2003), slås det fast, at det er regeringens ønske, at der fortsat skal være en offentligt støttet byfornyelsesindsats, men at byfornyelsen skal reformeres, så den modsvarer de behov og vilkår, som er gældende i dag. Samtidig opridses nogle af de forhold, som danner baggrund for den nye lov.

For det første påpeges det, at der stadig er et stort behov for byfornyelse, og at byfornyelsen har haft en afgørende betydning for forbedring af boligmassen. Antallet af boliger med væsentlige installationsmangler er mere end halveret siden 1980, og der er skabt mange attraktive bymiljøer i såvel store som mindre byer rundt om i hele landet. Det fremhæves, at byfornyelse har udgjort - og fortsat vil udgjøre - en væsentlig faktor i tilvejebringelsen af et tidssvarende og attraktivt boligmarked og en velfungerende by - både i København og i andre større og mindre byer. Samtidig erkendes det, at der fortsat er områder og ejendomme, hvor den ønskede udvikling ikke uden videre sker på markedsvilkår. Her er der fortsat behov for forbedringer af boligmassen, hedder det, men vigtigheden af at byerne er socialt, trafikalt og miljømæssigt velfungerende, fremhæves samtidig.

For det andet påpeges det, at den nye lov skal reformere og modernisere byfornyelsen i retning af forenkling, reduktion af den offentlige støtteindsats og forøgelse af den private egenfinansiering. Det skal være mere væsentligt, mere gennemsækeligt, at bruge loven både for kommunerne og for borgerne, hedder det. Byfornyelsen skal hvile på et princip om frivillige aftaler mellem kommune og ejere, og derfor er det ikke længere nødvendigt med et kompliceret regelsæt om påbud, "råde over" og ekspropriation, hedder det i bemærkningerne til den nye lov.

Indhold i den nye lov og ændringer i forhold til tidligere

De erklærede mål for den nye lov er således forenkling af byfornyelsesreglerne og øget markedsorientering. Af bemærkninger til loven fremgår det at midlerne er:

- at give kommunerne mere valgfrihed ved tilrettelæggelse af indsatsen og dermed opnå en regelforenkling og lettere administration,
- at målrette indsatsen til de områder og ejendomme, hvor behovet er størst,
- at tilstræbe færre krav fra det offentlige og frivillig deltagelse, samt
- at tilstræbe en større andel af privat medfinansiering.

Der bliver færre ordninger, idet "aftalt boligforbedring" ophører, og de komplekse lejberegningsregler for byfornyejede ejendomme udgår til fordel for anvendelse af lejelovgivningens regler i stedet for særregler. Man har nu de samme krav til lejernes bidrag til lejebetalingerne som ved andre forbedringer. Endelig indskrænkes støtten til ejer- og andelsboliger.

I bemærkningerne til loven fremhæves det, at den nye lov indebærer en ændring af det offentlige rolle, fra at være den som planlægger og gennemfører byfornyelsen, til at være den som igangsætter og koordinerer byudviklings- og byomdannelsesprocesser i et samspil mellem offentlig og privat finansiering.

I den nye lov er der to overordnede typer af byfornyelse: *bygningsfornyelse* og *områdefornyelse*. Bygningsfornyelse handler om den mere traditionelle støtte til forbedring af utidssvarende og usunde boliger. Områdefornyelse handler om støtte til initiativer "mellem husene" – til sociale, kulturelle og trafikale forbedringer.

Med den nye lov videreføres reglerne om kondemnering (forbud mod beboelse og ophold) uændret, men med den væsentlige forskel, at der ikke længere kan gives påbud om afhjælpning af de kondemnabile forhold.

Ordningen med støtte via bygningsforbedringsudvalg til bevaringsværdige bygninger og landsbyer opretholdes ligeledes, men ordningen udvides til at gælde alle andels- og ejerboliger mod tidligere kun boliger i landsbyer og fredede og bevaringsværdige boliger uden for landsbyer. Til gengæld indgår de private udlejningsboliger ikke længere i ordningen.

Endelig opretholdes bestemmelserne om støtte til friarealforbedring i den nye lov, med den justering at beslutningen skal vedrøre fællesarealer for flere ejendomme.

Bygningsfornyelse

Med den nye lov ændres reglerne om bygningsfornyelse markant, og samtidig ophæves ordningen med aftalt boligforbedring. I princippet bliver bygningsfornyelsen en støtteordning, med mulighed for at søge tilskud til private renoveringer. Efter den nye lov er det ejeren der tager initiativ, og støtten kan omfatte private udlejningsboliger, andelsboliger og ejerboliger, mens almene boliger ikke er dækket. For at opnå støtte skal boligerne mangle installationer i form af tidssvarende opvarmning, eget toilet eller bad, eller være opført før 1950 og efter kommunens vurdering være væsentligt nedslidte. Støtte gives som kontante tilskud, og det indføres med den nye lov, med en begrundelse om at tilskud er mere synlige for modtageren end lån. Ændringen skal samtidig gøre byfornyelsen mere enkel at administrere for kommunerne.

Til nedslidte private udlejningsboliger kan der gives tilskud til alle vedligeholdelses- og forbedringsarbejder, samt til nedrivning af bygningen. Som noget nyt skal støtten fastsættes ved forhandling med ejeren ud fra en vurdering af, hvor meget ejeren selv kan og bør betale. Der er ikke faste regler for, hvor stor støtten kan være, men stat og kommune betaler hver halvdelen af tilskuddet. Ved forbedringer gives der tilskud til nedsættelse af husleje-forhøjelser med den såkaldte indfasningsstøtte. De indflydelsesmuligheder som lejerne havde efter den tidligere lovs bestemmelser om bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring, bortfalder med den nye lov. Nu gælder alene de rettigheder og klagemuligheder, som er indeholdt i lejelovgivningen. Lejere har ikke vetoret over for forbedringer, men kan klage til huslejenævnet, hvis de ikke finder forbedringerne hensigtsmæssige.

Efter den nye lov har man i ejerboliger og andelsboliger mulighed for at opnå støtte til istandsættelse af klimaskærmen (tag, facader, vinduer mv.) og afhjælpning af kondemnabile forhold. Her er støtten nedsat, og kan højst udgøre 25 pct. af udgifterne. Støtten kan dog forhøjes ved istandsættelse af bevaringsværdige og fredede bygninger. Almene boliger støttes ikke.

Med den nye lov videreføres reglerne om kondemnering (forbud mod beboelse), men der kan ikke længere gives påbud om afhjælpning af kondemnabile forhold. Kommunalbestyrelsen kan fortsat nedlægge forbud mod at en bygning bruges til beboelse, når det er forbundet med sundheds- eller brandfare, og hvis der er nedlagt forbud, kan kommunen påbyde ejeren at rive bygningen ned.

Ordningen med støtte via bygningsforbedringsudvalg til bevaringsværdige bygninger og landsbyer er overført til den nye byfornyelse, men den er udvidet til også at gælde andels- og ejerboliger. Til gengæld indgår de private udlejningsboliger ikke længere i ordningen.

Endelig ydes der også med den nye lov støtte til friarealforbedring, men kun hvis det vedrører fælles arealer for flere ejendomme.

Med den nye byfornyelseslov forventes det, at de direkte offentlige udgifter bliver mindsket med 215 mio. kr. i 2004, sammenlignet med 2003. Det er især de statslige udgifter, der er formindsket (ca. 200 mio.). Det er imidlertid svært helt at overskue de økonomiske ændringer, idet man med den nye lov overgår fra at styre tilskuddene efter investeringsrammer, til at styre efter direkte offentlige udgifter. I forbindelse med evalueringen af den gamle lov blev de samlede offentlige udgifter for de tre år 1998-2000 beregnet til ca. 2 mia. kr., dvs. 660 mio. kr. pr. år, hvoraf statens bidrag var omkring 360 mio.

Set i det lys er der således tale om en stor reduktion af den offentlige støtte, og især af statens bidrag. Da støtteomfanget til områdefornyelse er uændret, er det først og fremmest støtten til bygningsfornyelsen, der er reduceret. Nedsikringerne er delvist kompenseret ved at pålægge Grundejernes Investeringsfond at bidrage med 50 mio. kr. om året.

I evalueringen indgår det som et vigtigt element at undersøge, hvad konsekvenserne af den nye lov har haft for bygningsfornyelsen. Det er et velkendt problem i kommunerne, at nogle af de mest nedslidte ejendomme ejes af små udlejere og privatpersoner, som det er svært at gøre interesserede i større byfornyelsesprojekter. Det er imidlertid ikke blevet nemmere, efter at støtteomfanget er reduceret væsentligt. Det kræver en aktiv indsats fra kommunerne at aktivere disse ejere og en ændring af praksis, således at man i højere grad støtter mindre, men akutte fornyelsesbehov i disse ejendomme. En ubureaukratisk ordning, hvor disse ejere kan søge støtte til helt nødvendige vedligeholdelsesarbejder, vil de sikkert gerne anvende. Spørgsmålet er så, om der også sker en egentlig modernisering af disse ejendomme. De større og mere professionelle ejere kan sikkert formå at udnytte lovens støttemuligheder, ligesom de også er villige til at medfinansiere. Det er imidlertid ikke givet, at det er de mest nedslidte og forældede ejendomme, der bliver investeret i. Der er dermed en risiko for, at den offentlige støtte ikke bliver anvendt i de ejendomme, hvor behovet for fornyelse er størst. Kommunerne kan have problemer med at styre midlerne hen imod ønskede byområder med områdefornyelse, med mindre tilskudsniveauet i det enkelte projekt sættes relativt højt.

Områdefornyelse

Den nye byfornyelseslov indeholder en række nye bestemmelser om en ny beslutningstype: områdefornyelse. Områdefornyelsen erstatter helhedsorienteret byfornyelse, som fungerede fra 1998 til 2004. Med begge ordninger sættes der fokus på fornyelse og omdannelse af problemramte byer og byområder. Målet er at gøre disse områder attraktive for bosætning og private investeringer. Områdefornyelse videreføres på samme økonomiske niveau som helhedsorienteret byfornyelse, men ordningen justeres og udvides til at omfatte flere typer af byområder. Med denne del af den nye lov, er der lagt op til, at der skal ske en tættere koordinering end hidtil af bygningsfornyelsen og områdefornyelse. Fx er en del af statsstøtten prioriteret til fornyelse af bygninger i de byområder, hvor der gennemføres områdefornyelse.

Efter den nye lov kan kommunerne gennemføre områdefornyelse i fire områdetyper, som i prioriteret rækkefølge er:

1. Nedslidte byområder i mindre byer, hvor der er et væsentligt behov for en bymæssig udvikling.
2. Nedslidte byområder i større byer, hvor der er et væsentligt behov for bygningsfornyelse (traditionelle byfornyelsesområder).
3. Nyere boligområder med store sociale problemer.
4. Ældre erhvervs- og havneområder der er udpeget til byomdannelsesområder i henhold til planloven, og som ikke umiddelbart kan omdannes på markedsvilkår.

Bymæssige problemer i mindre byer er højt prioriteret i den nye lov, men kan kun udgøre maksimalt 20 pct. af den statslige udgiftsramme. Nyt er desuden muligheden for støtte til ældre erhvervs- og havneområder, hvor der gives støtte til forundersøgelser. De egentlige investeringer i området forudsættes finansieret på anden vis, mens den statslige støtte angår tilrettelæggelse af processen, afklaring af områdets fremtidige brug, ejer- og erhvervsforhold, omfanget af jordforurening mv. Det er alle forhold, som hver for sig kan være barrierer for private investorers deltagelse i en omdannelse til nye formål. Mange af disse områder er således forurenede i varierende omfang, bygnin-

ger er i mange tilfælde opført på lejet grund og på ejendomme med komplicerede tinglyste bindinger.

Støtte til områdefornyelse bevilges af Velfærdministeriet på grundlag af et program med en strategi for inddragelse af lokale interessenter. I den nye lov afsættes der 50 mio. kr. af den årlige statslige udgiftsramme til gennemførelse af områdefornyelse, og disse midler fordeles efter ansøgning fra kommunerne til ministeriet. Ministeriet udvælger de enkelte områder efter en prioriteret rækkefølge og efter en konkret vurdering af de enkelte ansøgninger.

Kommunerne kan maksimalt opnå en støtte på 10 mio. kr. til et område, og her forudsættes det, at kommunerne bidrager med mindst det dobbelte. Med den nye lov er udgiftsrammen for det enkelte byområde dermed udvidet fra 10 mio. kr. til ca. 30 mio. kr. Det betyder, at større byområder kan inddrages og en mere intensiv indsats gennemføres, men da den samlede statslige ramme fastholdes, betød det alt andet lige, at færre områder kan støttes. Til gengæld satses der med den nye lov på at øge de private investeringer i områderne, og det søges fremmet gennem krav om etablering af forpligtende samarbejde og den såkaldte investeringsredegørelse. I investeringsredegørelsen skal kommunerne angive muligheder og strategier, for at opnå de nødvendige private og offentlige investeringer i området.

Tildelingen af støtte til områdefornyelse sker i to faser. Først søger kommunen om en reservation. Opnås reservationen, udarbejder kommunen det omtalte byfornyelsesprogram, som siden er det grundlag, ministeriet bruger for beslutningen om at give tilsagn.

Hovedkonklusioner

Er der fortsat behov for byfornyelse? Har man nået målsætningerne med den nye lov? Er det blevet lettere at administrere byfornyelsen? Er det de ringeste boliger der fornyes? Hvordan fungerer det med frivillighedsprincippet, og er der kommet flere private investeringer? Vi vil starte med at se nærmere på, om de mest centrale mål for den nye lov er indfriet i praksis.

Det overordnede formål med den nye byfornyelseslov er at opnå en ændring af det offentliges rolle, fra at være den der planlægger, gennemfører og betaler byfornyelsen, til at være den som igangsætter og koordinerer byudvikling og byomdannelsesprocesser, der gennemføres på privat initiativ og med størst mulig privat medfinansiering.

Evalueringen viser, at byfornyelsen i perioden fra 2004 til 2006 klart har bevæget sig i den ønskede retning. Det kan således på baggrund af evalueringen konkluderes:

- At den ønskede regelforenkling generelt er opnået, men at der samtidig er kommet nye administrative opgaver til. Arbejdet med byfornyelsen er blevet mindre regelorienteret, men mere procesorienteret, strategisk, planlæggende.
- At målsætningen om frivillig deltagelse blandt ejere og færre krav fra det offentlige er effektueret med den nye lov.
- At byfornyelse i langt højere grad end tidligere gennemføres med en høj grad af privat medfinansiering, og en reduceret offentlig subsidiering.
- At den områdebaserede byfornyelse medfører private følgeinvesteringer, der gearer de offentlige investeringer med en faktor 5 – så hver én offentlig krone følges af 5 private.
- At kommunerne kun i begrænset omfang indgår partnerskaber ved byfornyelsen, men at de der gør, opnår gode resultater i form af øget medfinansiering, forankring og en større investeringssikkerhed.

Men det kan også konstateres:

- At den nye byfornyelseslov ikke sikrer den boligsociale målsætning om at det er de dårligste ejendomme, der istandsættes med den offentlige byfornyelse. Nogle kommuner savner her den tidligere lovs bestemmelser, der betød at de også fik fornyet boliger, hvor ejeren ikke ønskede at deltage.
- At der også fremover er behov en indsats i forhold til ejendomme, hvor markedet ikke sikrer den ønskede udvikling og fornyelse. Det gælder både den boligsociale opgave med at sikre sunde og tidssvarende boliger i de større byer, men også i de yderområder af landet, hvor der har vist sig at være et betragteligt antal dårlige boliger.
- At kommunerne gerne vil øge aktiviteten, og at der derfor er et generelt ønske om at staten øger udgiftsrammerne for byfornyelsen.
- At kommunerne fortsat har behov for støtte til løsningen af bymæssige problemer med nedslidte områder, og til udvikling af områder i overgangen fra tidligere erhvervsformål til nye blandede byformål.

Det fortsatte byfornyelsesbehov

Gode bymiljøer og boliger er en forudsætning for investeringer, vækst og velfærd. Hvor markedet ikke klarer den opgave, er der områder og ejendomme, som har behov for støtte til udvikling i mere attraktiv retning, og det er netop baggrunden for den offentlige støtte i byfornyelsen.

Evalueringen af byfornyelsesloven viser, at der er et fremtidigt behov for en indsats i både ejendomme og byområder, hvor den ønskede udvikling ikke sker på markedsvilkår. Kommunerne vil gerne øge aktiviteten og derfor er der et generelt ønske blandt kommunerne om at øge udgiftsrammerne for byfornyelsen.

Evalueringen viser, at kommunerne stadig lægger stor vægt på at få løst problemer med disse nedslidte boligejendomme med dårlig standard. Der er stadig ca. 125.000 boliger på landsplan der mangler eget bad, toilet eller centralvarme. Hertil kommer en del boliger i utidssvarende og usund stand, som ikke har installationsmangler. Koncentrationen er størst i de større byer, men inden for de seneste år, er der også opstået et fornyelsesbehov i de mere tyndt befolkede dele af landet.



Mange af landets yderområder har et overskud af boliger i lav kvalitet. De kan ikke omsættes som ejerboliger, og en del er overgået til udleje. Kommunerne melder her om behov for en øget indsats.

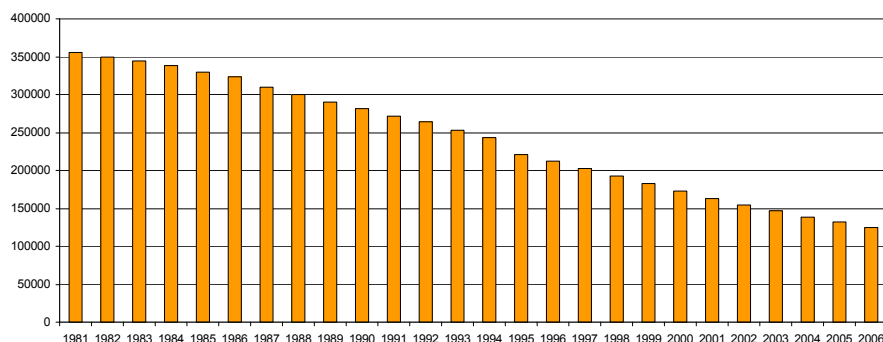
Evalueringen viser også, at kommunerne forsat har behov for støtte til løsning af bymæssige problemer med nedslidte områder, og til udvikling af områder i overgangen fra erhvervsformål til blandede byformål. På område- og processiden udgør de områdebaserede indsatser således et stadig mere væsentligt element i kommunernes bypolitiske arbejde, og her anvendes byfornyelsen som et centralt værktøj. Kommunerne anser således byfornyelsen som et vigtigt aktiv i byernes konkurrence om at tiltrække og fastholde beboere og erhverv.

Endelig berettiger strukturreformen, og de nye bypolitiske landskaber den har efterladt, også til støtte til at gennemføre områdebaserede indsatser. De områdebaserede indsatser indebærer både en aktiv stillingtagen til den nye kommunes funktion og rolle, ligesom de er befordrende for og samtidigt afhængige af samarbejde på tværs af de kommunale forvaltninger og med private interessenter.

Tidssvarende, attraktive og sunde boliger

Antallet af boliger med installationsmangler er reduceret markant siden begyndelsen af 1980'erne, hvor byfornyelsen afløste sanering. Men som det ses af figuren herunder, er der fortsat omkring 125.000 boliger, der enten mangler eget toilet, bad eller centralvarme og derfor er potentielt utidssvarende, uattraktive og usunde. Mange af disse boliger findes i de større byer, men som det fremgår af kortet i Figur 2, findes der også et betragteligt antal boliger i land- og udkantskommuner, hvor der er problemer med boligstandarden. I en nyere undersøgelse anslås det, at der findes 10.000 af denne

type boliger (Gottschalk, Ærø og Rasmussen, 2007). Også her er der i mange tilfælde tale om udlejningsboliger, der både er utidssvarende, uattraktive og usunde, selv om de ikke har installationsmangler. Der er således fortsat i omegnen af 135.000 nedslidte boligejendomme, der af økonomiske eller strukturelle grunde ikke bliver renoveret eller nedrevet på markedsvilkår.



Figur 1. Antal boliger med installationsmangler (mangler enten centralvarme, eget bad eller eget toilet). Kilde: Danmarks Statistik. (På grund af metodeændring findes der databrud fra 2004 til 2005, fordi en større andel af samtlige husstande i hele landet har fået tilknyttet en bolig).

Det er kommunerne København, Århus, Frederiksberg, Aalborg og Odense der i nævnte rækkefølge har flest boliger med installationsmangler.

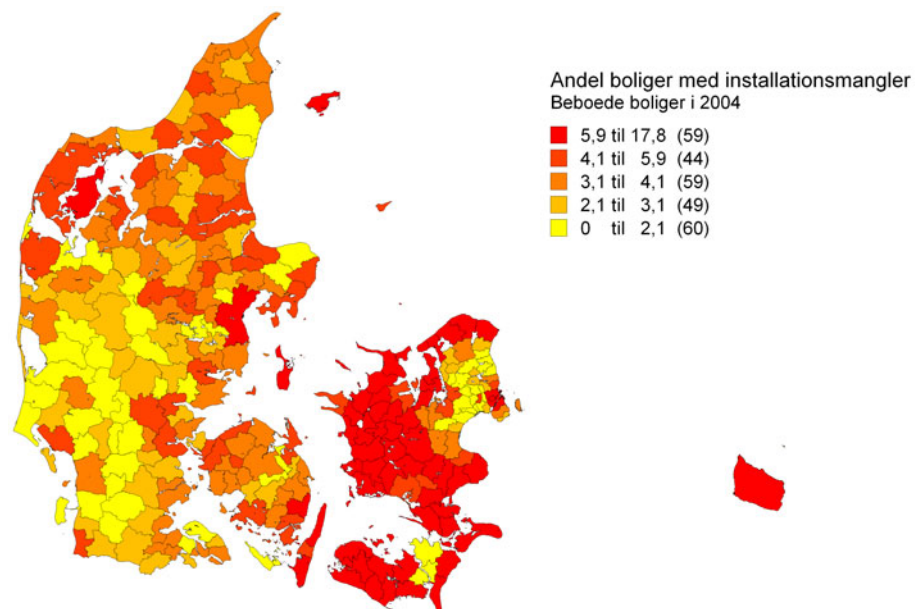
Årsagen er blandt andet huslejereguleringen i den private udlejningssektor, der i et historisk lys har hæmmet den private fornyelsesaktivitet og givet et vedligeholdelsesefterslæb. En ny undersøgelse fastslår imidlertid at vedligeholdelsesproblemerne i den private udlejningssektor er formindsket væsentligt i de senere år. Der er stadig et vist behov for forbedringer, men efterhånden er der kun i få boliger et stort behov. I denne sektor har 13 pct. af boligerne installationsmangler, men de nye undersøgelser viser, at der kun er behov for bygningsforbedring i omkring en tredjedel af ejendommene og større behov for boligforbedringer i 4 pct. af ejendommene (Skifter Andersen, 2007). Mange private udlejningsboliger er igennem tiden moderniseret med støtte fra byfornyelsesloven, som dermed har løst en stor del af problemet med boligkvaliteten i denne sektor. Men markedet har faktisk også løst en del af moderniseringsbehovet. En betydelig del af de private udlejningsboliger er således fornyet efter reglerne i §5 stk. 2 i Boligreguleringsloven, hvorefter en udlejer kan opkræve en markedsbaseret leje efter en "gennemgribende modernisering".

Tabel 1. Boliger med installationsmangler i 2006.

Kommune	Boliger med installationsmangler
København	42.500
Århus	8.200
Frederiksberg	6.500
Aalborg	3.600
Odense	3.400
Øvrige	60.800
I alt	125.000

Kilde: Danmarks Statistik.

Hvad angår dårlige boliger på landet, fremhæver flere kommuner et voksende behov for en indsats i landsbyer og i det åbne land, og det gælder især i landets yderområder præget af stagnation. Her er der et overskud af boliger, og en del har en meget lav kvalitet. Boligerne kan ikke omsættes som ejerboliger på grund af beliggenhed, dårlig kvalitet og det store overskud, der er af ledige boliger i disse områder.



Figur 2. Antal boliger med installationsmangler (mangler enten centralvarme, eget bad eller eget toilet).
Kilde: Danmarks Statistik.

En nyere undersøgelse viser, at der findes omkring 10.000 af disse dårlige enfamiliehuse og stuehuse i landområder og mindre bysamfund med under 5.000 indbyggere (Gottschalk, Ærø og Rasmussen, 2007). Ifølge oplysninger fra kommunerne er halvdelen af de dårlige boliger udlejede, en fjerdedel ejerboliger, mens den sidste fjerdedel står tomme. De udgør mellem en og to procent af samtlige enfamiliehuse i disse områder.

De dårlige boliger finder man både på landet og i de mindre stationsbyer. Problemerne er især koncentreret til kommuner omkring Limfjorden, Himmerland, Sønderjylland og de sydlige øer: Langeland og Lolland. En del af boligerne mangler toilet, bad eller centralvarme og har dermed installationsmangler, men som det fremgår af kortet i Figur 2, er flere af disse områder ikke karakteriseret ved en høj andel af boliger med installationsmangler. Her er det da også mere hyppigt, at boligerne mangler isolering og er dårligt vedligeholdt. Det giver urimeligt høje varmeregninger eller manglende muligheder for i det hele taget at kunne varme huset tilstrækkeligt op om vinteren. Manglende vedligeholdelse af vinduer og klimaskærm giver fugt i boligen og stor risiko for skimmelsvamp.

Mange bymiljøer med behov for indsats

At kunne standse negativ social udvikling og forbedre et byområdes om-dømme hører til blandt de vigtigste målsætninger for kommunernes fremtidige byfornyelse. Det handler om nedslidte områder med problemer, men det handler også om, at borgerne i øget grad lægger vægt på gode byrum og rekreative områder. Kommunerne ser det da også som en fremtidig målsætning for byfornyelsen, at kunne tiltrække og fastholde beboere og dermed klare sig i byernes konkurrence.

Områdefornyelsen udgør i den sammenhæng et vigtigt byfornyelsesredskab, der hjælper kommunerne med at starte en positiv proces i udsatte boligområder og bydele. Beslutningstypen indgår typisk i større tiltag, og det anses som et strategisk virkemiddel snarere end en strategi i sig selv. Med afsæt i et program og en investeringsredegørelse åbnes en dialog, som kombinerer lokale interesser, behov og initiativer med en kommunal helhedsorienteret tilgang.

Områdefornyelsens ambition og styrke angår håndtering af komplekse problemstillinger, som dem kommunerne møder i fx problemramte boligområder, forurenede havnearealer og overflødige industribygninger. Det er en håndtering, der kræver samarbejde på tværs af de traditionelle skel – mel-

lem afdelinger i den kommunale forvaltning og mellem offentlige og private interessenter.

Strukturreformen har i denne forbindelse skabt nye kommunale landskaber med behov for at finde den nye kommunale rolle. Hvad vil man i kommunen, og hvordan skal de enkelte bysamfund udvikle sig. Områdefornyelsen kan i den forbindelse få en vigtig funktion som det værktøj, der får politikere og embedsmænd til at gennemtænke den nye kommunale struktur.



Områdefornyelsen løser en flæthed af problemer og den type værktøjer er der behov for i fremtidens byfornyelse. (Her Rønde, hvor der er gennemført en områdeindsats med Helhedsorienteret Byfornyelse)

Regelforenkling opnået, men også ny krævende administration

Med den nye lov er der gennemført en forenkling af byfornyelsesloven, og det har virket, bekræfter et flertal af de adspurgte kommuner. Omfanget af ordninger er reduceret, og de komplekse legeberegningsregler for byfornye-ede ejendomme er udgået til fordel for anvendelse af lejelovgivningens regler. Midlerne til en lettere administration er mere valgfrihed for kommunerne ved tilrettelæggelse af indsatsen, og en nemmere håndtering af lejernes situation med udgangspunkt i lejelovens bestemmelser.

Evalueringen viser, at den ønskede regelforenkling generelt er opnået, men at der samtidig er kommet nye administrative opgaver til. Arbejdet med byfornyelsen er blevet mindre regelorienteret, men mere procesorienteret, strategisk, planlæggende, og det gælder både bygningsfornyelsen og områdefornyelsen.

Hvad angår *bygningsfornyelse*, mener godt halvdelen af de kommuner der indgår i undersøgelsen, at lovændringerne har ført til en forenklet sagsbehandling. En lidt lavere andel på 40 pct. mener tillige, at den nye lov har medført en kortere sagsbehandlingstid. Endelig mener et flertal af kommunerne, at det er blevet lettere for de private udlejere at deltage i bygningsfornyelsen. Og det har faktisk ifølge en kommune betydet, at de har haft en stigning i sager med private udlejningsejendomme, fordi ejerne bedre kan overskue byfornyelsens økonomiske konsekvenser, og er mere fortrolige med lejelovens regler om huslejefastsættelse. Hvad angår regelforenkling er det altså især overgangen til lejelovens regler om huslejefastsættelse, samt fjernelse af lejernes veto, der har gjort det enklere.

Nogle kommuner, og det er især de større, påpeger, at dele af administrationen stadig er krævende. De nævner fx indberetninger af regnskaber til ministeriet som et tidskrævende element. Men den nye lov har tillige øget administrationsbyrden på visse punkter. Hvor man tidligere brugte megen tid på at håndtere påbud ved bygningsfornyelse, yder to tredjedele af de ad-

spurgte kommuner nu i stedet en særlig rådgivning. De har fundet det nødvendigt, at gøre ejere opmærksomme på muligheden for at opnå støtte, eftersom et fåtal kender de ændrede regler. Denne indsats er afledt af prioriteringen af frivillighed frem for påbud, som har flyttet en del af forvaltningens indsats fra sagsbehandling til procesarbejdet, og til forhandlinger om tilskuddets størrelse i de indledende faser. Med den nye lov bruger kommunerne til gengæld mindre tid på gennemgang af de enkelte bygninger, og håndtering af de enkelte renoveringssager.

Hvad angår *områdefornyelse* er målet med den nye lov ikke i samme grad regelforenkling og lettere administration. Her viser evalueringen, at kommunerne er delt i spørgsmålet om administrationsbyrden. Omtrent halvdelen af de kommuner der indgår i undersøgelsen mener, at ministeriets krav til byfornyelsesprogrammet er rimelige og en tilsvarende andel mener, at kravet om udarbejdelse af investeringsredegørelsen er rimelig. I begge tilfælde er der således omkring 40 pct. der mener, at administrationen er for omfattende – og adspurgt på de gennemførte fokusgruppeinterview forklarer kommunerne samstemmende, at det betragtes som en betydelig opgave at udarbejde et byfornyelsesprogram. Flere kommuner savner mulighed for at ændre på planerne undervejs, og 25 pct. af de deltagende kommuner beklager, at der er to ansøgningsrunder.



Områdefornyelse blev indført som et nyt byfornyelsesværktøj med den nye byfornyelseslov i 2004. Og det betragtes af kommunerne som et effektivt virkemiddel. Her Flintholm Allé, Frederiksberg, der er udpeget til områdefornyelse.

Enkelte kommuner fremhæver også, at støtten til områdefornyelse er lav set i relation til de administrative krav sammenlignet med bygningsfornyelse, som er betydeligt lettere at administrere. Den sammenligning synes imidlertid ikke altid relevant. Flere kommuner påpeger således, at det er op til kommunerne selv, hvor meget administration områdefornyelsen genererer. De forklarer, at de processer hvori områdefornyelsen indgår typisk er komplicerede af mange grunde. Områdefornyelsen indgår ofte i sammenhæng med tilgrænsende projekter, der inddrager offentlige og private aktører. Områdefornyelsen fungerer som et vigtigt byudviklingsredskab, men er ikke en selv-kørende strategi. Områdefornyelsen indgår i omfattende og komplicerede forløb, og det medfører nødvendigvis en lang planproces, med indbyggede 'forsinkelser', sammenlignet med den rene byfornyelsesproces. Kommunernes planlægning er i den sammenhæng mere omfangsrig end forudsat i loven, og allerede reservationsansøgningerne er typisk langt mere omfattende, end det er tilsigtet. Det overrasker derfor ikke, at nogle kommuner finder administrationen omfattende i forhold til den støtte, der faktisk opnås fra by-

fornyelsesloven, men flere kommuner ser imidlertid en stor gevinst i det etablerede samarbejde.

Brugen af konsulenter til administration af byfornyelse er faldet markant med den nye lov. Hvad angår bygningsfornyelsen bruger ca. halvdelen af kommunerne eksterne konsulenter, til trods for at de ikke får statsrefusion af den type udgifter. Den tilsvarende andel var over 90 pct. med den forrige lov, hvor der var refusion på udgiften (Skifter Andersen, 2002). I forbindelse med områdefornyelser er der imidlertid en andel på 80 pct. af kommunerne, der inddrager konsulenter. Evalueringen viser, at kommunerne er ambivalente i deres relation til konsulenterne: de kan som eksterne deltagere bidrage positivt til at skabe resultater med deres viden og metoder, men med brugen af konsulenter kan kommunerne til gengæld i mindre grad opsamle og nyttiggøre den erfaring der opstår undervejs.

Kommunerne får ikke længere fat i de ringeste boliger

Den nye byfornyelseslov sikrer ikke, at det er de dårligste ejendomme, der istandsættes med den offentlige byfornyelse. Nogle kommuner savner her den tidligere lovs råde-over bestemmelser, så de også kan få fornyet boliger, hvor ejeren ikke ønsker at deltage. Den nye byfornyelseslov betragtes dog fortsat som effektiv i forhold til boliger med installationsmangler og dermed boliger, der enten mangler eget bad, toilet eller centralvarme, og repræsentanter for kommunerne understreger, at der stadig gøres op med kondemnabile forhold, men de konkluderer samtidig, at de ikke længere kan målrette indsatsen til de boliger, der har de største behov. Flere fremhæver tillige, at det set i et længere perspektiv ikke er tidssvarende, hvis man kun afhjælper de kondemnabile forhold uden at forbedre boligerne. Når man ikke får fat i de ringeste boliger hænger det sammen med favoriseringen af de private udlejningsboliger, men fx i København mangler 1/3 af andelsboligerne ifølge BBR eget bad, mens det kun er tilfældet i 1/6 af de private udlejningsboliger. Problemet aktualiseres af et voksende overskud af boliger på landet og i landsbyer, som har ført til forfald og udlejning af dårlige boliger. Ca. halvdelen af kommunerne mener dog, at den nye lov er dækkende i forhold til ejer- og andelsboliger, hvor man kun støtter arbejder på klimaskærmen og afhjælpning af kondemnabile forhold.

Hvad angår *områder* viser evalueringen, at målet om at indsatsen angår områder med størst behov i stor udstrækning indfries. Her er kommunerne i henhold til loven forpligtede til at prioritere støttemidler til bygningsfornyelse i de områder, hvor der gennemføres områdefornyelse. Det er i sig selv med til at sikre, at indsatsen målrettes områder med dårlige boliger. Evalueringens analyse af områdefornyelsen viser, at der i 70 pct. af disse områder er behov for bygningsfornyelse. At boligfornyelse er det mest markante indslag i problemkataloget bekræfter, at støtten her går til områder, der har basale fornyelsesbehov. Næste efter behovet for bygningsfornyelse kommer behovet for flere offentlige servicetilbud, som 27 pct. af kommunerne inddrager i områdefornyelsen.

Hvad angår *ejendomme* med behov for fornyelse, er sagen en lidt anden. Her er de boliger, der indgår i bygningsfornyelsen, typisk nedslidte og har forbedringsbehov. Det viser evalueringen af bygningsfornyelse. Men, at det er de rigtige boliger der indgår, er ikke ensbetydende med, at man får alle de dårlige boliger med i byfornyelsen. Her er det boliger med kondemnabile forhold, ejeren ikke ønsker at afhjælpe der er problemet, og dem finder man især blandt gruppen af små og mindre professionelle udlejere af private udlejningsboliger, blandt andelsboliger og blandt boliger i landsbyer og på landet. Efter en kondemnering, står boligerne blot tomme. Denne effekt er særlig markant i landets yderområder. Årsagen er, at loven ikke længere giver mulighed for at påbyde istandsættelse ved kondemnering, og fordi de så-

kaldte råde-over bestemmelser, der tidligere gjorde det muligt for kommunerne at overtage en ejendom med henblik på istandsættelse, er afskaffet.

Nu kan kommunerne kun håbe på, at ejeren følger kommunernes opfordringer, og det er der mange, der ikke gør.



"Her udfører Københavns Kommune Plan & Arkitektur Byfornyelse af ejendommen Holmbladsgade 22" (citat på banneret). Det er især de store kommuner der påpeger, at den nye lov ikke sikrer, at de dårligste ejendomme istandsættes med den offentlige byfornyelse.

Hvad angår friarealforbedringer, har kommunerne mulighed for at stille krav om deltagelse, ligesom kommunen kan overtage ejendomme, fx med henblik på nedrivning af bygninger, hvis det er nødvendigt for at gennemføre en beslutning om friareal forbedring (§ 45). Det benytter en del kommuner sig af, og det gælder blandt andet nogle af de større kommuner, som gennemfører friarealforbedringer hvis blot flertallet af de berørte ejere er med. Nogle kommuner forklarer imidlertid, at der også her er steder med behov for fornyelse som udelades, fordi ejere modsætter sig et projekt. De kommuner, der ikke gør brug af disse muligheder, forklarer at "frivillighedsprincippet" vægtes højere end hensynet til behovet for forbedringer.

Frivillig deltagelse er slået markant igennem

Målsætningen om frivillig deltagelse blandt ejere og færre krav fra det offentlige er effektueret med den nye lov. Flere kommuner forklarer imidlertid, at man var godt på vej i den retning før den nye lov, og ikke benyttede mulighederne for at kræve deltagelse gennem påbud.

En øget grad af medfinansiering og det reducerede offentlige subsidieniveau kan ifølge kommunerne tilskrives frivilligheden, forhandlingerne og en mere positiv ånd, som byfornyelsen nu gennemføres med. Det er befordrende for sagen, at arbejde med ejere der er interesserede i byfornyelsen.

Den gode ånd rækker imidlertid kun et stykke ad vejen, og som det også fremgår af afsnittet ovenfor, har fremgangsmåden uden påbud haft den negative effekt, at kommunerne har svært ved at opfylde den boligsociale målsætning om at byforny de ringeste boliger først. Evalueringen viser her, at det især er blevet sværere at få de mindre og uprofessionelle private udlejere med i byfornyelsen.

Flere kommuner påpeger her, at princippet om frivillighed stiller krav på incitamentsiden, hvis byfornyelsesbehovet skal løses. Her er det nødvendigt med et højere støtteniveau, som fx lån med lav rente hvis man skal ha-

ve flere ejere til at deltage. Meget tyder på, at der mangler incitament, for målgruppen kender faktisk ordningen. En ny undersøgelse viser således, at størsteparten af udlejere kender mulighederne i byfornyelsesloven, og det gælder især de udlejere der har dårlige ejendomme, og de store professionelle udlejere (Skifter Andersen, 2007). Den nye lovs stærke fokus på frivillighed er ikke slået igennem i forhold til friarealforbedringer. Her er det stadig helt overvejende kommunerne der tager initiativet.

Byfornyelsen er nu overvejende privatfinansieret

Den nye lovs målsætning om at øge den private medfinansiering og reducere den offentlige andel af udgifterne er i høj grad indfriet. Evalueringen dokumenterer således et markant fald i subsidiegraden, når man sammenligner perioden fra 1998 til 2000 med opgørelsen foretaget i denne evaluering, som omhandler perioden fra 2004 til 2006. I perioden fra 1998 til 2000 udgjorde den offentlige andel af udgifterne til bygningsfornyelse ca. 67 pct., eller 55 pct. inklusiv aftalt boligforbedring. I perioden fra 2004 til 2006 var den tilsvarende andel 39 pct.

Evalueringen viser, at der er en flerhed af årsager til stigningen i den private medfinansiering.

Kommunerne foretager typisk individuelle vurderinger i hver enkelt sag og forhandler hver gang med ejerne af de ejendomme, der søger støtte. Flere kommuner opererer i den sammenhæng med forskellige retningslinjer. Nogle kommuner anvender et maksimalt støttebeløb pr. lejlighed på fx 60.000 kr., andre har en regel om, at man maksimalt yder en støtte der svarer til mellem 25 og 50 pct. af udgifterne til vedligeholdelse.

*Staten giver 12,5 pct., vi giver 12,5 pct. og ejeren betaler de 75 pct.
Det giver en god starthjælp og sikrer os en faglig dialog om projektet.
Kommunalpolitiker.*

En anden central årsag til den øgede medfinansiering er, at de ejerboliger og andelsboliger der indgår, bidrager meget positivt på medfinansieringssiden. Her ydes der kun en begrænset støtte til istandsættelse af klimaskærm og afhjælpning af kondemnabile, og kommunerne forklarer, at ejere typisk gennemfører relativt omfattende investeringer for egen regning. Her dækker medfinansieringer altså over fornyelsesarbejder, der ikke nødvendigvis ville være gennemført, hvis de deltagende ejendomme alene var dårlige lejeboliger.

Hvad angår omfanget af følgeinvesteringer i de områdebaserede indsatser dokumenterer evalueringen, at hver statslig krone investeret i helhedsorienteret byfornyelse har afledt en investering på 4,5 kr. blandt private ejere i de pågældende områder. Investeringerne angår primært boligforbedringer.



Når kommunen sætter en byfornyelsesproces i gang geares den offentlige investering med private midler i markant omfang. Det sker både gennem forhandling, eksemplets magt og en øget tro på områdets fremtid.

Følgeinvesteringer er ganske betragtelige

Det er for tidligt at evaluere det økonomiske spin-off i form af ejernes investeringer i egne ejendomme (nybyggeri og renovering) i regi af områdefornyelse. I stedet er der i forbindelse med evalueringen gennemført en nærmere undersøgelse af det økonomiske spin-off af den helhedsorienterede byfornyelse, som blev sat i gang i perioden fra 1998 til 2004. På baggrund af internet baseret spørgeskemaundersøgelse med ejere i indsatsområderne, er følgeinvesteringer her vurderet til at udgøre en faktor på 5 set i relation til de offentlige tilskud. Hver offentlig krone investeret i helhedsorienteret byfornyelse medfører således, at private ejendomsejere i området investerer 4,5 kr. i deres ejendom. Beløbet er lidt større i de centrale byområder i større byer (6 kr.), og lidt mindre i mindre byområder (4 kr.).

Tabel 2. Anslået spin-off fra helhedsorienteret byfornyelse, vurderet på de samlede offentlige tilskud og private ejendomsinvesteringer (mio.kr.).

Områdetype	Offentlige investeringer	Private ejendomsinvesteringer genereret blandt ejere i området	Spin-off på offentlige investeringer
Centralt i større by	283	1.700	6,0
Nyere byområde	80	348	4,4
Mindre by	249	975	3,9
I alt	674	3.023	4,9

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Følgeinvesteringernes største poster angår boligforbedring (43 pct.), mens nybyggeri og tilbygninger udgør 20 pct. og bygningsforbedringer 20 pct. af investeringerne. Det afspejler, at 90 pct. af følgeinvesteringerne kommer fra private boligejere i området, og 10 pct. fra de lokale erhverv.

De mange investeringer i boligforbedring kan også måles på reduktionen af installationsmangler i de områder, hvor der er gennemført helhedsorienteret byfornyelse. Der er sket en reduktion på ca. 40 pct. i antallet af boliger med installationsmangler i perioden fra 1998 til 2006 (fra ca. 14.500 til 8.500). Og det på trods af, at boligstandard og bygningsforbedringer sjældent var højt prioriteret i disse indsatser.

Indgåelse af partnerskaber

Flere kommuner har i forbindelse med de områdebaserede indsatser gennemført byudviklings- og byomdannelsesprocesser i et tæt samspil med private. Partnerskaberne udgør her rammen for den lokalt forankrede, helhedsorienterede projektform, som fordrer nye arbejdsprocesser i den kommunale forvaltning. Kommunerne har generelt gode erfaringer med denne type forpligtende samarbejder. Nogle har så gode erfaringer med indgåelse af partnerskaber, at de også fremover ønsker at benytte modellen ved byfornyelse og byudvikling. Begejstringen skyldes en række fordele, så som øget medfinansiering, fastholdelse af opnåede fordele ved forankring og drift, øget indflydelse på de private beslutninger, samt en større forudsigelighed og enighed om udviklingsretningen på projektet.

Undersøgelsen viser dog, at kommunerne i ca. halvdelen af tilfældene oplever, at samarbejdet ikke bidrager til idé- og strategiudvikling, eller udgør et positivt netto-bidrag til arbejdsprocessen. Der er ligeledes en række udfordringer forbundet med partnerskaberne, man skal være opmærksom på. Nogle typer af partnerskaber er fx tidskrævende at etablere, og derfor anbefaler nogle kommuner, at man nøje overvejer, hvilke projekter der skal udføres i partnerskab. De anbefaler også, at man overvejer hvornår i processen partnerskabet skal etableres, om det fx skal ske før eller efter ansøgning om byfornyelsesmidler. Det påpeges samtidig, at en række demokratiske aspekter skal overvejes, herunder om partnerskabet medfører, at der gives køb på de almene interesser.

Den vigtigste forudsætning for at disse processer lykkes er, at koordineringen foregår i en tæt dialog med chef-niveauet i forvaltningen, og med den politiske ledelse. En anden vigtig forudsætning er, at de involverede embedsmænd fra de forskellige forvaltninger skaber fælles netværk som baseres på gensidig tillid.

Midlernes størrelse, fordeling og brug

Byfornyelsesmidlernes fordeling handler i denne sammenhæng om midlernes størrelse, fordelingen på kommuner, fordelingen på de forskellige ordninger i loven, og endelig om hvilke ejendomme og områdetyper midlerne konkret er brugt til.

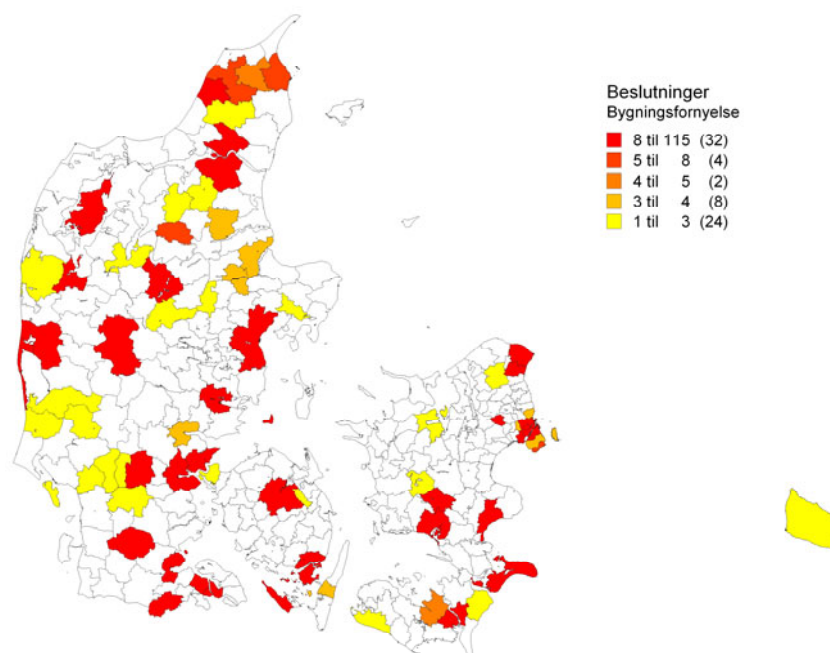
De samlede offentlige tilskud er omtrent halveret i den undersøgte periode sammenlignet med perioden fra 1998-2000. Hvad angår bygningsfornyelsen, var statens tilskud i perioden 2004-2006 på 418 mio. kr., mod 987 mio. kr. i perioden fra 1998 til 2000. Hertil kommer et tilskud på 240 mio. til områdefornyelse – inkl. den særlige pulje på 100 mio. kr. til forsøg med byfornyelse i problemramte by- og boligområder i store byer, der blev udbudt i 2004. Den øgede private medfinansiering kompenserer i sagens natur for dele af den reducerede statsstøtte, men det opvejer på ingen måde reduktionen.

Den voldsomme reduktion i støtten ses også mærkbart på antallet af kommuner, der har benyttet ordningen. Sammenligner vi igen 2004-2006 med 1998-2000, viser undersøgelsen, at andelen af kommuner der har brugt lovens bestemmelser til at gennemføre bygningsfornyelse, er faldet fra 44 pct. til 27 pct. Og det er især kommuner i gruppen af mindre provinsbyer, der er faldet fra.

Fordelingen af byfornyelsesmidler til bygningsfornyelse og friarealforbedringer er bestemt af de såkaldte udgiftsrammer, som Velfærdsministeriet hvert år tildeler de enkelte kommuner. Grundlaget for fordelingen er ministeriets fordelingsnøgle, som er baseret på de enkelte kommuners objektive behov for byfornyelse, ved oplysninger fra Bygnings- og Boligregisteret (BBR), om boligbestandens alder, antallet af boliger med installationsmang-

ler (uden eget toilet, bad eller centralvarme), samt boligernes ejer- og udlejningsforhold. Fordelingen harmonerer således med målet om at indsatsen skal målrettes de områder og ejendomme, der har de største behov. Derfor ville det da også være oplagt i denne sammenhæng, at se nærmere på sammenhængen mellem byfornyelsesinvesteringer og reduktionen i antallet af boliger med installationsmangler. Det er imidlertid ikke muligt at foretage en sådan opgørelse. Indberetningerne fra kommunerne om byfornyeede boliger til ministeriet, indeholder således ikke de nødvendige oplysninger om boligens stand før byfornyelse, og oplysningerne i BBR-registeret skønnes ikke valide på det detaljeringsniveau, der kræves til en sådan undersøgelse.

Vi skal i stedet se nærmere på, hvor og hvordan byfornyelsesmidlerne i hovedtræk er anvendt.



Figur 3. Antal beslutninger om bygningsfornyelse (2004-2006). Andelen af kommuner der har truffet beslutning om bygningsfornyelse udgør 27 pct. Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

78 pct. eller 1,4 mia. kr. af de samlede investeringer på 1,8 mia. kr. i bygningsfornyelse er brugt i de store centralkommuner. Denne gruppe er København, Frederiksberg, Århus, Odense og Aalborg kommuner og dermed også de kommuner, der har flest boliger med installationsmangler. Dette virker rimeligt, da det samtidig er her de fleste private udlejningsboliger og især andelsboliger er placeret.

De større provinsbyer tegner sig med 13 pct. eller 230 mio. kr. for den næststørste andel af investeringerne, og det er vel igen rimeligt i forhold til boligmassen.

Omegnskommunerne, samt landkommunerne, tegner sig hver for 4 pct. af investeringerne eller i omegnen af 73 mio. kr. og dermed noget mere end den sidste gruppe – de mindre provinsbyer, hvor investeringerne kun andrager 30 mio.kr. og dermed 2 pct. af de samlede investeringer.

Sammenhængen mellem beslutninger og bytype ses også af kortet i Figur 3, hvor påfaldende mange kommuner der består af mindre provinsbyer er hvide.

At nogle af landkommunerne er godt med i denne sammenhæng passer overens med meldingen fra kommunerne om et stort og voksende behov for bygningsfornyelse i disse områder. Det kan derimod undre, at de mindre provinsbyer ikke gør brug af byfornyelsen i større udstrækning.

Bygningsfornyelsen er hovedsageligt tiltænkt de private udlejningsboliger, som da også både kan få tilskud til vedligeholdelse og forbedring, mens de

private andelsboliger og ejerboliger kun får tilskud til istandsættelse af klimaskærm og afhjælpning af kondemnabile forhold. Undersøgelsen viser da også, at 60 pct. af de boliger, der er fornyet med bygningsfornyelse er private udlejningsboliger, mens 28 pct. er andelsboliger og 14 pct. er ejerboliger. Der er givet 315 mio. kr. i tilskud til private udlejningsboliger, mens der er givet 160 mio. kr. i tilskud til andelsboliger/ejerboliger.

Områdefornyelsen foregår for en stor dels vedkommende i de store centralkommuner, ganske i tråd med formålet, idet man her finder den største koncentration af bymæssige problemer. Målt på investeringer handler det om 41 pct. af de samlede investeringer. Også her er de store provinsbyer godt med, med en andel på 38 pct., mens landkommunerne tegner sig for 14 pct. Omegnskommunerne indgår kun med en andel på 5 pct., hvilket kan overraske, fordi kommunerne i denne gruppe har mange nyere boligområder med behov for en områdebaseret indsats. Ministeriet har imidlertid modtaget en del flere ansøgninger, end det har kunnet imødekomme på grund af den prioritering der er indbygget i ordningen. Endelig er der de mindre provinsbyer, som stort set ikke har gennemført områdefornyelse i den undersøgte periode. Det er bestemt også en kommunegruppe med behov for områdebaserede indsatser, men undersøgelsen tyder her på, at netop denne gruppe af kommuner vælger områdefornyelse fra, fordi de finder det for administrativt krævende.

Tabel 3. Investeringer i områdefornyelse fordelt på område- og kommunetyper (1000 kr.).

	Store central-kommuner	Omegnskommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	I alt	Statstilskud
Nedslidt byområde i mindre by	0	0	0	0	112.406	112.406	35.000
Nedslidt byområde i større by	311.972	0	215.790	7.500	0	535.262	147.000
Nyere boligområde	8.630	39.670	74.440	0	0	122.740	55.800
Ældre erhvervsområde	0	2.900	3.600	1.170	480	8.150	2.7
I alt	320.688	42.574	293.844	8.672	112.890	778.668	240.000
Andel i pct.	41	5	38	1	14	100	31

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Investeringer og statstilskud er inkl. den særlige pulje på 100 mio. kr. til forsøg med byfornyelse i problemramte by- og boligområder i store byer, der blev udbudt i 2004.

Hvad angår typen af områder der indgår i områdefornyelsen, viser undersøgelsen samstemmende med fordelingen på kommunetyper, at områdefornyelsen især er gennemført i nedslidte byområder i de større byer. Denne områdetype tegner sig for 70 pct. af investeringerne. Nedslidte byområder i mindre byer tegner sig for 14 pct.. De nyere boligområder andrager 16 pct. af investeringerne og endelig udgør investeringerne i de ældre erhvervsområder 1 pct. Områdetyperne er prioriterede i loven og de nedslidte byområder i de mindre byer er særlig prioriteret. Her er der forlods afsat 20 pct. af udgiftsrammen svarende til 10 mio. kr. Undersøgelsen viser her, at det til fulde er lykkedes at opnå denne andel, som med 35 mio. ud af de 140 mio. kr. der samlet set er givet i statstilskud, udgør 25 pct..

Ser man på kommunernes prioriteringer, ønskes der flere midler til alle ordninger.

Sammenhæng mellem behov og muligheder

Kommunerne er delte i spørgsmålet om, hvorvidt den nye byfornyelseslov er lige så brugbar som den forrige lov, samt i spørgsmålet om, hvad loven i mindre grad er brugbar til.

Den nye byfornyelseslov fremhæves for de gode muligheder for at løse områderelaterede problemer. Det handler om friarealer, hvor kommunerne har bevaret muligheden for at inddrage alle ejere, fysisk uattraktive og grimme byområder, bymidteproblemer, hvor den nye lov er mere brugbar end den forrige.

Flere kommuner påpeger til gengæld, at den nye lov er mindre brugbar end den forrige, når det kommer til løsning af de bolig- og bygningsrelaterede forhold – nedslidte og dårligt vedligeholdte ejendomme – sammenlignet med den forrige lov.

Til de væsentlige opgaver, som byfornyelsesloven ikke medvirker til at løse for kommunerne, hører sikring af bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur, etablering af fælleslokaler og lokale funktioner, samt omdannelse af erhvervsområder. Her er det især det første forhold, kommunerne savner virkemidler i forhold til, og det til trods for at kommunerne faktisk mener, at loven er brugbar over for bevaringsværdige bygninger. Når undersøgelsen her viser, at loven ikke sikrer bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur, skyldes det, at kommunerne ikke længere kan lave de samme samlede løsninger i byområder med en flerhed af bevaringsværdige bygninger som tidligere, fordi de ikke kan tvinge alle med, og fordi udgiftsrammen ikke dækker behovet. Hvad angår etablering af fælleslokaler og lokale funktioner påpeges det, at der ikke er penge nok til denne type foranstaltninger ved beslutninger om friarealforbedringer og bygningsfornyelse.

Mulige ændringer i byfornyelsen

Bygningsfornyelsen er med den nye lov blevet betydelig mere enkel at gennemføre – både for kommuner og ejere, og den er langt mere privatfinansieret end tidligere. Til gengæld er støtten reduceret betydeligt, det samme er omfanget af boliger der fornyes og antallet af kommuner der bruger lovens støttemuligheder. Indsatsen målrettes områder med stort behov for fornyelse – men ikke de ejendomme og boliger hvor behovet er størst.

På kommunernes ønskeliste til fornyelse af byfornyelsen hører generelt større udgiftsrammer. Flere anfører, at smertegrænsen for kommunerne er nået, set i relation til den administrationsbyrde byfornyelsen medfører. Meget tyder da også på, at det er årsagen til at mange kommuner – og især de mindre provinsbyer - ikke bruger loven.

Hvad angår det forhold, at man ikke længere får de ejendomme og boliger med, hvor behovet er størst, er der også flere kommuner der mener, at øget statsstøtte ville hjælpe. Det omfatter bl.a. andelsboliger. Men nogle af de store centralkommuner og landkommuner mener ikke det er nok. De ønsker også at kunne give påbud om istandsættelse ved kondemnering, at kunne kondemnere tomme boliger, og at opnå statsstøtte til opkøb af tomme boliger med henblik på nedrivning. Nogle kommuner savner muligheden for, at kommunen kan overtage en ejendom og gennemføre en beslutning om bygningsfornyelse.

Undersøgelsen viser også, at der er behov for at overveje aldersgrænsen for støtte (boliger og ejendomme der er opført før 1950), for dele af byggeriet fra 1960'erne forfalder i disse år og moderniseres ikke på markedsvilkår. Der er også behov for, at overveje aldersgræsen for friarealforbedringer.

På den administrative side efterspørger flere kommuner en endnu større grad af regelforenkling. Bl.a. ønskes regelforenkling omkring boligforbedring (fx foreslås fast pris og tid, samt afskaffelse af udbudsrunder). Det vil gøre det nemmere for den kommunale administration at håndtere byfornyelsen. Kommunerne er nogle gange tvunget ud i at ansætte konsulenter, fordi de kommunale medarbejdere også har mange andre opgaver, og det er svært at følge med i ændringerne på lovområderne.

Flere af de mellemstore og små kommuner ønsker en ny fordelingsnøgle for udgiftsrammerne. Nogle kommuner i udkantsområderne spørger, hvorfor de skal have færre midler end de store kommuner, hvis problemerne hos dem er større. I forhold til fordeling af midlerne kunne man overveje nye kriterier og lægge flere nuancer ind. Eksempelvis nedslidte landsbyboliger eller mange bevaringsværdige boliger. En mere præcis fordeling kræver imidlertid et ajourført BBR-register eller en anden præcis kortlægning af boligkvaliteten. Endelig anbefaler kommunerne, at det gøres nemmere at låne udgiftsrammer. De foreslår, at de ubrugte rammer vises på en hjemmeside, så andre kommuner nemt får overblik over hvor de kan låne.

Hvad angår områdefornyelse, er det bestemt et virkemiddel og en beslutningstype der efterspørges og anerkendes, men også denne del af byfornyelsen er der grund til at udvikle.

Til succesen hører de mange afledte følgeinvesteringer, og de positive om end spæde erfaringer med diverse typer partnerskaber. Områdefornyelsen har her udviklet erfaringerne med borgerinddragelse og partnerskaber i byfornyelsen, bl.a. i nyere boligområder med store sociale problemer.

Undersøgelsen viser på det punkt, at indgåelse af partnerskaber hører til en af de største udfordringer ved områdefornyelse. Det gælder både de partnerskaber, der med fordel kan indgås med private, og de der måske endnu mere relevant, kan indgås internt, på tværs af de kommunale forvaltninger. Det handler fx om muligheden for at forpligte parterne i samarbejdet mellem socialforvaltningen og teknisk forvaltning om at bidrage til den områdebaserede indsats.

Undersøgelsen viser også, at der er grund til at overveje, hvordan byfornyelsen positivt kan inspirere og bidrage til områdeindsatser under Landsbygefonden, rettet mod udsatte almene boligområder. Set fra den almene side er der også grund til at arbejde med, hvordan aktiviteter finansieret i alment regi kan integreres i den eksisterende byfornyelse. Mange indsatser rettet mod de udsatte områder, går netop ud på at integrere disse områder bedre med resten af byen.

På et mere konkret plan mener kommunerne, at investeringsredegørelsen er en udfordring. Den anerkendes for at fungere som et refleksivt værktøj, der bringer overvejelser om økonomiske sammenhænge og muligheder, men flere finder det svært at spå om investeringerne.



Områdefornyelsen har her udviklet erfaringerne med borgerinddragelse og partnerskaber i byfornyelsen, bl.a. i nyere boligområder med sociale problemer.

Rids af byfornyelsens udvikling

Formålene med den offentlig støtte

En evaluering af byfornyelsesloven forudsætter en forståelse af, hvorfor det er vigtigt og nødvendigt at bruge offentlige, statslige og kommunale midler på at støtte investeringer og indsatser i bygninger og byområder. I dette afsnit vil vi nærmere gøre rede for den forståelsesramme for byfornyelsen, som vi på SBI har udviklet gennem mange års forskning og evalueringer. Den skal ses i sammenhæng med udviklingen i den statslige styring af byfornyelsen.

Udviklingen i byfornyelsespolitikken

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. Det skyldtes, at boligerne skulle renoveres til en tidssvarende standard og ikke mindst, at intentionerne var, at beboerne skulle have råd til at blive boende efter fornyelsen.

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, hvor boligerne både var usunde og utidssvarende. Dette betød, at den fremtidige indsats i højere grad skulle rettes mod ejendomme og byområder med knap 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 1960-1975 - problemer som var baggrunden for nedsættelsen af Regeringens Byudvalg i 1993.

Som begrundelse for ændringerne i byfornyelsesloven, blev der desuden peget 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.

Med den ændrede byfornyelseslov 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 med den nye ordning 'Helhedsorienteret byfornyelse', at give kommunerne et centralt instrument i bypolitikken til at løse byernes problemer og gøre dem mere attraktive og konkurrencedygtige. Man ønskede

samtidig, at denne udvikling af byerne skulle ske i et tæt samarbejde med lokale borgere, institutioner og virksomheder.

Regeringen ønskede samtidig i stigende grad at basere byfornyelsen på frivillig medvirken fra ejerne af ejendomme med fornyelsesbehov og på initiativer fra ejere og lejere. Samtidigt ønskede man en reduktion af det offentlige økonomiske bidrag til fornyelsen.

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 udbuddet 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.

Den tidligere evaluering af byfornyelsesloven

SBi gennemførte i 2002 en evaluering af 1998 loven. Evalueringen viste, at der fortsat var et behov for en offentligt støttet byfornyelse, men at der også var behov for ændringer af byfornyelsesloven.

Evalueringen og erfaringer fra andre lande i Europa viste således, at der uanset markedsmæssige vilkår for boligfornyelse, ikke automatisk sker 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.

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.

En vigtig erfaring fra evalueringen i 2002 var, at kommunerne fortsat lagde meget vægt på at få løst problemer med nedslidte boligejendomme med dårlig standard. Men undersøgelsen viste også, at mange kommuner - og især de større byer - oplevede bymæssige problemer som trafik- og miljøproblemer, grimme og uattraktive områder, ofte med særlige sociale problemer, mangel på friarealer og særlige funktionsproblemer i bymidterne. Der var også en del byer, der havde 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 var et problem i hver tredje kommune. Endelig mente 40 pct. af kommunerne, at de havde problemer med, at bevaringsværdige bygninger forfalder.

Som en følge heraf var der et generelt ønske blandt kommunerne om at øge investeringsrammerne for byfornyelsen.

Evalueringen viste, at en meget stor del af kommunerne mente, at Helhedsorienteret Byfornyelse gav gode muligheder for at løse mange af de ovennævnte bymæssige problemer, bl.a. med hensyn til at forebygge nedslidning og forslumning i udsatte byområder. Der var dog nogle problemer, som

kommunerne mente, at loven var mindre velegnet til at løse. Det gjaldt især trafik- og miljøproblemer, samt problemer i områder med meget erhverv.

60 pct. af kommunerne mente, at de havde brug for helhedsorienteret byfornyelse. Det gjaldt især bykommunerne - i mindre grad omegnskommuner til de større byer og landkommuner. Alligevel var der stor spredning på hvilke typer af kommuner, der brugte ordningen, og en del landkommuner havde fået støtte. Et problem var, at ansøgninger fra en del kommuner var blevet afvist, bl.a. på grund af kravene om, at en større del af midlerne skulle gå til områder med bygningsproblemer. I langt de fleste kommuner havde man en opfattelse af, at indsatsen virkede, og at selve arbejdet med den helhedsorienterede indsats havde en effekt i sig selv.

Den helhedsorienterede indsats ændrede ikke kun ved de fysiske og levevilkårsmæssige forhold i et område. Kommunerne var af den opfattelse, at der blev sat en proces i gang med samarbejde mellem kommuner, borgere og virksomheder, som havde stor betydning for byområdernes og byernes udvikling. Projekterne betød, at den kommunale forvaltning blev tvunget til internt samarbejde - på tværs af forvaltninger - om en helhedsorienteret indsats i samarbejde med borgerne. Ressourcer hos lokale borgere og virksomheder blev aktiveret og koordineret. Det var erfaringerne fra flere af de kommuner, der er gået i gang, at der typisk følger en del private investeringer i kølvandet på indsatsen. Disse konklusioner blev bekræftet af senere undersøgelser, som SBI gennemførte for Erhvervs- og Boligstyrelsen (Engberg og Hansen, 2004, Jensen 2003a, 2003b).

Evalueringen i 2002 viste også, at bygningsfornyelsen nu i højere grad blev til på initiativ af ejerne og i mindre grad igangsat af kommunerne. Samtidig var der imidlertid stadig mange kommuner, som fandt det væsentligt at kunne styre bygningsfornyelsen mod de bygninger og byområder, hvor behovet var størst, hvilket kunne gøre det nødvendigt at inddrage mindre villige ejere.

Denne overgang til i højere grad at basere sig på ejernes initiativ og forslag, så på det tidspunkt ud til at have reduceret ombygningsudgifterne og dermed den offentlige støtte i bygningsfornyelsen. Derimod var det kun i begrænset omfang lykkedes med de nye regler om såkaldt 'forhandlet finansiering' at mindske den offentlige udgiftsandel i bygningsfornyelsen. Denne fremstod fortsat ret høj sammenlignet med de støtteordninger, som findes i andre europæiske lande.

Byfornylesloven blev på en del punkter forenklet med 1998 loven, men evalueringen viste, at loven alligevel stadig blev oplevet som meget kompliceret af mange kommuner. Det skyldtes især de mange forskellige ordninger, som havde forskellige formål og regelsæt. Generelt nævnte over halvdelen af de kommuner, som ikke havde brugt loven, at en væsentlig årsag hertil var lovens kompleksitet. Mange kommuner fandt, at procedurene tog for lang tid.

Bygningsforbedringsudvalgene var et nyt element i 1998 loven. Evalueringen viste, at der generelt var tilfredshed med denne ordning i de kommuner, hvor den havde været brugt. Bygningsforbedringsudvalgene havde været med til at sætte bevaringsinteresser på dagsordenen i kommunerne, og de havde en relativ stor effekt med en begrænset offentlig udgift. Ordningen var således mere udgiftsbesparende for stat og kommune end den ordinære bygningsfornyelse, og kommunerne fandt ordningen væsentligt enklere end bygningsfornyelsen. En meget stor andel af kommunerne på knap 80 pct. mente, at byfornylesloven hermed var blevet mere effektiv til forhindring af forfald af bevaringsværdige bygninger. Men samtidig påpegede mange kommuner, at ordningen ikke var tilstrækkelig til at løse problemerne for landsbyer med afvandring og funktionstømning.

Hovedprincipperne i den nye byfornyelseslov fra 2004

Lov om byfornyelse og udvikling af byer erstatter pr. 1.1. 2004 den tidligere lov om byfornyelse. Den nye lov betegnes som en reform af byfornyelsen – en gennemgribende fornyelse og modernisering, der reducerer den offentlige støtteindsats og forøger den private egenfinansiering. Som titlen indikerer, angår loven i tillæg til den gamle nu også *udvikling af byer*, og det skyldes ikke mindst den nye mulighed for at støtte igangsættelse af en omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at reformen af byfornyelsen gennemføres med vægt på følgende elementer:

- Regelsættet forenkles og moderniseres bl.a. med henblik på at give kommunerne større valgfrihed i tilrettelæggelse af indsatsen.
- Den offentlige støtte målrettes til de områder og ejendomme, hvor behovet er størst. Særligt styrkes indsatsen for at vende udviklingen i svage områder gennem en bedre integration af fornyelse i problemramte områder og bygningsfornyelse.
- Øget fokus på frivillighed, ved i højere grad at tage udgangspunkt i frivillighed frem for i krav fra det offentlige.
- Udgiftsstyringen forbedres ved at ændre investeringsrammestyring til udgiftsrammestyring.
- Den private medfinansiering øges, hvorved den offentlige støtteandel kan reduceres. I samme retning trækker yderligere inddragelse af fondsmidler.
- De komplicerede lejefastsættelsesregler afskaffes, idet lejelovgivningens almindelige regler anvendes som udgangspunkt.
- Aftalt boligforbedring ophører som selvstændig ordning, idet ordningen indarbejdes i den almindelige bygningsfornyelse.

Det overordnede mål med den nye lov er at bane vej for en mindre bred og en mere fokuseret ordning med vægt på:

- Målrettet støtte til de områder og ejendomme, hvor behovet er størst.
- Frivillighed frem for tvang.
- En højere grad af markedsorientering.

Med vedtagelsen af den nye lov anerkendes den afgørende betydning for tilvejebringelse af tidssvarende, attraktive boliger og velfungerende byer, som byfornyelsen har haft siden begyndelsen af 1980'erne. Det fastslås samtidig, at der fortsat er behov for en byfornyelsesindsats der sikrer gode boliger og velfungerende byer i de situationer, hvor den ønskede udvikling ikke sker på sædvanlige markedsvilkår.

Målet med den nye byfornyelseslov af 2004 er, at give kommunalbestyrelsen et instrument til at *tiltrække og fastholde borgere og virksomheder gennem udvikling og omdannelse af problemramte byer og boligområder*. Ifølge bemærkningerne til den nye lov kan det være traditionelle byfornyelsesområder, nyere boligområder med store sociale problemer, nedslidte bymidter i mindre og små byer, og ældre nedslidte erhvervs- og havneområder. Det er områder med vidt forskellige problemer og fornyelsesbehov, men de har det til fælles, at en vis støtte er nødvendig, fordi markedet ikke kan vende udviklingen alene. Regeringen – og støttepartierne bag den nye lov –

ønsker med loven at sikre, at der fortsat er en offentlig støttet byfornyelsesindsats, men at støtten fortsat målrettes efter behovene og at den private egenfinansiering øges.

Ifølge lovens § 1 påhviler det kommunerne at anvende loven til at tilvejebringe velfungerende byområder med boliger af en god stand. Kommunerne skal om nødvendigt:

- 1) igangsætte udvikling og omdannelse af problemramte byer og byområder, der gør dem attraktive for bosætning og privat investering,
- 2) styrke grundlaget for private investeringer i problemramte byområder gennem en koordineret og integreret indsats, som skal rette sig mod hele området gennem boligsociale og områdemæssige foranstaltninger og gennem istandsættelse af boliger og bygninger, samt etablering og forbedring af friarealer, og
- 3) skabe velfungerende boliger og boligområder beliggende uden for de i nr. 2 nævnte byområder, gennem istandsættelse og ombygning af boliger der er væsentligt nedslidte, samt etablering og forbedring af friarealer.

I den nye lov er overordnet set to overordnede typer af byfornyelsesbeslutninger: *bygningsfornyelse* og *områdefornyelse*. Bygningsfornyelse handler om støtte til forbedring af boliger og friarealer, mens områdefornyelse handler om støtte til initiativer "mellem husene" – til sociale, kulturelle og trafikale forbedringer.

Ordningen med støtte via bygningsforbedringsudvalg til bevaringsværdige bygninger og landsbyer opretholdes, men med kontant støtte i stedet for lån. Ordningen er udvidet til at gælde alle andels- og ejerboliger mod tidligere boliger i landsbyer og fredede og bevaringsværdige boliger uden for landsbyer. Til gengæld indgår de private udlejningsboliger ikke længere i ordningen.

Endelig ydes der også med den nye lov støtte til friarealforbedring, men kun hvis det vedrører fælles arealer for flere ejendomme.

Med den nye byfornyelseslov forventes det, at de direkte offentlige udgifter til byfornyelsen bliver mindsket med 215 mio. kr. i 2004 i forhold til 2003. Det er især de statslige udgifter, der er formindsket (ca. 200 mio.). Reduktionen af rammen var dog starter år forinden som resultat af finanslovsforhandlingerne. Det er imidlertid svært at overskue de økonomiske ændringer, fordi man samtidig overgår fra at styre tilskuddene efter investeringsrammer, til at styre efter direkte offentlige udgifter. I forbindelse med evalueringen af den gamle lov blev det beregnet, at de samlede offentlige udgifter for de tre år 1998-2000 var ca. 2 mia. kr., dvs. 660 mio. kr. pr. år, hvoraf statens bidrag var ca. 360 mio. Set i det lys er der således tale om en relativ stor reduktion af den offentlige støtte og især af statens bidrag. Reduktionen var dog ikke afledt af den nye lov, byfornyelsens størrelse på finansloven var også beskåret årene forinden.

Da støtteomfanget til områdefornyelse er uændret, er det først og fremmest støtten til bygningsfornyelsen, der er reduceret. En del af denne nedskæring er kompenseret ved, at man har pålagt Grundejernes Investeringsfond at bidrage med 50 mio. kr. om året.

Det har i den forbindelse været et vigtigt element i evalueringen at undersøge, hvad konsekvenserne af den nye lov har været for bygningsfornyelsen. Det er et velkendt problem i kommunerne, at nogle af de mest nedslidte ejendomme ejes af små udlejere og privatpersoner, som det er svært at gøre interesserede i større byfornyelsesprojekter. Det er imidlertid ikke blevet nemmere, efter at støtteomfanget er reduceret væsentligt. Det kræver en aktiv indsats fra kommunerne at aktivere disse ejere, og en ændring af praksis, således at man i højere grad støtter mindre, men akutte fornyelsesbehov i disse ejendomme. En ubureaukratisk ordning, hvor disse ejere kan søge støtte til helt nødvendige vedligeholdelsesarbejder, vil de sikkert gerne anvende. Spørgsmålet er så, om der også sker en egentlig modernisering af

disse ejendomme. De større og mere professionelle ejere kan sikkert formå at udnytte lovens støttemuligheder, ligesom de også er villige til at medfinansiere. Det er imidlertid ikke givet, at det er de mest nedslidte og forældede ejendomme, der bliver investeret i. Der er dermed en risiko for, at den offentlige støtte ikke bliver anvendt i de ejendomme, hvor behovet for fornyelse er størst. Kommunerne kan have problemer med at styre midlerne hen imod ønskede byområder med områdefornyelse, med mindre tilskudsniveauet i det enkelte projekt sættes relativt højt.

Bygningsfornyelse

Når det gælder bygningsfornyelse, er der gennemført store ændringer med den nye lov. Aftalt boligforbedring er ophævet og bygningsfornyelsen ændret radikalt. I princippet er bygningsfornyelsen nu en støtteordning, hvor man giver tilskud til private renoveringer gennemført efter lejelovens regler. Det er ejeren der tager initiativ, og støtte til bygningsfornyelse kan omfatte private udlejningsboliger, andelsboliger og ejerboliger, mens almene boliger ikke er omfattet. For at opnå støtte skal boligerne mangle installationer i form af tidssvarende opvarmning, eget toilet eller bad, eller være opført før 1950 og efter kommunens vurdering være væsentligt nedslidte. Støtte gives som kontante tilskud, og her er begrundelsen, at tilskud er mere synlige for modtageren end lån, og at det bidrager til at gøre byfornyelsen mere enkel at administrere for kommunerne.

Til nedslidte private udlejningsboliger opført før 1950 kan der gives et kontant tilskud til alle vedligeholdelses- og forbedringsarbejder samt til nedrivning af bygningen, hvis den er i meget dårlig stand. Der er ikke faste regler for, hvor stor støtten kan være, men den skal fastsættes ved forhandling med ejeren ud fra en vurdering af, hvor meget ejeren selv kan og bør betale. Staten og kommunen betaler hver halvdelen af tilskuddet. Ved forbedringer kan der gives tilskud til nedsættelse af huslejeforhøjelser med den såkaldte indfasningsstøtte, som giver lejerne en jævn stigning i huslejen. Indfasningsstøtten kan maksimalt udgøre to tredjedele af lejeforhøjelsen og aftrappes over 10 år. Kommunerne bestemmer selv, om de vil give tilskud til den del af lejeforhøjelsen, der udgør de første 155 kr. pr. m², mens de er forpligtet til det for den del, der overstiger dette beløb.

De indflydelsesmuligheder, som lejerne havde efter den tidligere lovs bestemmelser om bygningsfornyelse og aftalt boligforbedring, bortfalder med den nye lov. Nu gælder alene de rettigheder og klagemuligheder, som er indeholdt i lejelovgivningen. Det vil sige, at der ikke længere er vetoet over for forbedringer, som lejerne ikke ønsker, men de kan i stedet klage til huslejenævnet, hvis de ikke finder forbedringerne hensigtsmæssige. Der er fortsat genhusningsmuligheder for lejerne, men kun hvis lejestigningen overstiger et vist beløb eller hvis ombygningerne gør boligen ubeboelig. Andelshavere og ejere kan også genhuses, hvis deres bolig kondemneres eller må afstås til nedrivning ved friarealforbedringer.

Ejerboliger og andelsboliger har mulighed for at opnå støtte til istandsættelse af klimaskærmen (tag, facader, vinduer mv.) og afhjælpning af kondemnable forhold. Her bliver støtten nedsat, så den højst kan udgøre 25 pct. af udgifterne. Støtten kan dog forhøjes ved istandsættelse af bevaringsværdige og fredede bygninger.

Almene boliger kan som nævnt ikke støttes. I bemærkningerne til loven henvises der her til Landsbyggefonden, idet der foreslås at fonden overtager de nuværende offentlige støtteudgifter til den bygningsrelaterede del af byfornyelsen, der angår almene boliger. Også her er målet at reducere den offentlige støtteandel.

Med den nye lov er reglerne om kondemnering (forbud mod beboelse) videreført uændret, men med den væsentlige forskel, at der ikke længere kan

gives påbud om afhjælpning af de kondemnabile forhold. Det betyder at en kommunalbestyrelse fortsat kan nedlægge forbud mod at en bygning bruges til beboelse hvis det er forbundet med sundheds- eller brandfare. Efter byfornyelsesloven skal kommunerne føre tilsyn med, at de bygninger der anvendes til beboelse ikke er kondemnabile. Hvis der er nedlagt forbud, kan kommunen påbyde ejeren at nedrive bygningen. Det giver ejeren ret til at søge erstatning efter almindelige erstatningsretlige principper. Tidligere var det muligt at påbyde ejeren at istandsætte den kondemnerede bolig, men den mulighed forsvandt med den nye lov.

Områdefornyelse

Med den nye lov afløser *områdefornyelse* de tidligere muligheder for at gennemføre *helhedsorienteret byfornyelse*. Den nye ordning viderefører HOB på samme økonomiske niveau, men ordningen justeres og udvides på en række punkter. Den udvides blandt andet til at omfatte flere typer af byområder. Med den del af den nye lov er der lagt op til, at der skal ske en tættere koordinering end hidtil af bygningsfornyelsen og områdefornyelse. En del af statsstøtten er således forlods prioriteret til fornyelse af bygninger i byområder, der har fået støtte til områdefornyelsen.

Efter den nye lov kan kommunerne gennemføre områdefornyelse i fire områdetyper, som i prioriteret rækkefølge er:

- 1 Nedslidte byområder i mindre byer, hvor der er et væsentligt behov for en bymæssig udvikling.
- 2 Nedslidte byområder i større byer, hvor der er et væsentligt behov for bygningsfornyelse (traditionelle byfornyelsesområder).
- 3 Nyere boligområder med store sociale problemer.
- 4 Ældre erhvervs- og havneområder, som ikke umiddelbart kan omdannes på markedsvilkår.

Bymæssige problemer i udkantsområder (gruppe 1) er dermed højt prioriteret i den nye lov, men kan kun udgøre maksimalt 10 pct. af den statslige udgiftsramme. Nyt er desuden, at der kan gives støtte til ældre erhvervs- og havneområder udpeget som byomdannelsesområder efter planlovens bestemmelser (§11). Her gives der støtte til forundersøgelser - ikke direkte til investeringer i området, der forudsættes finansieret af private og kommunerne. Støtten kan gives til udgifter til tilrettelæggelse af processen og herunder afklaring af områdets fremtidige brug, afklaring af områdets ejer- og erhvervsforhold, omfanget af jordforurening mv. Baggrunden for inddragelse af denne type af områder er, at de ikke umiddelbart kan omdannes og fornyes på almindelige markedsvilkår. Potentielle investorer er forsigtige på grund af usikkerhed vedr. omfanget af forurening, samt rettigheds- og ejendomsforhold. Mange af disse områder er således forurenede i varierende omfang. Bygninger er i mange tilfælde opført på lejet grund og på ejendomme med en række tinglyste bindinger.

Før en kommune kan træffe en beslutning om områdefornyelse skal den udarbejde et byfornyelsesprogram for områdefornyelsen. I henhold til den nye lov er kommunalbestyrelsen i den forbindelse forpligtet til at etablere et forpligtigende samarbejde med de parter der bliver berørt af områdefornyelsen. Det kan fx ske gennem etablering af et formaliseret partnerskab. I programmet skal der tillige indgå en investeringsredegørelse der angiver mulighederne for fremtidige private og offentlige investeringer i området. Der kræves dog ikke en investeringsredegørelse, hvis byfornyelsen omfatter omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder.

Efter den nye lov afsættes der 50 mio. kr. af den årlige statslige udgiftsramme til byfornyelse til gennemførelse af områdefornyelse. Fordelingen af

udgiftsrammen sker efter ansøgning fra kommunerne til Velfærdsministeriet. Ministeriet udvælger de enkelte områder efter en prioriteret rækkefølge og efter en konkret vurdering af de enkelte ansøgninger.

Den statslige støtte er maksimalt på 10 mio. kr. til et område, og det forudsættes at kommunerne bidrager med mindst det dobbelte. Med den nye lov er udgiftsrammen for det enkelte byområde dermed udvidet fra 10 mio. kr. til ca. 30 mio. kr. Det betyder, at større byområder kan inddrages og en mere intensiv indsats gennemføres, men da den samlede statslige ramme fastholdes, betyder det alt andet lige, at færre områder kan støttes. Til gengæld bliver der nu satset på flere private investeringer. Det ses både som krav om etablering af forpligtende samarbejde med de parter områdefornyelsen angår, og et krav om at kommunerne skal udarbejde en såkaldt Investeringsredegørelse. Investeringsredegørelsen er et nyt redskab, som skal bidrage til at styrke grundlaget for private investeringer i problemramte områder. Til dette formål skal redegørelsen indeholde en oversigt over de forventede investeringer i byfornyelsesområdet, og en beskrivelse af de faktiske investeringer i området.

Af bemærkninger til loven fremgår det, at investeringsredegørelsens indhold som minimum skal kunne rette private investorers opmærksomhed på områdets uudnyttede potentialer. For at leve op til det, skal redegørelsen indeholde oversigter over uudnyttede byggegrunde, fortætningsmuligheder ved om- og påbygninger af private ejendomme til bolig og erhvervsformål, planer om opførelse eller udvidelse af offentlige institutioner, og muligheder for at etablere erhverv. Hvis kommunen og private interessenter i området beslutter at gå videre, kan investeringsredegørelsen være et dokument, der afspejler de forventede offentlige og private investeringer, og en tidsplan herfor.

Byfornyelsen 2004-2006

Omfang og udgifter fordelt på beslutninger og kommunetyper

I perioden fra 2004 til 2006 er der samlet set truffet i alt 1100 beslutninger i henhold til byfornyelsesloven, og investeret 1,8 mia. kr. i byfornyelse. Der er dermed tale om et markant lavere investeringsniveau sammenlignet med perioden fra 1998 til 2000, hvor de samlede investeringer var på 2,9 mia.kr.

Det er de store centalkommuner, der tegner sig for langt den største andel af investeringerne – ca. 1,4 mia. kr. Det er også her, man finder de største beslutninger målt i kr. pr. beslutning. I de øvrige typer af kommuner er investeringerne typisk langt mindre.

Tabel 4. Bygningsfornyelse, friarealforbedring mv. Antal beslutninger, investeringer og investeringens andel i 2004-06, fordelt på beslutningstyper og kommunetyper. 1000 kr.

	Store central- kommuner	Omegns- kommuner	Større pro- vinsbyer	Mindre pro- vinsbyer	Landkom- muner	I alt	Heraf stats- støtte
Antal beslutninger							
Bygningsfornyelse ny lov	230	75	369	94	227	995	
Friarealforbedring	51	1	10	4	12	78	
Kondemnering	9	0	2	1	3	15	
Bygningsfornyelse gl. lov	7	2	4	0	0	13	
I alt	297	78	385	99	242	1101	
Investeringer 1000 kr.							
Bygningsfornyelse ny lov	1.098.815	70.228	195.175	26.189	58.747	1.448.154	284.000
Friarealforbedring	159.570	1.200	13.574	3.800	14.966	193.110	97.000
Kondemnering	705		2.350	70	874	3.999	2.000
Bygningsfornyelse gl. lov	162.127	201	21.785			184.113	35.000
I alt	1.420.217	71.629	232.884	30.059	74.587	1.829.376	418.000
Andel af investeringer							
Bygningsfornyelse ny lov	60	4	11	1	3	79	16
Friarealforbedring	9	0	1	0	1	11	5
Kondemnering	0	0	0	0	0	0	0
Bygningsfornyelse gl. lov	9	0	1	0	0	10	2
I alt	78	4	13	2	4	100	23

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Bygningsfornyelse

Den traditionelle byfornyelsesopgave – bygningsfornyelse – tegner sig for langt hovedparten af investeringerne, med et samlet investeringsniveau på 1,5 mia. kr.

Der er samlet set fornyet ca. 5.800 boliger med bygningsfornyelse i den undersøgte periode. Heraf udgør de private udlejningsboliger ca. 2.300 eller 43 pct. De private andelsboliger udgør ca. 2.000 boliger eller 35 pct., mens de resterende 1.500 boliger eller 25 pct. er ejerboliger. De private andelsboliger, der har deltaget i byfornyelsen, er typisk en del af en større forening, for her har der i gennemsnit været 23 boliger pr. ejendom, mens de private udlejningsboliger i gennemsnit omfatter 11 boliger pr. ejendom. Andelsboliger dominerer især blandt de store centalkommuner og omegnskommunerne, men andelen af byfornyeede andelsboliger er omtrent faldet til det halve, når man sammenligner de to første år (2004, 2005) med det sidste (2006).

Det er i de private udlejningsejendomme, at de mest omfattende renoveringer gennemføres. Opgjort i investeringernes mere konkrete omfang - målt i kr./m² - er investeringsniveauet således størst i de private udlejningsboliger, med knap 6.000 kr./m², det halve i de byfornyeede andelsboliger og ca. 2.000 kr./m² i de byfornyeede ejerboliger.

Sammenligner man kommunegrupperne, varierer investeringsniveauet en del inden for de respektive ejerformer.

Hvad angår de private udlejningsboliger topper omegnskommunerne med 8.700 kr./m² investeret i gennemsnit i de private udlejningsboliger tæt fulgt af de større provinsbyer. Herefter følger de store centrale kommuner med over 5.000 kr./m², med et stort spring til landkommunerne, hvor investeringsniveauet er på 3.600 kr./m². Lavest ligger mindre provinskommuner, hvor der i gennemsnittet er investeret godt 2.000 kr./m². Undersøgelsen viser således, at der er en markant spredning i investeringerne i de private udlejningsboliger kommunerne imellem.

Investeringsniveauet pr. kvadratmeter i de private andelsboliger varierer også en del - fra 3.500 kr./m² i de større centalkommuner til 900 kr./m² i omegns- og provinsbyer. Her kan en vigtig forklaring være væsentlige forskelle i opførelsestidspunktet, og dermed bygningsstandard før fornyelsen.

Endelig er investeringsniveauet i de byfornyeede ejerboliger omtrent det samme - ca. 1.500 kr./m² - uanset kommunetype.

Antallet af kommuner der har benyttet muligheden for at gennemføre beslutninger om bygningsfornyelse i den undersøgte periode, er 75 eller 27 pct. af landets kommuner. Sammenholdt med perioden fra 1998 til 2000 er der tale om en meget markant reduktion, idet 121 eller 41 pct. af kommuner benyttede ordningen i den første periode. Som det fremgår af tabellen herunder, er det især kommuner i gruppen af mindre provinsbyer, der er faldet fra.

Tabel 5. Andel af kommuner, som har brugt loven (andel i pct.)

Kommunegruppe	2004-06	1998-2000
	Andel i pct.	
Store centalkommuner	100	100
Omegnskommuner	22	22
Større provinsbyer	58	83
Mindre provinsbyer	25	55
Landkommuner	20	38
Total	27	44
N	75	121

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI

Bygningsudgifternes fordeling ved bygningsfornyelse

Udgifterne til indretning af WC/bad og renovering af tag udgør de største enkelt poster ved byfornyelse af private udlejningsejendomme. Tilsammen udgør udgifterne til disse arbejder 20 pct. af de samlede bygningsudgifter. Udgifter til facade og sokkel samt til vinduer udgør tilsammen andre godt 10 pct. af de samlede udgifter, mens den sidste større post er renovering af køkken, som her udgør ca. 4 pct. I de private udlejningsboliger udgør håndværkerudgifterne samlet set 61 pct. af udgifterne, mens administrationsudgifternes andel er på ca. 10 pct.

Udgiftsfordelingen for private andelsboliger og ejerboliger er i sagens natur fordelt anderledes, idet der kun ydes støtte til istandsættelse af bygningers klimaskærm og afhjælpning af kondemnabile forhold. Her udgør udgifter til tag den største andel af udgifterne (25 pct.), 14 pct. af udgifterne er gået til renovering af ydermure, 13 pct. til vinduer og ca. 11 pct. til afhjælpning af kondemnabile forhold. Ved private andelsboliger og ejerboliger udgør håndværkerudgifterne samlet set 68 pct. af udgifterne, mens administrationsudgifternes andel er på ca. 9 pct.

Kondemnering

Omfanget af beslutninger med kondemnering i den undersøgte periode er 15, og i forbindelse med disse beslutninger har den samlede investering været ca. 4 mio. kr. Antallet af beslutninger varierer en del fra år til år, og det samme gør investeringerne pr. beslutning. I en enkelt større beslutning i gruppen af større provinsbyer i 2002, var investeringen 2 mio. kr., mens en beslutning i en landkommune samme år var på 670.000 kr. Generelt tegner landkommunerne sig for 3 ud af de 15 beslutninger.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at kondemneringer der gennemføres uden statsstøtte ikke indgår i opgørelsen.



Det byfornyeede Skt. Pederstræde, Brogadekvarteret, Svendborg.

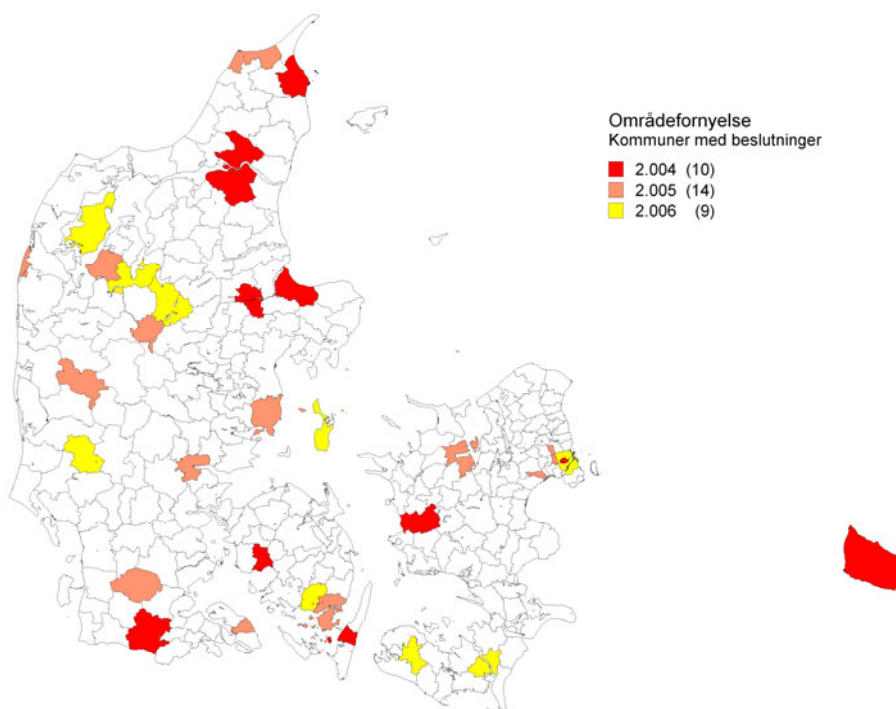
Friarealforbedringer

Med den nye byfornyleslov er der i den undersøgte periode gennemført 78 beslutninger om friarealforbedringer. Beslutningerne har berørt ca. 10.000 boliger – overvejende i de større centralkommuner. Langt de fleste boliger ligger i beslutninger godkendt i 2004. Samlet set er der investeret knap 200 mio. kr. i friarealforbedringer, og det svarer omtrent til investeringsniveauet i perioden fra 1998 til 2000, som var på 189 mio. kr. Investeringerne varierer over årene, fordelt med knap 78 mio. kr. i 2004, over 41 mio. i 2005 til 74 mio. kr. i 2006.

Investeringerne er på 2,5 mio.kr. pr. beslutning i gennemsnit, men de har kostet mere end dobbelt så meget i de store centralkommuner - i gennemsnit 3 mio.kr. pr. beslutning - sammenlignet med de øvrige kommunetyper, hvor en beslutning i gennemsnit betød en investering på ca. 1,1 mio.kr.

Områdefornyelse

Beslutningerne om områdefornyelse udgør 54, og det skal ses i forhold til at Velfærdsministeriet har modtaget 100 ansøgninger om støtte. Samlet set er der her omsat for knap 780 mio. kr. i den undersøgte periode. I forbindelse hermed har kommunerne i gennemsnit haft en udgift pr. område på ca. 14 mio. kr. Den statslige støtte til områdefornyelsen udgør i alt ca. 240 mio. kr., svarende til 30 pct. udgifterne (inklusive den særlige pulje på 100 mio. kr. til forsøg med byfornyelse i problemramte by- og boligområder i store byer, uddelt i 2004).



Figur 4. Kommuner der har truffet en eller flere beslutninger om områdefornyelse i perioden fra 2004 til 2006 (Eksklusiv områder med indsats igangsat med særlige pulje på 100 mio. kr. til forsøg med byfornyelse i problemramte by- og boligområder i store byer). Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI. Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Nedslidte byområder udgør den højst prioriterede type i områdefornyelsen. Til denne områdetype er der givet støtte til 40 områder, og investeringerne udgør ca. 535 mio. kr. eller knap 70 pct. af de samlede investeringer. Til de andre områdetyper er der givet støtte til 10 nyere byområder med sociale problemer og til fire ældre erhvervsområder.

Tabel 6. Områdefornyelse i 2004-2006 fordelt på områdetyper og kommunetyper.
I 1000 kr. og andel af samlet investering.

	Store central- kommuner	Omegns- kommuner	Større provins- byer	Mindre provins- byer	Landkom- muner	I alt	Statstilskud
Områdetype							
Nedslidt byområde i mindre by	0	0	0	0	112.406	112.406	35.000
Nedslidt byområde i større by	311.972	0	215.790	7.500	0	535.262	147.000
Nyere boligområde	8.630	39.670	74.440	0	0	122.740	55.800
Ældre erhvervsområde	0	2.900	3.600	1.170	480	8.150	2.7
I alt	320.688	42.574	293.844	8.672	112.890	778.668	240.000
Områdetype							
Nedslidt byområde i mindre by	0	0	0	0	14	14	
Nedslidt byområde i større by	40	0	28	1	0	69	
Nyere boligområde	1	5	10	0	0	16	
Ældre erhvervsområde	0	0	0	0	0	1	
I alt	41	5	38	1	14	100	31

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Investeringer og statsskud inklusiv pulje på 100 mio. kr. til forsøg med byfornyelse i problemramte by- og boligområder i store byer uddelt i 2004

I forhold til indsendte ansøgninger er succesraten størst for ansøgninger om støtte til fornyelse af nedslidte byområder i de større byer. Her har 83 pct. af de indsendte ansøgninger opnået støtte. Hvad angår de ældre erhvervs- og havneområder, er det derimod kun 4 ud af 9 områder, der har opnået støtte.

Udgiftsniveauet er højt i områdetypen "Nedslidte byområder i større byer", og her er det overvejende de offentlige arealer, der er problemet. De fleste af pengene, eller lidt over halvdelen, er således i gennemsnit brugt til renovering af torve, pladser og opholdsarealer. Det gælder især i de ældre byområder i større byer, men det gælder også i stor udstrækning i nyere byområder. Næststørste post er særlige trafikforanstaltninger, som i gennemsnit andrager 20 pct. af udgifterne.

Hvad angår fordelingen af udgiften, er der visse variationer inden for de enkelte områdetyper i tillæg til de nævnte hovedtræk. I de nedslidte byområder i mindre byer gives der, ud over støtte til torve, pladser og opholdsarealer, i særlig grad støtte til etablering af fælles lokaler og kulturforanstaltninger. I de nedslidte byområder i større byer, gives der i særlig grad støtte til etablering af særlige trafikforanstaltninger af fælles lokaler. I de nyere boligområder støttes kulturforanstaltninger og etablering af lokaler. Og endelig udgør undersøgelse af jordforurening, udarbejdelse af handlingsplaner og forberedelse af de organisatoriske forudsætninger for omdannelsen de store poster i de ældre erhvervs- og havneområder.

De offentlige tilskud til bygningsfornyelse omtrent halveret

De offentlige tilskud til bygningsfornyelse er væsentligt reduceret i den undersøgte periode, sammenlignet med perioden fra 1998-2000. Som det fremgår af Tabel 7, er der omtrent tale om en halvering af de samlede tilskud.

Tabel 7. De samlede tilskud til bygningsfornyelsen 1998-2000 samt 2004-2006 (1000 kr.).

	1998-2000	2004-2006
De samlede offentlige tilskud	1.560.000	830.000
Statslige tilskud	987.000	418.000

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

1998-2000: Bygningsfornyelse, aftalt boligforbedring

2004-2006: Bygningsfornyelse, Friarealforbedring, Kondemnering, Bygningsfornyelse gl. lov.

Evalueringen viser, at kommunerne ikke er tilfredse med udgiftsrammens reduktion, som både beklages i forhold til behovet for fornyelser og i forhold til den forvaltningsmæssige indsats, som kommunerne må yde for at opnå støtten.

Behovet for støtte overstiger langt udgiftsrammen, forklarer man på meget kontant vis i Vejen kommune. Her er udgiftsrammen i 2007 900.000 kr. og et typisk enkeltprojekt belaster rammen med 600.000 kr.

Samtidig påpeger man at administrationen er blevet for krævende i forhold til udgiftsrammen. Det er en anden central holdning i blandt medarbejdere i kommunerne, som mener at man uden væsentligt merarbejde kunne håndtere flere byfornyelsesbeslutninger og en større byfornyelsesøkonomi.

"Med de små rammer kan man godt afskaffe 2/3 af de paragraffer man har i loven. Så passede den til de nuværende rammer". Kommunal medarbejder i større kommune.

Og selv om kommunalreformen har betydet større enheder og samlet set har øget andelen af kommuner, der har medarbejdere med kompetence på byfornyelsesområdet, er byfornyelsen stadig relativt forvaltningskrævende. Flere kommuner påpeger i den sammenhæng, at udgiftsrammen skal have en sådan størrelse, at kommunen kan fastholde medarbejdere med ekspertise på området.

Rammespild og planlægningsproblemer på grund af sen udmelding

Kommunernes adgang til støtte fra byfornyelsesloven er bestemt af de såkaldte vejledende udgiftsrammer, som Velfærdsministeriet hvert år tildeler de enkelte kommuner. Grundlaget for fordelingen er en fordelingsnøgle baseret på en objektiv vurdering, behovet for byfornyelse givet ved kommunernes boligbestand. Behovet vurderes ud fra boligernes opførelsestidspunkt, installationer (centralvarme, bad og toilet), samt ejer og udlejningsforhold. Det er ikke alle kommuner, der gør brug af deres ramme, og der meldes også samlet set et større beløb ud, end der forbruges. Kommuner, der ønsker en større ramme end den tildelte, har mulighed for at få udgiftsramme overdraget fra kommuner, der ikke ønsker at gennemføre byfornyelse. Men som systemet er for nuværende, skal kommunerne imidlertid selv finde frem til andre kommuner med ubenyttet ramme.

Evalueringen viser her, at der med det nuværende system er et vist 'rammespild'. Ifølge kommunerne skyldes det:

- at rammerne er etårige
- at rammerne meldes sent ud på året,
- at rammerne er blevet relativt små,
- at man ikke umiddelbart kan skaffe sig et overblik over, hvilke kommuner der ikke benytter deres ramme et givet år.

Kommunerne har flere forslag til forandringer af det nuværende system, som vi vender tilbage til i afsnittet om fremtidens byfornyelse.

Markant øget privat medfinansiering ved bygningsfornyelse

Med den nye lov er målsætningerne om at sænke støtteprocenten og generere flere private investeringer i høj grad lykkedes.

De samlede investeringer i beslutninger om bygningsfornyelse udgør 1.448 mio. kr. i perioden fra 2004-2006. Tilskuddenes andel af investerin-

gerne udgør 570 mio. kr., og dermed en andel på 39 pct. Til sammenligning udgjorde tilskuddenes andel af investeringerne i de beslutninger, der blev gennemført som bygningsfornyelse i perioden fra 1998 til 2000, hele 67 pct. - dog kun 55 pct. hvis man medregner aftalt boligforbedring. Det samlede regnestykke ser ud som vist i tabellen herunder. Heraf ses det samtidig, at investeringerne i den seneste periode samlet set er 56 pct. lavere sammenlignet med den første, men at tilskuddet er 68 pct. lavere.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at knap 1/5 del af de kommuner, der har deltaget i evalueringens spørgeskemaundersøgelse, har benyttet sig af de nye muligheder for at gennemføre byfornyelsesbeslutninger uden statsrefusion, primært som led i områdefornyelse og det gælder især blandt gruppen af store centalkommuner og landkommuner.

Tabel 8. Investeringer og tilskud for bygningsfornyelsen

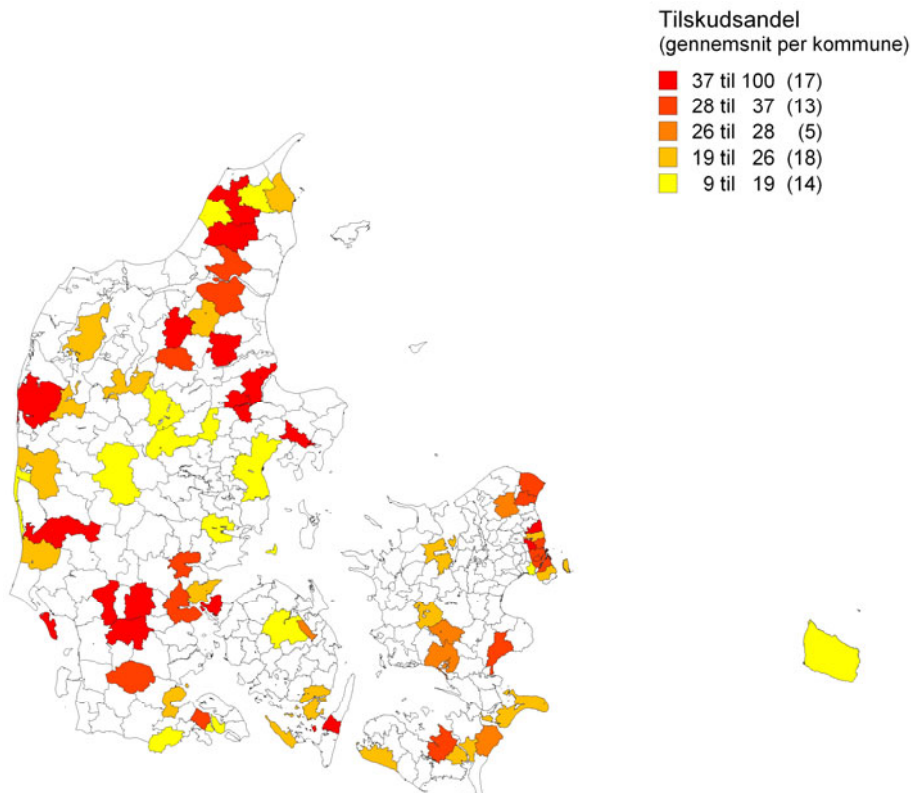
	Investeringer mio. kr.	Tilskud mio. kr.	Subsidiegrad %
Løbende priser			
Gl. lov kun bygningsfornyelse 1998-2000	2058	1379	67
Gl. lov inkl. aftalt boligforbedring 1998-2000	2853	1573	55
Ny lov 2004-2006	1448	569	39
2005 - priser *)			
Gl. lov kun bygningsfornyelse 1998-2000	2352	1576	
Gl. lov inkl. aftalt boligforbedring 1998-2000	3261	1798	
Ændring fra gammel og til ny lov			
Kun bygningsfornyelse	-904	-1007	-28
Inkl. aftalt boligforbedring	-1813	-1229	-16
Kun bygningsfornyelse (pct.)	-38	-64	
Inkl. aftalt boligforbedring (pct.)	-56	-68	

*) Inflateret med byggeomkostningsindekset 1999 - 2005.

Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Den samlede subsidieringsgrad dækker over en vis spredning kommunerne imellem. Blandt de 69 kommuner, der har gennemført bygningsfornyelse, har knap halvdelen (31 kommuner) en tilskudsandel på under 25 pct. Godt en tredjedel af kommunerne opererer med en tilskudsandel på mellem 25 og 50 pct. Ca. 9 pct. af kommunerne, svarende til 6 kommuner, har i gennemsnit en tilskudsandel på mellem 50 og 75 pct. Endelig har en andel på 9 pct. af kommunerne en tilskudsandel på mellem 75 og 100 pct. Her er der tale om 6 kommuner og tilsammen 14 beslutninger om bygningsfornyelse.

Som det fremgår af figuren herunder, er der stor spredning på den gennemsnitlige tilskudsandel kommunerne imellem. Det er de mindre provinsbyer og landkommuner, der har flest beslutninger med høj tilskudsandel.



Figur 5. Gennemsnitlig tilskudsandel i beslutninger om bygningsfornyelse (2004-2006).
Kilde: Data fra Velfærdsministeriet bearbejdet af SBI.

Ikke nye strategier, men nye målsætninger

Langt hovedparten af kommunerne har ikke ændret deres strategier på byfornyelsesområdet med den nye lov. Evalueringen viser, at det skyldes flere forhold:

- For det første er der mange kommuner der forklarer, at byfornyelsen typisk fungerer i et fast strategisk leje, på grund af sin kompleksitet og tidsmæssigt lange processer. Den udgør et velkendt virkemiddel til støtte for en byomdannelse, der har stået på i flere år, og som ikke er til diskussion.
- For det andet er byfornyelsesarbejdet blevet nedprioriteret efter strukturreformen. Reformen betyder nye bypolitiske landskaber med behov for ny samlet planlægning og prioritering. Samtidig har centrale, kommunale medarbejdere på feltet skiftet arbejdsplads. Ifølge nogle kommuner indgår byfornyelsen således endnu ikke som et strategisk element i de nye kommuners udvikling. Men der er også tilbagemeldinger om, at man ikke længere opfatter byfornyelse som det kraftfulde virkemiddel, man mener loven tidligere var. Her henvises der til de reducerede støttemuligheder, og at bygningsfornyelsen med den nye lov er blevet til en støtteordning der ikke rummer mulighed for at gennemføre de samlede, planlagte fornyelser, man tidligere arbejdede med.
- Endelig har områdefornyelsen ikke den strategiske betydning og slagkraft, som større områdebaserede indsatser, fx de gennemførte kvarterløft. Flere kommuner anfører her, at byfornyelsen har udviklet sig til at være en vigtigt led i en større strategi, men ikke i sig selv spiller nogen strategisk rolle.

Blandt de kommuner der ændrede deres strategi, hører den fjerdedel af kommunerne, som med den nye lov fastlagde særlige strategier med henblik på at inddrage mest mulig privat finansiering i bygningsfornyelsen.

Nye målsætninger – nedtonede ambitioner

Den nye byfornyelseslov har ikke fået kommunerne til at ændre strategier på området, og hovedparten af kommunerne har heller ikke ændret deres målsætninger (se tabellen nedenfor). Men nogle kommuner har justeret deres målsætninger, og det er blandt andet sket i retning af et bypolitisk mål om at

tiltrække eller fastholde beboere. Andre kommuner har sænket deres ambitionsniveau på byfornyelsesområdet.

Sammenlignet med perioden fra 1998-2000 er *forskønnelse af bybilledet* stadig kommunernes vigtigste målsætning med byfornyelsen, efterfulgt af en målsætning om at *forhindre bygningsmæssigt nedslidning og forfald*. Den klassiske målsætning for fornyelsen om at *forbedre boligstandarden* er imidlertid nu nedprioriteret i forhold til *at fastholde eller tiltrække nye beboere*, samt *at redde bevaringsværdige bygninger*.

Flere kommuner forklarer, at de har sænket ambitionsniveauet for bygningsfornyelsen efter den nye lov. De har nedtonet målsætningerne, fordi støtten er for lav, og at der ikke længere er nok element af planlægning i byfornyelsesloven når frivillighed er et krav. Det fremhæves, at man ikke længere har mulighed for at opnå de samlede løsninger og den samme succes som tidligere.

Ca. en tredjedel af kommunerne har ændret deres målsætninger med byfornyelsen. Til disse ændringer hører det, at målet om *at tiltrække eller fastholde beboere til kommunen/styrke tilflytningen*, nu indtager en tredjeplads, mod en sjetteplads i perioden fra 1998 til 2000.

Tabel 9. Målsætninger i byfornyelsen, gl. og ny lov.

Målsætning	Store centalkommuner		Alle	
	Prioritet 1998-2000	Prioritet 2004-2006	Prioritet 1998-2000	Prioritet 2004-2006
Forskønnelse af bybilledet	4	4	1	1
Forhindre bygningsmæssigt nedslidning og forfald	2	2	3	2
Tiltrække eller fastholde beboere til kommunen/styrke tilflytningen	7	4	6	3
Forbedre boligstandarden	1	1	2	4
Redde bevaringsværdige bygninger	8	6	4	5
Standse negativ social udvikling i byområde, forbedre omdømme	3	6	7	8

Som det ses, har det også i de store centalkommuner fået betydelig større vægt, at man med byfornyelsen kan *tiltrække eller fastholde beboere til kommunen/styrke tilflytningen*, selv om det *at forbedre boligstandarden* stadig er den vigtigste målsætning i disse kommuner, der jo stadig har mange boliger med installationsmangler.

Ved bygningsfornyelsen udgør *andre områder nær bymidten med blandet bolig og erhverv* den områdetype, der typisk rummer de støttede ejendomme, efterfulgt af *bymidtekvarter med detailhandel/gågade*.

I relation til områdefornyelse er *bymidtekvarter med detailhandel/gågade* den områdetype, der generelt optræder hyppigst i kommunernes prioritering. Typen udgør 1/3 af de områdetyper, der indgår i kommunernes områdefornyelser, og det er især de større provinsbyer og landkommunerne, der har gennemført den type områdefornyelser. Næst efter denne type kommer *landsbyer/mindre bysamfund* og *andre områder nær bymidten med blandet bolig og erhverv*.

To målsætninger har generelt lav prioritet: at skaffe lokal beskæftigelse i byggesektoren, og muligheden for at etablere flere handicap- og ældrevenlige boliger.

Principper for udvælgelse af områder og ejendomme

Kommunerne opererer med en række principper for udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse, ligesom de typisk har foretaget valg af områder til områdefornyelse ud fra prioriterede hensyn.

Udvælgelse af områder til områdefornyelse

I områdefornyelsen udvælges områderne ud fra en vurdering af deres betydning for byen som helhed. Tilstedeværelsen af fysiske, områderelaterede problemer er her en central faktor, som overskygger behovet for boligsociale initiativer, og for at reducere antallet af utidssvarende boliger. Der fokuseres på mulighederne for at mindske fraflytningen fra området, og tiltrække nye erhverv og beboere.

Områderne udvælges ikke ud fra veldefinerede retningslinjer, men snarere ud fra strategiske overvejelser om byens udvikling. Evalueringen viser til gengæld, at områdefornyelsen i hele fire ud af fem kommuner opfattes som et strategisk virkemiddel og planlægningsværktøj, der indgår i kommuneplanstrategien el.lign.

At områdefornyelsen er en del af en bypolitisk strategi, medfører dog ikke, at kommunerne har tænkt synderligt meget i inddragelse af erhvervslivet eller anden privat finansiering. Dette til trods for, at langt de fleste af kommunerne fremhæver, at kommunens indsats kan skabe incitamenter for private investeringer i byområder. 2/3 af kommunerne har i forbindelse med områdefornyelsen ikke formuleret en særlig strategi for privat medfinansiering.

Denne andel af kommunerne opfatter tilsyneladende ikke investeringsdegørelsen som et relevant planlægningsværktøj. Det kan skyldes, at kommunerne ikke har haft tilstrækkelige ressourcer til at udvikle en særlig strategi i samarbejde med private virksomheder. Det kan også skyldes, at kommunerne allerede har et godt samarbejde med bestemte private virksomheder, og således ved, hvilke af disse virksomheder, det kunne være givtigt at samarbejde med i forbindelse med områdefornyelsen. En tredje mulig årsag er, at virksomhederne først udviser interesse, når de kan se, at der faktisk sker noget, og derfor ikke kan inddrages så tidligt i områdefornyelsen, som byfornyelsesprogrammet lægger op til.

Udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse

I forbindelse med de ejendomme der udvælges til bygningsfornyelse, kan kommunerne anvende forskellige principper for udvælgelsen. I henhold til loven er kommunerne forpligtede til at prioritere bygninger med behov for istandsættelse, der ligger i eventuelle områder med områdefornyelse. Ud over dette hensyn, som i sagens natur kun berører de der har opnået støtte til områdefornyelse, er der ingen områdemæssige bindinger i loven. En række kommuner opererer imidlertid med en geografisk afgrænsning af områder, hvor der kan opnås støtte til bygningsfornyelse. Det skyldes i nogle tilfælde, som i Århus, at man har arbejdet ud fra et princip om frivillig deltagelse, også længe før den nye lov.

Ved udvælgelsen af den enkelte ejendom lægger kommunerne principielt vægt på at:

- Kommunens udgifter kan holdes inden for den givne økonomiske ramme
- At ejeren selv tager initiativ til bygningsfornyelsen
- At ejeren er villig til en høj grad af egenfinansiering
- At indsatsen primært er koncentreret i de dårligste ejendomme

Den samlede liste ses i tabellen herunder.

Tabel 10. Principper for udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse.

	Store central kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	1998-2000	Efter ny lov 2004-2006
At kommunens udgifter kan holdes inden for givne økonomiske rammer	1,5	2,5	3,0	3,3	3,4	1,8	2,2
At ejerne selv tager initiativ til bygningsfornyelsen	2,3	4,5	3,5	3,5	3,8	2,9	2,5
At ejerne er villige til en høj grad af egenfinansiering	2,0	2,3	2,3	2,0	2,2	(Ikke spurgt)	2,6
At indsatsen primært er koncentreret til de dårligste ejendomme	2,3	2,0	2,5	3,5	2,5	2,1	3,0
At kommunen kan styre i hvilken rækkefølge og i hvilke bydele, der gennemføres bygningsfornyelse	3,3	4,5	3,5	3,5	3,8	2,5	3,2
At bygningsfornyelsen primært foregår i byområder hvor kommunen er i gang med en generel områdeindsats	2,0	2,3	2,2	2,8	2,7	2,9	3,2
At bygningsfornyelsen primært foregår i byområder med generelle fysiske eller sociale problemer	3,3	3,8	2,6	2,5	3,7	2,7	3,6
At det ikke er muligt for ejeren selv at finansiere hele fornyelsen	3,5	4,3	3,1	3,0	3,9	3,0	3,7
At midlerne primært bruges i private udlejningsejendomme	2,5	4,8	2,8	2,0	3,3	3,4	3,7
Antal						62	43

Kommunernes vurdering på en skala fra 1-5 om principperne har været 1. Meget væsentlig, 2. Ret væsentlig, 3. væsentlig, 4. Mindre væsentlig, 5. Uden betydning.

Kilde 1998-200: Skifter Andersen m.fl., 2002, s.59.

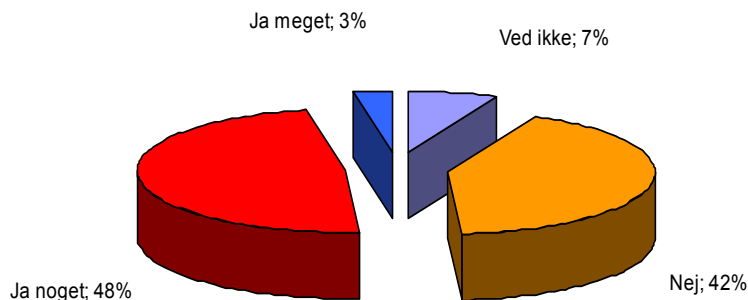
Som det fremgår, er kommunernes principper for udvælgelse af ejendomme til bygningsfornyelse i grove træk de samme, når de to perioder sammenlignes. At *ejerne er villige til en høj grad af egenfinansiering*, er kommet til siden 2002, og som det fremgår, har dette princip fået ganske høj prioritet med den nye lov. Det overhaler fx et princip om, at *indsatsen primært er koncentreret til de dårligste ejendomme*.

At *ejerne selv tager initiativ til bygningsfornyelsen*, er med den nye lov blevet et vigtigt princip, og det synes lidt i modstrid med et andet vigtigt princip om, at kommunen kan styre i hvilken rækkefølge, og i hvilke bydele der gennemføres bygningsfornyelse. Det er især de større provinsbyer og de mindre provinsbyer, der finder det vigtigt at kunne styre byfornyelsen.

Kommunerne er delte i spørgsmålet om den nye lovs brugbarhed

Kommunerne er delte i spørgsmålet om, hvor vidt den nye byfornyelseslov er lige så brugbar som den forrige lov, og i spørgsmålet om hvad loven i mindre grad er brugbar til.

42 pct. af de adspurgte kommuner mener, at den nye lov er ligeså brugbar som den forrige (det er de, der svarer nej i svarfordelingen i figuren nedenfor). Omtrent halvdelen af kommunerne mener derimod, at den nye lov er mindre brugbar end den forrige. 7 pct. svarer "ved ikke".



Figur 6. Kommunernes vurdering af hvor vidt den nye lov er mindre brugbar for kommunen, sammenlignet med den forrige lov. Andel i pct.

Fordelt på kommunetyper er det især de store centrale kommuner, de mindre provinsbyer og landkommunerne der mener, at den nye lov er mindre brugbar end den forrige. Størst tilfredshed – de der svarer nej – findes blandt omegnskommuner og større provinsbyer.

Lovens brugbarhed ligger også i mulighederne for at kombinere lovens ordninger, og her er kommunerne overordentligt tilfredse. 86 pct. af de deltagende kommuner mener, at loven er velegnet når man søger at kombinere bygningsfornyelse og områdefornyelse. Ifølge loven skal kommunerne da også prioritere deres ramme til bygningsfornyelse til de ejendomme, der er beliggende i områder med områdefornyelse.

Der er samtidig afsat en særlig ramme til bygningsfornyelse de steder man gennemfører beslutninger om områdefornyelse. I kommunerne vurderer man, at denne fremgangsmåde støtter områdefornyelsen. Det vurderer 80 pct. af de deltagende kommuner, og fordelt på kommunetyper er de relativt enige. Blandt de store centrale kommuner er der en kommune der ikke mener, at prioriteringen af behovet for bygningsfornyelse støtter områdefornyelsen. Det samme er tilfældet i landkommunerne. Forklaringen på denne svarprofil kan være, at der blandt de store centrale kommuner og visse landkommuner er et dominerende behov for bygningsfornyelse, som dækkes gennem almindelig indsats og derfor har større frihedsgrader ved prioritering af områdefornyelsen.

29 pct. af de deltagende omegnskommuner ved ikke om den særlige ramme til bygningsfornyelse støtter områdefornyelsen. Denne relativt store andel skal ses i lyset af, at omegnskommunerne sjældent har de store behov for bygningsfornyelse. Her er det typisk andre områderrelaterede forhold der trænger til fornyelse, og ikke boligerne.

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 Tabel 1 er vist en mere detaljeret vurdering i de forskellige kommunegrupper.

Blandt kommunerne er der generelt enighed om, at den nye byfornyelseslov især er god til håndtering af:

- Problemer med manglende friarealer og grønne områder.
- Fysisk uattraktive og grimme byområder.
- Bevaringsværdige bygninger som forfalder.
- Problemer i midtbyer.

Som listen viser, løser kommunerne med den nye byfornyelseslov en række samvirkende problemer, og til de positive erfaringer hører da også at loven er blevet mere helhedsorienteret.

Lovens muligheder for etablering af gode friarealer fremhæves af mange. Her er støttemulighederne "rimelige", virkemidlerne tilstrækkelige og effekten markant. Friarealforbedringer gør boligområder attraktive, og de giver mange følgeinvesteringer i de berørte ejendomme - både uden for og indenfor. Det beklages i denne sammenhæng, at man ikke kan inddrage almene boliger, hvis de ligger i karreen, og at det generelt er svært at foretage nedrivninger.

Lovens brugbarhed fremhæves tillige for dens muligheder for at løse byfornyelsesproblemer i midtbyerne. Her er det samlede løsninger der er brug for. Den traditionelle boligsociale opgave er i mindre grad presserende, men især i de mindre byer kan et løft af midtbyen være afgørende for, at et bysamfund kan klare sig i konkurrencen om tilflyttere og turister.

Tabel 11. Kommunernes vurdering i af *), hvor brugbar byfornyelsesloven er til løsning af bolig- og bymæssige problemer i deres byer.

	Store centralkommuner	Omgenskommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Landkommuner	Alle	Andel der betragter loven brugbar	Antal
Boliger med dårlig standard	3,25	3,17	2,87	3,19	2,86	2,94	73	139
Nedslidte og dårligt vedligeholdte boligejendomme	3	3,2	2,84	2,81	2,48	2,67	79	135
Bevaringsværdige bygninger som forfalder	3,5	3	2,76	2,11	2,67	2,7	87	147
Fysisk uattraktive og grimme byområder	3,25	2,85	2,76	1,83	2,61	2,54	88	148
Byområder med negativ social udvikling og fysisk nedslidning	3,25	2,8	2,62	1,95	2,85	2,7	80	139
Blandede bolig- og erhvervs-områder, som fungerer dårligt	3,67	4,26	2,68	1,65	2,89	2,77	73	132
Tidligere erhvervs- og havneområder, som trænger til omdannelse	3,67	4	3,72	2,13	2,96	3,11	57	109
Problemer i bymidten	3,75	2,74	3,1	1,73	2,51	2,54	83	143
Manglende friarealer og grønne områder	1,75	2,61	2,89	1,73	2,45	2,38	91	131
Trafik- og miljøproblemer	3,75	2,52	3,98	2,04	3,04	3,03	60	130
Fravandring/funktionstømning for små byer og landsbyer	4	4	3,94	2,88	3,67	3,64	38	106
Andet			3		3	3	100	8

*) Spørgsmål: 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.

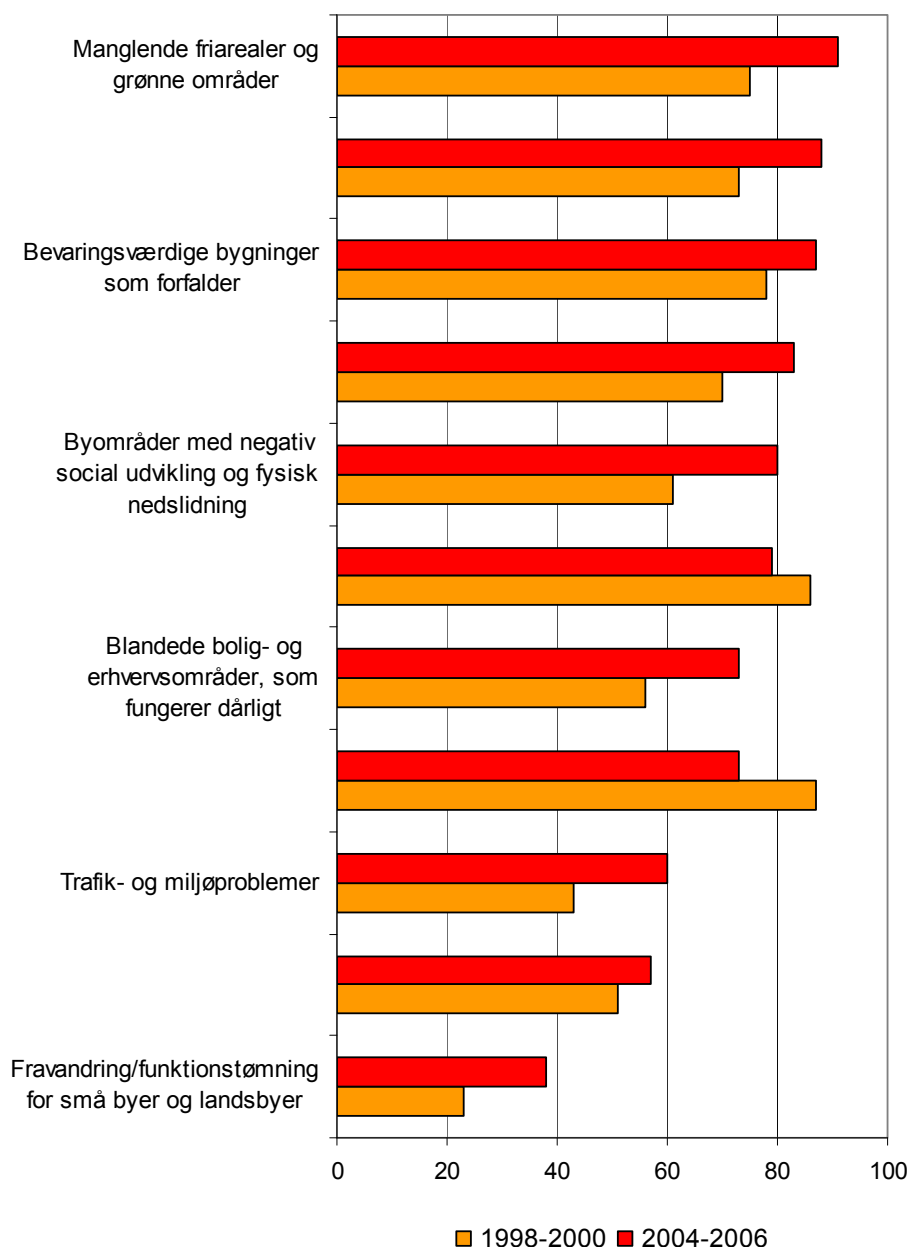
Næsten alle kommuner mener, at byfornyelsesloven er brugbar til at løse problemer med manglende friarealer og grønne områder (91 pct.). Der er også overvejende enighed om, at loven er brugbar til at løse problemer med fysisk uattraktive og grimme byområder i midtbyen (88 pct.), bevaringsværdige bygninger som forfalder (87 pct.), problemer med bymidten (83 pct.) samt problemer i byområder med negativ social udvikling og fysisk nedslidning (80 pct.). Fælles for disse forhold gælder det, at de store centrankommuner i mindre grad end de øvrige kommuner mener at loven er brugbar.

Kommunerne mener generelt, at loven er knap så brugbar til håndtering af nedslidte og dårligt vedligeholdte boligejendomme (79 pct.), boliger med dårlig standard (73 pct.) og blandede bolig- og erhvervs-områder, som fungerer dårligt (73 pc.). Det sidste spørgsmål deler imidlertid kommunerne, idet gruppen af omegnskommuner mener, at loven er mindre brugbar, mens de mindre provinsbyer finder loven ret brugbar på dette område.

Der er tre type problemer, kommunerne betragter loven som mindre brugbar til at håndtere:

- Trafik og miljøproblemer (60 pct.).
- Tidligere erhvervs- og havneområder, som trænger til omdannelse (57 pct.).
- Fravandring/funktionstømning for små byer og landsbyer (38 pct.)

Også her er der en vis spredning mellem de forskellige kommunegrupper: Kommunerne er mest enige om at loven ikke løser problemer med fravandring/funktionstømning for små byer og landsbyer. De er mere delte i vurderingen af de øvrige forhold, hvor de mindre provinsbyer generelt finder ordningerne mest brugbare, mens de store provinsbyer er mest kritiske.



Figur 7. Kommunernes vurderinger af, hvor brugbar byfornyelsesloven er til løsning af forskellige problemer. Andelen af kommuner, som mener at loven er brugbar. Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne, samt Skifter Andersen, 2002.

Sammenlignet med resultaterne fra den forrige evaluering viser evalueringen, at den nye lov har ændret på kommunernes opfattelse af lovens brugbarhed. Det fremgår af figuren ovenfor. På nogle områder er brugbarheden generelt steget, mens den på andre områder er gået tilbage. Det er især vedrørende de områdeorienterede forhold, så som friarealforbedring, fysisk uattraktive og grimme byområder og byområder med bymidten, at den nye

lov er mere brugbar end den forrige, mens kommunerne generelt mener at loven er blevet mindre brugbar i forhold til bolig- og bygningsorienterede problemer, så som nedslidte og dårligt vedligeholdte ejendomme.

Barrierer for brug af byfornyelsesloven

Byfornyelsesloven rummer muligheder for at få støtte og dermed subsidier til forbedring af bolig og byområder. Men det er ikke alle kommuner der gør brug af disse muligheder, og det har ikke så meget med behovet for byfornyelse at gøre, men skyldes primært økonomiske forhold.

At *Kommunens udgiftsramme er for lille* er således den absolut største barriere for brug af byfornyelsesloven – og det gælder især blandt landkommunerne og de mindre provinsbyer. I forrige evaluering af byfornyelsesloven var dette en *Mindre væsentlig* årsag til, at nogle kommuner ikke brugte byfornyelsesloven (Andersen, 2002, s. 66), men i dag er det altså en *Ret væsentlig* årsag.

Dét svar følges tæt af en høj score på udsagnet om, at en væsentlig barriere er *Økonomiske forhold - for dyrt for kommunen*. Her er det igen især de mindre provinsbyer og landkommuner der påpeger dette som en barriere. I evalueringen af byfornyelsesloven fra 2002 var dette forhold den vigtigste årsag til, at man ikke brugte byfornyelsesloven.

En del kommuner betragter det som en væsentlig barriere, at det er *For svært at få private ejere til at medvirke*. Det gælder især de store centrale kommuner og de mindre provinsbyer. (Denne svarmulighed indgår ikke i undersøgelsen fra 2002).

Ikke interesse hos politikerne er også en barriere af væsentlig betydning – og det gælder især de store centrale kommuner og landkommuner. Dette forhold har imidlertid fået mindre betydning, sammenlignet med 2002.

Endelig er det en væsentlig barriere, at *loven er for indviklet og svær at bruge – at kommunerne ikke kan administrere den*. Det svar kommer især fra gruppen af større provinsbyer.

At *instrumenterne i loven ikke er præcise nok*, er derimod en mindre væsentlig barriere for brugen af loven.

Tabel 12. De største barrierer for brug af byfornyelsesloven.

Kommunegruppe	Store central-kommuner	Omegns-kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Land-kommuner	Total	Andel der mener at barrieren er væsentlig
Kommunens udgiftsramme er for lille	2,5	3,6	3,2	2,4	2,2	2,6	71
Økonomiske forhold - for dyrt for kommunen	3,5	4,2	3,6	2,1	2,6	2,9	62
For svært at få private ejere til at medvirke	2,3	4,0	2,9	2,6	3,1	3,0	71
Ikke interesse hos politikerne	2,7	3,8	3,6	3,4	3,2	3,3	45
Loven er for indviklet og svær at bruge - kan ikke administrere den	3,8	4,6	2,5	3,6	3,5	3,4	44
Instrumenterne i loven er ikke præcise nok	3,5	4,8	3,9	4,4	3,9	4,0	25
Andre barrierer		3,0	3,0	4,0	2,0	2,7	63

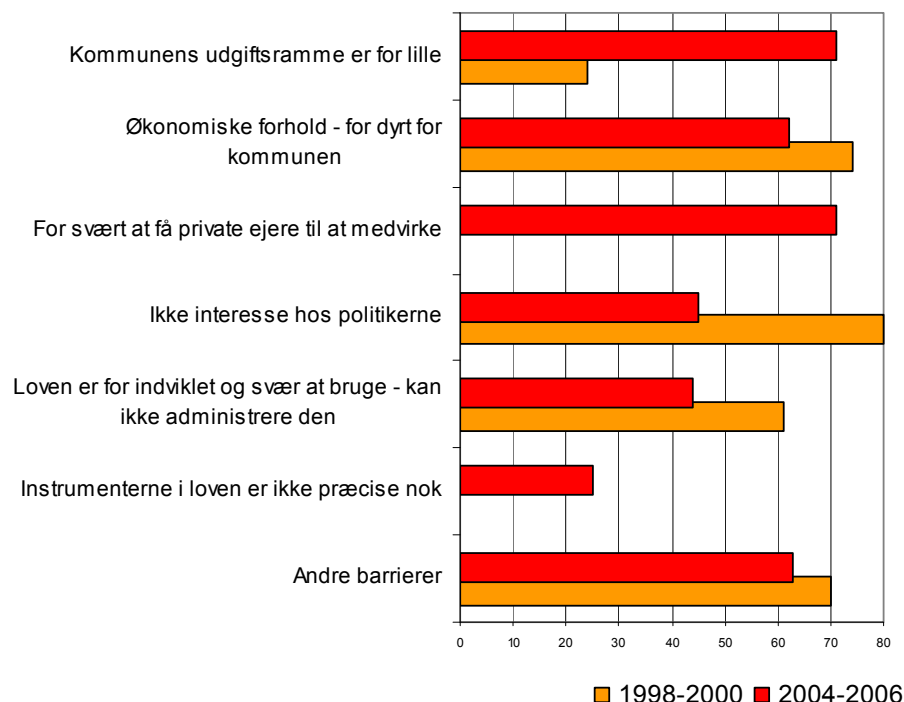
Kommunernes vurdering på en skala fra 1-5, om I mener, at barrieren er: 1. Meget væsentlig, 2. Ret væsentlig, 3. Væsentlig, 4. Mindre væsentlig, 5. Uden betydning, 6. Ved ikke.

En sammenligning med den forrige evaluering af loven – og dermed effekten af den nye lov fra 2004, viser markante ændringer i årsagerne til at nogle kommuner ikke bruger byfornyelsesloven. At udgiftsrammen er for lille var således kun en væsentlig årsag for 24 pct. af de kommuner der indgik i un-

dersøgelsen i 2002, mens 71 pct. af kommunerne anser det for at være en væsentlig årsag i relation til den nye lov. Denne årsag er imidlertid enestående, for hvad angår øvrige mulige årsager, har de alle fået en reduceret betydning med den nye lov. Evalueringen af den nye lov viser her, at barriererne for at gøre brug af byfornyelsesloven nu i markant mindre grad skal findes i:

- Manglende interesse hos politikerne
- At loven er indviklet og svær at administrere
- At det er for dyrt for kommunen.

For en andel på godt 70 pct. af kommunerne er det imidlertid væsentligt, at de har svært ved at få private ejere til at medvirke i byfornyelsen.



Figur 8. Årsager til at nogle kommuner ikke bruger byfornyelsesloven. Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne, samt Skifter Andersen, 2002. Kommunernes vurdering på en skala fra 1-5, om i mener, at barrieren er: 1. Meget væsentlig, 2. Ret væsentlig, 3. Væsentlig, 4. Mindre væsentlig, 5. Uden betydning, 6. Ved ikke.

Byfornyelsesopgaver som ikke løses

Visse opgaver kan ifølge kommunerne kun med besvær, eller slet ikke løses med byfornyelsesloven.

Ifølge kommunerne kan Sikring af bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur kun i begrænset omfang løses med byfornyelsen og det tillægges generelt størst betydning blandt de deltagende kommuner. Det gælder især blandt de store centalkommuner og de større provinsbyer, og i mindre grad blandt omegnskommunerne – hvor bygningsmassen også må forventes at være relativ ung. Sammenlignet med den forrige evaluering af byfornyelsesloven i 2002, er der her sammenfald, idet Sikring af bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur, også på det tidspunkt blev betragtet som lovens største begrænsning (Andersen, 2002, s. 67). Sammenlignet med hvad kommunerne mener loven er brugbar til, angiver en stor andel paradoksalt nok bevaringsværdige bygninger (se Figur 7). Derfor er emnet taget op ved flere interview og kan forklares ved, at kommunerne ikke kan få alle bevaringsværdige bygninger med. Dermed kan de ikke længere sikre bevaring af de samlede, bevaringsværdige bymiljøer.

Etablering af beboerlokaler og fælles lokale funktioner i byområder udgør også forhold, de fleste kommuner og kommunetyper anser for svære at gøre noget ved med byfornyelsesloven – men væsentlige. Også på dette punkt er kommunerne relativt enige – uanset kommunetype – om end omegnskommunerne igen skiller sig ud, ved i mindre grad at opfatte det som en væsentlig begrænsning ved loven. Denne mulighed blev i 2002-evalueringen betragtet som mindre væsentligt.

De øvrige forhold betragtes generelt som mindre væsentlige eller uden betydning. Det gælder fx muligheden for istandsættelse af almene boliger – som dog er væsentligt for mindre provinsbyer.

Tabel 13. Byfornyelsesopgaver, som byfornyelsesloven slet ikke – eller kun med besvær dækker.

Kommunernes vurdering af betydning for kommunen, at der er begrænsninger på lovens brugbarhed til forskellige opgaver. Sorteret efter betydning i forhold til total.

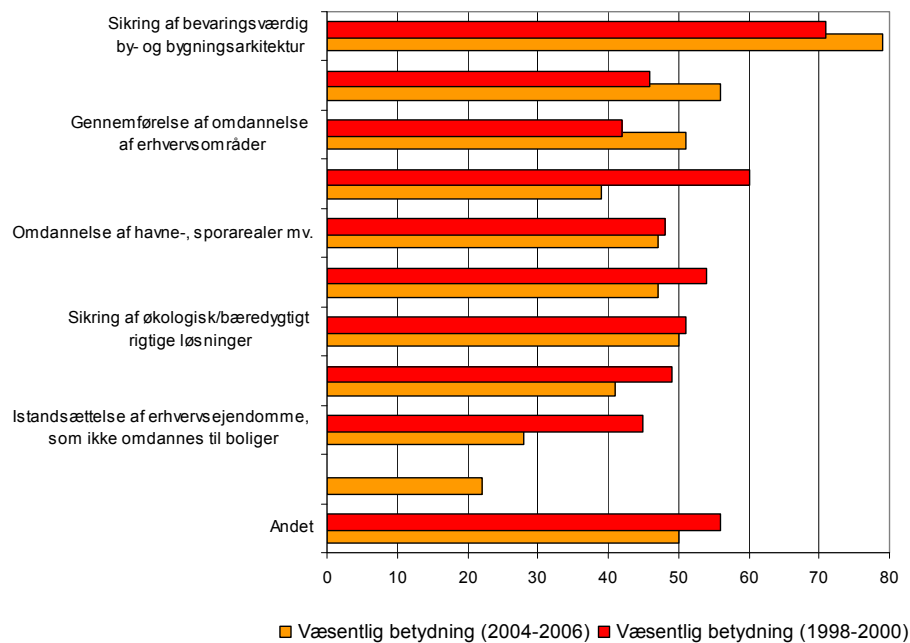
Kommunegruppe	Store centralkom- muner	Omegns- kommuner	Større provinsbyer	Mindre provinsbyer	Land- kommuner	Total	Andel med "væ- sentlig" bety- dning
Sikring af bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur	2,5	3,7	2,6	3,2	3,2	3,1	79
Etablering af beboerlokaler og fælles lokale funktioner i byområder	3,8	4,3	3	3,5	3,8	3,6	56
Gennemførelse af omdannelse af erhvervsområder	4,5	4	3,6	4	3,8	3,8	51
Istandsættelse af offentligt ejede ejendomme	4,5	3,5	3,5	4,7	3,9	3,9	39
Omdannelse af havne-, sporarealer mv.	4,7	4,3	3,6	2,7	4,2	3,9	47
Trafiksanering uden for områdefor- nyelse	3,7	4	3,8	4	3,9	3,9	47
Sikring af økologisk/bæredygtigt rig- tige løsninger	3	5	3	3,3	4,3	3,9	50
Istandsættelse af ejerboliger ud over klimaskærmen	2,8	4,5	3,9	3,7	4,1	4,0	41
Istandsættelse af erhvervsjendom- me, som ikke omdannes til boliger	4	4,8	4	2,3	4,2	4,1	28
Istandsættelse af almene boliger	4	4,3	4,1	3,2	4,4	4,2	22
Andet	1	4,3	2		5	4,23	50

Vurdering på en skala fra 1-5 om I mener, at begrænsningen er: 1. Meget væsentlig, 2. Ret væsentlig, 3. Væsentlig, 4. Mindre væsentlig, 5. Uden betydning, 6. Ved ikke.

Hvad angår de mest boligorienterede forhold er kommunerne i mindre grad enige. Loven er fortsat brugbar til at sætte dårlige boliger i stand, fastholder man i nogle kommuner, men en del påpeger, at loven ikke længere sikrer, at det er de ringeste boliger, der inddrages i byfornyelsen og bliver istandsat eller nedrevet. At bygningsfornyelse er baseret på frivillighed, gør det sværere end før at opnå samlede løsninger, idet en eller to ejendomme ofte ikke kommer med, og det skader det samlede projekt. Problemet skyldes især, at 'råde over' muligheden er fjernet, samtidig med at støtten er reduceret.

De mellemstore kommuner peger her på et stort behov for fornyelse af de almene boliger og af boliger på landet. I de centrale kommuner påpeger man, at andelslejlighederne efterhånden er i meget dårlig stand. Hvad angår de almene boliger henvises der i loven til Landsbyggefondens midler, men i de større provinsbyer mener man, at der er behov for supplering.

Sammenlignet med resultaterne fra den forrige evaluering viser evalueringen, at den nye lov har ændret på kommunernes opfattelse af lovens brugbarhed. Det fremgår af Figur 9.



Figur 9. Byfornyelsesopgaver, som byfornyelsesloven slet ikke – eller kun med besvær dækker. Kommunernes vurdering af betydning for kommunen, at der er begrænsninger på lovens brugbarhed til forskellige opgaver. Andel i pct.

Som det fremgår viser evalueringen, at kommunerne har ændret opfattelse af betydningen af de opgaver de ikke kan løse med byfornyelsesloven. Tre forhold tillægges i den forbindelse en markant øget betydning:

- Sikring af bevaringsværdig by- og bygningsarkitektur.
- Etablering af beboerlokaler og fælles lokale funktioner i byområder.
- Gennemførelse af omdannelse af erhvervsområder.

De forhold, der til gengæld ikke længere - med den nye lov - tillægges så stor betydning, angår istandsættelse af offentlige ejendomme, samt istandsættelse af erhvervsjendomme, der ikke omdannes til boliger.

Fremtidens byfornyelse

Målsætninger

Som en del af evalueringen blev der foretaget fokusgruppeinterviews med kommunerne om fremtidens byfornyelse. Formålet var at afprøve hovedpointer, få beskrivelse af argumenter for kommunernes mål for byfornyelsen i fremtiden, samt at få deres konkrete anbefalinger til forbedring af lovens administration.

Når vi diskuterede kommunernes højst prioriterede målsætninger på fokusgrupperne, fremkom følgende 2 mål som de vigtigste; nemlig forbedring af boligstandarden og den boligsociale opgave, samt byfornyelse som forskønnelse og som et mere bypolitisk redskab.

Fokusgrupperne viste, at der er forskellige mål for byfornyelsen for forskellige by-typer inden for kommunerne:

- De store byers fokus er at forbedre boligstandarden og standse negativ social udvikling.
- De mellemstore byer har løst de fleste af deres problemer med boligstandarden og ser i høj grad byfornyelse som et bypolitisk værktøj til at fastholde og tiltrække beboere igennem eksempelvis forskønnelse af bymidten.
- I landsbyerne er fokus på de dårlige boliger. Man har fokus på at forhindre forfald. Samtidig ønsker man også at tiltrække nye beboere.

De store byer og landsbyerne deler samme problematik i forhold til at forhindre nedslidning og forfald. I de mellemstore provinsbyer er forfald ikke det store tema. Til gengæld har byfornyelsen som bypolitisk redskab især slået igennem i de mellemstore og små byer/landsbyer hvor man konkurrerer om at tiltrække beboere igennem eksempelvis forskønnelse af bymidten.

Følgende er nogle forklaringer på forskelle og ligheder mellem kommunernes prioriterede mål for fremtidens byfornyelse.

Fokus på forbedring af boligstandarden og den boligsociale opgave

De store byer står alene med en høj prioritering af målet om at forbedre boligstandarden, mens både de store og små byer/landsbyer, prioriterer målet om at forhindre bygningsmæssig nedslidning og forfald højt. Det er selvfølgelig helt forskellige situationer og områder disse forfaldsproblemer opstår i.

Vi har ikke ændret strategi. Vi bruger alle lovens instrumenter. Vi har områdefornyelse og går stadig efter de dårligste ejendomme, der stadig har toilet på bagtrappen – de ligger rimelig spredt ud over byen. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

De kondemnable boliger vil enten falde sammen eller ryge ud af markedet. Derfor er det mest den gruppe af boliger, der er på vej til at blive kondemnable, man burde sætte ind overfor. Man kunne så holde fast i et miljø. Der er en tendens til, at hvis boligerne bliver dårlige i bymidten, så rykker man uden for bymidten og bygger der. Det er vigtigt at holde fast i husene i bymidten. (Fokusgruppeinterview vedr. mindre byer).

Derimod er det de mellemstore og store byer der prioriterer det at standse negativ social udvikling i byområdet højest, selv om de mindre byer dog og-

så finder det ret væsentligt. Der er nemlig også kommet fokus på de bolig-sociale problemer på landet. I fokusgrupperne beskriver de mindre by-er/landsbyer det mest som et problem med nedslidte og usunde boliger. Enkelte steder beskriver de dog også de boligsociale problemer.

Folk kender ikke til deres rettigheder. De boliger der tages op i pressen er der hvor de ressourcesvage lejere bor. Det kan være mere sundhedsskadeligt for den ene familie frem for den anden familie at bo i en sundhedsskadelig lejlighed. Det handler også om deres livsstil. (Fokusgruppeinterview vedr. mellemstore byer).

Fokus på byfornyelse som forskønnelse og bypolitisk redskab

Ifølge Hovedrapportens indhold om kommunernes vigtigste målsætninger for byfornyelsen i 2004-2006 har målet at tiltrække og fastholde borgere primært været noget de store byer og små byer prioriterede højt. På vores fokusgrupper blev det dog prioriteret højest af de mellemstore og små byer. De store byer havde det dog forsat også som høj prioritet. Forklaringen kan findes i det nye danmarksbillede, hvor de store byer har befolkningsvækst, mens områder længere væk fra storbyerne affolkes. Målet har dog stadig høj prioritet, fordi de store byer ønsker at fastholde de unge der kommer til byerne for at læse videregående uddannelser eller få job. I de mindre og mellemstore byer handler det om at tiltrække beboere, og selvfølgelig fastholde dem der allerede bor der. Her bliver byfornyelsen brugt bypolitisk til at forskønne og forbedre byerne, så folk får lyst til at flytte til. Det er derfor også i disse by-typer at forskønnelse af bybilledet har højest prioritet. Kommunerne beskriver alle, hvordan en del af pengene går til at gøre enkelte gader, eller bevaringsværdige bygninger, lidt kønnere.

For os er det vigtigste ikke at tiltrække nye borgere, men snarere at fastholde dem der er. Der bor mange unge der senere får familie, og gennem byfornyelse kan vi også skabe et bedre forhold for dem. De bliver til gode skatteborgere. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

I forhold til tilflytning har byfornyelse en effekt – vurderingen er, at hvis byerne ser ordentlige ud, betyder det noget for tilflytningen, og det har også givet et højere aktivitetsniveau. (Fokusgruppeinterview vedr. mindre byer).

Opgradering af kondemnable boliger prioriteres stadig højt, men byfornyelsen bruges også som et bypolitisk værktøj, bl.a. ved at rette op på hovedstrøget og facaderne omkring. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

Udgiftsrammerne

Kommunerne ønsker sig først og fremmest større rammer. Det vil kommunerne nok altid sige, men meget tyder på at smertegrænsen er nået. Mange kommuner påpeger, at de ambitiøse mål, der er med byfornyelsen, ikke kan opnås med de rammer der er til stede. Nogle kommuner har taget konsekvensen og vil ikke beskæftige sig med byfornyelse, andre bruger de sparsomme midler til spredte indsatser. Mange kommuner påpeger, at det er svært at bruge byfornyelsesmidlerne strategisk, når de er så små.

Der er ikke penge til at lave strategi for, når rammerne er så begrænsede. Så med de begrænsede beløb handler det mest om at samle lidt penge sammen, så vi kan lave lidt oprydning. (Fokusgruppeinterview vedr. mindre byer).

Byfornyelsen hos os er primært byomdannelse – byfornyelsen understøtter de ting der skal ske på kort og langt sigt i byen. De kan f.eks.

blive koblet til et udfyldningsbyggeri i form af friarealforbedring eller andet. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

Områdefornyelsens maksimumbeløb på 10 mio. kr. pr. beslutning er for lille for storby forhold. Det er for lille en volumen til at bære et selvstændigt sekretariat. Områderne bliver for små til at det giver mening at medtage tværgående forhold som trafik, skole, erhvervs-folk....(Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

Nogle kommuner påpeger, at der er et klart behov for at tænke områdefornyelse sammen med de almene helhedsplaner i et givent område. Det blev bl.a. foreslået, at man kunne forsøge at lave et fælles sekretariat. Dette er især vigtigt med de få midler der er til rådighed.

I det område hvor vi gerne vil lave områdeløft næste gang, er der et hav af bitte små almene afdelinger med hver deres helhedsplan. Hver afdeling laver kun udvikling for deres egne boligblokke. Der er ingen koordineret indsats. Det ville være godt hvis man for byfornyelsesmidler kunne hjælpe med at lave et fælles sekretariat. Men det er opad bakke. Det er klart en barriere for en områdebaseret indsats. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

Kommunerne beskriver, at med de meget små rammer de får, koncentrerer man sig om det man kan bruge rammerne til. Nogle kommuner siger direkte, at de små rammer ikke passer til de store mål der er i loven, og man godt kunne nedjustere loven så det passer til de rammer man har.

Byfornyelsesloven er ikke en lov man bare lige hopper til. Hvis man har et problem, kan man ikke bare lige løse det med byfornyelsesloven. Det er den for kompliceret til. Hvis man ikke har administrationsapparatet og først skal etablere det, så tager det lang tid før man kan slå til. (Fokusgruppeinterview vedr. mellemstore byer).

Frivillighed

Kommunerne har et ambivalent forhold til det øgede fokus på frivillighed med den nye lov. Den gode side af frivilligheden er, at kommunen og dens medarbejdere bliver mere populære og borgerne er mere tilfredse. Mange kommuner laver i forbindelse med områdefornyelsen et stort opsøgende arbejde for at oplyse om mulighederne for bygningsforbedring. En anden måde at forvalte frivillighedsprincippet i forhold til bygningsfornyelsen, er at lade nogle af midlerne blive fordelt af et lokalt bygningsforbedringsudvalg. Flere af de mellemstore og små kommuner er glade for den ordning. Det bliver beskrevet som en nem måde at kanalisere penge. Samtidig genererer man en stor ombygningssum for relativt få kommunale midler.

Diskussionen om frivillighed eller ej har vi virkelig haft inde på livet. Vi lavede en samlet plan for et par år siden, og der følte folk at kommunen trak noget ned over hovedet på dem. Det var i Vestbyen. I Østbyen prøvede vi så at gøre det frivilligt. Det virkede bedre, og folk havde mere lyst til at være med. Frivillighed er klart vejen frem. At gå ud at sige, at folk skal lave byfornyelse, det synes jeg ikke man skal. (Fokusgruppeinterview vedr. mellemstore byer).

Men kommunerne er enige om, at frivilligheden har sin slagside i forhold til, at det ikke er de boliger og områder der har stort behov, der bliver forbedret. Kommunerne ønsker mere fokus på de(t) mest trængende. Kommunerne er enige om, at midlerne burde fordeles efter behov og nogle af kommunerne mener, at ejerformen burde være underordnet. Flere undrer sig over hvor det boligsociale perspektiv er blevet af.

Det er et vigtigt punkt for os alle, det med at få forbedret boligstandarden. Loven har indskrænket vores muligheder på det område. Det er

*ikke nødvendigvis udlejningsejendomme der har de værste forhold.
(Fokusgruppeinterview vedr. store byer).*

Nogle kommuner påpeger, at for at opnå de boligpolitiske mål, er der brug for en stærkere incitamentsstruktur for at ejendommene har lyst til at deltage – der er for lidt at komme efter. I enkelte situationer kan der dog også være brug for at tvinge ejendomme med.

Vi har haft sager, hvor vi gerne ville afhjælpe kondemnabile forhold, men ejendommen siger nej – i sådanne tilfælde er loven for svag. Derfor ønsker vi råde-over tilbage. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

Landområder

Der er brug for byfornyelse på landet. Både by- og landkommuner er enige om, at der er en del boligsociale problemer her, som man gerne vil sætte fokus på. Der er mange boliger, der er i meget dårlig stand, og kommunerne mangler redskaber til at sætte ind over for boligspekulanter og udlejere, der udlejer sundhedsskadelige lejligheder og ejendomme.

Vi kan kun gå ind og kondemnere en lejlighed, hvis lejerne klager eller hvis den er til fare for nedstyrtning. Vi vil gerne kunne rykke ud på eget initiativ – være offensive. Vi er begyndt at holde halvårslige møder med beboerforeningerne. Vi vil gerne rykke ud ved lejerskift og se om lejen er rimelig og om lejligheden er sundhedsskadelig. Vi oplever, at nogle lægger nyt gulvtæppe, og så er svampen forseglet et stykke tid, hvorefter det kommer igen. (Fokusgruppeinterview vedr. mellemstore byer).

Kommunerne vil gerne have mulighed for at kondemnere tomme boliger på landet. Det bliver efterspurgt, at byfornyelsesloven giver støtte til opkøb/nedrivning af udtjente boliger på landet. Nogle kommuner ønsker også mulighed for at sætte fokus på de ejendomme, der var på vej til at blive kondemnabile.

Kommunerne siger, at det er vigtigt at diskussionen ikke bliver lukket ned med henvisning til, at landområderne bare nedriver tomme boliger på landet for at undgå at sociale klienter flytter til.

Det er dog ikke kun et boligsocialt behov, der er på landet, men også et behov for at gøre landsbyerne kønnere og mere attraktive og nytænke funktionerne bl.a. for at kunne tiltrække nye tilflyttere.

Byfornyelsen kan være med til at sikre byens skønhed på landet. Der skal også være en vilje derude til at gøre noget. Lokaleråd og borgerforeninger kan gøre meget for at gøre landsbyerne kønnere. (Fokusgruppeinterview vedr. mindre byer).

Byøkologi

Byøkologi har generelt lav prioritet i kommunerne, men det forventes at det kommer i centrum med det øgede fokus på klima og miljø. To kommuner i fokusgrupperne har særlig fokus på økologi, men det er kun den ene der indtænker det i byfornyelsen. Fra denne kommune ønskes der et større fokus på miljødelen i lovgivningen. Blandt andet ønskes større mulighed for at stille krav til miljø/energirigtige tiltag i forbindelse med renovering.

Tilbage i tiden har vi arbejdet en del med den miljøbevidste byfornyelse. I bygningsfornyelsen blev de projekter vi kiggede på vurderet med den vinkel – at man blev valgt, hvis man havde nogle økologitiltag i forhold til opvarmning eller spildevandsrensning. (Fokusgruppeinterview vedr. mellemstore byer).

Flere kommuner finder det svært at kombinere hensyn til renovering af bevaringsværdige bygninger og byøkologi. Debat og retningslinier efterspørges i

forhold til at kunne løse det dilemma. Kommunerne efterspørger også specifikke byfornyelsesmidler til at løse denne opgave.

Erhvervsområder

Kommunerne ønsker mulighed for større indsats over for ældre erhvervsområder, og ønsker at kunne udføre bygningsfornyelse på erhvervsjendomme. Dette behov blev beskrevet som værende primært for de mellemstore og mindre byer. Nogle kommuner påpeger, at for at kunne forbedre deres bymidter, er det vigtigt også at kunne arbejde med bygninger med boliger og erhverv. De kan på nuværende tidspunkt ikke bruge loven i bymidten, fordi det er den type ejendomme. Kommunerne vurderer, at det er vigtigt, hvis man vil holde på butikkerne i de mindre byer.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at der kan komme et stort behov for erhvervsnedlæggelse i de mindre byer. (Fokusgruppeinterview vedr. mindre byer).

Kommunerne beskriver, hvordan der i mange landområder er et behov for at rydde op i landerhverv. De mener ikke, der er behov for alle de kvadratmestre, og det er tit svært for kommunerne at opfinde funktioner til alle de bygninger, der ligger tomme hen rundt omkring i yderområderne.

Vi har lavet en bosætningsanalyse, og det der scorer højest, er at være tæt på naturen, og at der er rum osv., og at det er let at komme i kontakt med lokalbefolkningen. Men hvis vi skal kunne leve op til det, er de nødt til at sanere for at rydde op. Det skal ændres i lovgivningen, hvis det skal kunne lade sig gøre i landdistrikterne. Vi vil gerne starte en dialog med landerhvervene, så hvis de ønsker at bygge en ny stald, kan vi sætte krav om, at de samtidig rydder op efter sig selv og de bygninger de ikke bruger. Det kunne være fint, hvis det fungerede ligesom når man købte et energirigtigt køleskab, at man allerede har betalt for at få det bortskaffet igen, når det var kaput. (Fokusgruppeinterview vedr. mellemstore byer).

Læring

Kommunerne efterspørger uddannelse. Der er både et helt konkret behov for kompetenceudvikling samt inspirationsnetværk.

Flere kommuner beskriver hvordan de gerne vil blive bedre til at bruge styringsredskaberne i områdefornyelsen. De ser kompetenceudvikling på dette område som en mulighed for at nedbringe administrationsbyrden, hvis de lærer hvordan man laver rammereservation, program og investeringsredegørelse optimalt.

Kommunerne vil gerne mødes i netværk om deres områdefornyelsesprojekter. De vil gerne lære af de andre kommuner undervejs i processen med områdefornyelse. Nogle ser det som en god mulighed for at evaluere deres indsats. Alle er desuden enige om, at det er vigtigt at mødes med nogle der har et interessefællesskab med – enten fordi de ligger i samme område, eller har samme type af udfordringer eller andet. En kommune foreslår at lave netværk, hvor man ikke behøver at mødes, men kan se hvem man kan ringe til. For kommuner der ligger i Danmarks udkantsområder, så det er rart nok hvis der en gang i mellem er mulighed for at kommunikationen og erfaringsudvekslingen kan foregå over telefon eller mail. Der foreslås også at man laver en årlig byfornyelsesdag.

Der er behov for netværk, men det skal differentieres – vi har ikke gavn af at netværke med alle mulige små projekter. Men det ville være godt at netværke med de store kommuner eller kommuner der har områdeløft der ligner vores. (Fokusgruppeinterview vedr. store byer).

Det ville være en god ide hvis man ligesom Planlovsdage eller Bygge-

lovsdage afholdt en årlig dag med fokus på byfornyelse. Det skal både være om loven, men også gode eksempler. (Fokusgruppeinterview vedr. mindre byer).

Ønsker til forbedring af støtten og lovens administration

Følgende er ønsker til ændringer af byfornyelsesloven og dens administration. Det er kun de forslag der er sagt mange gange og som alle kommunerne støtter op omkring, der er beskrevet her. Flere anbefalinger og ønsker kan læses i hovedrapporten.

Ønske om større rammer

Som tidligere beskrevet ønsker kommunerne sig større rammer. Meget tyder på, at smertegrænsen er nået. Kommunerne mener også at lokale offentlige og private aktører vil have mere incitament til at investere, hvis støtten fra staten bliver større.

Ønske om flerårige rammer

For at kunne have flere penge at gøre godt med, efterspørger kommunerne mulighed for flerårige rammer. Det giver også bedre mulighed for at få private aktører til at investere, idet det tager tid at forhandle noget tilrette.

Ønske om ny fordelingsnøgle

Flere af de mellemstore og små kommuner ønsker ny fordelingsnøgle. Nogle kommuner i udkantsområderne spørger, hvorfor de skal have færre midler end de store kommuner, hvis problemerne hos dem er større. I forhold til fordeling af midlerne kunne man overveje nye kriterier og lægge flere nuancer ind. Eksempelvis nedslidte landsbyboliger eller mange bevaringsværdige boliger. En mere præcis fordeling kræver imidlertid et ajourført BBR-register eller en præcis kortlægning af boligkvaliteten.

Ønske om elektronisk rammebørs

Kommunerne er enige om, at det skal være nemmere at få overblik over hvorfra man kan låne rammer. Derfor foreslår de, at de ubrugte rammer vises på en hjemmeside, så andre kommuner nemt får overblik over hvor de kan låne.

Ønske om bagatelgrænse ved små tilskud

Der skal laves en bagatelgrænse - så beløb under eksempelvis 50.000, ikke skal tinglyses. Kommunerne vil gerne have forenklet denne administration.

Ønske om regelforenkling

Flere kommuner efterspørger endnu større grad af regelforenkling. Bl.a. ønskes regelforenkling omkring boligforbedring (fast pris og tid, kvalitetssikring – afskaffe udbudsrunden). Loven må også meget gerne gøres enklere og lettere tilgængelig, og derved gøre det lettere for en kommunal administration at håndtere. Kommunerne er nogle gange tvunget ud i at ansætte byfornyesselskaberne fordi de kommunale medarbejdere også har mange andre opgaver, og det er svært at følge med i ændringerne på lovområderne.

Ønske om forenkling af indberetningssystemet

Nogle kommuner beskriver hvor tidskrævende indberetningssystemet er. Derfor ønskes en forenkling.

Ønske om mere fleksibel investeringsredegørelse

Alle kommunerne synes investeringsredegørelsen er svær at arbejde med. Den er god nok til refleksion - men det er svært at spå om investeringerne. Måske kunne den være mere åben.

Erfaringer med bygningsfornyelse, kondemnering og friarealforbedringer

Bygningsfornyelse

Nogle af de væsentligste ændringer i forhold til den tidligere byfornyelseslov for så vidt angår bygningsfornyelse er:

- at almene boliger ikke længere kan få byfornyelsesstøtte. Den almene sektor må i stedet hente støtte i Landsbyggefonden.
- at ejerboliger og andelsboliger kun kan få støtte til arbejder på tag og fag og til afhjælpning af kondemnabile forhold,
- at der ikke kan gives støtte til ejendomme, der er opført efter 1950 bortset fra støtte til afhjælpning af kondemnabile forhold. Her er der ingen aldersgrænse,
- at kommunen ikke længere tager initiativ til bygningsfornyelse i de enkelte ejendomme. Det er op til ejeren at komme med et forslag, som kommunen kan tage stilling til. Hvis ejeren ikke tager initiativ, kan kommunen ikke længere tvinge bygningsforbedringer igennem. (Ved manglende vedligeholdelse kan lejerne i regulerede udlejningsejendomme evt. benytte sig af lejelovgivningens regler om huslejenævnspåbud og evt. tvangsgennemførelse af nødvendige vedligeholdelsesarbejder),
- at lejerne ikke længere har vetoret over for beslutninger om bygningsfornyelse i private udlejningsejendomme,
- at ejer i højere grad end tidligere skal selvfinansiere vedligeholdelsesarbejder. Udgangspunktet er, at udlejer selv skal finansiere vedligeholdelsesarbejderne. Ejeren vil dog kunne søge om støtte til vedligeholdelsesarbejder, der ellers ikke kan gennemføres. Størrelsen af støtten forhandles med kommunen,
- at huslejeforhøjelser som følge af forbedringer følger lejelovens regler. Den særlige byfornyelsesboligsikring er erstattet af en indfasningsstøtte.

De overordnede mål med den nye lovs bestemmelser om bygningsfornyelse har været en forenkling af regelsættet, overgang til frivillighed og en øget privat medfinansiering.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgik det, at de fleste kommuner mente, at der med de nye regler var sket en vis forenkling. Frivillighed og øget privat medfinansiering spillede også en stor rolle i kommunernes udvælgelse af ejendomme til bygningsforbedring. Således gjaldt det for kommunerne under ét, at:

- kommunernes udgifter kunne holdes inden for de givne rammer
- at ejerne selv tog initiativ til bygningsfornyelse
- at ejerne var villige til en høj grad af egenfinansiering

For de store centrankommuner var det herudover væsentligt, at:

- indsatsen primært var koncentreret til de dårligste ejendomme
- det ikke var muligt for ejeren selv at finansiere hele fornyelsen
- bygningsfornyelsen primært foregik i byområder, hvor kommunen var i gang med en generel områdeindsats.

Ellers var der lige mange kommuner, som kun - eller oftest - støttede ejendomme i områder, hvor der foregik en samlet indsats, som der var kommuner, som ikke - eller sjældent - gjorde det.

På grund af frivillighedsprincippet brugte kommunerne en del ressourcer på at annoncere, sende information til og kontakte ejere af dårlige boligejendomme i de prioriterede områder. Kommunerne brugte også ressourcer på at rådgive interesserede ejere.

Til trods for denne informationsvirksomhed var der blandt kommunerne under ét enighed om:

- at det blev sværere at få de mindre og uprofessionelle private udlejere i gang med fornyelse,
- at det blev sværere at få andelsboligforeninger i gang med fornyelse,
- at det blev sværere at få de dårligste ejendomme fornyet.

Specielt blandt de store centalkommuner var der stor enighed om, at det blev sværere at få de dårligste ejendomme fornyet, og at det blev sværere at igangsætte fornyelse af ejendomme i højt prioriterede byområder.

Der var delte meninger om de nye begrænsninger for ejerboliger og andelsboliger. De fleste kommuner fandt reglerne rimelige, men tre ud af de fire store centalkommuner syntes det ikke. Frederiksberg kommune fandt det endvidere uheldigt, at man ikke længere kunne støtte almene boliger, fordi det derved var vanskeligere at løfte et helt kvarter.

Kondemnering

I forhold til den tidligere lov blev kondemneringsreglerne ændret noget.

Kommunen kan nu nedlægge forbud mod beboelse i en bolig, der er sundhedsfarlig eller brandfarlig uafhængigt af, om det økonomisk kan betale sig at sætte boligen i stand. Kommunens mulighed for at give konkrete påbud og ejerens ret til økonomisk støtte til gennemførelsen af foranstaltningerne til at afhjælpe de kondemnable forhold, er afskaffet.

Der er flere kommuner, der mener, at det er en forringelse, at man ikke længere kan give konkrete påbud, end der er kommuner, der ikke mener det. Alle de fire største centalkommuner mener, at det er en forringelse.

De interviewede kommuner finder det stadigvæk meget vanskeligt at gennemføre en kondemneringssag inkl. genhusning, selv om det er blevet lidt lettere i og med, at kommunen ikke skal udarbejde konkrete påbud. Den skal kun tage stilling til, om der er sundheds- eller brandfare eller ej. På den anden side sker det ofte specielt i landområderne, at ejeren ingenting foretager sig med bygningen efter kondemneringen. Bygningen får bare lov at stå tom og forfalde. Kommunen har så den mulighed, at påbyde ejeren at nedrive bygningen mod erstatning, hvortil kommunen kan få statsrefusion på 50 pct. Hvis bygningen efter kondemneringens ikrafttræden efterhånden bliver til gene for naboer og andre, kan kommunen påbyde ejeren at rive den ned uden erstatning. Nogle kommuner foreslår, at det bliver muligt, at kondemnere tomme sundheds- eller brandfarlige boliger. Det kunne være et af instrumenterne til at imødegå spekulation i forbindelse med udlejning af meget dårlige boliger i landets yderområder.

Friarealforbedring

I følge den nye byfornyelseslov kunne der ikke længere gives støtte til friarealforbedringer, hvis det kun drejede sig om en enkelt matrikel. Ejendommene skulle også være opført før 1950. En enkelt eller et par enkelte nyere ejendomme ville dog ikke være i vejen for, at der kunne gennemføres friarealforbedringer i en karre.

Nogle steder har reglen om, at friarealet skal omfatte mere end én matrikel, givet anledning til problemer. Det gælder f.eks. i Københavns Kommune, hvor nogle af de store andelsboligforeninger omfatter en hel karre, men hvor der kun er en matrikel. Kommunen ville godt have forbedret friarealerne

i disse ejendomme, men har afstået fra det på grund af denne regel. Aalborg Kommune har haft en tilsvarende sag, og her valgte kommunen at gennemføre forbedringerne for kommunale midler. Det kunne overvejes at ændre reglen, så friarealforbedringer godt kan gennemføres, hvis en hel karre kun omfatter en enkelt matrikel.

Reglen om, at de fleste af en karres ejendomme skal være opført før 1950, før der kan blive tale om friarealforbedringer, opfattes som rimelig af de fleste kommuner. Flere kommuner mener imidlertid, at det ikke vil vare mange år, før man bliver nødt til at revidere denne regel. I Aalborg Kommunes næste indsatsområde er boligmassen opført i årene mellem 1930 og 1960. Kommunen påpeger, at 1950-års reglen derfor snart kan blive problematisk.

Erfaringer med områdefornyelse

De kommunale aktører fremhæver områdefornyelsen som et centralt og relevant redskab i byfornyelsen. Den overordnede konklusion er, at loven bliver vurderet positivt, og det anbefales derfor at loven ikke ændres. Den er god som den er, og der har tidligere været mange ændringer af loven, som oftest har medført urimeligt tidsforbrug ved indkøring af nye procedurer mv.

De kommunale repræsentanter har således generelt svært ved at sætte fingeren på punkter hvor områdefornyelsesordningen kan forbedres, og de vurderer også, at samarbejdet med Velfærdsministeriet er meget tilfredsstillende. Der er dog nogle punkter hvor regelforenklinger kunne være gavnlige.

Et område hvor forbedringer i loven formentlig ville kunne bidrage til en bedre udførelse i praksis af lovens intentioner, er det forhold, at anvendelsen af de økonomiske midler skal planlægges fra starten. Dette resulterer i en for stiv og ufleksibel planlægning. Ingen, heller ikke kommunale planlæggere, kan forudse hvordan et dynamisk samarbejde med mange lokale partnere om områdefornyelse udvikler sig ud over nogle få måneder. Man bliver nødt til at indføre variable forhold i planlægningen – at gøre det uforudsigelige til en størrelse, der kan være inkluderet i planlægningen. Her ville mere fleksibilitet fra Velfærdsministeriets side være en stor hjælp til at undgå alt for tidlig fastlåsning af budgettet, og dermed afskæring af de ønskede dynamiske processer i områdefornyelsen.

Som de væsentligste barrierer for selve gennemførelsen af områdefornyelsen fremhæver kommunerne, at tilsagnsrammen er for lille, og at omkostningen forbundet med områdefornyelsen er for stor, herunder at der ikke er tilstrækkelige midler i forvaltningerne til at løfte opgaven. Det hjælper ikke, at have et refusionstilsagn fra ministeriet, hvis kommunens egne midler ikke rækker til at dække egenbetaling eller forvaltningens udgifter. Her kan ligge en del af forklaringen på, at nogle af de interviewede kommuner har udskudt områdefornyelsesprojekter eller sat dem i bero.

For at få et forløb, som er helhedsorienteret både som projekt i sig selv og i form af forvaltningernes tværfaglige samarbejde om projektets gennemførelse, er det afgørende, at der er et håndgribeligt incitament for andre forvaltninger til at deltage. De andre forvaltninger skal kunne se fordelene i at være med, for hvis det kun er et spørgsmål om at bidrage til en anden forvaltnings projekt, uden at der følger ressourcer med, så er der sjældent interesse. En god model er, at de finansielle midler skal være afsat centralt, så de andre kan søge ind med egne projekter og på den måde blive en 'ægte' part af områdefornyelsesprojektet. Det er næppe et område, som skal reguleres af loven eller ministeriet, men det er en problemstilling, som er fuldstændig afgørende for, om et helhedsorienteret områdefornyelsesprojekt kan lykkes. Måske kunne en forbedret vejledning fra ministeriet hjælpe mange kommuner. Det gælder også i det følgende spørgsmål.

Flere respondenter har lagt vægt på, at hvis der tages politisk initiativ fra toppen af det kommunale hierarki, så kan der blive konsensus om byfornyelsesprogrammet både i kommunen og i forvaltningen. Kommer initiativet fra kun én forvaltning, følger der meget nemt (passiv) modstand. En grundig – samt tidlig og lyttende – forberedelse sikrer også langt bedre forståelse og medspil uden for rådhuset fra borgere og virksomheder.

Erfaringer med helhedsorienteret byfornyelse

Anvendelse

Helhedsorienteret byfornyelse eksisterede som ordning under byfornyelsesloven i årene 1998 til 2004. Under ordningen har i alt 72 byområder fået støtte. Den samlede offentlige støtte (stat og kommuner) til ordningen har været på i alt 674 millioner kr. svarende til, at der i gennemsnit er givet lidt over 8 millioner kr. til hvert byområde.

Helhedsorienteret byfornyelse benyttes oftest i bymidter og områder tæt herpå, og særligt i landkommuner, mindre provinsbyer og større provinsbyer. Geografisk har ordningen dækket bredt, men er dog brugt lidt mindre blandt kommuner i Vestjylland, på Fyn og i Vestsjælland.

Set i forhold til landsgennemsnittet er områderne overrepræsenterede med utidssvarende boliger, dvs. små boliger (under 60 m²), ældre boliger (opført 1950) og boliger med installationsmangler; dette på trods af, at omfanget af utidssvarende boliger sjældent er det, der ligger til grund for, at byfornyelsen igangsættes. Kommunernes baggrund for at bruge helhedsorienteret byfornyelse er tit et ønske om en generel og strategisk ændring af området, hvorimod traditionelle byfornyelsesproblemer spiller en mindre rolle. De væsentligste formål med indsatsen, uanset kommunetype, er forskønnelse af bybilledet, styrkelse af kulturlivet og en forbedring af trafikforholdene. De oftest gennemførte aktiviteter er forbedring af offentlige uderum og ændret indretning af gaderum.

Organisering

Initiativet til den helhedsorienterede byfornyelse tages i langt de fleste tilfælde af teknisk forvaltning, og i næsten alle kommunerne ligger byfornyelsesprojektet her. De øvrige forvaltninger indgår dog også, dog indgår økonomisk forvaltning oftere i styringen end kulturforvaltningen, børne- og ungdomsforvaltningen og socialforvaltningen.

Den helhedsorienterede byfornyelse forankres oftest i en bred politisk gruppering, fx gennem en særlig styregruppe med politikere (1/3 af kommunerne). Videreførelse af projekterne sker oftest ved at driften indgår i en forvaltnings budget, men også i nogen grad ved, at lokale private brugere bliver ansvarlige for driften, evt. i samarbejde med kommunen. Derimod er det meget sjældent, at der oprettes en særlig kommunal organisering for at varetage videreførelsen. I hver 3. kommune er der oprettet en særlig hjemmeside om projektet. Kun i 7 tilfælde videreføres denne hjemmeside, og som oftest gennem en privat indsats.

Borgerinddragelse

Der er en stor grad af borgerinddragelse i alle faser af byfornyelsesindsatsen. Mindst i den første ansøgning om reservation, men selv her er der en væsentlig borgerinddragelse. Næsten alle projekter inddrager borgerne i egentlige arbejdsgrupper, men bruger herudover en bred vifte af metoder.

Der er dog stor forskel på hvilke grupper der inddrages mellem kommunetyperne. Beboere og beboerforeninger går igen i alle kommunetyper, mens der særligt i de store centalkommuner inddrages erhverv, og i omegnskommunerne særligt boligselskaber. Private udlejere af boliger er derimod en gruppe, der meget sjældent inddrages nogen kommunetyper.

I halvdelen af projekterne har man gjort en ekstra indsats for at inddrage særlige beboergrupper – især børn og unge. Mindre hyppigt gøres en særlig

indsats for alkoholikere og misbrugere, arbejdsløse, etniske grupper og socialt svage familier. Kønsaspektet indgår næsten aldrig.

Borgerinddragelsen ses generelt som en stor fordel i alle kommuner, særligt fordi det gør borgerne mere tilfredse med byfornyelsen, forbedrer indholdet af byfornyelsen, sikrer politisk opbakning, forebygger konflikter og skaber nye netværk. En af de få ulemper ved borgerinddragelsen er, at den kan forsinke processen (særligt i storbyer og omegnskommuner). Derimod har den ikke været særlig dyr i forhold til udbyttet, ligesom partsinteresser kun har spillet en lille rolle i forhold til gennemførelse og helhed.

Der er et bredt kendskab blandt de lokale ejere til, at der gennemføres (eller har været gennemført) helhedsorienteret byfornyelse. Samlet set er 2/3 af alle ejere klar over indsatsen. Næsten halvdelen har fået kendskabet gennem avisen, mens kun en mindre del (14pct.) har fået kendskab gennem direkte henvendelser fra kommunen eller deltagelse i arbejdsgrupper.

Omkring 1/3 af de lokale ejere er tilfredse med byfornyelsen, 1/3 mener ikke den har haft betydning, og 1/3 er utilfredse. Hovedårsagen til utilfredsheden er overvejende manglende inddragelse og for lidt information. Den mest utilfredse ejergruppe er fremstillingserhvervene, bl.a. i forhold til information og inddragelse. Det kunne tyde på, at man har en tendens til at "glemme" fremstillingserhvervene i den helhedsorienterede byfornyelse. De mest tilfredse grupper er butikserhvervene og de almene boligselskaber.

Partnerskaber

I hvert 3. til hvert 4. projekt under helhedsorienteret byfornyelse har kommunen indgået et partnerskab med andre aktører. Parterne er typisk almene boligselskaber, lokale virksomheder og andre. Kommunerne vurderer dog ikke dannelsen af partnerskaber som et vigtigt resultat af byfornyelsen, eller at det i særlig grad har påvirket omfanget af følgeinvesteringer. Dette står dog i nogen kontrast til erfaringer fra interviews med de kommuner, der har etableret partnerskaber. Det generelle svar kan derfor afspejle, at mange kommuner ikke har erfaringer med partnerskaber.

Der er oftest tale om projektpartnerskaber (herunder både formelle og uformelle), som omhandler opførelse og evt. drift af et byggeri. Men nogle af projektpartnerskaberne går over en længere årrække (4 til 5 år), og nærmer sig dermed strategiske partnerskaber. Længerevarende formelle strategiske partnerskaber er dog ikke set. Til gengæld er der flere netværksdannelser, der går igen fra projekt til projekt. Hermed opnås nogle af de fordele, der ellers knytter sig til formelle strategiske partnerskaber i form af forudsigelighed, tillid og målrettet indsats.

Interviewene med nøglepersoner fra kommunerne viser, at man har oplevet en række fordele med partnerskaberne. Dels har der været opnået en række fordele omkring det konkrete projekt i form af bedre deling af offentlige og private ressourcer, en øget medfinansiering og en bedre gensidig forståelse af, hvor man står. Desuden har partnerskaberne ofte været en døråbner for videre samarbejder med private aktører. Erfaringerne med partnerskaber under helhedsorienteret byfornyelse kommer således også kommunerne til gode på lang sigt.

De generelle erfaringer er, at partnerskaber skaber forudsigelighed, fælles fodslag og fokus tidligt i projektet. Dog skal partnerskaber være åbne for udvikling og skal kombineres med andre inddragelsesmetoder, især den indsats der finder sted i arbejdsgrupper.

Private følgeinvesteringer

Kommunerne vurderer, at det især er blandt erhvervsdrivende eller virksomheder og private boligejere, at der opstår følgeinvesteringer i forbindelse med helhedsorienteret byfornyelse. Den vigtigste grund er, at man viser over for de lokale aktører, at kommunen har ambitioner med området og dermed motiverer borgerne til at følge op med investeringer. Også indsatsens betyd-

ning for synligheden af området i forhold til omverdenen vurderes som væsentligt. Herudover er der en række andre investorer som har deltaget, bl.a. har private developere investeret i hvert 3. område med helhedsorienteret byfornyelse.

Ejersurveyen viser, at den ejergruppe i områder med helhedsorienteret byfornyelse som har investeret mest i deres ejendomme de seneste 7 år, er boligejere og private boligudlejere. Samlet set står boligsiden (ejere og lejere) for over 90 pct. af investeringerne, mens erhvervene (ejere og lejere) står for under 10 pct.

Ejerne vurderer samlet set, at 15 pct. af deres investeringer i ejendommene kan henføres til byfornyelsen og en positiv udvikling i området. Boligejere og private boligudlejere tillægger områdeudviklingen mindst betydning for deres investeringer (14 pct. og 15 pct.), og erhvervene (på nær fremstillingserhverv) størst (20-28 pct.).

Sammenlagt kan man konstatere, at hver offentlig krone investeret i helhedsorienteret byfornyelse medfører, at private ejendomme i området investerer 4,5 kr. i deres ejendom. Beløbet er lidt større (5,1 kr.) i de centrale byområder i større byer, og lidt mindre (3,7 kr.) i mindre byområder.

De private investeringer benyttes overvejende til boligforbedringer, men også til nybyggeri/tilbygninger og bygningsforbedringer. For de almene boliger og private andelsboliger er udgifterne til nybyggeri eller tilbygninger dog også en stor post, og kan være et tegn på, at den helhedsorienterede byfornyelse formår at generere nybyggeri af almene boliger og private andelsboliger. I de større byer fylder boligforbedringer mere end nybyggeri og tilbygninger, mens det er omvendt i de mindre byer, hvilket formentlig afspejler, at der er bedre byggemuligheder her. Blandt ejerne er der en sammenhæng mellem synet på byfornyelsen, og andel af investeringer der skyldes byfornyelse – jo større kendskab og tilfredshed, desto større del af ejendomsinvesteringerne skyldes byfornyelsen.

Effekter af helhedsorienteret byfornyelse

Kommunerne vurderer, at den største effekt af den helhedsorienterede byfornyelse finder sted i form af fysiske forbedringer i området. Dernæst kommer effekterne på den strategiske udvikling (styrke sammenhæng til byudvikling, skabe større politisk bevågenhed etc.), mens byfornyelsens betydning for at skabe bedre lokale relationer og samarbejdsformer generelt vurderes lavere af kommunerne.

Ejerne i områderne vurderer, at synlige problemer, eller manglende æstetik, tidligere var de største problemer i området. På det punkt er der et sammenfald med den kommunale fokusering i vurderingen af byfornyelsen. Ifølge ejerne er de største forbedringer opnået i forhold til grimme bygninger og torve, hvilket netop var de områder der blev anset for de største problemer. Også med hensyn til uden- og indendørs opholdsarealer, er der vurderet at være sket lidt forbedringer. Derimod har byfornyelsen ikke kunnet rykke meget på et af de andre store problempunkter, "meget trafik og støj".

Samlet set har den helhedsorienterede byfornyelse haft en forholdsvis stor effekt for det lokale erhverv, idet den har modvirket flytning fra området for op mod 10 pct. af de lokale erhverv, og motiveret næsten 5 pct. til at udvide. Der kan samtidig konstateres en sammenhæng mellem ejere og erhvervsdrivendes tilfredshed med byfornyelsen, og deres investeringer der skyldes byfornyelsen.

Byfornyelsens store afsmitning på private investeringer kan ses på reduktionen af installationsmangler i områderne. Der er sket en reduktion på ca. 40 pct. i antallet af boliger med installationsmangler i perioden fra 1998 til 2006, hvilket er væsentligt mere end på landsplan. På trods af, at boligstandard og bygningsforbedringer sjældent er højt prioriteret i den helhedsorienterede byfornyelse medfører indsatsen således en højnelse af boligstandarden. Der bliver færre ældre boliger, færre mindre boliger, og flere nye boliger. På trods af den øgede boligstandard har andelen af personer på kon-

tanthjælp mm. i områderne været stigende. En mulig tolkning er her, at det udtrykker en social rummelig byforandring, der på trods af fremskridt som helhed for byområdet, ikke ekskludere områdets oprindelige beboere til fordel for beboere med flere ressourcer. En anden tolkning er, at byfornyelsen ikke gør nok for disse grupper, og at indsatsen burde have haft større socialt fokus.

Det er vanskeligt præcist at afgøre om den helhedsorienterede indsats har betydning for den erhvervsstrukturelle udvikling. Den helhedsorienterede indsats kan næppe vende en erhvervsstrukturel udvikling, men den kan bruges som et middel til at fremme en udvikling der allerede potentielt er i gang og gøre transformationen af området mere smidig og effektiv. Det kan eksempelvis bidrage til en smidig proces, hvor fraflytning og nedlæggelse af primære og sekundære erhverv bliver lettere og mere accepteret. Samtidig kan den helhedsorienterede byfornyelse bidrage til at styrke etablering og vækst af det der andre steder er kaldt de nye byerhverv, dvs. de erhverv, der er med til at danne byens attraktive fysiske rammer og er med til at skabe livet i byens rum. Dimensioner der bliver vigtige i en oplevelsesøkonomi.

Vurdering af resultater i forhold til lovens intentioner

Nogle af de forhold der blev lagt vægt på i ordningen var, at ordningen fik en vis spredning (geografisk, kommunetyper, bytyper mm.). Generelt set har ordningen været anvendt meget bredt – fra centrale byområder til mindre landsbyer. Der hvor der kan peges på svagheder er, at ordningen i visse områder af landet har været anvendt ret lidt (Vestjylland, Fyn og Vestsjælland). Ligeledes er der inden for nyere byområder iværksat relativt få projekter (8 områder). Den lave aktivitet beror imidlertid på, at kommunerne i disse områder ikke har søgt om støtte. Kun de aktive kommuner har del i uddelingen.

Et andet element der skulle lægges vægt på i prioriteringen af indsatsen har været samarbejdsformer og forankring, herunder tværfaglighed og privat medfinansiering. På dette punkt har ordningen især været stærk i forhold til at motivere til privat medfinansiering og følgeinvesteringer, og i nogen grad også til at opbygge netværk og etablere lokale partnerskaber.

En af de store udfordringer for kommunerne er at etablere et tværfagligt samarbejde på tværs af forvaltningerne. Der er set talrige eksempler på, at uenigheder og manglende fodslag mellem forvaltningerne har stoppet ellers lovende projekter inden for helhedsorienteret byfornyelse. Fra surveyen er det da også tydeligt, at det i særlig grad er teknisk forvaltning der står som 'ejer' af indsatsen, og dermed står med udfordringen at engagere de øvrige relevante forvaltninger, der ikke nødvendigvis ser det som deres opgave at bidrage til et projekt "ejet" af teknisk forvaltning. Der er imidlertid set flere gode eksempler på, hvordan man kan tage hånd om denne udfordring, og få andre forvaltninger til at bidrage konstruktivt til byfornyelsen.

Alt i alt er der flere eksempler som viser, at helhedsorienteret byfornyelse kan indeholde mange udfordringer for kommunerne i forhold til samarbejde med andre aktører og organisering på de indre linjer. Udfordringen er så, hvordan erfaringer, netværk og viden på området udnyttes i den videre byfornyelse og byudvikling.

Perspektivering

Evalueringen bekræfter, at den helhedsorienterede byfornyelse har haft stor effekt i de 7 år loven har virket. Der er mange gode resultater den nuværende lov om områdefornyelse kan bygge videre på. Den helhedsorienterede byfornyelse har ikke haft et snævert bygningsmæssigt og socialt sigte, men har i høj grad forsøgt at igangsætte en flerhed af projekter, der tilsammen kunne styrke et byområde. På denne måde kan den helhedsorienterede byfornyelse ses som et led i en bystrategisk udviklingspolitik, hvad enten den er direkte formuleret eller ej. Selv om den helhedsorienterede byfornyelse

ikke snævert har fokuseret på sociale og bygningsmæssige problemer, har det fysiske i høj grad været centralt i de fleste projekter. Man kan sige, at sigtet er flyttet fra forbedringer af de indre og grundlæggende bygningsfysiske forhold, til de udvendige – og synlige forhold ved bygningsmassen og ved byens rum. Evalueringen efterlader det indtryk, at der er store fordele ved at fastholde denne fokusering på det fysiske synlige. Det er her der skabes resultater, der let kan identificeres og genkendes af alle i området. Og det er gennem forbedringer, der har udgangspunkt i fysiske forhold, at diskussion om fremtidige indsatser bliver meget konkrete. Måske kan der her igennem lettere skabes opbakning og forankring af resultater. Men det er vigtigt også at se de fysiske forbedringer som metoder – ikke kun som resultat. Det er metoder, der kan fremme samarbejde mellem de aktører – både private og offentlige, der fremover skal løfte området.

Undersøgelsen viser, at der gennem samarbejde med private aktører ofte kan igangsættes en positiv udviklingsspiral, hvor private investeringer, ofte ligeledes i synlige forbedringer, yderligere kan forstærke udviklingen.

Selve samarbejdet med de private aktører er uhyre centralt. Til forskel fra den traditionelle byfornyelse fokuseres ikke alene på de sociale problemer og de svage aktører i et område. I den helhedsorienterede byfornyelse indgås et samarbejde med de aktører, der potentielt er vigtige spillere i de kommende års udvikling. Borgerinddragelsen skaber således større tilfredshed, man får også bedre løsninger, der præcist retter sig mod områdets behov og muligheder – og man får fremtidens spillere på banen, ofte i et netværk, hvor de gennem arbejdet i byfornyelsens arbejdsgrupper får opbygget kendskab og tillid til hinanden.

I de seneste år i den helhedsorienterede byfornyelse er der dannet flere partnerskaber. Nogle er uformelle, andre har klart definerede opgaver og roller. Denne undersøgelses resultater tyder på, at partnerskaber, både de formelle og de uformelle, fortsat kan udvikles til et effektivt redskab i byudviklingsprojekter. De reducerer usikkerhed om indsats hos både offentlige og private parter, de signalerer seriøsitet og professionalisme, der fremmer en fælles indsats, og de fremskynder tidspunktet for private investeringer i området. Men det er vigtigt at dannelsen af partnerskaber ikke står i vejen for det øvrige borgerinddragelsesarbejde, herunder etableringen af arbejdsgrupper, der fortsat må betragtes som helt centrale elementer i effektive byudviklingsprojekter. Borgerinddragelsen er ikke kun en demokratisk foranstaltning, men også en sikring for, at der igangsættes løsninger, der reelt er behov for. På denne måde kan man tale om, at man gennem den helhedsorienterede byfornyelse har skabt grundlaget for et målrettet arbejde med brugerdreven innovativ byudvikling.

Litteratur

Gottschalk, G., Ærø, T., Rasmussen, M. (2007): Dårige boliger i landets yderområder. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Lovforslag som fremsat L73 "Forslag til lov om byfornyelse og udvikling af byer", (inklusive bemærkninger). Fremsat den 13. november 2003 af økonomi- og erhvervsministeren Bendt Bendtsen. Lokaliseret 7.1.2008 på:
http://www.folketinget.dk/Samling/20031/lovforslag_som_fremsat/L73.htm

Skifter Andersen, (2007): "Private udlejningsboligers rolle på boligmarkedet", Statens Byggeforskningsinstitut.

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

Storgaard, K., & Skoven, J. J. (2007). [Erhverv, strategisk byfornyelse og netværkssamarbejde](#) (SBI 2007:04). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

Bilag:

Kommunegrupperingen

Gruppering efter urbaniseringsgrad

Kommunerne (de gamle) er delt op efter urbaniseringsgrad i følgende typer:

- 1 *Store centralkommuner* (de fem største bykommuner): København, Frederiksberg, Odense, Århus, Ålborg.
- 2 *Omegnskommuner* til disse (defineret ud fra 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, Sønderød, Tommerup, Vissenbjerg, Årlev, Gjern, Hinnerup, Hørning, Nørhald, Purhus, Rosenholm, Hals, Sejflod, Støvring, Aabybro.
- 3 *Større provinsbyer* (største by >15.000 indbyggere, 31 kommuner): Helsingør Hillerød Køge Roskilde Holbæk Kalundborg Korsør Ringsted Slagelse Nakskov Nykøbing Falster Næstved Rønne Nyborg Svendborg Haderslev Sønderborg Åbenrå Esbjerg Fredericia Horsens Kolding Vejle Herning Holstebro Silkeborg Randers Skive Viborg Frederikshavn Hjørring.
- 4 *Mindre provinsbyer* (5-15.000 indbyggere, 40 kommuner): Frederikssund, Frederiksværk, Helsingør, 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, Bjerringbro, Morsø, Thisted, Brønderslev, Hobro, Skagen, Sæby, Aars.
- 5 *Landkommuner* (154 kommuner): Græsted-Gilleleje, Jægerspris, Skibby, Skævinge, 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, Stevn, 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 Angstrup, Rødding, Rødekro, Skærbæk, Sundeved, Sydals, Tinglev, Blaaby, Blåvandshuk, Brørup, Fanø, Helle, Holsted, Ølgod, Brædstrup, Børkop, Egved, Gedved, Give, Hedensted, Jelling, Juelsminde, Lunderskov, Nørre-Snede, Tørring-Uldum, Vamdrup, Aulum-Haderup, Egvad, Holmsblat, Thyboøn-Harboøre, Thyholm, Trehøje, Ulfborg-Vemb, Videbæk, Vinde-rup, Aaskov, Ebeltoft, Galt, Hammel, Langå, Mariager, Midtdjurs, Nør-redjurs, Rougsø, Ry, Rønde, Samsø, Sønderhald, Them, Fjends, Hanst-holm, Hvorslev, Karup, Kjellerup, Møldrup, Sallingsund, Spøttrup, Sundsøre, Sydthy, Tjele, Aalestrup, Arden, Brovst, Dronninglund, Farsø, Fjerritslev Hadsund Hirtshals Læsø Løgstør Løkken-Vrå Nibe Nørager Pandrup, Sindal Skørping.

I 2004 trådte en ny byfornyelseslov i kraft. Denne rapport redegør for en evaluering af, hvordan loven har fungeret de første tre år. Rapporten belyser effekten af den nye lov set i forhold til målsætningerne om, at byfornyelsen skal gennemføres på privat initiativ og med størst mulig privat medfinansiering. Der ses nærmere på, hvordan byfornyelsesmidlerne er anvendt, på kommunernes målsætninger og på deres erfaringer med brugen af de forskellige ordninger i loven: Bygningsfornyelse og områdefornyelse.

1. udgave, 2008
ISBN 978-87-563-1319-3

