

SBi 2010:13

# Netværk og forankring i områdebaseret byfornyelse



Statens Byggeforskningsinstitut  
AALBORG UNIVERSITET



# Netværk og forankring i områdebaseret byfornyelse

Jesper Ole Jensen  
Lars A. Engberg  
Marianne Forman  
Valinka Suensson

Titel	Netværk og forankring i områdebaseret byfornyelse
Serietitel	SBI 2010:13
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2010
Forfattere	Jesper Ole Jensen, Lars A. Engberg, Marianne Forman, Valinka Suensson
Sprog	Dansk
Sidetæl	87
Litteraturhenvi- sninger	Side 86
Emneord	Netværk, forankring, områdebaseret byfornyelse
ISBN	978-87-563-1421-3
Omslag	Foto: Colourbox
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Hørsholm E-post <a href="mailto:sbi@sbi.dk">sbi@sbi.dk</a> <a href="http://www.sbi.dk">www.sbi.dk</a>

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBI 2010:13: Netværk og forankring i områdebaseret byfornyelse. (2010)*

# Indhold

Forord .....	4
Sammenfatning og konklusioner .....	5
Netværk og forankring i byfornyelsen .....	5
Konklusioner .....	7
Introduktion .....	11
Problemstilling .....	11
Formål .....	12
Metode .....	12
Byfornyelsen mellem hierarki og netværk .....	14
Baggrund og begreber .....	14
Strategier for netværksstyring .....	17
Netværksstyret byfornyelse i praksis .....	20
Organisering af byfornyelsen .....	20
Forankring på forskellige trin af byfornyelsesindsatsen .....	21
Strategi og kontekst i udvalgte eksempler .....	23
Lokalt initierede projekter .....	24
Kommunalt initierede projekter .....	25
Udfordringer for forankring af byfornyelsen .....	32
Lokal mobilisering, legitimitet og konfliktstyring .....	32
Samarbejde på tværs af forvaltninger .....	35
Samspil mellem lokalområde og kommunale forvaltninger .....	38
Strategier og læring .....	41
Forankring efter byfornyelsens ophør .....	47
Bilag 1. Forankring og netværk i udvalgte kommuner .....	50
Haderslev .....	50
Fjerritslev .....	50
Odder .....	51
Ringkøbing .....	52
Aalestrup .....	53
Bilag 2. Case studier .....	54
Områdebaseret byfornyelse i Albertslund Syd: Forankring gennem beslutningsproces .....	54
Nørholm: Beboerinitieret byfornyelse i landsby .....	59
Odense: Byfornyelse i Rosenbækkarreen – når netværk skaber kontinuitet mellem byfornyelsesprojekt og lokalområde .....	66
Viborg: Udbudsmodel med interne og eksterne partnerskaber .....	70
Helhedsorienteret byfornyelse på Trøjborg: Forankring i modvind .....	76
Nykøbing Falster: Kobling mellem beboere og forvaltning .....	82
Referencer .....	86
Litteratur .....	86
Interviews .....	87

# Forord

Områdebaseret byfornyelse har i de senere år været et af de væsentligste bypolitiske instrumenter for kommunerne. Denne type byfornyelse bygger i højere grad end tidligere byfornyelsesordninger på, at involvere områdernes brugere og deres netværk i byfornyelsen, herunder borgere, erhverv, institutioner og andre lokale aktører.

Samtidig er det en udfordring for kommunerne at skabe en intern forankring af byfornyelsen blandt de relevante forvaltninger i kommunen, for at fastholde en helhedsorienteret tilgang til byfornyelsen i kommunens egne rækker.

På baggrund af en række case-studier af områdebaseret byfornyelse ser rapporten på, hvordan kommunerne i praksis varetager disse udfordringer; på den ene side at udnytte lokale netværk i samarbejdsrelationer omkring planlægning og implementering af byfornyelsen, på den anden side at koble denne indsats til den planlægning og de initiativer, der foregår i kommunens forskellige forvaltninger. Et væsentligt spørgsmål er også, om en vellykket forankring af byfornyelsen kan gøre byfornyelsesindsatsen 'selvkørende', også efter den offentlige støtte er ophørt.

Rapporten vedrører således en række temaer omkring offentligt-privat samarbejde i byfornyelsen, og bygger videre på SBI's hidtidige forskning på området.

Forskningsprojektet er gennemført af en række forskere på SBI: Seniorforskerne Jesper Ole Jensen, Lars A. Engberg, Marianne Forman samt forskningsassistent Valinka Suensson. En række kommuner og konsulenter har stillet deres tid og viden til rådighed for projektet, hvilket SBI ønsker at takke for. Vi ønsker samtidig at takke Socialministeriet for støtte til projektet og for konstruktive diskussioner og input undervejs i processen.

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet  
By, bolig og ejendom  
Juli 2010

*Hans Thor Andersen*  
Forskningschef

# Sammenfatning og konklusioner

## Netværk og forankring i byfornyelsen

Gennem de senere år er der i regi af byfornyelsesloven iværksat områdebaseret byfornyelse<sup>1</sup> i en lang række byområder, med fokus på udvikling af lokalområdet til gavn for de lokale borgere og brugere. Lovens muligheder, og herunder den økonomiske støtte, er et vigtigt aktiv for kommunerne i deres strategier for byers og boligområders udvikling. Den områdebaserede byfornyelse er baseret på lokale aktørers aktive deltagelse. Rapporten fokuserer på, hvordan kommuner arbejder med at skabe ejerskab og forankring af byfornyelsen i denne samarbejds- og netværksproces.

Den områdebaserede byfornyelse er et eksempel på 'netværksstyring', en styreform der i stigende grad benyttes på flere områder i samfundet. Teoriene om netværksstyring peger på fordele og ulemper ved denne netværksstyring. En af de væsentlige fordele ved netværksstyring og uddelegering af kommunal beslutningskraft, som også flere kommuner refererer til er, at det er nemmere at få forandringer igennem hvis borgerne selv har været med til at diskutere byens udvikling. Dialogen skaber en ejerskabsfølelse, og modvirker borgernes følelse af at kommunen presser ting ned over hovedet på dem. Forankring er ofte en målsætning for kommunerne, med henblik på at skabe ejerskab til et byfornyelsesprojekt, at optimere koordinationen med andre tilgrænsende indsats og fastholde byfornyelses-projekts målsætninger over tid. For planlæggerne er det derfor ofte en central udfordring at skabe ejerskab til områdefornyelsen i de netværk, der har indflydelse på området. Det omfatter både netværk i lokalområdet, den kommunale forvaltning og andre steder. Med 'netværk' mener vi relationer mellem personer og institutioner, formelle som uformelle, temporære som stabile, åbne som lukkede etc.

En anden central udfordring ved områdebaseret byfornyelse er imidlertid, at man som kommunal planlægger skal manøvrere 'mellem hierarki og netværk', dvs. at mens man forsøger at involvere lokale netværk og imødekomme deres ønsker og forslag, samtidig skal respektere 'hierarkiet', dvs. de traditionelle politikker, budgetter og sagsgange i kommunen. De forslag, der udarbejdes lokalt i forbindelse med byfornyelsen passer måske ikke sammen med de planer man i forskellige forvaltninger har udarbejdet for det pågældende område – det er derfor nødvendigt at sikre en koordinering mellem kommunalt og lokalt niveau.

Byfornyelsen er ikke noget som enten er forankret eller ikke er forankret; der vil typisk være ejerskab til byfornyelsen forskellige steder i de netværk, der indgår i byfornyelsen, men i varierende omfang. Forankringen af byfornyelsen skal ses i en helhed, der bl.a. afhænger af netværkene mellem de forskellige aktører, ejerskabet til byfornyelsen og sammenhængen mellem lokalt og kommunalt niveau. Billedligt talt sker forankringen ikke med et anker i ét punkt, men i et netværk, der består af flere sammenhængende punkter. Det interessante er derfor ikke kun hvilket ejerskab de enkelte aktører har til

---

<sup>1</sup> Med 'områdebaseret byfornyelse' refereres der i rapporten til 'områdefornyelse' og 'helhedsorienteret byfornyelse', hvor førstnævnte er en ordning under den nuværende byfornyelseslov, og sidstnævnte en ordning under den tidligere byfornyelseslov, men som bygger på samme principper og i store træk er ens.

byfornyelsen, men hvordan ejerskabet er spændt ud i et netværk mellem alle de forskellige aktører, der er involveret i byfornyelsen.

Byfornyelsens forankring hænger dermed også sammen med legitimiteten af de beslutninger der tages i netværket, herunder at disse beslutninger anerkendes af andre aktører i netværket. Legitimiteten hænger altså sammen med, hvordan interessemodsætninger afklares i netværksstyringen. Der kan være meget forskellige interesser i byfornyelsen, og der vil være forskellige bud på om beslutninger der træffes i netværk (fx gennem konsensusløsninger) kan anerkendes som legitime. Dette stiller krav til aktørerne i netværket og til kommunen om, at man forholder sig til hvad der er legitime beslutninger. Samtidig er det vigtigt for forankringen, at de løsninger, man forhandler på plads i de lokale netværk, anerkendes af de kommunale forvaltninger, bakkes op eller medfinansieres af forvaltningerne.

Undersøgelsen har haft til formål at identificere, hvordan man i praksis arbejder med forankring i den områdebaserede byfornyelse, hvilke strategier man gør brug af, hvilke barrierer man oplever, og hvilken læring man opnår med byfornyelsen. Hensigten er, at der hermed skabes en bedre forståelse af 'forankring' og at diskussionerne og eksemplerne giver kommunerne inspiration til at forbedre deres forankringsindsats. Dette er blevet understreget med kommunalreformen fra 2007, hvor kommunernes arealmæssige og administrative størrelse er vokset, og udfordringerne omkring samarbejde i netværk, koordinering, gensidig anerkendelse m.v. er blevet forstærket.

Udgangspunktet for vores undersøgelse har været, at forankring er et centralt begreb for at få den netværksbaserede områdebaserede byfornyelse til at fungere – og at forankring finder sted på flere forskellige steder i processen. Forankring handler ikke kun om at skabe lokal opbakning til et projekt ude i byfornyelsesområdet, og om at sikre driften af de faciliteter der etableres i forbindelse med byfornyelsen. Det handler lige så meget om at udpege og mobilisere de rette personer og forvaltninger i kommunen, og skabe et engagement og ejerskab til byfornyelsen blandt disse aktører.

På baggrund af nyere teorier indenfor netværksstyring har vi opstillet en analysemodel for kommunernes forankring af byfornyelsen, der indeholder fire elementer, der vedrører både lokal og kommunal forankring samt forhold omkring 'spillet' (den konkrete byfornyelse) og rammerne for byfornyelsen. Der er til analysen udvalgt 11 byfornyelsesprojekter i forskellige kommuner, hvoraf der i de seks områder er foretaget uddybende interviews og analyser af proces og forankring. Disse analyser udgør hovedbaggrunden for vores konklusioner om forankring af byfornyelsen.

## Konklusioner

### Hovedudfordringer for forankring

Vi har på baggrund af vores casestudier identificeret tre hovedudfordringer for forankring af byfornyelsen, som kommunerne typisk møder:

- at mobilisere lokalpersoner og netværk
- at formidle samarbejdet på tværs af forvaltninger
- at skabe sammenhæng mellem det lokale og kommunale niveau.

Udfordringen ved mobilisering handler typisk om, at det være svært at identificere de rette aktører, og at få dem engageret i byfornyelsen. Hertil kommer spørgsmål om legitimitet og repræsentation. I mange projekter opstår der konflikter i de indledende faser af samarbejdet som handler om repræsentation, dvs. om hvilke borgere der skal 'tegne' processen. Typisk optræder en konfliktlinje mellem borgere der deltager som privatpersoner dvs. individuelle ildsjæle, og borgere der hævder et demokratisk mandat fordi de er repræsentanter for en interesseorganisation, et beboerdemokrati eller lignende. I sådanne konflikter har byplanlæggerne et incitament til at finde en klar fremgangsmåde som diskuteres og forhandles med parterne, hvis ikke processerne skal sande til i konflikter og rivalisering.

Samarbejdet på tværs af forvaltningerne er en klassisk udfordring. Den områdebaserede indsats er i sin natur tværfaglig, og kræver ideelt set medvirken fra forskellige forvaltninger. Som oftest er det Teknisk Forvaltning der står som initiativtager og 'ejer' af projektet, og det kan være vanskeligt at involvere de andre relevante forvaltninger, hvilket kan medføre vanskeligheder for byfornyelsen. Der er imidlertid flere kommuner der arbejder bevidst med at forbedre det tværfaglige samarbejde i byfornyelsen, og flere eksempler på, at samarbejdet kan lykkes.

Sammenhængen på tværs af niveauerne hænger i høj grad sammen med, hvordan forankringen er lykkes på de to niveauer; hvis der fx ikke er skabt ejerskab til byfornyelsen i kulturforvaltningen er det svært at diskutere et beboerhus med de lokale beboere, da den kommunale forankring er usikker. Tilsvarende kan det være svært at få andre forvaltninger til at deltage med medfinansiering til et byfornyelsesprojekt, hvis der ikke er lokal opbakning eller medfinansiering til projektet.

Disse tre hovedudfordringer rummer forskellige dilemmaer, der når de håndteres, får konsekvenser for andre dele af processen. Der er en sammenhæng på tværs af disse udfordringer; spørgsmålet om mobilisering og legitimitet af lokale aktørers beslutninger i byfornyelsesområdet hænger sammen med, hvordan kommunen har organiseret den interne proces på rådhuset og hvilke rammer man politisk har lagt for processen. Forankring handler i høj grad om at sikre sammenhæng mellem indsatsen eksternt i byfornyelsesområdet og internt i den kommunale administration. Mens der ofte har været fokus på at mobilisere aktører i området, har der ikke været samme opmærksomhed på den interne mobilisering i kommunen, dvs. behovet for at tilvejebringe et organisatorisk grundlag i kommunen og mellem de relevante fagforvaltninger, der kan løfte byfornyelsen.

Samlet set kan man sige, at på trods af at mange områdebaserede byfornyelsesprojekter har været vellykkede har den strategiske dimension været begrænset. Med den strategiske dimension menes især de rammer man lægger for byfornyelsen, herunder generelle overvejelser om, hvordan beslutninger træffes, hvordan kommunale forvaltninger arbejder sammen, hvilke målsætninger der opstilles etc. Flere eksempler viser, at klare politiske udmeldinger og målsætninger omkring byfornyelsen kan være med til at

styrke processen. Og tilsvarende kan en uafklaret holdning og praksis i kommunen omkring byfornyelsen skabe problemer for processen. Dette strategiske element synes ikke altid at have samme opmærksomhed i planlægning af byfornyelsen, hvor der ofte fokuseres på borgerinddragelse ud fra en bottom-up model. I praksis benytter kommunerne meget forskellige former for organisering og strategier i byfornyelsen, som smitter af på den måde som indsatsen forankres på. De strategier og rammer, kommunerne lægger for byfornyelsen, er i høj grad bestemt af den lokale kontekst, dvs. et aftryk af den overordnede hensigt med området, lokale politiske målsætninger og af områdets ressourcer og problematikker. Eksempelvis er der stor forskel på processen afhængigt af, om initiativet kommer fra neden (fx en borgergruppe der retter henvendelse til kommunen), eller om byfornyelsen initieres af kommunen, som efterfølgende skal ud i lokalområdet og opsøge beboere, institutioner, erhvervsdrivende m.fl.

Der er mange eksempler på, at manglende forankring på ét niveau kan have stor betydning for forankringen på et andet niveau, hvilket understreger, at det er vigtigt at se på forankring som en helhed og et samspil. Det planlægges typisk er mest optaget af er den lokale mobilisering, mens der sjældnere er fokus på den samlede forankring af byfornyelsen, herunder rammerne for byfornyelsen og samspillet mellem lokalt og kommunalt niveau. Der er derfor flere muligheder for, at kommunerne kan forbedre deres strategiske indsats, bl.a. ved at styrke samarbejdet mellem forvaltningerne og tydeliggøre rammerne for byfornyelsen

Hidtil har der således været mest opmærksomhed på den lokale deltagelse og forankring, og mindre opmærksomhed på rammerne for byfornyelsen, herunder den kommunale forankring. Der er dog flere kommuner som er opmærksomme på samspillet mellem intern og ekstern proces, og som har udviklet strategier, der udstikker rammerne for håndtering af disse udfordringer. Disse strategier, der udmønter sig i konkrete praksisser og målsætninger omkring byfornyelsesprocessen, er imidlertid meget forskellige. Som yderpunkterne blandt de eksempler vi har analyseret kan man på den ene side pege på en aktivist-strategi, der bygger på lokal forankring og bottom-up, og på den anden side en udbudsstrategi, der bygger på en forankring i de kommunale forvaltninger med udbud til lokalområdet. De to strategier er meget forskellige med hensyn til, hvordan byfornyelsen er forankret hhv. lokalt og kommunalt, og hvordan byfornyelsesprocessen forløber i øvrigt. Det er ikke et spørgsmål om, at den ene er mere rigtig end den anden. Der er fordele og ulemper ved begge strategier, og der findes strategier, som inddrager elementer fra begge. Det vigtige for kommunerne er, udover at man i det hele taget inddrager strategiske overvejelser i byfornyelsen, vælger en strategi der passer til konteksten, dvs. den opgave der skal løses i det pågældende område.

En udpræget aktivist-strategi som i Albertslund har været relevant fordi den passer til den opgave der skal løses på længere sigt med Syd 2020 og til den sociale kontekst i området, hvor en væsentlig opgave var at udvikle en samarbejdskultur mellem to boligselskaber. Omvendt har en udbudsstrategi som i Viborg passer med både de politiske holdninger til byfornyelsen og de problematiske erfaringer man tidligere har gjort med mere aktivist-prægede byfornyelsestilgange. I begge tilfælde har der været en tilfredshed med den strategi man har valgt, på trods af, at der undervejs har været forskellige udfordringer, bl.a. med den lokale mobilisering. En konklusion er, at mange udfordringer bl.a. med mobilisering kan løses undervejs, mens det kan være sværere at ændre betingelserne for byfornyelsen, herunder mobiliseringen af forvaltningerne og de politiske rammer for den. Med andre ord, hvis rammerne er på plads vil fejltrin i den lokale mobilisering have mindre betydning

for byfornyelsen i det store billede – omvendt, hvis betingelserne for byfornyelsen er uklare, kan problemer med mobilisering få større konsekvenser.

### Styrkelse af kompetencer

Vi kan konkludere, at der fortsat er brug for at styrke kommunernes kompetencer og motivationer til at arbejde på tværs af forvaltningerne, og sikre sammenhængen mellem områdefornyelsen og de lokale sektorpolitikker.

Der er ikke nogen enkel opskrift på dette, men på baggrund af bl.a. de kommunale erfaringer kan man overveje forskellige tiltag, herunder

- at politikere og planlæggere udmelder klare mål for byfornyelsen og vælger en overordnet strategi, der passer til det område der skal løftes
- at den initierende forvaltning bliver bedre til at involvere andre forvaltninger og forstå baggrunden for deres indsatser
- at der etableres netværk og partnerskaber på tværs af forvaltningerne
- at forvaltningerne i højere grad forpligter sig til at deltage aktivt i byfornyelsen inden den går i gang
- at byfornyelsen har politisk opbakning (fx forankres på borgmesterniveau)
- at der udformes fælles plandokument for det konkrete byområde og for byfornyelsesindsatsen generelt
- at planlæggerne bliver bedre til at inddrage elementer fra sektorpolitikkerne i de lokale byfornyelsesprojekter – og omvendt
- at der etableres modeller, der skaber dialog mellem de forskellige forvaltningerne i kommunen og de arbejdsgrupper der etableres i byfornyelsesområdet
- at byfornyelsen bliver mere synlig overfor ledelse og politikere gennem hele forløbet
- at der foretages en indledende analyse af, hvilke aktører og lokale netværk der findes i lokalområdet
- at de lokale aktører gives ressourcer til bearbejdning og professionalisering af forslag til forvaltningerne

### Læring

Vores eksempler viser, at der foregår en høj grad af læring i byfornyelsesprocessen, som i det lange perspektiv fører til at de konkrete erfaringer med at styre projekterne påvirker den måde det kommunale system organiserer sig på. Set fra et netværks- og forankringsperspektiv fører erfaringerne fra den områdebaserede byfornyelse til

- større administrativ åbenhed overfor strategiske initiativer og planer, der løbende udvikles i dialog med forskellige aktører uden for kommunen. Netværket er en fleksibel samarbejdsform der afspejles i fleksible beslutningsstrukturer og fleksible planer
- større åbenhed over for at netværk ikke skal fastlåses i hierarkiske beslutningsstrukturer, det er planlæggernes opgave at arbejde med forvaltningen med henblik på at facilitere netværket
- opmærksomhed på alle de organiseringsformer mellem hierarki og netværk der optræder i et byfornyelsesprojekt, som giver både nye muligheder og stiller nye krav til organiseringen af de kommunale beslutningsstrukturer.

De udfordringer som kommunerne møder i byfornyelsen medfører en stor grad af læring for de kommunale planlæggere. Selvom der fx begås væsentlige fejltrin i den lokale mobilisering, eller selvom den kommunale koordinering kan være meget begrænset som udgangspunkt, så er man ofte i stand til løbende under processen at korrigere og udbedre disse fejl. Samtidig medfører processen som oftest en væsentlig læring for de involverede, som afføder væsentlige input til både det tværsektorielle samarbejde og den fremtidige organisering af byfornyelsen.

## Videreførelse i kraft af forankring?

Forankres de konkrete byfornyelsesprojekter i det civile samfund og i kommunen, og fortsætter borgerne med at være aktive efter byfornyelsens ophør? På grundlag af analyserne i denne rapport mener vi, at der er grund til at justere forventningerne til, i hvor høj grad den områdebaserede byfornyelsesindsats medvirker til at skabe en lokal forankring, der fører til en rent lokalt baseret indsats efter den formelle projektperiode er slut. Det har i de hidtidige projekter hørt til sjældenhederne, at byfornyelsesinitiativerne er kørt videre i de kommuner, der har gennemført områdebaseret byfornyelse, medmindre at man som kommune har gjort en særlig indsats for det. Gennemgangen af de mange eksempler viser, at engagementet ikke 'forankres' i betydningen fortsætter på samme niveau efter byfornyelsens afslutning. Der etableres måske en brugerbestyrelse omkring et beboerhus eller lignende, men borgere og embedsmænd går hver til sit når arbejdet er vel udført.

En god netværks-baseret forankring af byfornyelsen medfører ikke nødvendigvis en fortsat indsats efter det officielle byfornyelsesindsats er lukket ned. De netværk der er opstået og er aktive omkring byfornyelsen fortsætter sjældent hvis der ikke er konkrete projekter at samarbejde om, eller midler til at finansiere indsatsen. Derimod er byfornyelsen ofte med til at skabe forbedrede fysiske rammer for netværkssamarbejde, særligt med etablering af lokale aktivitetshuse som kan samle forskellige netværk og foreninger i byen.

Pointen er, at netværksprocessen er en forudsætning for at realisere det privat-offentlige samarbejdsprojekt, og ikke nødvendigvis et værktøj til at fastholde et engagement ud over den konkrete opgave. Samarbejdsrelationerne opstår netop på baggrund af borgernes arbejde med de ideer og projekter, de hver især brænder for. Interessesfællesskabet er i denne sammenhæng flygtigt, borgerne samles om en fælles proces, mens de arbejder for sammen at varetage de forskellige behov og interesser de måtte have. Det udelukker ikke, at byfornyelsen rent faktisk har styrket netværkene og de sociale relationer i området – men man kan hævde, at netværkene for alvor bliver synlige når de samles omkring konkrete projekter. Erfaringerne viser, at det centrale *drive* i den områdebaserede byfornyelse er *projekter*, som borgere og professionelle brænder for at gennemføre. Spørger man beboere og planlæggere er styrkelse af netværk sjældent et mål i sig selv, men derimod et væsentligt middel til at etablere de funktioner og gennemføre de projekter, der for dem ses som det primære mål med byfornyelsen. Det faglige engagement handler om at udvikle ideer, lave gode projekter og få dem gennemført i en længerevarende og nogle gange udfordrende dialog med kommunen. Succes-kriteriet er et vellykket projekt som styrker de bymæssige kvaliteter og borgernes livskvalitet i byen.

De fysiske og materielle forbedringer, der sker i et givent område skal derfor ikke ses i modsætning til en eventuel styrkelse af de sociale relationer, men kan tværtimod ses i en sammenhæng: Et vellykket projekt, fx et kulturhus, der benyttes og er velkørende efter byfornyelsen, kan ses som et materielt udtryk for den proces og de netværk der har indgået i etablering og organisering af det – ligesom kulturhuset kan være med til at styrke de samme netværk, ved at fungere som fysisk ramme for netværkenes aktiviteter.

# Introduktion

## Problemstilling

Den områdebaserede byfornyelse har ofte vist sig ofte vist sig som et succesfuldt instrument til at iværksætte initiativer og dynamik i byområder. Den områdebaserede byfornyelse er ofte med til at engagere lokale aktører i områdets udvikling, og til at engagere kommunen i nye samarbejdsrelationer. Spørgsmålet er, hvor hvordan kommunerne forankrer byfornyelsen, skaber lokalt ejerskab til indsatsen, og engagerer lokale aktører og netværk? Hvordan kobler kommunerne de lokale byfornyelsesinitiativer til den øvrige kommunale planlægning og forvaltning i området?

'Områdebaseret byfornyelse' dækker i denne sammenhæng over helhedsorienteret byfornyelse og områdefornyelse. Helhedsorienteret byfornyelse var i perioden 1998-2004 en ordning under lov om byfornyelse, og den blev i 2004 afløst af ordningen 'områdefornyelse'. Selvom 'områdefornyelse' på nogle punkter blev ændret i forhold til 'helhedsorienteret byfornyelse, så er de to ordninger i væsentlige træk ens. Da der har været en glidende overgang mellem de to ordninger, både administrativt og praktisk, har vi valgt at betegne de to ordninger under ét. Begrebet 'områdebaseret byfornyelse' refererer desuden til det internationalt udbredte begreb '*Areabased Urban Regeneration*', der benyttes om lignende byfornyelsesindsatser i udlandet. De to begreber indikerer, at byfornyelse i modsætning til tidligere tiders støtteordninger ikke kun vedrører fornyelse af bygninger, men omhandler byfornyelse, der også inddrager et byområdes fælles faciliteter, byrum og udvikling i en bredere forstand, baseret på et samspil mellem kommunen og de lokale aktører.

Den områdebaserede byfornyelse stiller andre krav til kommunale planlæggere og forvaltninger end traditionel byplanlægning. Mens den traditionelle byplanlægning og -forvaltning typisk sker indenfor rammerne af hierarkisk ledelse, baseret på beslutninger og budgetter vedtaget af byrådet, så er den områdebaserede byfornyelse i høj grad baseret på netværksledelse, hvor planlæggere arbejder med netværk, dialog, aftaler mm.

Evalueringer og forskning indenfor områdebaseret byfornyelse viser, at nogle af de væsentligste udfordringer for kommunerne handler om at forankre byfornyelsen i netværk – både for at skabe gode netværksprocesser med lokale aktører i byområderne, og for at skabe ejerskab til byfornyelsen på tværs i det kommunale system. Et centralt spørgsmål er hvordan kommunerne får de forslag som beboere og andre lokale aktører kommer med til byfornyelsen til at spille sammen med de initiativer, som de forskellige relevante kommunale forvaltninger har i området? Skal man på den ene side basere sig på en aktivist-strategi, der arbejder ud fra beboernes egne forslag – eller skal man basere sig på en udbudsstrategi, hvor kommunen foreslår en række projekter, som beboerne kan arbejde med? Er der strategier, der formår at tænke begge elementer ind, og skabe en dialog mellem de forskellige kommunale forvaltninger og de lokale aktører i området? Disse udfordringer omkring strategier for forankring i en netværksstyret proces er udgangspunktet for denne rapport.

## Formål

Undersøgelsen sætter fokus på sammenhængen mellem intern og ekstern forankring af byfornyelsen. Hvilken praksis er der i kommunerne, og hvordan løser man de konflikter og udfordringer man støder på? Vi fokuserer i undersøgelsen på tre hovedtemaer:

- Kommunens praksis med netværksledelse i den områdebaserede byfornyelse, herunder evnen til at aktivere og samarbejde med lokale netværk, til at forankre indsatsen lokalt, og til at kunne knytte netværk sammen
- Kommunens praksis omkring den interne forankring i kommunen: hvordan etableres samarbejdet mellem forvaltningerne omkring byfornyelsen?
- Koblingen mellem det interne samarbejde i kommune, og det eksterne samarbejde med lokale aktører i området

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan kommunerne griber disse opgaver an i praksis, hvilke strategier de gør brug af, og hvilke udfordringer og muligheder de oplever med forskellige strategier. Det er hensigten at synliggøre de udfordringer der er forbundet med forankring på forskellige steder i processen og diskutere hvilke langsigtede virkninger en god forankring kan medføre. Det er håbet, at en synliggørelse og diskussion af disse strategier kan være med til at inspirere og kvalificere kommunernes indsats på området.

## Metode

For at få et indtryk af kommunernes erfaringer med forankring af den områdebaserede byfornyelse er der gennemført en oversigtlig undersøgelse blandt de tidligste projekter gennemført under helhedsorienteret byfornyelse. Blandt disse er der på baggrund af det generelle forhåndskendskab til byfornyelsen i forskellige kommuner og gennem diskussioner med Indenrigs- og socialministeriet udvalgt 11 kommuner (Haderslev, Odense, Aalborg (Nørholm), Viborg, Albertslund, Odder, Århus (Trøjborg), Nykøbing F. (Østerbro), Aalestrup, Fjerritslev og Ringkøbing). Der er foretaget en rundringning og gennemført telefoninterviews med udvalgte nøglepersoner, kombineret med viden om områderne fra andre projekter. De 11 projekter er udvalgt for at give et overbliksbillede af forankring og netværk i relation til områdebaseret byfornyelse. For at se nærmere på de processer og strategier der kan ligge til grund for forankringen af byfornyelsen, og brug af netværk i den forbindelse, er der udvalgt seks områder til uddybende case-studier:

- Syd2020, Albertslund
- Nørholm, Aalborg
- Trøjborg, Århus
- Rosenbæk-karreen, Odense
- Søndre Bydel, Viborg
- Nykøbing Falster, Østerbro

De seks områder er udvalgt fordi de på forskellige vis illustrerer centrale temaer omkring forankring af byfornyelsen, fordi de er langt i processen og fordi de repræsenterer en geografisk og bymæssig spredning. Case-studierne er gennemført dels på baggrund af tidligere undersøgelser af de konkrete cases, dels på baggrund af interviews med centrale aktører samt studier af centrale plandokumenter. Endvidere er der gennemført en undersøgelse af kommunernes erfaringer med forankring af byfornyelsen, i områder hvor byfornyelsen har været afsluttet nogle år. De udvalgte case studier er blevet analyseret og sammenlignet på tværs, og diskuteret i forhold til de

antagelser, der ligger om forankring og netværksdannelse i byfornyelsen. Endelig er der inddraget erfaringer fra tidligere studier af områdebaseret byfornyelse, herunder evaluering af lov om byfornyelse, der blev gennemført i 2008 (Ærø et al, 2008).

# Byfornyelsen mellem hierarki og netværk

## Baggrund og begreber

Byfornyelsen kan ses som en lokal bypolitisk indsats, der befinder sig i spændet mellem hierarki og netværk (Sehested, 2003): På den ene side er det centralt at mobilisere lokale netværk i området for at skabe forankring og ejerskab til indsatsen – på den anden side skal den lokale indsats tilpasses den hierarkiske styring i kommunen, der også vedrører den sociale og fysiske udvikling i det pågældende byfornyelsesområde. Netop forholdet mellem de lokale beslutningsprocesser og den traditionelle sektorpolitik er central for områdefornyelsen, der baserer sig på lokal deltagelse, og på at borgerne selv skal være med til at definere problemer og mulige løsninger. De fleste teorier på området beskæftiger sig med de demokratiske problemer, der opstår i spændet mellem hierarki og netværk. Spørgsmålet er, hvordan kommunerne får netværksstyringens bottom-up løsninger til at hænge sammen med sektorpolitikken traditionelle hierarki? Et tænkt eksempel: En arbejdsgruppe under områdefornyelsen finder ud af, at de ønsker trafikdæmpning af en lokal vej, og udarbejder et konkret forslag. Det viser sig imidlertid, at kommunens Vej- og Parkforvaltningen ikke vil støtte projektet fordi det ikke passer ind i deres udbygningsindsats. Dermed må projektet opgives, og det lokale engagement og ejerskab som borgerdeltagelsen har skabt til projektet, forsvinder. Problemet for den lokale forankring er i dette tilfælde, at der ikke samtidig er en central forankring i kommunen – at den pågældende forvaltning ikke føler ejerskab til projektet. I praksis findes der mange eksempler af denne type i den områdebaserede byfornyelse. Udfordringen er således, hvordan man undgår disse problemer, og får ejerskab til indsatserne både lokalt og centralt. Det hænger bl.a. sammen med, hvilke samarbejdsformer man benytter sig af, og hvilke organisatoriske og strategiske rammer man lægger for den områdebaserede byfornyelse.

I undersøgelsen opfatter vi forankring som noget, der involverer forskellige trin i byfornyelsen og forskellige steder i processen. Forankring er ikke noget man sætter på dagsordenen ét sted i processen – det skal tænkes ind i byfornyelsesprocessen som en helhed. Derfor ser vi heller ikke byfornyelsen som noget der enten er forankret eller ikke er forankret; der vil altid være ejerskab til byfornyelsen forskellige steder i systemet, men i forskellige grader. Forankringen af byfornyelsen skal ses i en helhed, der bl.a. afhænger af netværkene mellem de forskellige aktører, ejerskabet til byfornyelsen og sammenhæng mellem lokalt og kommunalt niveau. Billedligt talt sker forankringen ikke med et anker i ét punkt, men i et netværk, der består af flere sammenhængende punkter. Det interessante er derfor ikke kun hvilket ejerskab de enkelte aktører har til byfornyelsen, men hvordan ejerskabet er spændt ud i et netværk mellem de forskellige aktører, der er involveret i byfornyelsen.

Byfornyelsens forankring hænger derfor også sammen med legitimiteten af de beslutninger der tages i netværket (og uden for det repræsentative demokrati), herunder at legitimiteten anerkendes af andre aktører i netværket. Legitimiteten hænger igen sammen med, hvordan interessemodsætninger afklares i netværksstyringen. Der kan være meget forskellige interesser i byfornyelsen, og det er vigtigt at beslutninger der træffes i netværk (fx gennem konsensusløsninger) anerkendes som legitime. Dette stiller således også krav til netværket og til kommunen om, at man på forhånd definerer,

hvad der er legitime beslutninger. Samtidig er det vigtigt for forankringen, at de løsninger, man forhandler på plads i de lokale netværk, i det mindste anerkendes af de øvrige kommunale forvaltninger, og endnu bedre, bakkes op eller endda medfinansieres af forvaltningerne. Vi har som udgangspunkt antaget, at kommunernes håndtering af disse spørgsmål ofte defineres af den strategi og de rammer, som kommunen har lagt for byfornyelsen.

Forankring er ofte en målsætning for kommunerne, med henblik på at skabe ejerskab til et byfornyelsesprojekt, at optimere koordinationen med andre tilgrænsende indsatser og fastholde byfornyelses-projekts målsætninger over tid. I praksis er det en central opgave for planlæggerne at skabe ejerskab til områdefornyelsen i de netværk, der har indflydelse på området. Det omfatter både netværk i lokalområdet, den kommunale forvaltning og andre steder. Fælles for netværkene er, at de i kraft af deres formelle eller uformelle relationer har en styrke til at påvirke områdefornyelsen, dens projekter, rammer, organisering m.v. Hvis man lykkes at skabe ejerskab, giver det potentielt udslag i fx medfinansiering, og at projekterne vedligeholdes og køres videre i ejermandens regi. Det kan således være både en boligforening eller en kommunal forvaltning (evt. i forening), der påtager sig et sådant ejerskab. Med 'netværk' mener vi relationer mellem personer og institutioner, formelle som uformelle, temporære som stabile, åbne som lukkede etc. Det kan omfatte netværk og foreninger i lokalområdet, både formaliserede netværk som fx fritids- og kulturforeninger, institutioner, virksomhedsnetværk, boligorganisationer, klubber m.v., såvel som uformelle netværk, der udgøres af relationer mellem personer, institutioner m.v. i området, og fx udspringer af fælles interesser, strategiske målsætninger, erfaringer fra tidligere samarbejder m.v. Netværk findes dog også i den kommunale organisation, både i form af formaliserede samarbejdsrelationer mellem aktører, forvaltninger, institutioner, centre m.v., og som uformelle relationer mellem personer – herunder relationer mellem personer i lokalområdet og personer i forvaltningen. Tilsvarende kan der være netværk, som går på tværs af lokalområde og kommune. Når vi opererer med et så åbent netværksbegreb er det fordi alle erfaringer viser, at det er meget forskellige typer netværk, der indgår i byfornyelsen, og som planlæggerne må have øje for.

Ofte har man fra kommunalt hold været mest opmærksom på, hvordan projekterne fra den områdebaserede byfornyelsesindsats er forankret i det kommunale system. Mazanti (2001) peger på baggrund af litteraturstudier på at følgende forhold skal være afklaret for at skabe en forankring af projekter:

- Styring og ansvar: Hvor og hvordan er den fremtidige styring og koordinering placeret?
- Lokalt ejerskab / partnerskab: På hvilke niveauer er det lokale ejerskab forankret
- Økonomi og drift: Hvor placeres ansvaret for nye og uafsluttede projekter?
- Opfølgning: Hvordan sikres den kommunale opfølgning af den videre indsats?
- Læreprocesser i kommunen: Hvordan udnyttes erfaringerne fra indsatsen videre i kommunen?

Eksempelvis er det vigtigt, at de lokale partnere inddrages i tilrettelæggelse af forankringsstrategien, at forankringsstrategien planlægges så tidligt som muligt i processen, og at de lokale parter gives nogle redskaber til at kunne fortsætte indsatsen. Byfornyelsesindsatsen kan sætte sit præg på både lokalområdet og det politisk administrative system, fx ved at de nye samarbejdsformer man har afprøvet og den læring man har gjort sig af det, anvendes videre i andre sammenhænge.

For at samarbejdet skal lykkes, skal byfornyelsen forankres internt i kommunen, og de relevante forvaltninger skal involveres så man kan sikre at de lokale forslag der kommer frem harmonerer med målsætninger og tiltag i eksisterende kommunale planer og prioriteringer. Både praktiske erfaringer samt forskning og evaluering peger på, at manglende internt samarbejde mellem forvaltninger kan skabe dårlige rammer for de lokale byfornyelsesinitiativer (Jensen og Storgaard, 2008; Engberg og Norvig Larsen, 2008).

Forankring i netværkssamarbejder sker ofte gennem etablering af partnerskaber. Partnerskaber er i de senere år især blevet promoveret af myndigheder som en måde at formalisere samarbejde med lokale netværk og aktører på (McCarthy, 2007). Etablering af partnerskaber indebærer dog ikke nødvendigvis en bedre forankring end et mere uformelt samarbejde mellem forskellige parter. Det kan fx hævdes at partnerskaber benyttes i tilfælde, hvor der ikke er tilstrækkelig gensidig tillid mellem parterne til et langsigtet uformelt samarbejde, og at man derfor må fokusere mere på at etablere formelle rammer for samarbejder, fx partnerskaber, strategiske alliancer m.m. Uformelle netværk bidrager til at gøre samarbejdsrelationerne mellem kommune og lokalområde dynamiske, derfor kan et netværk der formaliseres under et partnerskab således miste noget af sin dynamik (McCarthy, 2007, p.18). Dette er en af grundene til, at man i stigende grad har fokuseret på forankringen gennem de uformelle relationer, der ligger i netværksstyringen.

### Netværksstyring

Den områdebaserede byfornyelse er et eksempel på den form for 'netværksstyring', der karakteriserer større og større dele af den offentlige sektor (Sehested, 2003; Sørensen og Torfing, 2005). Netværksstyring kan betegnes som en måde at regulere, udvikle og løse konflikter på, som supplerer traditionel hierarkiske styring. Sørensen og Torfing (2005, s. 11-12) betegner politiske styringsnetværk som "*mere eller mindre faste og stabile sammenknytninger af en række private, halvoffentlige og offentlige aktører, der i kraft af deres institutionelt medierede samspil bidrager til samfundsstyringen*". Netværksstyringen baserer sig på at inddrage disse mere eller mindre formelle organisationer og forskellige institutionelle interesser, både for at undgå en fejlslagen governance-politik ('governance failure'), og for at opnå nogle af de fordele der potentielt ligger i at involvere bydelens aktører og deres netværk i en bydel.

Mens man tidligere har talt meget om bevægelsen fra government til governance, og mulighederne for lokal empowerment og selvstyre, så har netværksstyringen i højere grad øje for samspillet mellem det lokale og det kommunale niveau, og på de mulige konflikter der udspiller sig mellem netværksstyringen og den traditionelle hierarkiske styring. De principielle fordele der knytter sig til netværksstyring er ifølge Sørensen og Torfing (2005, s. 29-30) primært at netværksstyringen

- bidrager til at identificere nye problemer og finde en forhandlet løsning på dem
- medvirker til at kvalificere de politiske beslutninger
- etablerer en ramme for udvikling af konsensus og håndtering af konflikter
- reducerer den lokale modstand mod implementering af konkrete tiltag ved at skabe fælles ansvar for fælles politik, og private kan endda være med til at bruge egne ressourcer i indsatsen
- gennem inklusion er med til at øge den offentlige styrings legitimitet

Den områdebaserede byfornyelse er netop kendetegnet ved, at planlæggerne mobiliserer lokale kræfter i løftet af en bydel, således at de kommunale beslutningstagere får bedre indsigt i hvordan beboerne opfatter kvarteret, og i hvilke forslag til løsninger der måtte være. Borgernes involvering er med til

at skabe ejerskab til byfornyelsen, og i mange tilfælde bruger lokale egne kræfter til at implementere løsninger og videreføre indsatsen.

For byplanlæggere, der arbejder inden for rammerne af et hierarkisk system er den netværksbaserede tilgang en udfordring; de sædvanlige hierarkiske procedurer og målformuleringer er afløst af samarbejde med aktører, som ikke nødvendigvis er en del af den kommunale verden, og som derfor ikke er underlagt den kommunale hierarkiske beslutningsproces. Planlæggerne skal i stedet benytte sig af dialog, indirekte styring og forhandling i et gensidigt forpligtende samarbejde. Netværksledelsen kan ses som et redskab planlæggerne kan bruge til at skabe lokalt ejerskab og forankring af byfornyelsen. Men når planlæggerne ikke kan få den netværksbaserede planlægning til at fungere, vil byfornyelsen typisk falde tilbage på det traditionelle hierarki, hvor det er kommunen der tager initiativet, definerer indholdet, finansierer og driver projektet videre efter byfornyelsen er slut. Forskellen på traditionel hierarkisk ledelse og netværksledelse er skitseret i tabellen herunder.

Tabel 1. Generelle karakteristika ved styring gennem hierarki og netværk, som også gælder den områdebaserede byfornyelse

Hierarkisk ledelse	Netværksstyring
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Centralt magtcenter, hierarkisk organiseret myndighedsudøvelse efter fastlagte retningslinjer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Både centrale og decentrale magtcentre, tillid og forhandling som grundlag for organisering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Top-down styring via regler og ordrer, bureaukratisk kommandostruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Indirekte styring, ikke entydige retningslinjer, forhandling</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entydig ansvarsfordeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tvetydig ansvarsfordeling, ansvarsskabelse væsentlig del af netværksledelse</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Klare roller og relationer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Uklare roller og relationer</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ledelsesopgave at organisere rationel målrealisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ledelsesopgave via dialog og forhandling at forankre proces lokalt og centralt</li> </ul>

## Strategier for netværksstyring

Analysen af netværksprocesser i den områdebaserede byfornyelse viser generelt, at processerne fremmer de lokale aktørers ejerskab til byfornyelsen, og bidrager til at skabe visioner for lokalområdets udvikling (Engberg 2003). Der er imidlertid en række udfordringer forbundet med dels at etablere et samspil med lokale aktører i byfornyelsesområdet, dels at sikre en sammenhæng mellem de lokale processer og den kommunale verden. En væsentlig udfordring i områdebaseret byfornyelse er at få processerne lokalt og centralt til at fungere og gensidigt understøtte hinanden. Den helhedsorienterede tilgang i områdebaseret byfornyelse betyder, at man ikke bevæger sig indenfor det område der sorterer under teknisk forvaltning, men også inddrager temaer omkring sociale forhold, kultur, børn og unge m.m. Når man gør det, er det derfor centralt at inddrage de respektive forvaltninger for at sikre deres opbakning til det konkrete projekt, herunder eventuel medfinansiering til etablering, indgå i den videre drift med ressourcer eller generel koordinering med forvaltningens andre indsatser på området.

Dialogplanlægning og borgerinddragelse betyder, at der kommer nye forslag på bordet i løbet af processen, og det er derfor vanskeligt at lægge et program, der på forhånd kan handles af med de andre forvaltninger. De forslag der opstår fra neden kommer typisk på tværs af forvaltningens budget-

ter og øvrige planer, ligesom forslagene indholds- og formmæssigt kan være for svage (formuleret af lægmænd) set fra en fagforvaltnings synspunkt.

Som planlægger er det en udfordring at tilrettelægge og styre denne proces. Gælder det om at mobilisere borgerne i "aktivistiske" netværk som kan udfordre og presse kommunen til at styrke byfornyelsen i lokalområdet? Eller er det mere effektivt at gå efter en samarbejdsstrategi, hvor forvaltningernes krav og muligheder sætter præmisserne for borgerdeltagelsen? I praksis går vi ud fra at vi har at gøre med en top-down styret bottom-up proces hvor ikke-kommunale aktører har indflydelse på rammer og indhold i byfornyelsen. Planlæggerne skal således både tænke på 'horisontal integration', dvs. samarbejde på tværs af aktørgrupper i et område, og 'vertikal integration', dvs. samarbejde mellem niveauer, primært det lokale og det kommunale niveau (Sehested, 2003).

Områdefornyelsens forløb og succes vil derfor også afhænge af, hvilket 'styringsdesign' der er anvendt, og hvilke rammer man har lagt for netværksstyringen i forbindelse med byfornyelsen. Med de hollandske netværksforskere Koppenjan & Klijn kan man sige, at områdebaseret byfornyelse kræver en netværksledelse i form af en planlægningsproces, hvor de kommunale byplanlæggere håndterer strategiudvikling, målkonflikter og samarbejdsproblemer i et løst organiseret netværk imellem mange parter, både i områderne og i det kommunale system (Koppenjan & Klijn, 2004; p. 127).

Netværksledelse har ifølge Koppenjan og Klijn to centrale dimensioner. Den består i at forbedre betingelserne for samarbejdsprocessen *inden for* netværket, og den består i at påvirke *rammebetingelserne* for denne netværksproces, ved at knytte de lokale ønsker og behov tættere til den kommunale prioritering (Kickert et.al 1999; Koppenjan & Klijn, 2004).

I den nærværende empiriske analyse af områdebaseret byfornyelse følger vi Kickert m.fl. når de sonderer mellem netværksledelse, der er rettet mod den konkrete sag eller problemstilling i netværksprocessen ('governancespillet', i vores eksempel byfornyelsesprojektet) og netværksledelse rettet mod betingelserne for at påvirke netværksprocessen som sådan (i vores eksempel de organisatoriske betingelser for at arbejde med byfornyelsesprojektet). I de empiriske analyser antager vi samtidig at de strategiske ledelsesbeslutninger primært omhandler to forhold: den lokale forankring (mobilisering og udvikling af samarbejdet) og den centrale forankring (forvaltningernes ejerskab til projektet). De fire analytiske dimensioner er samlet i tabel 2.

Tabel 2. Analytiske dimensioner i netværksstyret byfornyelse

Strategiske valg i praksis	Den lokale forankring (mobilisering)	Den kommunale forankring (koordinering)
Spillet	1. * mobilisering af lokalrådets netværk og aktører, håndtering af interessekonflikter, forhandling og prioritering	2. * håndtering af tværsektorielt samarbejde ift. projekt
Betingelserne for spillet	3. * udvikles rammerne for borgerdeltagelse, beslutninger m.v. i byfornyelsen?	4. * udvikles rammerne for koordinering og udvikling af byområdet mellem forvaltningerne og i samspillet med lokalrådet?

Planlæggerne er typisk optagede af at mobilisere og inddrage borgerne i byfornyelsesprocessen, og håndtere forhandlinger og konflikter i processen (1.) Fordi byfornyelsesprojekterne er helhedsorienterede opstår hurtigt et krav om koordinering mellem relevante kommunale forvaltninger, de kommunale aktører skal samarbejde for at støtte den lokale proces (2). I praksis viser det sig, at de forskellige samarbejds- og borgerinddragelsesprojekter stiller nye krav til kommunen, og der udvikles måske en fælles tilgang til håndtering af projekterne eller en egentlig politik for borgerinddragelsen (3). Den helhedsorienterede tilgang provokerer i princippet en samlet overvejelse over hvordan det kommunale system bedre kan koordinere lokale, kontekstbestemte byfornyelsestiltag (4).

Det er ikke altid, at kommunerne på forhånd definerer bestemte strategier eller metoder til at styre samarbejdsprocessen i områdefornyelsen. Selvom et godt og velgennemtænkt styringsdesign er blevet anvendt kan det ikke få netværksstyringen til at fungere optimalt i alle situationer (Sørensen og Torfing, 2005). I praksis vil der ofte være tale om praksis-baserede indsatser, hvor strategien udvikler sig undervejs, i takt med en læring der sker i netværket, og hos de enkelte aktører om metoder til at identificere lokale aktører, få dem i tale, løse konflikter, skabe alliancer med andre forvaltninger m.m. Nogle af de centrale udfordringer er:

- hvordan tilrettelægges borgerinddragelsen?
- hvordan defineres rammer for at træffe beslutninger?
- hvordan håndterer man konflikter og interessemodsætninger?
- hvor stor beslutningskompetence skal uddelegeres lokalt?
- hvordan sikrer man sig opbakning fra relevante forvaltninger?
- kan der skabes rammer for et godt samarbejde på tværs af forvaltningerne?
- hvordan sikrer man en sammenhæng mellem lokale forslag og forvaltningernes eksisterende politikker?

Hvis man ikke håndterer disse udfordringer på en tilfredsstillende måde risikerer man at fordelene ved netværksstyring udlignes af ulemperne, i form af dårlig ledelse, uløselige konflikter og udskiftninger i personkredsen (Sørensen og Torfing, 2005). Det kan imidlertid være svært at koordinere netværksstyring, da netværk sjældent har formelle beslutningskompetencer, og netværk desuden kan være stærkt eksklusive (Agger, 2005; Steward, 2005). I det følgende vil vi ud fra vores empiriske materiale belyse hvordan disse udfordringer håndteres i praksis.

# Netværksstyret byfornyelse i praksis

## Organisering af byfornyelsen

For at forstå den organisatoriske baggrund for den områdebaserede byfornyelse vil vi i det følgende kort beskrive hvordan byfornyelsen organiseret i kommunerne, primært baseret på evalueringer af helhedsorienteret byfornyelse (Jensen og Storgaard, 2008) og områdefornyelse (Engberg og Larsen, 2008). Programmet skal gennemføres over en femårig periode og faseinddeles i en programfase og en udførelsesfase. I programfasen udvikles selve visionen, og visionen omsættes til et program. Programmet skal godkendes af Socialministeriet før der gives grønt lys for finansieringen. Derefter kan de forskellige aktiviteter gennemføres på baggrund af projektprogrammet.

Evalueringen af helhedsorienteret byfornyelse (Jensen og Storgaard, 2008) viser, at det oftest (i lidt over halvdelen af tilfældene) er kommunen selv, der tager initiativ til at søge om områdebaseret byfornyelse. Her er det primært teknisk forvaltning der er initiativtagere, i nogle tilfælde kan det dog også være politikere eller andre forvaltninger. I mere end hvert fjerde tilfælde er det dog lokale aktører der tager initiativet – herunder ejendomsejere, institutioner, beboerforeninger, erhverv, kulturforeninger m.v. der er initiativtagere. Endelig står byfornyelseskonsulenter som initiativtager til knap hvert femte program.

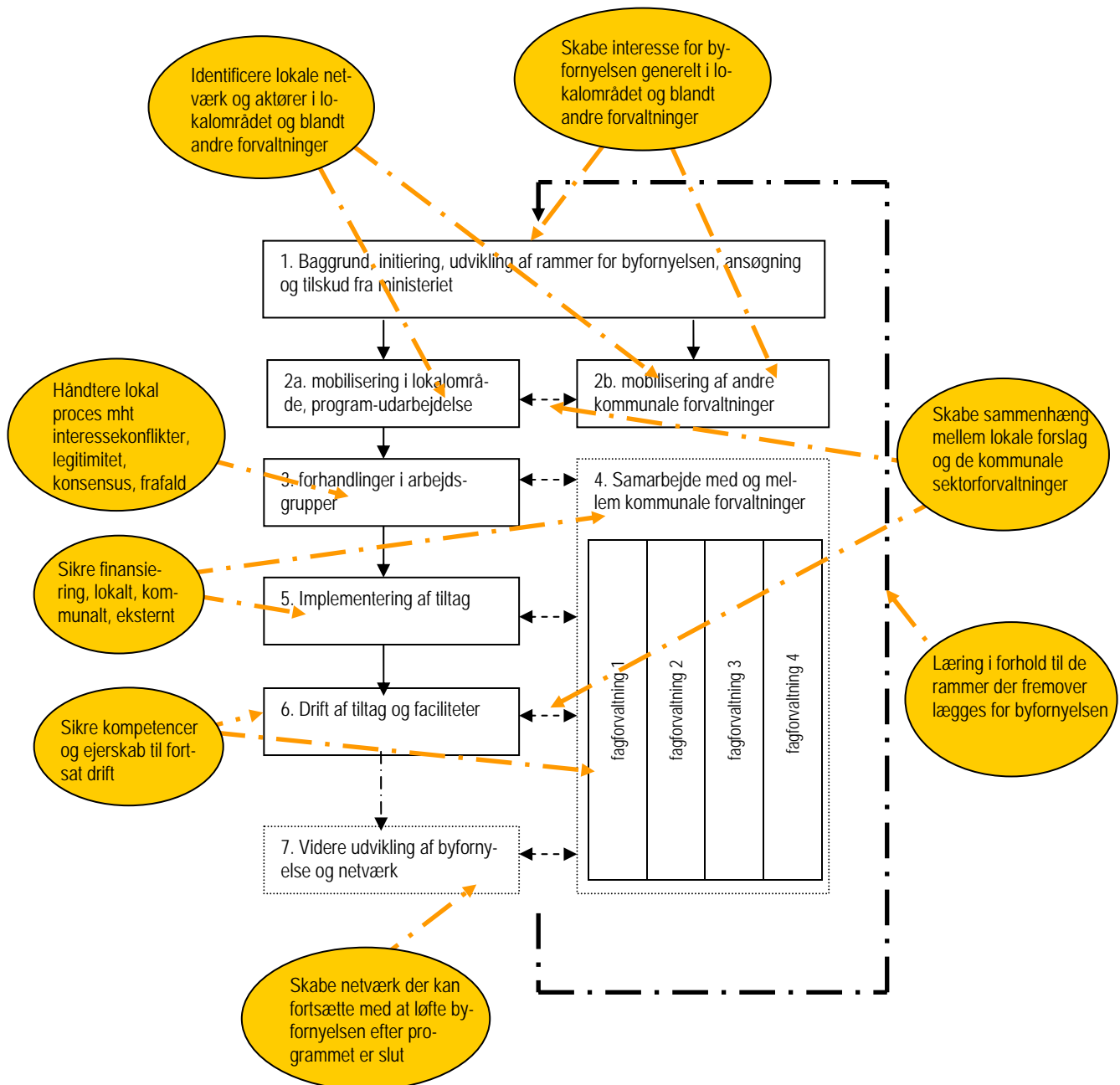
I kommunen er Teknisk Forvaltning den dominerende forvaltning i byfornyelsen (Jensen og Storgaard, 2008). Det tværsektorielle samarbejde i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse er en kendt udfordring blandt kommunerne. Byfornyelsen omfatter tiltag, der vedrører kulturelle, økonomiske og sociale aspekter, og teknisk forvaltning forsøger dermed med veksellende metoder og held at involvere andre relevante forvaltninger. Der er en stor variation i organiseringen blandt kommunerne: I en tredjedel af kommunerne er ejerskabet forankret i en bred politisk gruppering fx gennem en særlig styregruppe med politikere. I en anden tredjedel er byfornyelsen forankret tæt på den politiske top, dvs. hos borgmesteren, hos byrådet eller hos økonomiudvalget. I en sidste tredjedel er ejerskabet placeret i en sektorforvaltning hos en forvaltningschef eller en udvalgsformand (Jensen og Storgaard 2008, s. 26). Teknisk Forvaltning etablerer i nogle tilfælde samarbejder, alliancer og partnerskaber med de andre forvaltninger, og der er flere eksempler på, at det fører gode resultater med sig. Der er forskel på, hvordan forvaltningerne indgår i byfornyelsen: Projektet ligger typisk hos Teknisk Forvaltning og Økonomiforvaltningen, og de øvrige forvaltninger involveres oftest ved at blive informeret om byfornyelsen, lidt mindre gennem koordinering og gennemførelse, og de indgår kun sjældent i en fælles styring af byfornyelsen.

Borgerdeltagelse i områdebaseret byfornyelse er et centralt tema. Dette afspejler sig bl.a. i de bevillingskrav, der er knyttet til programmet, hvor der bl.a. kræves en redegørelse for de deltagelsesstrategier der anvendes i byfornyelsen. Enkelte kommuner opretter et sekretariat, der placeres i lokalområdet og som står for den praktiske gennemførelse af byfornyelsen, herunder at tage kontakt til borgere og andre lokale aktører, arrangere møder og workshops, etablere arbejdsgrupper, diskutere projektforslag med de kommunale forvaltninger, stå for implementeringen af projekterne m.v. Det mest udbredte er dog at kommunen udpeger en koordinator, der får ansvaret for

den praktiske gennemførelse af byfornyelsen, og at der sideløbende organiseres et samarbejde mellem relevante forvaltninger. Organiseringen afhænger dog også af bl.a. programmets størrelse; der er eksempelvis gennemført en række byfornyelsesprojekter i mindre byer, som primært har omfattet et forsamlings- eller aktivitetshus, og derfor ikke har krævet den store mobilisering til en diskussion af hele området fremtid. Den konkrete kontekst har således stor betydning for forankring, samarbejdsformer og borgerinddragelse. Der er eksempelvis forskel på, om byfornyelsen finder sted i en landsby, en bydel i en større by eller en bydel i en stor by. I mange mindre kommuner (fra før kommunalreformen) har projekterne været af begrænset omfang, ligesom der kan have manglet ressourcer og ekspertise til at gennemføre byfornyelsen, hvorfor man har valgt ikke at oprette egentlige sekretariater, men i stedet har anvendt en konsulent. Med kommunalreformen i 2007 er kommunerne som helhed dog blevet væsentligt større, og udfordringerne omkring intern mobilisering og koordinering tilsvarende aktuelle.

## Forankring på forskellige trin af byfornyelsesindsatsen

Der er forskellige trin i byfornyelsen, hvor man kan diskutere forankring. Ofte er der meget fokus på forankring og ejerskab i forbindelse med den fortsatte drift af de faciliteter der etableres i forbindelse med byfornyelsen (jf. Mazanti, 2001). I praksis viser erfaringerne fra de konkrete cases, at grundlaget for ejerskabet formes på forskellige trin i processen, og at den forankring der skabes i det enkelte projekt må ses i relation til de strategiske rammer og de politiske målsætninger der ligger til grund for projektet. Figuren herunder viser udfordringerne forbundet med at forankre byfornyelsen i forskellige trin i processen.



Figur 1. Forankrings-udfordringer på forskellige trin af byfornyelsen. Trin 1-7 beskriver forskellige trin i byfornyelsesprocessen, fra initiering af byfornyelsen til videreførelse af den efter afslutning. De gule cirkler beskriver de udfordringer der er for at forankre indsatsen, der typisk er på forskellige trin, og som diskuteres i rapporten.

De forskellige udfordringer er en konkretisering af de strategi-dimensioner, der blev anslået i tabel 2. Mens planlæggerne oplever mange konkrete udfordringer med at håndtere 'spillet' (mobilisering af lokalområde og kommunale forvaltninger), jf. tabel 2, mener vi, at det er væsentligt også at fokusere på de rammer, som der lægges for 'spillet', herunder hvordan kommunen gør brug af de erfaringer de får, dvs. hvilke konsekvenser det har for de rammer, kommunen fremover lægger for områdebaserede indsatser.

# Strategi og kontekst i udvalgte eksempler

I virkelighedens verden er de konkrete udfordringer tæt knyttet til den kontekst som byfornyelsen foregår i – herunder den strategi og de politiske målsætninger der ligger til grund for processen:

- Der er meget store forskelle på konteksten blandt kommunerne, herunder hvilke delprocesser der finder sted og hvilke udfordringer der opstår. Der er fx stor forskel på, om initiativet til byfornyelsen kommer fra kommunen eller fra grupper i et lokalområde, der presser kommunen til at gennemføre byfornyelse.
- Byfornyelsen er en dynamisk proces hvor der sker løbende forandringer i samarbejdsformerne – man lærer af de fejl der begås, af samarbejdet med forskellige aktører, af samarbejdet med andre kommunale forvaltninger, forskellige aktører forsøger at påvirke processen til deres fordel, samtidig er man åben overfor samarbejdsmuligheder og kan vælge at skifte kurs på bestemte punkter hvis muligheden byder sig. For at kunne håndtere en sådan proces kræver det en vis fleksibilitet fra de involverede og fra kommunalbestyrelsen, og det er sjældent at man kan fastlægge en ruteplan fra start til slut.
- En stor del af byfornyelsesprocessen er knyttet til forskellige projekter, som ofte organiseres i forskellige arbejdsgrupper, hvor vilkår, udfordringer og proces kan være forskellige – der er således en række parallelprocesser, som finder sted under byfornyelsen, som ikke nødvendigvis kan forstås under én hat.
- Udfordringer på ét trin (jf. figur 1) kan ikke forstås isoleret, men skal ses i relation til processen og strategien i sin helhed – særligt de rammer, der er lagt for byfornyelsen. De problemer der opleves med fx mobiliseringen af lokale grupper kan selvfølgelig løses til en vis grad indenfor de rammer der nu engang er til rådighed – men de skal samtidig ses i relation til, om man som udgangspunkt fx har valgt en åben borgerproces eller en selektiv inddragelsesproces, eller om man har etableret et samarbejde med andre forvaltninger eller aktører, der har et netværk i lokalområdet de kan gøre brug af, eller om der findes netværk fra tidligere samarbejder man kan benytte sig af.

Der findes ikke kun én måde at forankre byfornyelsen på; de centrale forankrings-dimensioner kan være stærke eller svage i de konkrete tilfælde, på grund af lokale omstændigheder. Det er derfor ikke kun et spørgsmål om byfornyelsen er forankret – men om hvordan den er forankret.

Der er gennemført en oversigtlig undersøgelse blandt 11 af de tidligste projekter gennemført med helhedsorienteret byfornyelse (se tabel herunder). Disse projekter er opdelt således at der er lavet uddybende case-studier af seks projekter, mens de resterende fem eksempler primært er benyttet til kortfattet opsamling og indikation af forankringen af byfornyelsen på længere sigt. De fem korte eksempler er beskrevet i bilag 1, mens de 6 uddybende cases beskrevet i bilag 2. De seks byområder er valgt fordi de er lærerige eksempler på netværksledelse og forankring, og illustrerer forskellige sider af samspillet mellem den interne kommunale forankring og forankringen i lokalområdet.

Cases på forankring	År for start
Haderslev	1998
<b>Nørholm, Aalborg</b>	<b>1998</b>
<b>Rosenbæk-karreen, Odense</b>	<b>1998</b>
Odder	1999
<b>Søndre Bydel, Viborg</b>	<b>1999</b>
Lem	1999
Fjerritslev	1999
<b>Syd2020, Albertslund</b>	<b>1999/2001</b>
Aalestrup	1999
<b>Trøjborg, Århus</b>	<b>2000</b>
<b>Østerbro kvarteret, Nykøbing Falster</b>	<b>2000</b>

Tabel 3. De 11 undersøgte eksempler på områdebaseret byfornyelse. Områder markeret med fed er udvalgt til uddybende case-studier.

Problematikkerne omkring forankring og netværk er stærk præget af den kontekst byfornyelsen foregår i, og vi har derfor opdelt eksemplerne i tre typer:

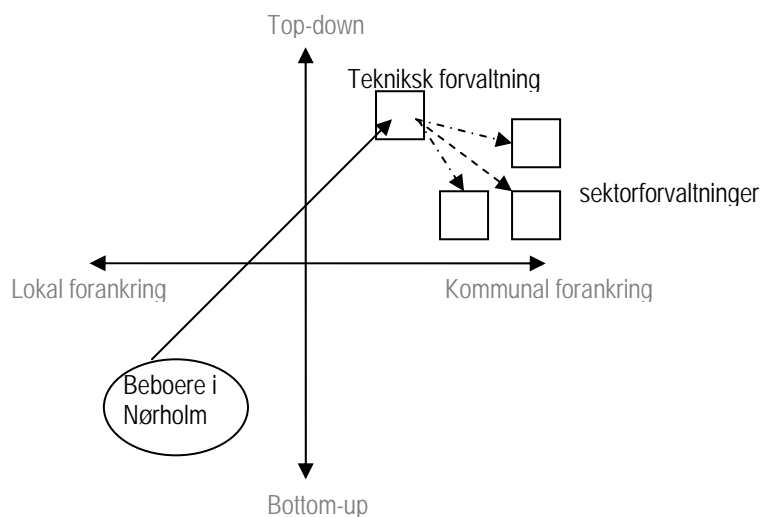
- Lokalt initierede projekter, med initiativ fra borgergrupper
- Mindre byprojekter, fokus på et begrænset antal tiltag, fx et beboerhus, i tæt samspil mellem kommune og lokale grupper
- Brede kommune-initierede indsatser, hvor der i udgangspunktet ikke er tæt samarbejde mellem kommune og med lokalområdet

Det der præger konteksten i forhold til at forstå rammerne for forankringen af byfornyelsen er dels den geografiske størrelse af området og kommunen (mange projekter er gennemført før kommunalreformen fra 2007, hvor kommunerne var mindre), dels samspillet mellem lokalområde og kommune. I det følgende gennemgår vi samspillet mellem lokalområde og kommunale forvaltninger i vores cases.

## Lokalt initierede projekter

Omkring hvert tredje områdebaserede byfornyelsesindsats er baseret på initiativer fra aktørerne i lokalområdet, og ikke fra kommunen selv (Jensen og Storgaard, 2008). Når initiativet kommer fra lokale aktører, der henvender sig til kommunen med forslag om byfornyelse, giver det andre udfordringer for mobilisering og forankring end når det er kommunen selv der tager initiativet. Der er flere eksempler på dette (bl.a. Lem i Ringkøbing kommune og Nørholm i Aalborg kommune). Udfordringen er i disse tilfælde ikke at skabe et lokalt ejerskab og en lokal forankring, da der er tale om stærke lokale grupper der står frem som talerør for lokalsamfundet – men at etablere et samspil mellem de lokale aktører og kommunen, at lære hinanden at kende, at udvikle alliancer, afsøge hvilke opgaver der ligger lokalt og hvilke der ligger centralt m.v. For kommunen betyder det at man har sværere ved selv at sætte en dagsorden, koordinere internt og udtænke strategi for processen.

## Nørholm, Aalborg



Figur 2. Nørholm, Aalborg: Beboerinitieret byfornyelse i landsby.

I landsbyen Nørholm ved Aalborg blev den helhedsorienterede byfornyelse igangsæt og gennemført på grundlag af et borgerinitiativ. Det var beboerne i Nørholm, der tog initiativ til en fremtidsworkshop, hvor man diskuterede hvilke forbedringer, der kunne holde liv i den lille landsby, som oplevede en tendens til affolkning. Da man først havde identificeret konkrete forslag til forbedringer i byen, var det nemt at få kommunen med på ideen og initiere helhedsorienteret byfornyelse.

For Aalborg kommune var det første gang man gennemførte et projekt af denne karakter og det indebar en række læreprocesser for både kommune og lokalbefolkning. Bl.a. oplevede man at der blev brugt meget tid og ressourcer på processen, både fra kommunens og borgernes side. Den tid der er brugt føler man i Aalborg kommune har været for omfattende i forhold til de problemer byen reelt har haft. Men det vurderes, at der er gjort nogle erfaringer med borgerinddragelsen, som kan lette processen ved kommende landsbyfornyelser. Det har samtidig fået kommunen til at vedtage en politik for den fremtidige håndtering af områdebaserede byfornyelsessager, hvor den kommunale indsats i højere grad skal tilpasses de lokale ressourcer.

## Kommunalt initierede projekter

I de tilfælde hvor det er kommunen der tager initiativet til byfornyelsen er der bedre mulighed for at forbedre indsatsen, diskutere rammerne og tage nogle strategiske valg. Praksis viser en stor forskel på forankring i projekter, der er opstartet i mindre kommuner i tæt samspil med lokalsamfundet omkring et bestemt emne – og på projekter der er startet i kommunen, og hvor man efterfølgende er gået ud for at engagere lokalområdet og andre kommunale forvaltninger. I det følgende har vi derfor opdelt case-analysen i disse to kategorier.

### Mindre projekter

En stor del af den områdebaserede byfornyelse har fundet sted i mindre byer, hvor indsatsen har været centreret omkring et enkelt større projekt, og hvor der i udgangspunktet har været vist kendskab til de lokale netværk. I de mindre projekter er problemerne og udfordringerne med at identificere og mobilisere aktører og netværk typisk begrænsede: Det er kommunen der tager initiativet til byfornyelsen, som ofte er centreret omkring et enkelt projekt, fx etablering af et kulturhus, og kommunen ved på forhånd hvilke netværk og aktører man skal kontakte. Det gælder ofte de mindre kommuner (fra før kommunalreformen), hvor afstanden mellem forvaltningerne er små, og lo-

kalkendskabet stort. Her vil forankringen typisk bestå i, at der etableres en brugergruppe omkring den videre drift af kulturhuset, og at kulturforvaltningen i en eller anden grad forpligter sig til at støtte den videre drift af huset. Forankringen består således af samarbejdet omkring etablering og driften af huset, der evt. kan etableres som et partnerskab mellem kommune og den lokale brugerforening.

Det var bl.a. tilfældet i Ålestrup, hvor man inden byfornyelsen havde et aktivt lokalforeningsarbejde, men savnede et sted hvor man kunne samle alle disse aktiviteter. Da man henvendte sig til borgerne med muligheden for den helhedsorienterede byfornyelse vidste man på forhånd hvem man skulle have kontakt til, og hvem der var byens "ildsjæle". I dag drives der både en lokal biograf og et teater i kulturhuset. Huset lejes dog også ud til andre foreninger, der kan have glæde af det. I dette tilfælde, hvor det lokale foreningsliv på forhånd har været aktivt og velorganiseret, har man været i stand til at udvide fokus i projektet og brede sig lidt ud og arbejdet med emner såsom image og bybevaring.

Denne type forløb er set flere andre steder, særligt i de mindre kommuner før kommunalreformen, fx med etablering af kulturhuset i Arden. Ofte udspringer byfornyelsen af en dialog kommunen i forvejen har med lokale aktører i området, som fx i Odder. Her var man i gang med en dialog med lokale aktører omkring etablering af et samlingssted, og man benyttede byfornyelsen til at føre processen videre, og få støtte til realisering af et kulturhus ('pakhuset'). Forankringen af indsatsen er foregået ved, at kommunen ejer pakhuset der drives af en lokal forening med begrænset kommunalt tilskud.

Ofte har der i de mindre kommuner været en relativt lille afstand mellem forvaltningerne, og derfor ikke de store konflikter med at arbejde sammen omkring byfornyelsen. Omvendt har byfornyelsen måske heller ikke sat sig så store spor i forvaltningernes måde at arbejde på; man prøver nogle ting af i byfornyelsen, bl.a. inspireret af borgernes ideer, og de ting der viser sig at virke tager man med sig den dag byfornyelsen slutter, altså forankring gennem læring. I Odder var man fx meget bevidst om at inddrage de lokale håndværkere i byggeprojekter under byfornyelsen. Det bevirkede en meget simpel bygge gennemførelse, der både var økonomisk og lokal fordelagtig, og som højnede det lokale engagement i byen. Denne praksis er én, man stadig benytter sig af. Der er også eksempler på, at byfornyelsen har fået forvaltningerne i kommunen til at arbejde tættere sammen, som fx i Haderslev. Mange steder har kommunalreformen dog gjort, at disse erfaringer kun er blevet udnyttet i en begrænset periode efterfølgende.

Der er således flere eksempler på, at borgermobilisering og forankring kan forløbe forholdsvis uproblematisk, og ikke bare give et lokalsamfund forbedrede fysiske faciliteter, men også styrke netværksdannelsen lokalt og internt i kommunen. Tilsvarende er der også eksempler på, at byfornyelsen er med til at skabe netværk, som det var tilfældet i Haderslev, hvor borgernes engagement i lokalmiljøet var begrænset, men byfornyelsen medvirkede til at der blev etableret en beboerforening, der i dag kører selvstændigt.

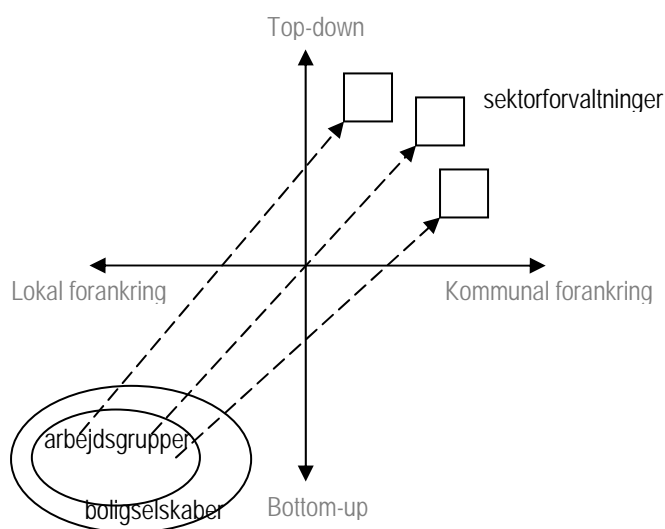
I mange kommuner (særligt de mindre kommuner fra før kommunalreformen) har man valgt at bruge en rådgiver til at stå for væsentlige dele af byfornyelsens gennemførelse. Ofte har det været rådgiver der har drevet processen, både i forhold til samarbejdet med borgere, og i samarbejdet med de andre forvaltninger, og dermed har væsentlige dele af byfornyelsen reelt været forankret hos en den pågældende rådgiver. Dette kan have både fordele og ulemper. Det kan være en god løsning hvis der fx er stor rotation i kommunen pga. omorganisering, eller hvis man mangler kompetencer eller mandskab i kommunen, hvor rådgiveren kan udnytte sine erfaringer fra andre lignende opgaver. Generelt vil det dog ikke være lige så kompetenceopbyggende for kommunen, som hvis den selv havde udført opgaverne. Hvis

kommunen vælger at lade en stor del af byfornyelsen udføre af konsulenter bør det derfor indgå i overvejelserne, hvordan man alligevel sikrer den bedst mulige forankring og kommunale læring af indsatsen.

### Brede kommune-initierede projekter

I de byfornyelsesindsatser der gennemføres som er bredt anlagt, og initieres af større kommuner, der ikke på forhånd har større kendskab til netværk og aktører i det konkrete område, rejser der sig yderligere problemstillinger. Der er mange overvejelser i forbindelse med mobilisering af lokale netværk: hvilke grupper og netværk eksisterer allerede? Hvordan skal mobiliseringsprocessen håndteres i praksis? Hvilke redskaber og procedurer er velegnede? Hvordan håndteres interessekonflikter, og er der lokale behov og præferencer som ikke imødekommes? Samtidig kan der være store afstande mellem de kommunale forvaltninger, som skal overvindes for at kunne skabe et samarbejde omkring byfornyelsen.

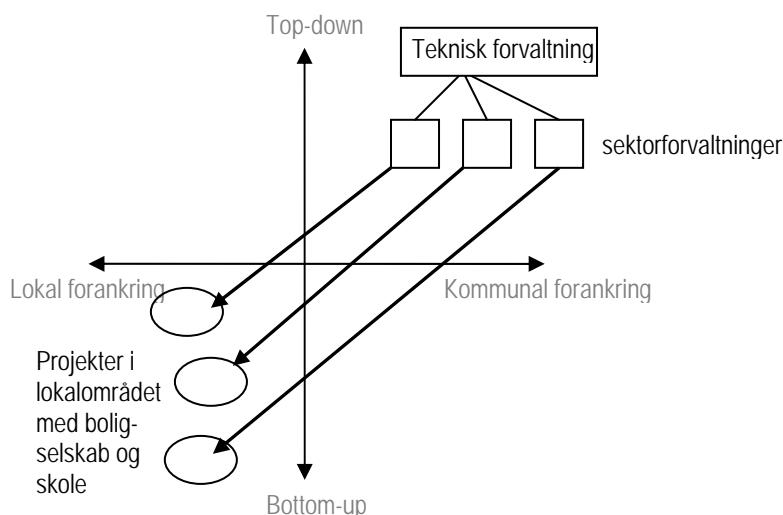
#### Syd2020, Albertslund



Figur 3. Syd2020, Albertslund: Forankring gennem lokal netværksopbygning.

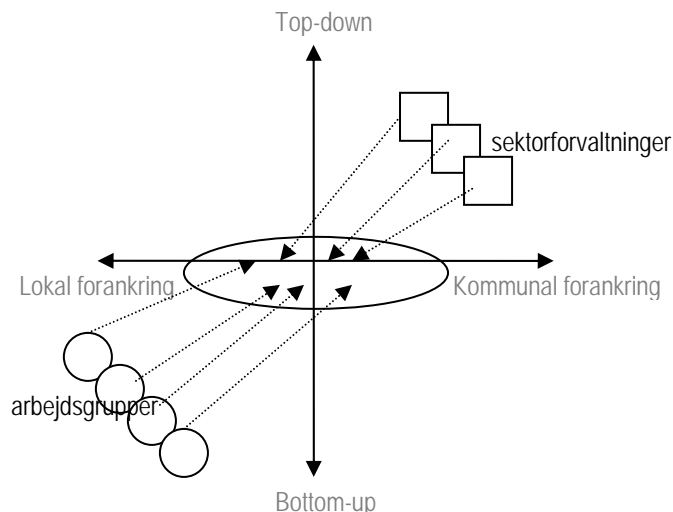
Den områdebaserede byfornyelse i Albertslund Syd har fra starten været baseret på at opbygge et lokalt ejerskab til fornyelsen af området, og opbygge en lokal samarbejdskultur mellem de to store almene boligselskaber i området. Det skyldes, at projektet Syd2020, der har til formål at forny hele Albertslund Syd, er så stor en opgave, at det ikke kun kunne løses med helhedsorienteret byfornyelse. Derfor valgte man bevidst at bruge den helhedsorienterede byfornyelse til at opbygge en lokal beslutningsstruktur og samarbejdskultur mellem de to boligselskaber (der siden er slået sammen til ét). Centralt var at etablere en lokal forankring af byfornyelsen, baseret på stor grad af lokal indflydelse på forslagene og på en gensidig tillid.

Forslagene i arbejdsgrupperne er som en del af processen løbende blevet forhandlet politisk i forhold til boligselskaberne og til kommunen. De relevante forvaltninger er blevet inddraget undervejs i processen gennem de konkrete byfornyelsesforslag. Der har bl.a. været en udfordring i at få de lokale forslag udformet på en måde så de accepteres af de pågældende forvaltninger. Den lokale forankring der er skabt med den helhedsorienterede byfornyelse har medvirket til, at skabe rammerne for en langsigtet indsats gennem helhedsplaner finansieret af landsbyggefonden, og som sådan er strategien med lokal forankring lykket.



Figur 4. Søndre Bydel, Viborg: Udbudsstrategi, hvor projekter forankres i samarbejde mellem sektorforvaltninger og lokale aktører, herunder et lokalt boligselskab og en lokal skole.

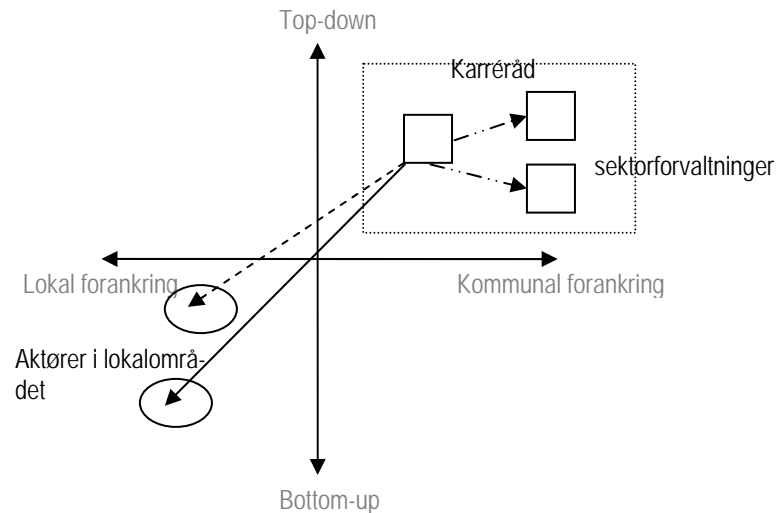
I Viborg har man i forbindelse med helhedsorienteret byfornyelse i Søndre Bydel praktiseret en 'udbudsstrategi', baseret på et partnerskab mellem centrale kommunale forvaltninger omkring byfornyelsesindsatsen. Teknisk forvaltning har været initiativtager, og andre forvaltninger har forpligtet sig til at medfinansiere visse byfornyelsesprojekter. Dette har skabt et stærkt ejerskab blandt forvaltningerne til de enkelte byfornyelsesprojekter. Efter forhandlinger og aftaler med forvaltningerne er en række mulige projekter meldt ud til beboere og institutioner i området, som har kunnet vælge blandt disse projekter. Dette har medvirket til at reducere procesdelen af byfornyelsen og opprioritere implementeringsdelen i lokalområdet, hvilket var et udtalt politisk ønske. Selvom den interne kommunale forankring har været et bærende element i byfornyelsen, så har man dog samtidig et partnerskab med det lokale boligselskab omkring drift og vedligeholdelse af visse projekter. En væsentlig afledt effekt af byfornyelsen har været et forstærket netværk og samarbejde mellem de pågældende forvaltninger, som er blevet udnyttet i flere sammenhænge efter byfornyelsens ophør.



Figur 5. Østerbro, Nykøbing Falster: Forsøg på kobling mellem lokale arbejdsgrupper og sektorforvaltninger gennem etablering af fælles styregruppe.

I Østerbro-området i Nykøbing F. har man baseret den helhedsorienterede byfornyelse på en flad struktur i relation til borgersamarbejdet. Samtidig har man gennem et samarbejdsforum haft et tværsektorielt samarbejde mellem de forskellige forvaltninger. Undervejs i processen har man koblet borgergruppen og det tværsektorielle samarbejdsforum, for på den måde at øge ejerskabet til og forankringen af byfornyelsen. Udfordringerne i denne indsats har dels været at engagere forvaltningerne, og at den lokale proces i området var langvarig og medførte et vist frafald.

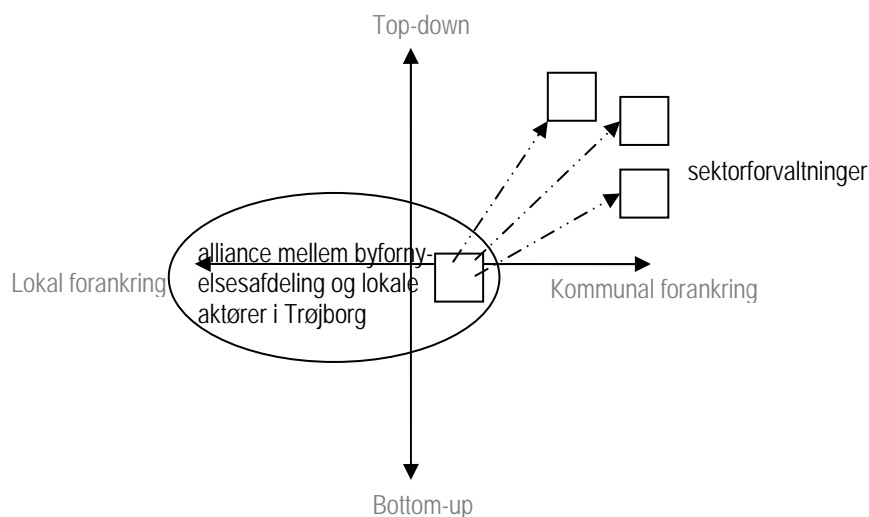
I de indledende faser af byfornyelsen var der ikke kontakt mellem borgergruppen og den tværgående forvaltningsgruppe, det var den kommunale projektleder som knyttede forbindelserne mellem de to niveauer. Men de to grupper blev lagt sammen, i en fælles styregruppe med henblik på at styrke dialogen og samarbejdet mellem forvaltning og borgere. I den indledende fase af byfornyelsen var det vanskeligt at arbejde på tværs af de enkelte forvaltningsgrene, da holdningen var, at byfornyelsen kun vedkom Teknisk Forvaltning. Men parterne udviklede en model for det tværgående samarbejde, hvor medarbejdere fra de enkelte forvaltninger fungerede på skift som tovholdere på projekterne i implementeringsfasen. På trods af at dette var en tidskrævende proces, der også medførte et relativt stort frafald af borgere, så er det et eksempel på, hvordan man kan designe en proces, der indebærer en direkte dialog mellem det lokale og det kommunale niveau.



Figur 6. Rosenbæk karreen, Odense: Netværk mellem kommunen og lokale aktører var afgørende for byfornyelsens udvikling.

Den helhedsorienterede byfornyelse i Rosenbæk-karreen i Odense viser hvordan netværk og relationer i lokalområdet kan være med til både at skabe lav eller høj dynamik i byfornyelsen. Det var kommunen der tog initiativ til byfornyelsen, og man ønskede i udgangspunktet et bredt lokalt engagement. Dette lykkedes ikke i samme omfang som forventet, fordi dele af fornyelsen vedrørte lodsejerne, der som ejere fik stor indflydelse på den endelige plan som de medfinansierede en væsentlig del af. De lokale lodsejere var i udgangspunktet skeptiske overfor byfornyelsen, bl.a. fordi de ikke var blevet inddraget i de indledende faser af byfornyelsen, og fordi de var bange for ekspropriationer i området. En privat developer fik imidlertid aktiveret lods ejerne, og byfornyelsen blev videreført med stort privat engagement og med store private investeringer til følge.

Processen var påvirket af interne uoverensstemmelser mellem kommunale forvaltninger, hvilket medførte en usikker fremtid for et planlagt kulturhus og for den privat baserede indsats. Samarbejdet var organiseret omkring et karréråd, men de væsentligste del af byfornyelsesindsatsen er gennemført i et netværk mellem teknisk forvaltning, de lokale lodsejere og en lokal developer. De store problemer i samarbejdet mellem forvaltningerne har medført en lærerig proces for de involverede parter, der efterfølgende har benyttet denne til at forbedre rammerne for det fremtidige tværsektorielle samarbejde.



Figur 7. Trøjborg, Århus: Forankring i modvind.

Den helhedsorienterede byfornyelse på Trøjborg er et eksempel på en indsats, der er startet op på initiativ af et netværk bestående af lokalt fællesråd i området og den kommunale byfornyelsesafdeling. Trøjborg var ikke et prioriteret byfornyelsesområde i Århus kommune, hvilket betød at byfornyelsesindsatsen i udgangspunktet var meget dårligt forankret i det kommunale system. Af denne grund var det vanskeligt at få opbakning fra de respektive forvaltninger til indsatsen. På trods af dette udgangspunkt blev de fleste projekter alligevel gennemført. På trods af et ihærdigt samarbejde mellem byfornyelsesafdeling og borgere i området lykkedes det ikke at etablere et beboerhus som parterne kæmpede for igennem hele processen. Casen viser, at de projekter som borgerne arbejder med risikerer at falde til jorden pga. manglende finansiering og opbakning, hvis byfornyelsen ikke er tilstrækkeligt forankret i det politiske og administrative system.

# Udfordringer for forankring af byfornyelsen

På baggrund af vores cases kan vi identificere tre hovedudfordringer, der tegner sig for forankring af byfornyelsen:

- lokal mobilisering, legitimitet og konfliktstyring
- samarbejde på tværs af forvaltninger
- skabe sammenhæng mellem lokalt og kommunalt niveau

I det følgende vil vi uddybe disse udfordringer, illustrere dem med eksempler fra casene og give eksempler på, hvordan kommunerne har forsøgt at tage hånd om disse udfordringer. Ser vi på tværs af de udvalgte cases er det tydeligt, at udfordringerne kommer forskelligt til udtryk i forskellige cases. I nogle projekter er det i forbindelse med mobiliserings-fasen der opstår problemer fordi man ikke får de rette grupper i lokalområdet i tale, mens det i andre projekter er manglen på engagement fra de rette forvaltninger, der bliver et hovedproblem for forankringen.

## Lokal mobilisering, legitimitet og konfliktstyring

### Mobilisering

Det der oftest fremstår som en udfordring for planlæggerne med den områdebaserede byfornyelse er mobiliseringen af lokalområdets aktører og netværk. Udfordringerne er særlig udtalt i de tilfælde, hvor det er kommunen som iværksætter en bred byfornyelsesindsats, uden foregående samarbejde med lokalområdet. De fleste kommunale planlæggere er meget opmærksomme på at etablere netværk og samarbejde med lokale aktører i forbindelse med byfornyelsen, og opfatter dette som en af de helt store udfordringer i byfornyelsen.

Ofte har planlæggerne ikke på forhånd et uddybet kendskab til området og de netværk der er i området, som man potentielt kan spille sammen med. Ligeledes kan der være usikkerhed om, hvordan man identificerer og involverer lokale aktører og netværk. Usikkerheden kan resultere i, at man i mobiliseringsfasen overser netværk, personer, aktørgrupper m.v., hvilket kan medføre problemer for processen på en række punkter, bl.a. opbakning til byfornyelsen og for legitimitet af beslutningerne. I casene fra Viborg, Odense og Albertslund er der klare eksempler på dette, selvom de tre cases har forskellige forudsætninger.

En af overvejelserne kan være, om man skal invitere bredt ud i området til samarbejde, eller om man skal vælge en mere selektiv samarbejdsindsats, hvor man fx kun samarbejder med netværk og organisationer (og ikke enkeltpersoner), eller måske kun netværk og organisationer som man vurderer, har særlige kompetencer og indflydelse? Planlæggerne vælger i mange tilfælde en 'elite'-strategi, hvor de samarbejder med aktive borgere, der går ind i styregrupper og lignende på linje med de professionelle. Parallelt med elite-strategien arbejdes med en offentlighedsstrategi, hvor der gøres store anstrengelser for at ekspert-gruppens forslag og beslutninger nyder lokal opbakning. De fleste byfornyelsesprogrammer har således været igennem en længere dialog- og prioriteringsproces. I mange projekter opstår der konflikter i de indledende faser af samarbejdet som handler om repræsentation, dvs. om hvilke borgere der skal 'tegne' processen. Typisk optræder en konfliktlinje mellem borgere der deltager som privatpersoner dvs. individuelle

ildsjæle, og borgere der hævder et demokratisk mandat fordi de er repræsentanter for en interesseorganisation, et beboerdemokrati eller lignende. I sådanne konflikter har byplanlæggerne et incitament til at finde en klar fremgangsmåde som diskuteres og forhandles med parterne, hvis ikke processerne skal sande til i konflikter og rivalisering.

### Legitimitet af netværk

Repræsentativitet og legitimitet er en anden udfordring for planlæggerne. Spørgsmålet om hvem der deltager og hvilken ret de har til at øve indflydelse på beslutningerne er genstand for forhandling og i nogle tilfælde konflikt. Der er mange eksempler på, at repræsentanter for et netværk eller en organisation har deltaget i arbejdsgrupper under byfornyelsen, men når der er udarbejdet konkrete forslag, som skal til afstemning i den pågældende organisation eller netværk underkendes det. Det kan bl.a. skyldes, at det er vanskeligt at identificere alle relevante aktørgrupper i et område, da der ikke altid eksisterer en formel organisering man kan tage fat i. Som eksempel skulle man i områdefornyelsen i Sønder Bydel i Viborg kontakte en parcelhusbebyggelse i byfornyelsesområdet, hvor der ikke var nogen formel organisering. Tilfældigvis boede der en kommunalt ansat i området som man fik kontakt med, og som sørgede for at mobilisere et netværk, der kunne indgå i byfornyelsen omkring diskussion af lokale trafikløsninger. Det viste sig senere, at den foreslåede løsning blev underkendt fordi en anden gruppe fra parcelhusområdet, der ellers havde været tavs i løbet af processen, åbenlyst gik imod forslaget da det skulle fremlægges politisk. Det medførte, at det opstillede forslag blev taget helt af bordet.

Også selvom man kan identificere de lokale netværk skal man være opmærksom på, at hvilken status og legitimitet de har. Et eksempel er Albertslund, hvor beboerne blev inviteret til et fremtidsværksted der handlede om bydelens fremtidsmuligheder. Til dette borgermøde dukkede mange beboere op, som ellers ikke var aktive i beboerdemokratiet, og deltagerne formulerede forslag til projekter som den helhedsorienterede byfornyelse kunne støtte. Med den direkte deltagelsesform lagde man vægt på borgernes mulighed for indflydelse; både på hvilke projekter der skulle realiseres, og hvordan de skulle realiseres. Den primære hensigt var at etablere både eksterne og interne netværk. Efter det første fremtidsværksted opstod der samarbejdsproblemer mellem de borgere der havde været med til mødet, og boligselskabernes beboerdemokratiske repræsentanter, som ikke havde deltaget i mødet. At forslagene kom fra beboere som ellers ikke deltog i beboerdemokratiet bevirkede, at de lokale boligafdelinger ikke ønskede at bakke op om de forslag, der var blevet fremført til værkstedet, og i første omgang gik processen i stå.

Selvom dette truede med at sætte processen i stå lærte man dog meget af denne oplevelse, og fik ændret proceduren så byfornyelsen blev stærkt lokalt forankret.

Set på denne baggrund kan det være en god investering at foretage en analyse af, hvilke aktører og lokale netværk der findes i lokalområdet. Dette kan i praksis spænde fra en omfattende kortlægning af ressourcepersoner og netværk i området til et opslag i lokaltelefonbogen over lokale foreninger, institutioner, erhverv m.m. (jf. casen fra Viborg). Samtidig er det vigtigt at overveje fordele og ulemper ved en åben proces i relation til en mere styret proces, hvor der i udgangspunktet kun inviteres særlige personer og netværk – og hvordan man evt. kan kombinere disse tilgange. I de meget styrede processer er der en risiko for at aktører som ikke er med efterfølgende udfordrer beslutningsgrundlaget, og i meget åbne processer er der risiko for at mange forskellige aktører strides om retten til at repræsentere bestemte interesser eller synspunkter.

## Interessekonflikter og konsensusstyring

Et centralt strategisk dilemma som byplanlæggerne konfronteres med når de organiserer netværksprocessen er balancen mellem legitimitet og effektivitet: Hvor er grænsen mellem at organisere deltagelsesprocesser for at styrke den demokratiske deltagelse og projekternes lokale legitimitet på den ene side, og nødvendigheden af at sikre en effektiv proces med de bedst mulige resultater på den anden? Er der i praksis en modsætning imellem disse målsætninger? I de projekter, hvor opbakningen fra det generelle kommunale system er fraværende eller svag, befinder de professionelle sig i en balancegang, hvor de på den ene side lægger mange kræfter i at mobilisere borgere og brugere i lokalområdet, og samtidig skal overveje hvordan de undgår at borgerne tages som gidsler i bestræbelsen på at involvere det kommunale niveau.

En anden central problemstilling er relateret til prioritering og konfliktløsning. I et governance-perspektiv er det ikke muligt at undgå konflikter og uenigheder om prioriteringen af byfornyelsen, det er en del af en proces hvor beslutningskompetencen lægges i hænderne på lokale aktører som bedes om at identificere problemer, foreslå løsninger på dem og prioritere mellem dem. Udfordringen er at være klar over, hvilke rammer man som kommune lægger for at det at prioritere mellem forskellige forslag, og på hvilket grundlag de konflikter, der nødvendigvis opstår, håndteres.

En ofte anvendt styringsstrategi er at de kommunale aktører arbejder for at de lokale parter opnår indbyrdes enighed som grundlag for det offentlige-private samarbejde. En sådan *konsensus-strategi* (Engberg et. al, 2000) tvinger i mange tilfælde de lokale parter til at afklare deres indbyrdes konflikter og uenigheder, og formulere et fælles udspil til kommunen. En lokal konsensus gør det efterfølgende lettere for de kommunale byplanlæggere at bære ønsker og projekter videre i det kommunale system, fordi de kan referere til et tydeligt lokalt mandat fra borgerne. Den åbne konsensus-strategi betyder, at forskellige interesser og uenigheder bliver tydelige tidligt i byfornyelsesprocessen. Når det lykkes at skabe en god debat imellem borgere og kommune, er der eksempler på konflikterne løses, og parterne sammen udvikler en helhedsbetragtning på deres byområde, og enes om en fælles ramme til prioritering af indsatsen.

Det der kan være et problem med konsensus-strategien er, at nogle aktører kan være uenige i kravet om enighed som den gældende beslutningsregel, enten fordi det ikke er muligt at opnå enighed, eller fordi konsensusløsningen udelukker mindretallets behov og ønsker. Et krav om lokal konsensus kan endvidere føre til at løsningerne afspejler den laveste fællesnævner, dvs. ikke det helt specielle eller meget ambitiøse forslag, men det som alle kan tilslutte sig (Ibid). Samtidig er det, som det fremgår af flere cases, en udfordring at den konsensus-baserede beslutningsmodel indebærer mange forhandlinger og kræver meget tid. Det store tidsforbrug kan opleves som utilfredsstillende og få deltagerne til at falde fra, hvilket underminerer legitimiteten i beslutningerne. Casen fra Nørholm er et eksempel på dette. Her oplevede man et stort tidsforbrug til konsensusløsningen. Til borgermøderne oplevede man et stort fremmøde (ca. halvdelen af byens beboere), og der var således mange interessenter, der skulle nå til enighed. Behovet for de mange møder skyldtes, at der var flere fraktioner af borgere, der ikke var enige om forsamlingshusets placering. Kommunen kunne have skåret igennem, men tanken var netop, at gøre det borgerstyret, så man valgte at acceptere de mange møder, selvom det var tidskrævende. På baggrund af borgernes enighed udfærdigede kommunen til sidst et forslag, der kunne accepteres af alle. Det store tidsforbrug har dog medført, at kommunen efterfølgende har redefineret rammerne for områdebaseret byfornyelse. En lignende problematik har man haft i Nykøbing F., hvor processen også var truet af manglende deltagelse som følge af den konsensus-baserede strategi man havde anlagt.

Det er således problematisk for byfornyelsen, hvis en kombination af konsensusbaserede beslutningsgange, uenigheder og begrænset interesse i byfornyelsen får de lokale deltagere til at falde fra, således at den lokale beslutningskompetence og legitimitet udhules, og dermed den lokale forankring. Konsekvensen kan i sidst ende være, at governance-styringen må opgives, og at man falder tilbage på hierarkiet (jf. tabel 1), dvs. at det er kommunen og de involverede forvaltninger, der træffer beslutninger for, hvilke tiltag der skal etableres i området.

Der er dog også eksempler på, at beslutningerne ikke falder helt tilbage på det kommunale niveau, men kan træffes på et niveau mellem det kommunale hierarki og det lokale byområde, eksempelvis på et repræsentativt grundlag. I Trøjborg projektet tilrettelagde byplanlæggerne eksempelvis en borgerdeltagelsesproces som var meget ambitiøs i forhold til at skabe en demokratisk ramme for prioritering af indsatsen. Planlæggerne benyttede en bred vifte af tiltag med henblik på at mobilisere borgerne, men i et område uden de store traditioner for lokal organisering og deltagelse var det vanskeligt at skabe stor interesse for byfornyelsen blandt borgerne. Man valgte derfor en strategi, hvor det centrale netværk omkring styregruppen i vidt omfang kørte processen, men løbende lagde beslutninger ud til afgørelse i en borgerkreds, enten på stormøder eller via et spørgeskema.

Mange planlæggere er opmærksomme på denne problematik, og forsøger allerede i udvælgelsen af områder til byfornyelse at tage højde for dette. I mange tilfælde sørger man for at udvælge områder, hvor man er sikker på, at der vil være lokale medspillere, som både har interesse i byfornyelsen og formår at løfte opgaven. Der er imidlertid set eksempler på, at kommunen ikke har været i stand til at finde de lokale medspillere eller et tilstrækkeligt lokalt engagement til, at man har turdet igangsætte en områdebaseret byfornylesindsats, baseret på en bottom-up proces. I stedet for helt at fravælge sådanne områder, kunne man overveje at iværksætte indsatser, der havde et større element af en udbuds-strategi, og var mindre afhængigt af et lokalt engagement i alle faser; med andre ord kunne man med inspiration fra Viborg-modellen sikre en større forankring i kommunen, hvor forvaltningerne laver et udbud af projekter, som lokale aktører kan vælge imellem. Dermed kan den lokale mobilisering starte med, at man vælger mellem forskellige projekter, og kan gå direkte til implementeringen, hvilket ikke kræver samme grad af engagement og tidsforbrug som at starte en debat af områdets fremtid fra bunden. Det er dog et potentielt dilemma, da en mere grundlæggende 'aktivist'-strategi kan være med til at skabe et lokalt engagement, og på sigt lokal empowerment. Denne afvejning er op til planlæggeren at foretage, ud fra kendskab til området og de rammer der er udstukket politisk.

## Samarbejde på tværs af forvaltninger

Det er en central udfordring i en områdebaseret byfornyelse at skaffe opbakning fra de relevante forvaltninger i kommunen og få disse til at arbejde sammen i relation til den konkrete indsats. Det handler ikke kun om samarbejdsvilje, men også om, hvilket mandat man har til at arbejde for sager, der formelt ligger under teknisk forvaltning (herunder hvordan byfornyelsen er politisk forankret i kommunen), om hvordan projekterne spiller sammen med de øvrige politikker i kommunen, og om hvilke uformelle netværk man i øvrigt har på tværs af forvaltningerne. Byfornylesindsatserne kræver ekstra ressourcer og kan bryde med en allerede fastlagt prioritering og politik. Det kan det være svært for forvaltningerne at arbejde med det forhold at byfornyelsen er baseret på borgernes ønsker og ikke rent faglige vurderinger, et forhold der ikke er tradition for i mange forvaltninger.. Der er flere eksempler

på at byfornyelsen netop gennem disse krav og gennem et tværsektorielt samarbejde kan bibringe kommunen og forvaltningerne nye erfaringer, der udnyttes i det videre arbejde.

Tidligere undersøgelser af bl.a. kvarterløft-indsatsen har påpeget at konflikter mellem de kommunale forvaltninger kan virke blokerende (Engberg et al, 2003). Det samme er konstateret for områdebaseret byfornyelse, hvor undersøgelser viser, at manglende samarbejde mellem fagforvaltningerne er en af de største barrierer for helhedsorienteret byfornyelse og områdefornyelse (Storgaard og Skoven, 2007; Jensen og Storgaard, 2008). Relevante forvaltninger kan i denne sammenhæng være forvaltninger indenfor kultur, veje og parker, børn og fritid, sundhed, sociale forhold m.m. Eksempelvis indeholder mange områdebaserede byfornyelsesindsatser etablering af et kulturhus – det er derfor naturligt at kulturforvaltningen inddrages i dette, både i forbindelse med etablering og drift, og at områdefornyelsen også tilpasser sig kulturforvaltningens planlægning og budgetter. Som tendens er koordineringsudfordringen typisk mere udtalt i større kommuner, med større faglig, organisatorisk og fysisk opdeling mellem forskellige forvaltninger, mens der i de mindre kommuner (fra før kommunalreformen) typisk var færre problemer med at arbejde på tværs.

Casene viser flere eksempler på de problemer, der kan opstå hvis det ikke lykkes forvaltningerne at arbejde sammen, herunder:

- manglende opbakning fra forvaltninger til beboerdefinerede projekter, og manglende finansiering (jf. bl.a. casen fra Trøjborg i Århus)
- projekter for andre fagområder der finansieres af teknisk forvaltning, selvom det ligger indenfor en anden fagforvaltnings område (fx nyttehaveerne i Viborg, der er kommunens største integrationsprojekt hvor socialforvaltningen burde have været med, eller kulturhuset i Odense, hvor kulturforvaltningen ikke deltager)
- beboerne forstår ikke fagopdelingen og den manglende opbakning samt oplever den kommunale beslutningsproces som langsommelig, og risikerer at føle sig svigtet af kommunen med deraf følgende frafald fra processen (se fx casene fra Nørholm og Trøjborg)
- endelig kan en mangel på intern forankring medføre, at forskellige forvaltninger spænder ben for hinanden, blokerer for initiativer i byfornyelsesområdet, eller nægter at medfinansiere de pågældende initiativer, så de helt må opgives – altså en slags 'negativt' ejerskab

Et eksempel på manglende forankring er Trøjborg, hvor byplanlæggerne valgte at iværksætte byfornyelsen på trods af, at Århus Byråd ikke havde prioriteret Trøjborg, hvilket betød usikkerhed om realiseringen af de enkelte dele af projektet.

Casen fra Odense er et eksempel på at manglende opbakning fra en forvaltning kan hænge sammen med de politiske og administrative mål og rammer for denne forvaltnings praksis. I byfornyelsen var der en forventning om, at Mimeteateret skulle have en central rolle i den nye karré, men det viste sig, at teateret var finansieret via en kontraktaftale med Kultur- og Socialforvaltningen, hvor kontrakten løbende genforhandles. Kontraktaftalen var del af Odense Kommunes aftaler med teatre i Odense i øvrigt og derfor del af en samlet teaterstrategi for Odense. Kulturtilbud i lokalområder overskrider lokalområdets grænser, og Kultur- og Socialforvaltningen kan ikke gå med til, at en enkel aktør støttes særskilt. Resultatet blev, at der blev arbejdet længe med ideen om Mimeteateret som del af programudviklingen, men at det faldt til jorden. Kultur- og Socialforvaltningen havde ikke mulighed for at give isoleret tilsagn om støtte til Mimeteateret udover kontraktperioden, og resultatet blev i stedet en kontrovers mellem Teknik og Miljøforvaltningen og Kultur- og

Socialforvaltningen. Eksemplet illustrerer, at på trods af, at man fra start arbejdede på tværs af forvaltningerne, så opstod der alligevel problemer i samarbejdet, bl.a. på grund af manglende kendskab til hinandens områder. Hvis man i Teknisk Forvaltning havde haft kendskab til Kultur- og Socialforvaltningens politik kunne man i tide have gjort de øvrige deltagere opmærksom på problemet i at støtte Mimeteateret, eller måske fundet en anden løsning.

Der er dog også eksempler på, at planlæggerne er bevidste om at sikre sig opbakning fra de andre forvaltninger, og etablerer samarbejdsmodeller til at fremme dette.

I Nykøbing kommune besluttede chefgruppen således at sende byfornyelsesprogrammet rundt i alle forvaltninger for at få dem til at bakke det op. I fasen op til programmets færdiggørelse holdt Teknisk Forvaltning møder med de enkelte forvaltninger om programmets indhold. Forvaltningerne støttede Østerbro-projektet og ville gerne være med til at føre det ud i livet.

Byfornyelsen i Søndre Bydel i Viborg er et andet eksempel på, hvordan man på pragmatisk maner kan etablere uformelle partnerskaber med de andre forvaltninger omkring en områdebaseret indsats. Det blev skabt ved, at projektlederen fra teknisk forvaltning gik rundt i fagforvaltningerne og spurgte om deres planer for Sønder Bydel, da områdefornyelsen skulle starte op. Flere meldte ud, at de havde nogle ting de kunne tænke sig at gennemføre i området, som de også kunne finansiere over deres budget. Der blev herefter lavet en aftale om, hvilke byfornyelses-projekter de gik med til, hvor det skrives ind i budgettet, at forvaltningerne selv betaler en vis del, og at der gives et vist tilskud fra byfornyelsen. I praksis kunne forvaltningerne selv bestemme over projekterne, der dog skulle godkendes af teknisk forvaltning. Der har ikke været formuleret nogen formel partnerskabsaftale med de andre forvaltninger, men en underforstået aftale, hvor man holder hinanden fast i nogle forpligtelser. Eksempelvis lavede man i forbindelse med grusgravsprojektet en aftale med børne- og ungdomsforvaltningen om, at de over deres budget afholdt udgifterne og fik statslige støtte gennem byfornyelsen. På nær læskure og toilet, som blev finansieret af teknisk forvaltning, stod de selv for alt andet gennem deres egne budgetter. Rollerne var således, at børne- og ungdomsforvaltningen selv fandt penge og fik statsstøtte, mens teknisk forvaltning kontrollerede og stillede teknikere til rådighed for at gennemføre projektet. Børne- og ungdomsforvaltningen følte ejerskab til projektet, der blev en succes. Det har været afgørende for byfornyelsen, at man har haft den gode relation til særligt Børne- og Ungdomsforvaltningen. En lignende proces foregik omkring de trafikale forhold. De trafikforbedrende foranstaltninger, der blev gennemført inde i området som en del af byfornyelsen, blev projekteret og finansieret af vej- og park forvaltningen, men de samtidig behandlet af teknisk forvaltning som en del af byfornyelsen. Det har medført, at man fik de overordnede veje, rundkørsel, bump og træbeplantning betalt gennem forvaltningens eget budget, mens teknisk forvaltning kom med støtten fra byfornyelsen.

Paradokset er, at et af de hidtil største integrationsprojekter i kommunen gennemføres i regi af byfornyelsen under teknisk forvaltning, mens socialforvaltningen takkede nej under henvisning til at det ville kræve for mange ressourcer. Generelt har processen dog medført, at de andre forvaltninger er blevet aktive medspillere og har fået en stor grad af ejerskab til de respektive byfornyelsesprojekter; de betragter byfornyelsesprojekterne som deres egne børn (ifølge projektleder fra teknisk forvaltning). Det er efterhånden oparbejdet et fællesskab med de andre forvaltninger, baseret på et netværk af 5-6 personer, som bl.a. medvirker til, at forvaltningerne økonomisk bakker hinanden op.

Dette er et eksempel på, at det kan lade sig gøre at overkomme de vanskeligheder der er ved tvær-sektorielt samarbejde internt i kommunen. Den-

ne strategi omfatter medbestemmelse for de pågældende forvaltninger, mens de lokale aktørers indflydelse på udpeging af problemer og løsninger har været begrænset – hvilket ifølge projektlederen har været en fordel, da projekterne er valgt efter, hvad man har vurderet ville vinde genklang i området, og fordi brugerne i området hurtigt har kunnet gå i gang med at diskutere implementering.

Denne form for tvær-sektorielt samarbejde i områdefornyelsen kan i mange tilfælde være person-båret, og lad sig gøre i kraft af enkelte personers erfaringer og evner til at skabe netværk og samarbejdsrelationer på tværs af aktørgrupper. Den strategi, der lægges kræver derfor også, at man har personerne til at gennemføre den.

Den interne forankring i kommunen og det tværsektorielle samarbejde kan samtidig have stor betydning for kommunens samarbejde med borgerne i byfornyelsesområdet; et godt samarbejde på tværs af de berørte forvaltninger vil gøre det lettere at have afklaret rammerne for samspillet med de lokale forvaltninger, og dermed skabe bedre grundlag for samarbejdet. Omvendt vil et manglende samarbejde med stor sandsynlighed skabe problemer på et tidspunkt. Eksempelvis betød det manglende samarbejde med andre forvaltninger i casen fra Nørholm, at borgerne havde svært ved at forstå, at teknisk forvaltning ikke alene kunne træffe alle kommunale afgørelser. De involverede embedsmænd blev af borgerne kritiseret for ikke at ville tage politisk ansvar, og for det manglende samarbejde på tværs af forvaltningerne.

I nogle byfornyelsesprojekter er der usikkerhed om den interne forankring som følge af uforudsigelighed i beslutningsgangene; det er svært at forudse, hvilke mulige forslag der kommer ud af den lokale proces, hvis ikke man på forhånd har aftalt hvad rammerne for byfornyelsen skal være, kan det være svært at sikre sig opbakning på tværs af forvaltningerne. Derfor handler strategisk ledelse om hvordan man etablerer et samarbejde og nogle rammer, der er fleksibelt nok til at kunne håndtere forhandlinger mellem forvaltninger og lokalområde.

Der er forskellige måder, hvorpå den ansvarlige forvaltning kan styrke samarbejdet med andre forvaltninger, herunder:

- Etablering af samarbejder og netværk på tværs af forvaltninger
- Etablering af sekretariat eller tværgående indsatsgrupper, der fører indsatsen videre
- Udformning af fælles plandokumenter for det konkrete byområde og generelt
- Formelle aftaler og nye samarbejdsformer mellem forvaltninger, der bidrager økonomisk til byfornyelsen
- Forankring gennem ændret kommunal praksis og samarbejde i den enkelte forvaltning, fx at man bliver bedre til at samarbejde med borgergrupper og private aktører, og etablerer et netværk med aktørerne, der kan benyttes i andre sammenhænge
- Opbygning af uformelle samarbejder og netværk omkring byfornyelsen mellem personer i forskellige forvaltninger
- Ændring af forvaltningsform generelt i kommunen, eller af forvaltningspraksis på byfornyelsesområdet

## Samspil mellem lokalområde og kommunale forvaltninger

Planlæggerne oplever typisk et klassisk styringsdilemma med bottom-up projekter i en kommunal beslutningssammenhæng: På den ene side er projekterne baseret på et ønske om stor fleksibilitet og åbenhed over for lokale

behov, interesser og muligheder. På den anden side lykkes projektet kun, hvis det bakkes op lokalt og i kommunen. Det er vigtigt at have afklaret, hvordan man sikrer en sammenhæng mellem lokalt definerede forslag og de kommunale sektorpolitikker. I værste fald risikerer man at lokalområdet engagement i tidskrævende arbejdsprocesser og projektforslag er spildt arbejde fordi det afvises af de pågældende forvaltninger – i mindre målestok risikerer man, at det tolereres, men ikke bakkes op med fx finansiering til etablering eller drift.

På *det kommunale niveau* betyder den åbne tilgang, at der opstår krav og ønsker i processen, som forvaltningerne ikke på forhånd kan lave en klar aftale omkring. For at bidrage til byfornyelsesprojektet, skal de øvrige forvaltninger som udgangspunkt ændre deres interne prioritering af hensyn til et projekt der ligger i Teknisk Forvaltning, og som de på forhånd ikke kender indholdet af. Dette er i sigens natur en udfordring.

I forhold til *det lokale niveau* kræver processen ligeledes en bevidst håndtering af forskellige interesser. Borgerne får en åben invitation til at øve indflydelse på byfornyelsen. Ofte viser det sig, at der er mange bud på hvad man skal prioritere, og planlæggerne kommer ikke uden om at forholde sig til principperne for indflydelse. Både den lokale borgerdialog og den interne koordinering i kommunen er behæftet med interessekonflikter, og det er en udfordring at forhandle projekterne på plads.

Selvom man lokalt har et stærkt netværk kan det være svært at få etableret et samarbejde med kommunen. Flere cases viser eksempler på, at når byfornyelsen igangsættes fra neden kan det være en udfordring at blive hørt og accepteret af det kommunale system. Det er langt fra alle forvaltninger der har for vane at arbejde sammen med lokale brugere, og som kan have svært ved at tage lokalt udarbejdede forslag alvorligt. Lem er et godt eksempel: Man havde en stærk håndværkerforening, der flere gange havde henvendt sig til kommunen om nye byplanlægningstiltag. Håndværkerforeningen oplevede dog, at det først var, da man havde allieret sig med en arkitekt, der kunne konkretisere foreningens ideer, at kommunen blev lydhør over for borgernes ønsker.

Eksemplerne viser, at det i mange tilfælde er nemmere at komme igennem til kommunen, hvis der på forhånd er nedskrevet nogle konkrete ideer til en videre byudvikling, og særligt hvis forslagene har været igennem en professionel bearbejdning. I flere områder har man valgt at tilknytte en rådgiver til arbejdsgrupperne under byfornyelsen, for på den måde at professionalisere brugernes forslag, ideer, ønsker og visioner. Det var fx tilfældet i Albertslund, hvor en rådgiver tilknyttet arbejdsgrupperne var i stand til at konkretisere forslag baseret på beboernes ønsker om fx "en flot beplantning" – dermed kunne disse ønsker formuleres som konkrete forslag, der kunne tages seriøst af de forvaltninger der skulle behandle forslagene.

Plan- og strategidokumenter, man vælger at udarbejde som en del af byfornyelsesprocessen kan forankre samarbejdet mellem det lokale og kommunale niveau. I Albertslund udviklede man eksempelvis som en del af byfornyelsen en beplantningsplan, som var båret af et stort borgerengagement. Det gav den legitimitet i det kommunale system, således at planen nu fungerer som rettesnor for både den kommunale og den private indsats i området. Dette er et eksempel på, hvordan forankring kan ske i form af et plandokument, som de relevante aktører har været med til at udarbejde. Lignende eksempler findes også andre steder, fx i casen fra Odense, hvor man gennem en række møder mellem kommune og de lokale aktører arbejdede på at skabe en fælles plan for karreen, baseret på kommunens udspil og forslaget fra en lokal developer. Man skal dog være opmærksom på, at den proces der ligger bag udarbejdelse og vedtagelse af planen er ligeså vigtig som planen selv; planen er kun gyldig i kraft af den opbakning, der er til den. I Nørholm var et af resultaterne, at man fik udarbejdet en bevarende lokal-

plan, der også repræsenterer den kommunale verdens accept og fastholdelse af lokale ønsker. Beboerne har med deres deltagelse været med til at bestemme, hvordan denne bevarende helhedsplan skulle udføres, og bortset fra en ekstern byplanlægger har netværket omkring lokalplanen udelukkende været styret af interesserede borgere; altså et åbent netværk hvor deltagerne ikke har været strategisk udvalgte. Efterfølgende har det imidlertid vist sig, at beboerne har haft vanskeligt ved at vurdere konsekvenserne af deres egne beslutninger da lokalplanen har vist sig at være mere restriktiv end borgerne havde forstået, hvilket har medført frustrationer når de har opdaget planens konsekvenser for deres egne private byggeprojekter. En del af problemerne skyldtes, at ikke alle beboere har siddet med i arbejdet med lokalplanen, og særligt de beboere, der ikke har siddet med, har ikke haft reel indsigt i konsekvenserne af lokalplanen. Selvom lokalplanen på et niveau var med til at forankre beslutningerne under byfornyelsen, så manglede en anden dimension af forankringen, nemlig forståelsen af planen og muligvis også opbakningen til den, blandt nogle af beboerne.

Koordineringen mellem lokalt og kommunalt handler derfor i høj grad om at sikre legitimitet i de beslutninger der træffes. Tilsvarende er det vigtigt at sikre sig at forhandlingsdeltagerne har mandat fra deres respektive opland, og er legitime repræsentanter. Skuffelsen er stor, hvis det viser sig at den kommunale repræsentant ikke har taget alle forvaltninger i ed, og en af dem besværliggør de forslag man diskuterer. Tilsvarende, hvis et lokalt udarbejdet projektforslag viser sig ikke at kunne bakes op fordi man ikke har hørt alle grupper i lokalområdet.

I Nørholm har det store kommunale engagement imidlertid medført et dilemma: Fra borgernes side er der opstået en forventning om, at kommunen stadig blander sig, hvis der opstår uoverensstemmelser i byen nu, ca. 8 år efter man igangsatte projektet. Et eksempel er, at Nørholm nu har fået sin bevarende lokalplan, men det er sket, at nogle af målsætningerne, der er nedskrevet heri alligevel ikke kan overholdes, og så bliver borgerne frustrerede og ringer til kommunen. Kommunen føler sig forpligtet til at engagere sig i Nørholms problemer netop fordi de var så meget ind over processen og føler sig derfor også medansvarlige for den nuværende udvikling. Dette er således også et eksempel på, at en indsats forankres og videreføres i et eksisterende netværk. Det uformelle samarbejde mellem borgerne og kommunen er et typisk dilemma mellem på den ene side at give offentlig støtte, og på den anden side at give slip. Hvornår skal man give slip på støtten til en indsats fordi den i princippet burde stå selv, og hvornår skal man fastholde grebet så indsatsen ikke falder? Her kunne kommunen selv styrke rammerne for byfornyelsen ved i højere grad at blive klar på, hvordan man vil håndtere det fremtidige samarbejde med området.

Der findes forskellige eksempler fra kommunerne på, hvordan man har forsøgt at tage hånd om denne udfordring. Som tidligere nævnt valgte man i Viborg Syd at udsende et begrænset antal projektforslag, som på forhånd var bakket op af forvaltningerne, til organisationer og netværk i området, der herefter kunne prioritere mellem dem. I Nykøbing Falster foretog man en næsten omvendt procedure, hvor lokale forslag blev vurderet af borgerne med byplanlæggerens og konsulentens bistand på baggrund af, hvilke af de fremkomne forslag det var muligt at realisere. Herefter diskuterede en styregruppe sig frem til en prioriteret rækkefølge.

## Strategier og læring

### Konkrete strategier

Ser man på tværs af casene, består den praktiske styring af byfornyelsen oftest af forskellige del-elementer:

- *Selektiv inddragelse af ressourcepersoner.* Der er behov for at sætte skub i samarbejdsprocessen, og planlæggerne bruger eksisterende netværk i områderne til at kickstarte samarbejdet. Efterfølgende formaliseres samarbejdet i styregrupper og lignende, og der gøres en del bestræbelser på at brede processen ud til nye aktører i lokalområdet.

*En bredspektret inddragelsesstrategi.* Den selektive inddragelse kobles med mange forskellige måder at inddrage flere borgere på. Der laves borgermøder, arbejdsgrupper, lokale surveys, informationskampagner osv., og i nogle projekter bruges der en del ressourcer på at opsøge borgerne, og kortlægge områdets ressourcer og muligheder.

*Konsensus-processer.* Planlæggere og konsulenter arbejder ofte med enighed i netværket som en bestemt arbejdsform, der i praksis også er en styringsstrategi. Konsensus betyder, at borgerne tvinges til at diskutere tingene igennem, før de beslutter sig for den endelige prioritering. I tilfælde af konflikter opfordres de til at løse disse indbyrdes, således at uenigheder ikke spiller for meget ind i det kommunale system.

*Pragmatisk kombination af top-down & bottom-up tilgange.* Planlæggerne kombinerer kommunal styring med uddelegering af beslutningskompetence i netværkene, og netværksledelse handler bl.a. om at balancere mellem de to styrings-logikker i den konkrete situation.

Det er imidlertid forskelligt, i hvor høj grad der er anlagt en konsekvent eller gennemført strategisk vinkel på byfornyelsen, herunder overvejelser om samspillet mellem lokale og kommunale beslutninger. Vores cases viser, at de strategier som kommunerne benytter, er tæt knyttet sammen til den konkrete og politiske kontekst som byfornyelsen er udsprunget af. Byfornyelsen i Albertslund blev fx sat i værk som start på fornyelsen af hele Syd2020, hvilket har præget den strategi man har valgt, med at opbygge en lokal forhandlingsmodel, der fører til lokal forankring. Byfornyelsen i Nørholm udsprang af et borgerinitiativ for at redde en hensygnende landsby, i en kommune, der ikke havde erfaring med eller beredskab til beboerdrevet byfornyelse, hvilket prægede processen. I Århus var det på samme måde udsprunget af byfornyelsen, med et lokalt-kommunalt initiativ, der udfordrede den kommunale prioritering, hvilket kom til at præge rammerne for byfornyelsen. Det betyder ikke, at man som kommune ikke har mulighed for at vælge forskellige typer strategier i bestemte slags kontekster – men at de lokale politiske prioriteringer, den kommunale administrative praksis og organisering samt ikke mindst de sociale og fysiske forhold i det pågældende byfornyelsesområde har stor betydning for, hvilken strategi der er mulig og giver mening.

De forskellige problemstillinger omkring forankring griber ofte ind i hinanden; den lokale deltagelse og mobilisering er fx forbundet med, hvordan den lokale proces er udbudt fra kommunens side, herunder i hvor høj grad man har engageret forvaltningerne. Derfor er der brug for at tænke elementerne sammen til en egentlig strategi: At kunne lægge rammerne for processen, der får den lokale aktørdeltagelse til at fungere sammen med kommunens igangværende politikker og initiativer, på en måde der styrker begge niveauer og passer til den lokale kontekst. Det der i særlig grad er udfordringen er at skabe de rigtige rammer for, at de lokale netværksprocesser kan foregå. Netop denne kobling mellem den lokale mobilisering af ikke-kommunale samarbejdspartner, og den kommunale koordinering af den lokale proces er

den centrale, dobbelte udfordring i god netværksstyring: Den interne kommunale mobilisering og forankring af byfornyelsen udgør rammen for det lokale governance-spil (jf. Koppenjan og Klijn, 2004).

Måske fordi der for mange kommuners vedkommende er tale om tidlige byfornyelsesindsatser, er strategierne i højere grad præget af konteksten i lokalområdet og de lokale politiske krav og målsætninger, og i mindre grad af at man bevidst har defineret de strategiske rammer for byfornyelsen. Eksempelvis var en politisk målsætning om at minimere procesdelen, som var tilfældet i Viborg, med til at definere væsentlige rammer for byfornyelsen. Tilsvarende i Lem, hvor den politiske præmis om, at byfornyelsen skulle kunne køre stort set autonomt og uden politisk definerede helt centrale rammer for byfornyelsens organisering, borgerdeltagelse, finansiering m.v.

### Eksempel på to strategier

Forskellige strategier kan rumme styrker og svagheder i forhold til at møde de forankrings-udfordringer man står overfor. For at illustrere betydningen af de strategiske rammer vil vi sammenligne to forskellige strategier blandt de undersøgte cases – en aktivist-strategi og en udbudsstrategi – der ligger i hver sin ende af spektret.

#### *Aktivist-strategien*

*Aktivist-strategien* er baseret på en bottom-up tilgang, hvor projekterne defineres af de lokale aktører, som efterfølgende søges koordineret med den kommunale forvaltning. I mange byfornyelsesprojekter (fx Århus og Albertslund), har man arbejdet efter en aktivist-model og brugt meget tid og ressourcer på borgerinddragelse, lagt mere vægt på at få beboerne til selv at foreslå projekter, og skabe et større lokalt ejerskab til byfornyelsen. I Albertslund har man eksempelvis valgt at satse på at skabe forankring gennem proces, planer og beslutningsstruktur, der skal sikre en langsigtet opbygning af området. Man har overvejende brugt byfornyelsen til proces, mens relativt få midler er gået til implementering.

De potentielle fordele ved denne proces er, at der kan etableres et godt lokalt ejerskab til processen. Som casen fra Albertslund og Nørholm viser, kan det medføre en forankring, hvor de lokale aktører selv bidrager til den videre fornyelse, og hvor der tiltrækkes eksterne ressourcer.

En af udfordringerne er at få de lokalt baserede forslag indarbejdet i den kommunale struktur. Det kan ske på forskellige vis. I casen fra Albertslund indgår en beslutningsstruktur der starter med en lokal konsensus-baseret vedtagelse, og herefter godkendes på boligforenings-niveau, på forvaltningsniveau og på kommunalt niveau. Den praktiske implementering af projekterne omfatter både en professionel bearbejdning af de lokalt genererede forslag og formulering af fælles plandokumenter. Det er processer der tager meget tid, og en fare er derfor, at mange vil falde fra. I Albertslund har man for at imødekomme dette etableret en kommunal byfornyelsespulje, der kan støtte initiativer, der hurtigt kan igangsættes, så beboerne i området oplever at der også sker konkrete fysiske forbedringer af området.

En generel risiko ved de "åbne" borgerprojekter er, at det kan være svært at styre en realistisk forestilling om, hvor meget beboerne kan få gennemført inden for byfornyelsens rammer. Der er eksempler på processer, hvor beboerne og andre aktører får identificeret for mange projekter i forhold til byfornyelsesbudgettet, og projekter der ikke er lydhørhed for i de pågældende forvaltninger, eller blandt de lokale grundejere (jf. casen fra Odense). Det kan samtidig være et problem, at beslutninger kræver konsensus, hvilket kan være tidskrævende, med risiko for at deltagerne falder fra. I værste fald kan det så medføre, at kommunen bliver nødt til at redde projekterne i land, og træffe beslutninger om ændringer, nedskæringer eller prioriteringer af byfornyelsesprojekter, som er forlist – altså at den netværksbaserede styring

falder tilbage på det kommunale hierarki, hvorved det lokale ejerskab og den lokale forankring reduceres. Aktiviststrategien indebærer således et stort potentiale for en lokal aktivering og lokal forankring, men også en risiko for, at processen ikke kan løftes lokalt.

#### *Udbudsstrategien*

*Udbudsstrategien* er, som eksemplet fra Viborg viser, baseret på, at man har som udgangspunkt lagt vægt på den interne forankring i kommunen. Det er i Viborg sket ved at etablere partnerskaber mellem teknisk forvaltning og andre forvaltninger omkring projekter i Sønder Bydel, hvor man skulle gennemføre helhedsorienteret byfornyelse. Ved at definere dele af de andre forvaltningers projektportefølje ind under byfornyelsen har man opnået et væsentligt medejerskab til, og medfinansiering af de enkelte byfornyelsesprojekter. Blandt disse projektforslag er der herefter valgt et antal ud, som er foreslået til beboere og organisationer i området. Denne proces har som fordel haft, dels at man sparer meget tid til at opstille og prioritere mellem forskellige forslag og dermed mindsker risikoen for frafald, dels at der skabes en tættere sammenhæng mellem det lokale og det kommunale niveau. Omvendt er man måske gået glip af gode ideer og ønsker fra beboere og organisationer i området, ved ikke at lægge en mere åben proces frem. Hvis kommunen på forhånd afklarer alle modsætninger og laver aftaler kan det diskuteres hvor meget udviklingsrum der på denne måde er for borgerne. Det samme gælder helhedsorienteringen, hvor det med en forvaltningsstyret indsats kan være vanskelig at se mulige synergier og konflikter mellem de forskellige projekter der sættes i værk. Ved at benytte denne strategi risikerer den lokale forankring at blive reduceret, da aktørerne i lokalområdet ikke selv er med til at formulere visioner, ønsker, strategier m.v. for området, men 'kun' skal forholde sig til forslag fra kommunen. Omvendt er der ikke noget i erfaringerne fra Viborg der tyder på et mindre lokalt engagement i de konkrete projekter; eksempelvis er der etableret et partnerskab med et lokalt boligselskab, og derigennem sikret en vis forankring af indsatsen. En hypotese omkring den udbudsorienterede indsats kunne derfor være, at den skaber et lokalt fokus og en lokal forankring i de enkelte projekter, men mindre fokus og forankring i byområdet som helhed.

Udfordringen i dette perspektiv er ikke nødvendigvis, hvordan der på forhånd kan opnås enighed mellem kommune og lokale aktører, men hvordan kommune og lokale aktører kan udvikle et samspil med respekt for hinanden og en åbenhed for hinandens områder i et byfornyelsesprojekt. Set i et planlægningsperspektiv betyder det for forvaltningerne, at de skal tænke deres samspil og prioriteringer ind i en fleksibel ramme. De to strategier er karakteriseret i tabel 4.

Tabel 4. Karakteristik af to forskellige strategier for mobilisering og forankring af områdebaseret byfornyelse.

	Aktiviststrategi Eksempel: Albertslund	Udbudsstrategi Eksempel: Viborg
Karakteristik	<p>Fokus på opbygning af lokalt ejerskab og samarbejdskultur i området, der kan bære indsatsen videre efter områdefornyelsens ophør</p> <p>Byfornyelsesprojekter baseret på lokale aktørers ønsker</p> <p>Integration i kommunal forvaltning gennem forhandlingsprocedurer, professionalisering af lokale forslag og formalisering af lokale strategier</p>	<p>'Minimums-model' med begrænsede ressourcer på proces, og fokus på implementering</p> <p>Byfornyelsen baseret på partnerskab mellem forvaltninger</p> <p>Byfornyelsesprojekter foreslået af kommunale forvaltninger og udbudt til lokalområdet</p>
Styrker / muligheder	<p>Styrkelse af lokale netværk, lokal samarbejds-kultur og visioner for området</p> <p>Muligheder for en god lokal forankring og fortsat proces baseret på lokalt engagement privat finansiering</p>	<p>Lokale aktører kan gå direkte til implementering af projekterne.</p> <p>Dermed begrænses tidsforbrug til udvælgelse af projekter, og risiko for frafald i beslutningsprocessen</p> <p>Stærkt ejerskab til byfornyelsesprojekterne i de kommunale forvaltninger, øger mulighed for kommunal medfinansiering</p>
Svagheder / risici	<p>Tidskrævende proces for lokale aktører, risiko for frafald</p> <p>Risiko for overbud af lokale projekter, der er for stort til budget, vil kræve prioritering</p> <p>Begrænset ejerskab til byfornyelsen hos andre forvaltninger</p> <p>Begrænset koordinering mellem lokale initiativer og kommunale sektorpolitikker</p>	<p>Begrænset debat om visioner for området og mulige initiativer</p> <p>Udbud kan svække lokalt ejerskab og mulighed for lokal medfinansiering</p> <p>Helhedsorienteret forståelse af området begrænses i den sektor-prægede tilgang</p>
Rolle for sekretariatsleder	Projektleder	Koordinator

Valg af strategi skal ses i relation til det konkrete område man gennemfører byfornyelse i, særligt hvilke netværk og sociale ressourcer der findes i området og hvilke relationer man har til netværkene i området allerede. Alle erfaringer viser, at der kan være endog store forskelle – i nogle er der mange netværk og ressourcepersoner, i andre er der få. Hvis man er i et sådant område, der er præget af mange aktive borgere og netværk, der formår at gå i dialog med kommunen om byfornyelsen og løfte en diskussion af lokalområdets fremtid, vil det være mest oplagt at benytte en aktivist-strategi, og i mindre grad en udbudsstrategi, der i for høj grad begrænser visionsprocessen. Derimod kan man indtænke andre måder at gøre opmærksom på kommunens eksisterende politikker i området, og muligheder for evt. medfinansiering fra forskellige forvaltninger.

Omvendt kan man i områder hvor det kan være sværere at identificere de lokale kræfter, der skal drive processen overveje om det er muligt og ønskeligt at bruge en aktivist-strategi – eller om man skal benytte en udbudsstrategi. Udbudsstrategien kan have den fordel at et solidt engagement og ejerskab blandt relevante kommunale forvaltninger kan sikre at processen gennemføres, men at det lokale engagement måske bliver mindre.

Man kan derfor meget groft sige, at en stærk lokal forankring alt andet lige har bedst vilkår i områder hvor de sociale og menneskelige ressourcer er til stede – og omvendt vil det i områder med færre lokale ressourcer og ildsjæle være oplagt at stille færre forventninger til en lokal forankring, og derimod lægge mere vægt på den interne kommunal forankring.

Udover at netværk, ressourcer og kommunal organisering kan være forskellige i områderne og mellem kommunerne har det også betydning for ejerskabet og forankringen, hvordan fornyelsen starter op og hvor initiativet kommer fra. I områder, hvor det er lokale aktører som tager initiativet er det oplagt, at lokal forankring og lokalt ejerskab har gode vilkår, mens det kan være en udfordring at etablere et kommunalt ejerskab. Der er dog også projekter, hvor man forsøger at kombinere elementer fra top-down og bottom-up strategier i praksis. Mellem de to skitserede modeller findes der således i praksis en række forskellige 'blandingsprodukter', hvor kommunerne på forskellig vis kombinerer dele af udbuds- og aktivistmodellerne. Eksempelvis har man i Nykøbing F. haft en langsigtet strategi med at modne kommende byfornyelsesområder, så de er klar til at indgå samarbejde med kommunen omkring områdefornyelse, bl.a. som en måde at afhjælpe nogle af faldgruberne i aktivistmodellen.

Interviewene med planlæggerne viser, at de ofte har mest fokus på det operationelle niveau ('spillet'), dvs. borgerinddragelse, styring af proces m.v., og mindre fokus på det strategiske niveau ('rammerne for spillet'). Det kan bl.a. skyldes, at disse rammer ofte lægges af byrådet, mens planlæggernes rolle i højere grad er at agere indenfor disse rammer. Det er imidlertid lige så karakteristisk, at stort set alle kommuner giver udtryk for en stor grad af læring i byfornyelsen, som ofte giver indspil til det generelle tværsektorielle samarbejde, borgerinddragelse, beredskab til fremtidig byfornyelsesprojekter m.v.

### Læring om rammer og strategier for byfornyelsen

De problemer og udfordringer der er forbundet med netværksstyring i byfornyelsen, afføder samtidig en væsentlig læring og løbende tilpasning af strategien. Den læring der opnås i løbet af processen er interessant, og kan ses som yderligere en dimension af 'forankring'; det er et blivende resultat af byfornyelsen, og en opbygning af kompetencer i både lokalområde og kommune, man vil kunne trække på i andre sammenhænge.

De enkelte medarbejdere lærer om samarbejde og organisering med lokale aktører. Mange steder giver de interviewede planlæggere udtryk for, at de selv og andre aktører i kommunen har lært meget af borgerinddragelsen. I Ringkøbing og Haderslev kommuner havde man ikke megen erfaring med at inddrage borgerne og basere en indsats på beboernes frivillighed. I Ringkøbing havde byplanlæggerne en forventning om, at det ville være svært at diskutere budgetter med borgerne, eftersom de ikke ville være i stand til at se den kommunale økonomi i en større sammenhæng, men kun have fokus på eget lille område. Man frygtede, at borgerne bare ville kræve ind, og komme med urealistiske ønsker i forhold til det samlede budget. Det viste sig dog ikke at være tilfældet, og i dag er borgerinddragelsen en vigtig del af det kommunale arbejde. En væsentlig erfaring er, at det er nemmere at få forandringer igennem hvis borgerne selv har været med til at diskutere byens udvikling. Dialogen skaber en ejerskabsfølelse, og modvirker borgernes følelse af at kommunen presser ting ned over hovedet på dem. Den samme erfaring har man i Haderslev kommune. Her har den vigtigste læreproces været at give borgerne den indflydelse som borgerinddragelsen reelt ligger op til, så de mange borgermøder og efterfølgende arbejdsgrupper ikke bliver et spildt arbejde. I forvaltningen har det krævet tilvænning at give afkald på rollen som den der egenrådigt bestemmer over byens udvikling. Selvom dialogen ikke altid er lykkedes lige godt har den ført til diskussioner om, hvor-

dan man kan udnytte borgerinddragelsen noget bedre, og decentralisere beslutningskompetence til borgeren i praksis. En del af læringen finder sted undervejs i processen som følge af de fejl der begås. I stort set alle projekter begås der fejl med relation til forankring på forskellige trin i processen, men ligeså ofte rettes de op igen i det omfang det er muligt. Dette er ofte meget lærerigt – men dog ikke altid uden omkostninger. Fx kan det være at hele processen er tæt på at kuldsejle (som i Albertslund og Odense), eller i bedste fald bliver væsentligt forsinket.

De planlæggere og forvaltninger der deltager i den netværksstyrede byfornyelse opbygger erfaringer, der kan bruges i bredere forstand i det kommunale system. Eksempelvis kan der opbygges netværk mellem de involverede, der kan gøres brug af senere, som tilfældet er i Viborg, hvor der gennem byfornyelsen er skabt et netværk mellem personer fra forskellige forvaltninger, der har styrket det tvær-sektorielle samarbejde i andre sammenhænge også, fx ved at man støtter hinandens projekter hvis der er brug for det.

På samme måde kan man finde flere eksempler på, at byfornyelsen kan lede til permanente forandringer i måder man samarbejder på – enten mellem kommunen og borgere, eller mellem forskellige forvaltninger – og i måden man opfatter hinanden på. Dette ligger i tråd med evalueringen af helhedsorienteret byfornyelse, hvor flere kommuner giver udtryk for at byfornyelsen indebærer et stort lærings-element, der gør dem bedre i stand til at gennemføre samarbejder med aktører udenfor rådhuset, og andre fagforvaltninger. I Haderslev har man fx oplevet, at der blev skabt et tæt samarbejde mellem forvaltningerne "Teknik og miljø" og "Udvikling og kultur". Grundet de kommunale omstruktureringer har det tætte samarbejde dog ikke kunne fortsætte. I Nørholm har byfornyelsen fået kommunen til at være særlig bevidst om de udfordringer, som denne typer indsatser indebærer, og man er blevet bedre til at samarbejde mellem forvaltningerne.

I Odense har det helhedsorienterede byfornyelsesprojekt i Rosenbækkarreen været en læreproces, og der var flere idéer til hvordan samarbejdet mellem forvaltningerne kan forbedres (Storgaard og Skoven, 2007):

- projektpulje til fælles projekter direkte under byrådet
- etablering af partnerskaber mellem forvaltningerne
- afholdelse af informationsseminar for forvaltninger (som det sker for borgere)
- bedre forankring i den øverste ledelse
- større synlighed overfor ledelse og politikere gennem hele forløbet

Samtidig er der i forbindelse med byfornyelsen opstået et netværk mellem de kommunale deltagere, hvilket man har trukket på i forbindelse med løsning af specifikke problemer. Det kan nævnes, at Kultur- og Socialforvaltningen efterfølgende er blevet lagt ind under Teknisk forvaltning.

I takt med, at netværksstyringen vinder mere og mere udbredelse stiger behovet for koordinering tilsvarende, og vil udgøre en stigende udfordring fremover. Flere kommuner møder også denne udfordring, og forsøger at finde måder at imødegå denne udfordring på. I Albertslund har man i byfornyelsesområder Syd 2020 eksempelvis tre forskellige netværks-baserede indsatser: Områdefornyelse, helhedsplaner og boligsocialt center. Man har derfor indset, at der er et behov for en tværgående koordinering i området. Dette er nu formaliseret, i form af faste koordineringsmøder med de involverede i de tre initiativer, hvori der også indgår dialog med boligorganisationerne. Med de nyeste områdeprojekter i Syd 2020 har man i Albertslund skiftet organisatorisk strategi, i det man har lagt en stor del af byfornyelsesprojekterne ud til de relevante fagforvaltninger, der har fået et kommissorium fra byfornyelsessekretariatet om, hvad pengene kan bruges til. Efter kommunens

mening opnår man nu større forankring af byfornyelsen i de enkelte forvaltninger, i og med at byfornyelsen i langt højere grad kan koordineres med forvaltningens øvrige projekter. Selvom byfornyelsen kan opleves som en administrativ belastning i de pågældende forvaltninger, er det dog projektsekretariatets vurdering, at den ekstra finansiering der følger med, kan udgøre et værdifuldt tilskud og motivation for at igangsætte lokale tiltag, og der er derfor tilfredshed blandt forvaltningerne med denne styremåde. Forvaltningerne er bedre til at koordinere med andre initiativer i deres forvaltning, og dermed øges både engagement og medfinansiering i synergi med andre projekter i området. De enkelte fagforvaltninger står samtidig med den direkte kontakt til brugergrupperne i området. Problemet med den tidligere strategi var, at projektsekretariatet gennemførte sager der indholdsmæssigt hørte ind under andre forvaltninger, hvilket ikke var holdbart i længden. For projektsekretariatet betyder den nye strategi et mindre behov for projektledelse (der overlades til forvaltningerne), og denne opgave kan derfor reduceres. Ressourcerne kan i stedet bruges på bl.a. en bedre koordinering mellem områdefornyelse og andre initiativer.

Netværksstyringen er en disciplin der er kommet for at blive, og som kræver nytænkning i forhold til organisering og koordinering. Hvis kommunerne skal have glæde af de fordele der ligger i de netværksbaserede initiativer, herunder den områdebaserede byfornyelse, er det nødvendigt, at de bliver bedre til at tænke rammerne for byfornyelsen ind som en del af byfornyelsen, der kan forbedre betingelserne for 'spillet', herunder for forankringen af den netværksbaserede indsats.

## Forankring efter byfornyelsens ophør

Et væsentligt spørgsmål er, om en god forankring også vil medføre en længevarende indsats? Vil de netværk der etableres i forbindelse med byfornyelsen fx fortsætte på egen hånd efter projektet er slut, og vil et godt udviklet ejerskab til et byfornyelsesprojekt betyde, at det efterfølgende udvikles og bruges på en bedre måde, end hvis der ikke havde været et lokalt ejerskab?

Når man spørger til kommunernes erfaringer med netværk og forankring efter byfornyelsen er afsluttet er det generelt relativt få resultater der kan peges på. Det må konstateres, at den dominerende form for forankring af byfornyelsen består i driften af de aktivitets-, borger- eller kulturhuse, der etableres i forbindelse med byfornyelsen. Der er dog eksempler på byfornyelsesinitiativer, hvor man fra start tænker forankring af indsatsen ind, fx som i Albertslund ved at give en udstrakt grad af medbestemmelse til beboerne i området, og gennem plandokumenter at sikre sig en fælles forståelse lokalt og kommunalt for de langsigtede mål med området.

### Ofte begrænset levetid af netværk

Det kan være meget svært at opgøre disse spørgsmål, og erfaringerne fra de gennemgåede eksempler er blandede. Flere eksempler viser, at byfornyelsen sjældent medfører, at de netværk der etableres i forbindelse med byfornyelsen fortsætter på samme måde med at løfte en indsats efter byfornyelsen er slut; uagtet, at byfornyelsen ofte skaber gode relationer mellem personer, og i processen skaber et stort lokalt engagement. Indtrykket fra de fleste kommuner, der har gennemført områdebaseret byfornyelse er, at det typisk er de foreninger, der er etableret omkring driften af beboerhusene, der forbliver aktive efter byfornyelsens afslutning.

En forklaring er at kommunerne (jfr. evalueringen af lov om byfornyelse), typisk ikke ser forankring som et mål i sig selv for byfornyelsen, men som et

*middel* til at opnå ønskede resultater med byfornyelsen. Dette bekræftes i samtaler med medarbejdere i kommunerne; en lokal forankring af byfornyelsen i lokalområdet, der medfører en videreførelse af byfornyelsen, hører til sjældenhederne. Det er primært i form af organiserede netværk eller foreninger omkring fx et kulturhus at der sker en videreførelse af byfornyelsen (Jensen og Storgaard, 2008). Flere byfornyelsesområder er eksempler på dette, fx i Haderslev, Nørholm og Odder, hvor der i forbindelse med byfornyelsen er oprettet en forening, der kører kultur- eller beboerhuset videre, med ingen eller begrænset indblanding fra kommunen.

I Lem, et af de områder med mest borgerstyret indsats, havde man forventet at den store grad af autonomi som byfornyelsen var gennemført med, også ville medføre at indsatsen (fx pendlerkampagnen) fortsatte gennem de netværk der var etableret under byfornyelsen. Denne forventning har dog ikke kunnet indfries, og det er begrænset, hvilke aktiviteter der kører videre. Der er imidlertid ikke tvivl om, at byfornyelsen har været en succes for kommunen og for borgerne. Dels har byen forandret image, både indadtil og udadtil, og byfornyelsen har medført flere private initiativer og følgeinvesteringer. Forankringen beskrives derfor primært som at den negative spiral der prægede byen før byfornyelsesindsatsen, i dag er vendt til noget positivt. Fra borgernes side har man etableret en dialog med kommunen der er mere positiv end tidligere. Dette er eksempler på forankring af byfornyelsen, der har medført en længerevarende forandring, både fysisk og samarbejds-mæssigt, selvom flere af netværksaktiviteterne ikke er fortsat. De fysiske forandringer, der er sket i byen, ses ligeledes som et udtryk for det store borgerengagement, der var til stede under byfornyelsen, og ikke kun som en investering som kommunen har foretaget i byen.

Der har i flere kommuner været etableret lokale og delvist formaliserede netværk i forbindelse med byfornyelsen, som ikke kun har omhandlet etablering og drift af særlige faciliteter. I Fjerritslev er der eksempelvis opstået en del foreninger og netværk under arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse. En del af dem er i dag lukket ned sammen med byfornyelsesindsatsen, mens der er andre, som fortsat eksisterer.

Der er eksempler på, at byfornyelsen medfører et længerevarende engagement, men i en anden form end under byfornyelsen. I Albertslund har den procesorienterede indsats medført, at der er taget en række diskussioner omkring udearealer og forbedringer af husene, der er udmøntet i dokumenter og planer, der beskriver retningslinjer for den videre udvikling. Dermed bliver det lettere at fortsætte en privat indsats.

Selvom man i Albertslund har arbejdet meget for at etablere netværk som en del af byfornyelsen har man ikke de store forventninger til, at de vil leve videre efter byfornyelsen. Man mener, at netværk der skabes omkring aktiviteter bedst lever videre omkring konkrete aktiviteter. Som en repræsentant fra et boligselskab i Albertslund Syd 2020 udtrykker det:

*"De personer, der er involveret i byfornyelsen nu er meget sagsorienterede; deres mål er at skabe nogle bedre boliger, og de gider måske ikke at sidde nede i fælleslokalerne og drikke kaffe og netværke".*

De interviewede repræsentanter for boligselskabet sætter spørgsmålstejn ved, om der er behov for at lave netværksdannelse i deres bebyggelse. På den ene side skal der være en mulighed for de mennesker, der har behov for det – men på den anden side skal også være muligt bare at bo der. Når der i andre sammenhænge fokuseres på netværk er det i lige så høj grad ud fra den sociale problemstilling, at en stor gruppe mennesker er ensomme, og har behov for at have et sted at etablere netværk.

Det er nødvendigt med aktiviteter for at holde netværkene i live, hvilket der er mulighed for i Albertslund, fx i forbindelse med forbedring af udearealerne, eller renovering af kanalgaden. Man må derfor se netværk og følgeinvesteringer i en sammenhæng: Byfornyelsesindsatsen har skabt en grobund

for efterfølgende investeringer fra lokale og eksterne aktører (hvv. boligforeninger og Landsbyggefonden), og netværkene kan levere videre omkring de projekter, der genereres af disse investeringer.

### Fysiske rammer styrker netværk

Etablering af kultur-, aktivitets- eller medborgerhuse skaber fysiske rammer for, at eksisterende netværk og foreninger kan mødes. Med fælles fysiske rammer kan der etableres et bedre samarbejde og netværk mellem foreningerne, der kan styrke alle parter. Relationen til borgere, kommune og andre kan blive bedre, da man kan nøjes med at henvende sig ét sted, og den fysiske nærhed gør, at det er meget lettere at henvise til andre, eller inddrage dem. Når borgerne kommer til arrangementer i huset vil man blive opmærksom på de foreninger, der ligger i huset, og derigennem kan uformelle møder lettere finde sted; man vil ikke kun komme i kontakt med foreningerne fordi man har et erklæret formål.

Flere kommuner fremhæver, at etableringen af kultur- eller medborgerhuse giver mulighed for at samle forskellige foreninger under samme tag, og dermed styrke både samarbejdet mellem foreningerne, og relationerne til både borgere og kommune, da foreningerne er samlet ét sted. Et eksempel er Arden, hvor en lang række af byens foreninger har fået plads i samme bygning. Et andet eksempel er Aalestrup, hvor man har etableret et kulturhus med en biograf og et teater, der ligger tæt op ad byens bibliotek. Det betyder at der i dag foregår en del samarbejde mellem de to kulturbygninger samtidig med at mange andre foreninger bruger huset også.

Kommunerne er meget bevidste om betydningen af de fysiske rammer for dannelse og styrkelse af lokale netværk. Den tidligere ordning 'helhedsorienteret byfornyelse' gav 50 procents refusion på etablering af aktivitetshuse, hvilket indirekte afspejlede en tro på, at lokale aktivitetshuse kunne bidrage til at styrke lokale netværk.

Dog viser erfaringerne også, at der skal være netværk i et område for at kunne forankre aktivitetshuset, og sikre lokale brugere. Casen fra Odense viser, at det kan være svært at etablere en tilfredsstillende drift hvis man ikke har inddraget de lokale beboere i etablering af huset, og der ikke er skabt ejerskab til det i kultur- og fritidsforvaltningen.

Endelig skaber de forbedrede fysiske rammer i byens offentlige rum ofte grobund for private følgeinvesteringer. Her er der ikke tale om direkte netværksopbyggende aktiviteter, men om en gensidig påvirkning med materielle og æstetiske virkemidler, der signalerer en tro på området. Eksemplet fra Odense og andre områder viser, at byfornyelsen kan fortsætte længe efter de offentlige midler er taget ud, og at der kan være tale om store investeringer, hvor den offentlige byfornyelse kun har udgjort en begrænset del.

# Bilag 1. Forankring og netværk i udvalgte kommuner

I dette bilag præsenteres en kortfattet beskrivelse af erfaringerne med forankring og netværk i fem udvalgte kommuner. Disse fem områdefornyelse er alle gennemført med start i 1998-99, og er primært medtaget for at få en indikation af, hvilke varige forandringer i netværk og samarbejde som den områdebaserede byfornyelse har medført.

## Haderslev

Byfornyelsen, der er fra 1998, startede med et borgermøde, hvor man op til mødet havde delt en folder ud, der beskrev om mulighederne ved helhedsorienteret byfornyelse. Man havde en holdning om, at hvis ikke der blev dannet en beboerforening, ville man droppe den helhedsorienterede byfornylesindsats. Det var således et krav fra starten, at beboerne selv skulle tage aktiv del i indsatsen. Processen beskrives som en sammenkøbt ret, hvor både staten, skolen og kommunen har lagt penge i projektet.

**Strategi for forankring:** For at gøre beboerne så selvkørende som muligt har man gjort meget ud af borgerinddragelsesfasen. Blandt andet til møderne har man sørget for, at borgerne har kunnet få direkte indflydelse på referaterne ved at skrive mødereferatet direkte ind på en computer og så gøre det synligt for beboerne via en projektor – "live". Det har ført til mange diskussioner, hvor beboerne har kunnet se deres indflydelse med det samme. Det vurderes fra kommunens side, at det har fungeret godt.

**Forankring i dag:** Beboernes reelle indflydelse har været til diskussion efterfølgende. Det man har lært i kommunen er blandt andet at give beboerne indflydelse, når man siger, de har mulighed for at få indflydelse. Omvendt har beboerne erfaret, at de blev nødt til at få ting godkendt af kommunen først for at få et projekt op at køre. Så det har været en balancegang mellem en politisk virkelighed og beboernes drømme. Med hensyn til det interne samarbejde i kommunen blev der oprettet et tæt samarbejde mellem forvaltningerne "Teknik og miljø" og "Udvikling og kultur", men grundet de kommunale omstruktureringer, har det tætte samarbejde ikke kunne fortsætte. Borgerforeningen kører i dag beboerhuset uden indblanding fra kommunen.

## Fjerritslev

Den helhedsorienterede byfornyelse i Fjerritslev fra 1999 var baseret på, at kommunen selv havde nogle fysiske forbedringer, som skulle gennemføres via indsatsen, men man ønskede at supplere disse med "privat" initierede forslag fra borgerne og de lokale foreningers side. De private initiativer var baseret på borgerstyrede arbejdsgrupper, men det var kommunen, der havde det overordnede ansvar og bestemte hvilke projekter, der skulle gennemføres. En del af de private projekter og samarbejder startede først efter det første borgermøde; en del ideer var allerede på tegnebrættet, da den helhedsorienterede byfornyelse blev sat i gang. I kommunen havde man udarbejdet en lokalplan, der også dækkede over bymidten. Forudgående for den helhedsorienterede byfornyelse havde man derfor allerede nedsat en Bymid-

tegrube, hvis målsætning var at forbedre bymidten. I denne grube sad både politikere og repræsentanter fra en stor del af byens aktive foreninger, der alle havde en interesse i bymidtens udvikling. Dette samarbejde fortsatte også under helhedsorienteret byfornyelse. Formålet var, at interesserede parter fik mulighed for at deltage i udarbejdelsen af det endelige forslag til udformningen af bymidten. Til nogle af projekterne har man søgt om ekstern finansiering blandt andet hos Lokale- og Anlægsfonden.

**Strategi for forankring:** Formålet med indsatsen var, at man via de borgerstyrede projektgrupper fik tilført ideerne et lokalt engagement, der på sigt ville skabe en lokal forankring og identitetsfølelse med de gennemførte projekter. Ved at inddrage de lokale ressourcer ville man endvidere kunne skabe en positiv udvikling i området, der også ville være ved efter kommunens indsats stoppede. De lokale ressourcer dækker både over privatpersoner og foreninger i området. Til de projekter som kommunen selv har taget initiativ til, er Bymidtegruppen blevet taget med på råd. Man ønskede blandt andet at give bymidten et mere kunstnerisk udtryk ved at tilføje skulpturer i gadebillede. Både på det lille bryggertorv og på det nye store torv fik man denne målsætning opfyldt. Kommunen havde dog oprindeligt en målsætning om at etablere et fast samarbejde med Statens kunsthøj, men det lykkedes aldrig. Bygningsfornyelsen af de ejendomme som var mest tiltrængt, forbedringerne af de trafikale forhold, samt nemmere adgang til byens rekreative områder, er blevet gennemført til gavn for byens lokale liv og borgere.

**Forankring i dag:** En del foreninger og netværk er opstået under arbejdet med helhedsorienteret byfornyelse, nogle af dem eksisterer i dag, andre er lukket ned sammen med byfornyelsesindsatsen.

## Odder

Da man startede helhedsorienteret byfornyelse i Odder i 1999, var der allerede en meget aktiv debat mellem handelsstandsforeningen, erhvervslivet og beboerne angående fornyelse af en byens nedslidte gågade. Der var blandt andet et massivt ønske om et samlingspunkt blandt befolkningen, men der kunne ikke opnås enighed om hvor, det skulle være. Helhedsorienteret byfornyelse var et godt forum til at sætte handling bag ordene i den livlige debat. Man havde også i byrådet en aktiv arkitekt, der gerne ville indgå i samarbejdet. Borgerne vidste intet om mulighederne for at søge om helhedsorienteret byfornyelse, det var SBS konsulenterne, der foreslog borgerne at bruge ordningen som et instrument til at få gennemført nogen af deres mange ønsker – ikke mindst et lokalt samlingssted. Kommunen kunne til gengæld se et potentiale i at udnytte den energi og det engagement, der allerede eksisterede i den lokale debat, til at starte helhedsorienteret byfornyelse. Fra forvaltningens side havde man yderligere en interesse i at starte helhedsorienteret byfornyelse, da man havde et ønske om at inddrage de sociale ressourcer i området, og sætte øget fokus på de udsatte og ressourcevage.

**Strategi for forankring:** Man var meget bevidst om hvilke ressourcer, der allerede eksisterede i området i form af netværk og foreninger, men der blev også gjort meget ud af at få kontakt til de netværksløse i området. Så man afholdte et stort borgermøde, hvor man både havde skrevet direkte mails til foreningerne men samtidig også gjort meget ud af en offentlig annoncering og breve. Man gjorde meget ud af at understrege, at alle var velkomne. Man var meget bevidst om, den store sociologiske og positive afsmittende effekt det har, at man kan få støtte fra staten. Det giver incitament til, at kommune også bidrager med flere penge. Det stærke lokale engagement og de sociale

ressourcer i området, som man på forhånd vidste eksisterede, fik man sat yderligere fokus på ved at etablere et værested. I dag kaldet pakhuset, der fungerer som et kulturelt samlingspunkt.

**Forankring i dag:** Der opstod en forening: "Pakhusets venner". Da den skulle etableres, var der et politisk slagsmål mellem borgerne og forvaltningen. I dag er pakhuset kommunalt ejet, men det styres selvstændigt og er selvkørende. Der er kun en lille økonomisk involvering fra kommunens side. På kommunalt plan fik man skabt det, man kaldte håndholdt byfornyelse (inspireret af den tids dogmefilm). I stedet for at have nogle store nationale firmaer til at besigtige byggeprocessen gjorde man meget ud af at inddrage de lokale håndværkere på byggepladsen. Det bevirkede en meget simpel bygge gennemførelse, der både var økonomisk og lokal fordelagtig, og som højnede det lokale engagement i byen. Denne praksis er én, man stadig benytter sig af.

## Ringkøbing

Den helhedsorienterede byfornyelse i Lem, Ringkøbing kommune, startede i 1999 med, at håndværkerforeningen flere gange havde forsøgt at gøre det mere attraktivt at bo i kommunen. Men det var svært at trænge igennem med deres ideer overfor kommunen. Foreningen allierede sig derfor med en ung arkitekt, der var klar til at lave et skitseforslag til hvilke renoveringer, man kunne gøre i byen, blandt andet facaderenoveringer. Da de konkrete forslag lå på bordet, indkaldte håndværkerforeningen til et borgermøde for at høre, om de andre beboere også var med på ideen, hvilket de var. Man havde forsøgt med dialog med kommunen mange gange inden da, men da man først havde nogle konkrete forslag i form af skitsetegningerne fra arkitekten, kom kommunen også med på ideen og opfordrede derfor foreningen til at søge om helhedsorienteret byfornyelse. Både de lokale beboere, virksomhederne og de handlende har været med i indsatsen.

**Strategi for forankring:** I starten var forvaltningen skeptisk overfor at skulle samarbejde med nogle borgerstyrede arbejdsgrupper. Men man så hurtigt fordelene i samarbejdet, da borgerne på den måde fik etableret en ejerskabsfølelse med indsatsen, og det har haft en mere positiv effekt, end hvis kommunen havde presset nogle initiativer ned over hovedet på dem. Man havde fra starten en formodning om, at mange af virksomhederne gerne ville sætte deres aftryk i området og i de enkelte projekter, og derfor gerne frivilligt bidrog med materialer og arbejdskraft. Det viste sig også at være rigtigt, og mange fra det lokale erhvervsliv har derfor også været inddraget i mange af projekterne.

**Forankring i dag:** En lokal beboer udtrykker forankringen som: "Før i tiden var Lem et sted man arbejdede i, men som man ikke boede i. Det er ændret i dag. Nu er man stolt over at bo i Lem". Indsatsen har medført en del følgeinvesteringer, for da butikkerne så den positive effekt istandsættelsen af visse af byens ejendomme medførte, fulgte en del flere facaderenoveringer med i kølvandet. Det var som en kædereaktion. Der ud over har indsatsen medført en del ekstra fornyelse til gadebilledet, blandt andet nye bænke og affaldscontainere. Det kom fra private investeringer i kølvandet på helhedsorienteret byfornyelse, hvor mange af byens fabrikker har valgt at donere både ressourcer og materialer til en forskønnelse af byens udseende. Af de borgerstyrede initiativer er der ingen, der kører i dag. Effekten af borgernes arbejde har været der. Meningen var oprindeligt, at den arbejdsgruppe der sad med image af byen skulle lægges over i den lokale håndværkerforening. Men det er ikke helt fortsat som først forventet. Foreningen fungerer som

byens borgerforening. Forankringen beskrives derfor primært som den negative spiral der prægede byen før byfornyelsesindsatsen, der i dag er blevet vendt til noget positivt. Fra borgernes side har man fået etableret en dialog med kommunen, der er meget mere positivt. Man har fået en forståelse for hvilke prioriteringer og andre hensyn, kommunen også skal tage. Det er ikke kun Lem, der er i centrum for forvaltningens arbejde.

## Aalestrup

Ved byfornyelsen i Aalestrup, der startede i 1999, vidste kommunen på forhånd, hvem man ville snakke med, hvem der var de vigtige personer og foreninger at få engageret i processen. Det er nemt at vide i så lille en kommune som Aalestrup var. Så det var også dem, kommunen etablerede en kontakt til da man ville starte helhedsorienteret byfornyelse. Ildsjælene fik samlet mange private midler og gik i front for projektet. Kommunen bidrog med økonomiske støtte, suppleret med private investeringer og økonomisk indsamling. Kommunes rolle var først og fremmest som primus motor, og styrer på projekterne.

**Strategi for forankring:** Man afholdt en del borgermøder, hvor også foreninger og politikere deltog. Man arbejdede med, hvordan man kunne få de forskellige aktører til at samarbejde. Ideen var at oprette en ny forening, der kunne overtage driften/vedligeholdelsen af kulturhuset når tidrammen for indsatsen udløb.

**Forankring i dag:** I dag kører huset fint med både en biograf og et teater, der også har til huse i det. Det ligger tæt op ad byens bibliotek, hvor der også foregår en del samarbejde mellem de to kulturbygninger. Selvom det primært er biografen og teatret, der står for driften af det, er der mange andre foreninger, der bruger huset også. Der er for eksempel en forening af psykisk syge, der en gang årligt opfører et modeshow. Så huset har også nogle underliggende sociale målsætninger. Man samarbejdede ikke mere på tværs af forvaltningerne end før byfornyelsen. Når kommunen er så lille, så trækker man på de ressourcer, der er. Og man ved på forhånd, hvem der har hvilke ressourcer i forvaltningerne.

## Bilag 2. Case studier

I dette bilag præsenteres case-studier af områdebaserede byfornyelser, for at illustrere uddybende eksempler på netværksprocesser og de udfordringer der er forbundet med det, samt mulige strategier for forankring.

### Områdebaseret byfornyelse i Albertslund Syd: Forankring gennem beslutningsproces

#### Introduktion

Den områdebaserede byfornyelse i Albertslund Syd udgør en del af indsatsplanen 'Albertslund Syd 2020', som dækker over, at bydelen skal have fået sin varige ansigtsløftning senest i år 2020. Indsatsen frem mod år 2020 indebærer både fornyelse af områdets boliger, og af de fælles faciliteter, herunder friarealer, grønne områder, veje, pladser, forsamlingshuse m.m. Der er i 2000 igangsat helhedsorienteret byfornyelse og områdefornyelse i de to første områder af Albertslund Syd, område 1 og område 2. Fra 2008 er der igangsat områdefornyelse i område 3 og 4.

Den områdebaserede byfornyelse kan imidlertid kun løse en del af disse problemer, dels fordi byfornyelsen ikke støtter boligrenoveringer, dels fordi tilskuddet fra områdebaseret byfornyelse er ret begrænset. Den overordnede fornyelse af Albertslund Syd 2020 skal derfor bygge på helt andre beløbsstørrelser, end der kan findes i byfornyelsesordningerne. Den områdebaserede byfornyelse i Albertslund Syd har derfor fra starten været baseret på at opbygge et lokalt ejerskab til fornyelsen af området, og opbygge en lokal samarbejdskultur mellem de to store almene boligselskaber i området.



Figur 1. Albertslund Syd med angivelse af område 1 og 2 (syd for Kanalen), hvor der er igangsat helhedsorienteret byfornyelse. Område 1 ansøgte om støtte i 1998 og fik tilsagn i 2000. Område 2 fik støtte i 2001. Område Syd er defineret som de områder, der ligger ud til Vridsløsevej, da nedlæggelse af Vridsløsevej er en central del af den helhedsorienterede byfornyelse. De øvrige områder er Kanalen og gårdhavehusene nord for Kanalen, hvor der planlægges helhedsorienteret byfornyelse senere. (Albertslund Kommune).

Boligerne i Albertslund Syd administreres af to boligselskaber Vridsløselille Andelsboligselskab (VA) og Albertslund Boligselskab (AB), der består af bå-

de rækkehuse, gårdhavehuse og etagehuse. De organisatoriske opdelinger går imidlertid på tværs af byfornyelsesområderne. Det betyder fx, at når der foreslås byfornyelsesprojekter med egenfinansiering i område 1 berører det også beboerne i område 2 (nord for Kanalen), da de er del af samme boligselskab, og derfor er med til at betale for projekterne. Da afdelingerne rent fysisk består af forskellige typer huse, er problemer og løsninger også forskellige. Derfor er de projekter, der specifikt vedrører gårdhavehusene, og ikke rækkehusene – og omvendt. Det betyder at de enkelte afdelinger må forhandle internt, hvilke projekter de vil deltage i, og hvordan de vil finansiere dem. For at skabe grundlag for fælles forhandlinger og for videre private investeringer af bygningsrenoveringerne i området, har man i kommunen valgt at give det organisatoriske aspekt i byfornyelsen meget stor vægt. Hensigten har været at etablere en beslutningsstruktur for de renoveringer, der skal foretages for andre midler. Anslået er der af byfornyelsesmidlerne brugt 2/3 til processen, og 1/3 til de fysiske etableringer. Til at skabe hurtige resultater har kommunen dog selv etableret og finansieret en "Syd 2020-pulje" på 2,5 mio. kr. til brug i området, hvor kommunen yder en max. økonomisk støtte på 50% til forskellige initiativer i området.

Den områdebaserede indsats i de to første områder har derfor primært handlet om at etablere de forhandlings- og beslutningsveje, der sikrer at de konkrete projekter er forankret lokalt i boligområdet, og bakkes op af beboere og boligselskab. Processen har da også båret frugt: Der er igangsat forskellige projekter, der er godt forankret lokalt, samtidig med, at byfornyelsen har banet vej for at Landsbyggefonden er gået ind med meget store beløb til renoveringer og helhedsplaner i området.

Det er sjældent at kommuner er så strategisk bevidste med deres byfornyelse, og casen er derfor interessant til at illustrere, hvad der kan komme ud af en sådan indsats.

### Den strategiske ramme for samarbejde og koordinering

I forbindelse med indsatsen og byfornyelsen i Syd 2020 er der etableret et projektsekretariat med to medarbejdere. Det hører organisatorisk til kommunen (medarbejdere og finansiering), men har til formål at agere bindeled mellem lokalrådets aktører og kommune. Sekretariatets medarbejdere deltager i styregrupper og projektgrupper omkring byfornyelsen, og forestår gennemførelse af de konkrete projekter under byfornyelsen.

Før man startede byfornyelsen havde man ikke noget samarbejde med boligorganisationerne. De var to boligorganisationer med forskellige kulturer og traditioner. Den ene var baseret på mindre enheder og mange beslutninger, der blev uddelegeret til beboerne, mens man i den anden havde en mere hierarkisk struktur. Der var en tendens til, at man skød skylden for forfaldet i Albertslund Syd over på det andet boligselskab. Et første skridt i byfornyelsen var derfor at få etableret en samarbejdsform mellem de to boligorganisationer, hvor de kunne træffe beslutninger og blive enige om fælles projekter i området. Projektsekretariat har set det som sin rolle at agere mediator mellem parterne, og udfordre selskaberne i deres logikker og rationaler overfor den anden part. For at vinde selskabernes respekt om kommunens indsats er det vigtigt at anerkende, at der er konflikter, og at give plads til dem. Det gælder fx selskabernes utilfredshed med kommunen, som de skal have lov til at lufte.

*".. på et tidspunkt vil de begynde at se fremad, og holde op med at være sure på hinanden – så kan man begynde at arbejde" (sekretariatsmedarbejder).*

Den første opstart bestod af et fremtidsværksted, hvor beboerne i området kunne diskutere udviklingsmulighederne i Albertslund Syd, og foreslå konkrete projekter. Man etablerede en række interessegrupper, som var åbne for alle. Det viste sig, at de primært kom til at bestå af beboere, der ikke var en del af beboerdemokratiet. Det betød, at de lokale boligafdelinger ikke



rådet. Man havde en arkitekt til at udforme forslagene professionelt. Kommunens byplanafdeling var ikke med til at udarbejde forslaget, men kommenterede det undervejs, hvilket ifølge sekretariatet gav en mere ligeværdig dialog. Hvis man havde haft planlæggeren med i gruppen var det sekretariatets overbevisning at dialogen ville have foregået på dennes præmisser. Udarbejdelse af lokalplanen indebærer et stort lokalt ejerskab, og da den samtidig er en del af det kommunale planhierarki, er den en måde at skire sammenhæng mellem lokale ønsker og den kommunale virkelighed.

Et andet eksempel på strategiske forankring er en beplantningsplan, der beskriver hvordan området skal beplantes. Beplantningsplanen er lavet af projektgruppe der har haft en rådgiver til rådighed. Byfornyelsessekretariatet har set det som sin rolle at være mediator i processen, og finde løsninger der kan lade sig gøre, frem for nødvendigvis at tale for det fagligt mest forsvarlige. Det har taget lang tid at lave planen, men det kan ses som en succes i og med at boligafdelingerne allerede inden planen var endeligt vedtaget, var i gang med at beplante efter den. Det drejer sig om en vej, der blev delvist nedlagt og beplantet efter samfinansiering mellem de to boligorganisationer og kommunen. Fordelingen er regnet ud af en rådgiver, på basis af en partnerskabsaftale. Når man har fået regningerne er de blevet ud i procenter efter denne fordelingsnøgle. Med beplantningsplanen har man en ramme og en sikkerhed for, hvordan områdets beplantning fremover vil udvikle sig, og det fremmer beboernes lyst til selv at finansiere beplantning i området.

Beplantningsplanen og processen bag har samtidig åbnet for overvejelser om, hvordan vedligeholdelsen af området skal gribes an, herunder om det er muligt at lave en mere hensigtsmæssig deling af opgaverne mellem kommune og selskaber. Eksempelvis har kommunen nogle store maskiner til græsklipning, som selskaberne ikke har, og det ville ikke kræve meget ekstra at klippe selskabernes græsplæner, når man alligevel var i området. Tilsvarende er der overvejelser om at organisere snefyndning på en billigere og bedre måde.

#### *Forankring gennem Landsbyggefondens helhedsplaner*

Undervejs i processen fik det ene boligselskab tilsagn om støtte fra Landsbyggefonden til at renovere husene i Kanalens kvarter. Landsbyggefonden krævede imidlertid, at hele området skulle fornyes, dvs. at det andet selskab også skulle med. Det medførte, at selskaberne udarbejdede en fælles ansøgning til Landsbyggefonden og en masterplan for boligrenoveringerne i området. Samarbejdet opbygget gennem den områdebaserede byfornyelse i Syd2020 var således medvirkende til, at man hurtigt var i stand til at udarbejde en ansøgning og en masterplan for hele området i fællesskab. På den måde kan bestræbelserne på at forankre den områdebaserede byfornyelse siges at have medført store private følgeinvesteringer og dermed en fortsættelse af indsatsen.

Hele området er prissat til 1½ mia. kr. for renovering af samtlige huse. Hver bolig vil koste 1,1-1,6 mio. kr. at renovere, men Landsbyggefondens tilskud dækker 'kun' ca. 800.000 kr. pr. bolig. Det betyder, at renoveringerne vil indebære huslejestigninger for beboerne. Som en del af processen i den områdebaserede byfornyelse har man med beboerne udarbejdet og diskuteret en række forskellige renoveringsforslag, og man er således godt forberedt på de forestående forhandlinger om renoveringerne. Dette er ligeledes et eksempel på strategien, hvor proces og forhandlinger kan bruges til at forberede efterfølgende initiativer. De principielle tilsagn om accept af huslejestigninger på mellem 80 og 100 kr/m<sup>2</sup> som beboerne har givet i den forbindelse, afspejler samtidig, at beboerne gennem forhandlingerne har fået stor indflydelse på indhold og udformning af renoveringerne.

Rent organisatorisk kan landsbyggefondens indsats ligeledes ses som en fortsættelse af områdefornyelsen. Selvom der er endnu et overlap mellem

Landsbyggefondens indsats og områdefornyelsen i område 1 og 2, så er Landsbyggefondens masterplan der nu sætter dagsordenen i området, både mht. økonomi og organisering. Holdningen er, at den beslutningsstruktur, der er opbygget under byfornyelsen og Syd2020 skal ind under masterplanen, bl.a. også fordi der er personsammenfald i de to beslutningsfora.

Samtidig fremhæver boligselskabet, at masterplanen har givet et løft til beboerdemokratiet, i og med at indsatsen føjer en byområde-dimension til den indsats som normalt ellers foregår på bolig- og afdelingsniveau. Selvom den bymæssigt dimension også har været til stede i den områdebaserede byfornyelse, så er det positivt at byfornyelsen fortsat formår at engagere beboerne. I kanalens kvarter har man typisk haft omkring 5%'s fremmøde til beboermøder og generalforsamlinger, mens man nu haft møder hvor op imod 50% af husstandene er med. De beboere man nu får med, er ifølge boligselskabet beboere, der normalt ikke gider stemme for eller imod et budget, men er interesseret i at diskutere, hvordan deres bolig skal se ud.

### Processen i de nye områder: Et strategisk skift

Fra og med 2008 er der igangsat områdefornyelse i område 3 og 4 (den nordlige del af Albertslund Syd). I denne nye etape af fornyelsen har man samtidig skiftet organisatorisk strategi intern i kommunen. I område 1 og 2 indebar de lokalt baserede forslag, at projektsekretariatet på vegne af kommunen gennemførte sager, der indholdsmæssigt hørte ind under forskellige andre forvaltninger. For at undgå denne problematik har man med fornyelse i de to nye områder lagt en stor del af byfornyelsesprojekterne ud til de relevante fagforvaltninger, der har fået et kommissorium fra byfornyelsessekretariatet om, hvad pengene kan bruges til. Efter kommunens mening opnår man nu større forankring af byfornyelsen i de enkelte forvaltninger, i og med at byfornyelsen i langt højere grad kan koordineres med forvaltningens øvrige projekter. Selvom byfornyelsen kan opleves som en administrativ belastning i de pågældende forvaltninger, er det dog projektsekretariatets vurdering, at den ekstra finansiering der følger med, kan udgøre et værdifuldt tilskud og motivation for at igangsætte lokale tiltag, og der er derfor stor tilfredshed blandt forvaltningerne med denne styremåde. Forvaltningerne er bedre til at koordinere med andre initiativer i deres forvaltning, og dermed øges både engagement og medfinansiering i synergi med andre projekter i området. De enkelte fagforvaltninger står således med den direkte kontakt til brugergrupperne i området. For projektsekretariatet betyder det mindre behov for projektledelse, og denne opgaven kan derfor reduceres.

Til gengæld kan der nu bruges mere tid på koordinering på tværs i området af hhv. områdefornyelse, helhedsplaner og boligsocialt center (som er etableret med midler fra landsbyggefonden). Det boligsociale center arbejder primært med sundhed, beskæftigelse og børn og unge i Kanalens kvarter, og nogle af de aktiviteter, der foregår i centerets regi, kan samtidig spille sammen med de byfornyelsesaktiviteter der finder sted i området. Der er derfor etableret en formaliseret koordinering, i form af faste koordineringsmøder med de involverede i de tre initiativer, hvori der også indgår dialog med boligorganisationerne.

## Nørholm: Beboerinitieret byfornyelse i landsby

### Baggrund

Nørholm er en lille landsby med lige omkring 200 indbyggere, der som målsætning for byfornyelsen har haft at bevare dens position som en levende landsby. Byen ligger i naturskønne omgivelser mellem to morænebakker ud til strandengene på sydsiden af Limfjorden, og er begunstiget af god beliggenhed i pendlerafstand fra Aalborg. Ifølge Landsplanundersøgelsen fra 2002 har byen et reelt udviklingspotentiale som landsby, i det dens afstand til Aalborg gør, at den kan aftage nogle af de indbyggere, der ikke sætter pris på den relativt store befolkningstæthed i byen.

Byens nuværende struktur formodes at være stort set uændret siden middelalderen med snævre gader, ikke udflyttede gårde og mange bevaringsværdige bygninger. Nyt boligbyggeri er primært koncentreret i landsbyens østlige ende. Det er denne struktur i byen, man især har været interesseret i at bevare. Som en del andre små landsbyer har Nørholm måttet kæmpe med at fastholde befolkningstallet, og dagliglivet i byen har i mange år været truet af fraflytning, butikslukning og en generelt nedadgående udvikling. Udfordringen i Nørholm har derfor været at dæmme op for denne truende negative udvikling ved at holde fast i de faciliteter, som landsbyen hele tiden har haft: skole, købmand, forsamlingshus – og borgere.

Ideen til den helhedsorienterede byfornyelse kom fra beboerne selv, efter borgerforeningen arrangerede en fremtidsworkshop, hvor man i fællesskab udviklede ideer til, hvordan man kunne fastholde byens beboere, og evt. lokke nye til, samt opstillede nye visioner for området. Efterfølgende henvendte borgerforeningen sig til kommunen og bad om et samarbejde omkring landsbyens udvikling. Da det var kommunens holdning, at Nørholm havde mange kvaliteter, som det var værd at støtte op om, indledte man et samarbejde omkring en helhedsorienteret byfornyelsesindsats i landsbyen. Sammen med borgerne gik man i gang med at formulere et program for igangsætning af konkrete initiativer for at sikre gode rammer for landsbyens fortsatte udvikling, og efter en del gruppearbejde kunne byrådet januar 1999 vedtage et program for byfornyelsen i Nørholm. Det var ikke alle de ideer, borgerne kom med fra fremtidsworkshoppen, som var berettiget til en helhedsorienteret byfornyelsesstøtte, og der blev derfor kun udvalgt enkelte projekter, som kommunen involverede sig i. I alt fik man defineret otte projekter, som skulle indgå i en helhedsorienteret byfornyelsesindsats, og som man mente ville kunne hindre den negative udvikling i landsbylivet:

- Der skulle opføres et kulturhus
- Det historiske fattighus skulle bevares
- Den lokale kirkegård skulle omlægges til byfælled; et område med sociale aktiviteter som fx petanque
- De historiske spor i området skulle synliggøres
- De mange stier som er karakteristisk for området, men ikke registreret i matriklen skulle bevares
- De mange veje, der var svært trafikerede, skulle gøres mere sikre, ikke mindst skolevejen
- Det lokale vandværk skulle beskyttes
- Den oprindelige byggeskik og struktur i byen skulle bevares

Ud over programmet for den helhedsorienterede byfornyelse blev der udarbejdet en bevarende lokalplan, som udstak de overordnede rammer for udviklingen. Realiseringen af disse projekter var et forsøg på, at bevare landsbyen som den var samt gøre den konkurrencedygtig i forhold til den høje fra-

flytning, der generelt præger landets yderområder. At disse institutioner stadig ses i dag, samt at byens indbyggertal ikke er faldet, kan således ses som en fastholdelse af indsatsens succeskriterier på langt sigt. Fordelingen af indsatsen i Nørholm kan, som i så mange andre områder, kategoriseres under emnerne: renovering af torve, pladser og opholdsarealer, forbedringer af trafikale spørgsmål, etablering af et lokalt forsamlings- og aktivitetshus, samt programudarbejdelse og borgerinddragelse.

Den lokale borgerforening tog efterfølgende initiativ til at gennemføre de resterende projekter, der udsprang fra fremtidsworkshoppen, og som ikke blev inkluderet i byfornyelsesindsatsen, herunder støtte til bevaring af den lokale købmand og vandværket.

### Den helhedsorienterede byfornyelse som strategisk ramme

Den overordnede målsætning med byfornyelsen var:

- at Nørholm med sin enestående beliggenhed og sine historiske spor kan bevares og styrkes som selvstændigt fungerende landsby
- at kommunen med helhedsorienteret byfornyelse konkret kan hjælpe landsbyen med at blive bedre fungerende, herunder hjælpe med at styre en – økologisk- udbygning af landsbyen
- at der opnås erfaringer med nye samarbejdsformer mellem borgerne og Aalborg Kommune

Selvom indsatsen i Nørholm var første gang Aalborg kommune arbejdede med en helhedsorienteret byfornyelse, havde man inden man gik i gang et godt indblik i, hvilke lovkrav der var til at give støtte, hvordan og til hvilke projekter. Der udover havde man erfaringer med byfornyelse generelt og kvarterløft, og i disse processer havde man både arbejdet med borgerinddragelse og var vant til at samarbejde på tværs af forvaltningerne, så organisationen af den helhedsorienterede byfornyelse har på mange måder ikke skillet sig meget ud fra den måde man ellers har arbejdet med byfornyelse på i kommunen. Afholdelse af borgermøder, fremtidsværksteder, arbejdsgrupper og udarbejdelse af en stribe af dokumenter, har blandt andet været en del af indsatsen i Nørholm. Det er begrænset, hvor meget kommunen dog har samarbejdet på tværs af forvaltningerne, da det primært har været den tekniske forvaltning, som har siddet med indsatsen. Herunder hører både trafik, miljø og planlægningsinitiativer.

Det nye ved den helhedsorienterede byfornyelse var, at man fik tilskud til mange flere projekter og dermed kunne inddrage langt flere perspektiver i indsatsen end hvad man hidtil havde været vant til. Også aspektet med borgerinddragelsen har givet nye erfaringer, i det man på kommunalt plan har fået et indblik i, hvad det vil sige at arbejde borgerstyret i en lille landsby med et lokalsamfund, der er meget begrænset, og hvor alle kender alle, og den sociale kontrol har sit virke. En stor del af borgerne er enten i familie eller relateret til hinanden, og foreningslivet har været stort og ressourcestærkt. Så borgerinddragelsesaspektet har været noget anderledes her, end andre tilfælde kommunen ellers har kendt til.

Trods sin lille størrelse er Nørholm et af de områder, som har gennemgået en helhedsorienteret byfornyelse, der har brugt mange kræfter i processen. Det gælder både fra kommunens og borgernes side. Når man sammenligner indsatsen i Nørholm med andre indsætter rundt om i landet, er der blevet brugt næsten lige mange ressourcer på planlægning, møder, information og dialog i Nørholm som i andre større områder, der tæller et langt større befolkningstal. Arbejdsindsatsen der hovedsageligt er lagt omkring den bevarende lokalplan og fornyelse af forsamlingshus, er begge programpunkter der har vist sig at være både mere 'turbulente' og dermed mere arbejdskrævende opgaver end forventet. Endvidere har man internt i Aalborg kommune i forhold til den økonomiske indsats der var på 1,5 millioner, brugt meget tid på at skabe dialog med borgerne og gøre indsætterne bor-

gerstyret. Overordnet set, og i forhold til andre indsætter, er det et relativt lille beløb kommunen har delt ud. Men det er ikke kun i forhold til økonomien man har brugt meget tid på Nørholm. Mængden af tid man har brugt, har også været meget stor set i forhold til de problemer byen reelt har haft. Men det vurderes, at der er gjort nogle erfaringer med borgerinddragelsen, som kan lette processen ved kommende landsbyfornyelser. Og det er der brug for – særligt når udgangspunktet er mindre attraktivt end i Nørholm, og borgerne mindre aktive. Tanken med indsatsen har også hele tiden været, at Nørholm primært har skullet kunne fungere som et positivt eksempel. Man har efterfølgende brugt erfaringerne fra Nørholm, men ikke lavet tilsvarende så tidsmæssigt omfangsrige indsætter i andre byer eller områder. I dag findes der ikke den samme mængde ressourcer i kommunen.

Denne store involvering fra kommunens side har medført nogle forpligtelser efterfølgende. Fra borgernes side er der opstået en forventning om, at kommunen stadig blander sig, hvis der opstår uoverensstemmelser i byen nu, ca. 8 år efter man igangsatte projektet. Et eksempel er, at Nørholm nu har fået sin bevarende lokalplan, men det er sket, at nogle af målsætningerne, der er nedskrevet heri alligevel ikke kan overholdes, og så bliver borgerne frustreret og ringer til kommunen. Kommunen føler sig stadigvæk forpligtet til at engagere sig i Nørholms problemer netop fordi de var så meget ind over processen den gang man lavede den helhedsorienterede byfornyelse, og kommunen føler sig derfor også medansvarlige for den nuværende udvikling. Tendensen kan ses som en form for uformelt samarbejde mellem borgerne og kommunen, der er opstået efterfølgende. Dette er et typisk dilemma mellem på den ene side at give offentlig støtte, og på den anden side give slip. Hvornår skal man give slip på støtten til en indsats fordi den i princippet burde stå selv, og hvornår skal man fastholde grebet så indsatsen ikke falder?

Det er kommunens vurdering, at den helhedsorienterede byfornyelsesindsats, primært med aktiviteterne omkring den bevarende lokalplan og fornyelse af forsamlingshus har været medvirkende til at 'holde gryden i kog' i landsbyen. Ikke fordi de meget aktive borgere ikke selv kan sætte ting i gang, men fordi det var byfornyelsen de fik sat i gang og som de har været aktive i forhold til. Fra borgernes side mærkede man en stor interesse i at bevare en aktiv landsby (baggrunden for henvendelsen til kommunen om at få støtte til en helhedsorienteret indsats) – og beboerne var meget aktive i forhold til procesarbejdet, dels gennem borgerforeningen, dels gennem diverse arbejdsgrupper. Men engagementet fra kommunens side vil aldrig blive det samme. Med hensyn til forankring, så har udgangspunktet været, at ansvaret for udførelsen af delprojekterne har ligget hos borgerne i byen både i starten, under og i slutfasen. Kommunen har primært kun uddelt de økonomiske midler og så siddet med det faglige ansvar. Forankringen er derfor primært placeret på borgersiden gennem en realisering og en fastholdelse af byfornyelsesprojekternes målsætninger og succeskriterier over tid.

Byfornyelsen i Nørholm har medført nogle ændringer både på kommunalt plan og på den måde forvaltningen i dag samarbejder med borgergrupper og private aktører. Byfornyelsen er i dag organiseret sådan, at der hver gang, der er byfornyelsesprojekter i gang sidder en kommunalansat i et koordineringsudvalg, der samtidig også er med i en af arbejdsgrupperne. Målsætningen for kommunen har i tilfældet med Nørholm været at kunne blive bedre til at indtage rollen som koordinatører, og gøre borgergrupperne så selvhjulpne som muligt. Denne målsætning har været afhængig af, i hvor vidt et omfang borgene i området selv har været organiseret på forhånd, og dermed har haft mulighed for at mobilisere frivillige ressourcer. En vigtig forudsætning for at planlægge strategien med byfornyelsesindsatsten er derfor, at man undersøger hvilke ressourcer der i forvejen er i området, og afvejer sine målsætninger for indsatsen efter det. Selvom kommunen har fungeret som katalysator for processen, har det aldrig været målsætningen, at kommunen skulle styre byen og processen.

Man er dog ofte blevet kritiseret for, ikke at lave den helhedsorienterede byfornyelsesindsats 100 % borgerstyret, men kommunen vil i sidste ende altid have det faglige ansvar, og føler derfor ikke, at man kan give borgerne det fulde ansvar.

### Inddragelse af borgerne

Kommunen havde allerede efter henvendelsen fra borgerne et aktivt netværk at samarbejde med, og man valgte derfor fra starten en strategi, der på grundlag af ideerne fra fremtidsworkshoppen var baseret på borgernes egen frivillighed. Det var borgernes interesse for landsbyens udvikling, som skulle føre frem til løsningen af de konkrete opgaver. Kommunen skulle primært indtage en rolle som 'konsulent' og hjælper. Kontakten til borgerne fik man primært etableret ved at gøre brug af eksisterende netværk og foreninger, og borgerdeltagelsen blev organiseret som arbejdsgrupper ved de enkelte delprojekter. Nørholm eksemplet illustrerer således hvordan et netværk mellem kommunen og borgerne kan etableres via konkrete projekt og samarbejdsrelationer mellem de involverede aktører. Udover inddragelsen af eksisterende netværk og foreninger, er der udover blevet genereret nye netværk, der har kunnet løfte indsatsen videre, i det omfang der har været behov for det. Der er i tilfælde med Nørholm således tale om en borgerinddragelse i både definition, gennemførelse og drift af projekter.

Det formelle krav om et forpligtende samarbejde mellem kommunen og borgerne var i tilfældet med Nørholm let at efterleve, idet den aktive borgerforening allerede fra starten blev en afgørende forudsætning for, at man ville gennemføre indsatsen. Hvis borgerforeningen ikke selv havde holdt en fremtidsworkshop, havde man fra kommunalt hold ikke taget initiativ til ændringer for Nørholm. Ej heller ville man på samme måde have været bevidst om, hvilke ressourcer byen rummede, og hvordan man bedst muligt kunne udnytte disse ressourcer. Dynamikken fra borgerne påvirkede med andre ord målsætningen for indsatsen, idet det store borgerengagement gjorde, at projekterne omfangsmæssigt kunne være det tilsvarende større. Man har fra kommunens side fra starten kunnet se fornuften i borgernes ønsker og vurderet dem til at være realistiske i forhold til byens ressourcer. Det aktive borgerliv har således både haft indflydelse på hvilke målsætninger, man har haft for indsatsen, samt hvilken strategi for borgerinddragelse man har arbejdet med.

Udover et samarbejde med borgerne i Nørholm (herunder foreninger, menighedsråd og skole) har Erhvervs- og Boligstyrelsen, Byfornyelse Danmark, RealDania, Nordjyllands Amt, Provsti og udefrakommende konsulenter også været inddraget som eksterne samarbejdspartnere. Med hensyn til den eksterne finansiering har der været nogle problemer forbundet hermed, da det ikke altid har været lige nemt for borgernes side, dels at søge om disse midler, dels at koordinere denne del af byfornyelsen. Det kræver en stor arbejdsindsats, at skulle finde rundt i "fondsjunglen".

Med hensyn til forventninger til privat medfinansiering har man således eksempler på, at borgerne undervejs har været ved at miste modet, da det har vist sig sværere at finde den helt rigtige og oplagte model, især mht. sikring af den fremtidige drift i forsamlingshuset. Borgerne havde selv taget initiativ til at oprette en forening, der kunne drive det nye forsamlingshus, og i den turbulente periode hvor borgerne skulle finde på råd til, hvordan man kunne opføre og sikre den fremtidige drift af huset, blev kommunen inddraget som en sparringspartner, der snakkede med dem, diskuterede muligheder, viste eksempler, og rådgav overordnet omkring økonomi, medfinansiering etc. Kommunens rolle som sparringspartner ses også i indsatsen overfor fattighuset og den lokale købmandsbutik. Med hensyn til forbedringerne af de trafikale foranstaltninger arbejdedes der ligeledes på at få tilvejebragt et højere budget via ekstra kommunale midler, hvilket lykkedes.

Organiseringen af byfornyelsesprocessen har forankret sig på flere niveauer i henholdsvis kommunen og i byen, og hænger sammen med den

måde, man har arbejdet med borgerinddragelsen på. I byen ses det med de mange nye foreninger, der er opstået – forsamlingshusforeningen og købmandsforeningen blandt andet. Endvidere bliver der en gang om ugen arrangeret fællesspisning i forsamlingshuset, som er et klart eksempel på de uformelle netværk, som indsatsen har medført. Ved andre byfornyelsesindsatser ses organiseringen på kommunalt plan forankret gennem et forsat fokus på et områdes egne ressourcer, samt kommunens målsætning om en mere tilbagetrukket rolle som det koordinerende organ, mens det meste af arbejdet bliver tillagt borgerne.

## Mobilisering af interessenter

### *Kulturhuset*

Kulturhuset i Nørholm hører til de mere enkle forsamlingshuse, der er blevet opført under en helhedsorienteret byfornyelse, - og er blot et rum, hvor mennesker kan mødes. Der er ikke andre rammer for fællesskab og heller ikke befolkningsunderlag til et større aktivitetsudbud i byen. Det blev opført af og drives i dag af "Foreningen Nørholm Forsamlingshus". Foreningens formål er at drive et samlingssted for beboerne i Nørholm sogn og omegn til afholdelse af selskabelige og kulturelle aktiviteter. I dag benyttes huset primært som en samlingsmulighed for landsbyens forskellige fællesskaber som generalforsamlinger, møder, fællesspisning, teatersal, bankospil, høstfest samt forskellige private fester. Husets drift bygger på salg af medlemskort samt indtægter fra udlejning af husets faciliteter.

Det nyopførte forsamlingshus er opført med støtte af Aalborg Kommune, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fonden Realdania. Undervejs har kommunen overladt byggestyringen og samarbejdet med entreprenøren til foreningen Nørholm Forsamlingshus, der har stået som bygherre på projektet, mens kommunen primært har indtaget rollen som rådgiver. Under processen har kommunen brugt mange ressourcer på at holde møder og være i dialog med borgerne. De mange møder skyldtes, at der var flere fraktioner af borgere, der ikke var enige om husets placering. Til borgermøderne oplevede man et stort fremmøde – ca. 50% af byens beboere (100 ud af 200 beboere i alt) – og der var således mange interessenter ind over, der skulle nå til enighed. Endvidere stillede den bevarende lokalplan nogle krav til hvor huset kunne opføres, hvilket yderligere besværliggjorde processen. Kommunen kunne have skåret igennem, men tanken var netop, at gøre det borgerstyret, så man valgte at acceptere de mange møder, selvom det var tidskrævende. På baggrund af borgernes enighed udfærdigede kommunen til sidst et forslag, der kunne accepteres af alle.

Erfaringerne viser, at fordelene ved at lade beboerne styre forløbet er, at det giver dem en større tilknytning til projektet, og ingen sidder tilbage med en følelse af, at der er blevet trukket ting ned over hovedet på dem. Ulemperne er til gengæld, at dem der har deltaget i arbejdet er frivillige, og det kræver store ressourcer fra de frivilliges side for at være engageret i, og gennemføre en indsats. Bare det at få arrangeret og afholdt et møde med byens borger kræver tid; en tid der mange gange tages fra borgernes øvrige arbejde. Endvidere er det en lang proces at gøre borgerne fortrolige med den kommunale dagsorden, og det kan være vanskeligt som borger at orientere sig om, hvem der i de forskellige forvaltninger sidder med de forskellige ansvarsområder.

Borgernes uerfarenhed overfor den kommunale arbejdsrutine kan til tider være årsag til mange misforståelser. Således er Aalborg kommune blevet kritiseret for, at de involverede embedsmænd ikke vil tage politisk ansvar, og der er ofte et manglende samarbejde på tværs af forvaltningerne. Dette har også været tilfældet med opførelsen af kulturhuset. Oprindeligt havde borgerne et ønske om at placere det nye kulturhus i nærheden af den lokale skole, der ligger lidt uden for byen. Blandt borgerne så man det som en op-

lagt mulighed for skolen til også at drage nytte af lokalerne, samtidig med, at færrest muligt mennesker ville være blevet ramt af støjgener. Men fra kommunalt hold var dette ikke en mulighed, eftersom området omkring skolen ligger er en landbrugszone. I situationer som denne illustreres det hvordan borgerinddragelsen ofte kan medføre konflikter borgerne og kommunen imellem, grundet borgernes manglende indblik i de kommunale arbejdsprocedurer. Jo længere hen i processen man er kommet med indsatsen, er de mange misforståelser og uoverensstemmelser blevet formindsket i takt med at borgergrupperne er blevet mere selvhjulpne og har fået større erfaring med den kommunale styring.

At kontrollen med byggeprocessen har været mere lokal frem for kommunal, har medført en del problemer med forsamlingshuset efter opførelsen. Under byggeprocessen har forsamlingshusforeningen stået som den ansvarlige bygherre, men har dog fået de nødvendige godkendelser fra kommunen under hele processen. Man har således hele tiden fra borgernes side rådført sig med både kommunen og andre sagkyndige. Fra at have en rådgivende funktion under byggeprocessen, har kommunen med tilsynet af bygning indtaget en mere kontrollerende rolle, og miljøforvaltningen har efterfølgende rettet henvendelse til foreningen, for huset er ikke blevet lydisoleret så det kan godkendes til større arrangementer og festlige lejligheder. Det har nu medført, dels at man ikke kan bruge huset helt efter hensigten, dels at man mangler indtægter for udlejning, som ellers har været tiltænkt som den vigtigste del af finansieringen. Eftersom det er foreningen, der har været ansvarlige for byggeriet, er det også foreningen der nu står tilbage med ansvaret for at få det lydisoleret, så det kan blive godkendt til at holde større arrangementer. Dette har medført en del klagesager fra beboernes side og uoverensstemmelsen har været debatteret i de lokale medier.

Situationen beskrives af borgerne som den "civile borger uden teknisk indsigt overfor den ansvarsløse forvaltning og en mastodont af et bureaukrati".

Som en løsning har man igen søgt om økonomisk hjælp hos RealDania, der har bidraget med eksterne midler, og kommunen har valgt at støtte med de sidste midler, der manglede for at kunne få renoveret bygningen, så støjniveauet kunne godkendes. En løsning alle nu er blevet tilfreds med.

### *Købmanden*

Under projektperioden har borgerne selv taget initiativ til at drive den lokale købmandshandel, og som et resultat af fremtidsworkshoppen, fandt beboerne i Nørholm på at nedsætte en købmandsforening, der kunne stå for genåbningen af butikken. Den gamle købmandsforretning havde været lukket i et par år, og man mente, at hvis den blev genåbnet ville det være med til at styrke livet i byen. Man organiserede det ved, at en af de lokale fra byen opkøbte butikken, og lejede ud til en forening af lokale borgere, som sammen skulle drive butikken og stå for det daglige salg. Foreningen blev dannet under byfornyelsesindsatsen. Blandt byens borgere betalte man hver et beløb til etableringen af en forening, og en del frivillige engagerede sig i butikkens daglige drift. Købmanden har hovedvægt på salg af økologiske varer fra omegnens landbrug, og har åbent de fleste af ugens eftermiddage. Selvom en del frivillige stadig bakker op om projektet, har det dog vist sig at være meget krævende at holde liv i butikken, og siden man genåbnede den for en 6-7 år siden, har dens overlevelse mange gange hængt i en tynd tråd.

Det er begrænset hvor meget Aalborg kommune var involveret i etableringen af købmandsforeningen og genåbningen af forretningen. Kommunen er først reelt blevet involveret da man, efter nogle år selv havde forsøgt med diverse løsninger at holde liv i butikken, fik etableret et samarbejde med Specialcentret for Voksne for at få nogle af de udviklingshæmmede brugere i job med løntilskud til at varetage pasningen af butikken på hverdage. Kommunens havde da det overordnede ansvar med tilsynet af arbejdsforholde-

ne. I dag er der ansat fire fysisk psykiske handicappede, samt tilknyttet en støtteperson.

Selvom kommunen ikke var direkte involveret i dette delprojekt, kan genåbningen stadig betragtes som en spin-off effekt af alle de ideer man fik fremført under fremtidsworkshoppen, og som var med til at igangsætte byfornyelsesindsatsen. Købmandsforeningen er således et eksempel på hvordan ideerne, der genereres i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse, spredt sig som ringe i vandet, og medfører følgeinvesteringer – enten af økonomisk karakter eller som her, en mere social karakter.

#### *Den bevarende lokalplan*

Lokalplanen var en ekstra indsats ved den helhedsorienterede byfornyelse i Nørholm. Den og forsamlingshuset var de sidste ting man fik indført. Projektet med den bevarende lokalplan drejede sig om, hvor det var mest hensigtsmæssigt at indpasse 10 nye boliger til udstykning, samt hvordan man på bedst vis kunne bevare strukturen i byen og de grønne områder. Med den bevarende lokalplan for området har det resulteret i, at det nu kun er muligt at bygge nye huse, der er tilpasset den omkringliggende natur. Ydermere kan der kun ske en minimal byvækst i tilknytning til eksisterende bebyggelser og ny bebyggelse skal underordne sig de eksisterende strukturer.

Da man arbejdede med lokalplanen, var det primært kommunen, der fremlagde projektet og ideerne til borgermøderne. De involverede embedsmænd sad med de overordnede briller, og samtidig havde man også valgt at tage en del trafikale spørgsmål op, som krævede kommunens ekspertise. Men de ideer kommunen fremlagde byggede på borgernes ønsker, blandt andet fra fremtidsworkshoppen. Da planen skulle implementeres, havde kommunen et tæt samarbejde med byens borgerforening. Man brugte foreningen til at diskutere lokalplanens muligheder og begrænsninger, og foreningen fungerede dermed som et talerør til at nå ud til byens andre borgere, blandt andet havde man et tæt samarbejde med den daværende formand. Borgerforeningen var meget ivrig og engageret i projektet, da de så en klar fordel i at få lokalplanen gjort færdig.

Efterfølgende har der været en del uoverensstemmelser og problemer med lokalplanen. Kommunen vurderer, at mange af borgerne er blevet overrasket over *hvor* restriktiv den bevarende plan er, og det har ført til mange klager. Set i bagklogskabens lys er det tydeligt, at borgerne ikke har forstået hvor begrænsende lokalplanen i virkeligheden er. Det har skabt problemer efterfølgende. Det har været svært for borgerne at forstå omfanget af lokalplanen, specielt i tilfælde hvor det har grebet ind i beboernes private ønsker om udstykning på deres grunde og renovering af deres ejendomme. Men det er jo netop pointen med en bevarende lokalplan. Kommunen skulle nok have været bedre til at tydeliggøre hvilke begrænsninger den bevarende lokalplan ville medføre for den enkelte borger.

## Odense: Byfornyelse i Rosenbækkarreer – når netværk skaber kontinuitet mellem byfornyelsesprojekt og lokalområde

### Strategisk ramme for byfornyelsesprojektet

Rosenbæk-karreer er beliggende i den vestlige del af Odense bymidte med en beliggenhed umiddelbart op til Brandts Klædefabrik og aktive handelsområder. Området var før byfornyelsen karakteriseret ved at være et blandet bolig- og erhvervsområde med typisk butikker i stueetagen og boliger på de resterende etager. Den eksisterende bebyggelse fremstod usammenhængende med huse i en til fire etager ud til vejene og med store ubebyggede områder, der primært blev brugt til parkering. Samtidig var området belastet med meget trafik og mangel på fælles opholdsmuligheder for beboerne i området. Området var endvidere præget af, at Kirkens Korshær var placeret i området og fungerede som base for udsatte grupper. De fyldte meget i gadebilledet og var medvirkende til at skabe en utryk stemning i området. Området var derfor på mange områder karakteriserede ved at være fragmentarisk, at mangle en fælles identitet og en manglede sammenhængskraft mellem aktørerne.

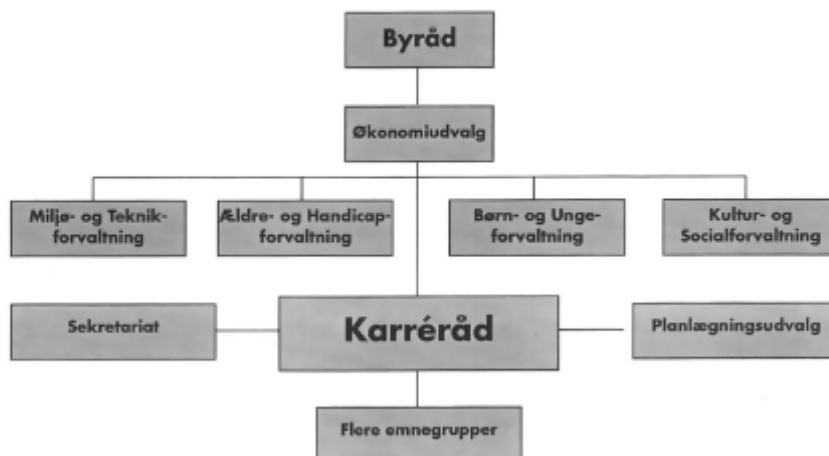
Den strategiske ramme for udviklingen af området omkring Rosenbækkarreer kan betragtes fra flere niveauer. På grund af områdets beliggenhed i bymidten havde Odense Kommune i længere tid haft et ønske om og en interesse i at udvikle området. Kommunens langsigtede mål var at skabe en kultur- og handelsakse gennem området, der kunne binde området sammen med den øvrige bymidte. Endvidere ønskede man at reducere trafikken på de omkringliggende veje og at udnytte området bedre ved at flytte parkeringspladser til parkeringsanlæg under terræn. Da muligheden kom for økonomisk statsstøtte via programmet for helhedsorienteret byfornyelse valgte kommunen derfor hurtigt at gøre området til omdrejningspunkt for en indsats.

Ved at bruge byfornyelsesprogrammet som ramme for udviklingen af området fastlægges en række betingelser for byfornyelsen med hensyn til tid, økonomi, organisering og aktiviteter. Projektet skal gennemføres over en femårig periode, programmet støtter bestemte aktiviteter og typer af byggeri m.m., projektet skal være helhedsorienteret i sin tilgang og udvikles i et samspil mellem relevante kommunale forvaltninger og lokalområdets aktører, og projektet skal gennemføres ved, at der først udarbejdes et projektprogram, som skal godkendes – dengang af daværende By og Boligministeriet – og derefter kan aktiviteterne gennemføres på baggrund af projektprogrammet. På denne måde introduceres en række nye strategiske rammer for byfornyelsesprocessen på projektniveau.

Kommunen ønskede med projektet at etablere et samspil mellem mange aktører og at finansiere projektet ved en blanding af offentlige og private midler. Kommunen indledte et samarbejde med en developer, som opkøbte den ene grund i området. Andre centrale aktører i området var lokale erhvervsdrivende, hvoraf nogle få drev familievirksomheder i området og ejede det meste af jorden i området, ca. 400 beboere, et mimeteater som lå i den ene af lodsejernes ejendomme og blev drevet ved hjælp af dels kommunal støtte, dels frivillig arbejdskraft, Kirkens Korshær, herunder dens ansatte og dens brugere, samt beskæftigede i området.

Kommunen indledte arbejdet med at nedsætte en intern projektgruppe, der blev sammensat af repræsentanter fra Miljø og Teknik forvaltningen, Kultur- og Socialudvalget, Ældre- og Handicapforvaltningen, og Børn og Ungeforvaltningen. Til at koordinere projektet blev ret hurtigt i forløbet nedsat en karréråd.

## ORGANISATIONSPLAN ODENSE



Figur 3. Byfornyelsens organisation, Odense kommune.

Delprojekterne i byfornyelsen var:

- Den nye Rosenbæk – en gammel bæk i området markeres igennem karréen og inddrages i et rekreativt fællesområde
- Nybyggeri i tomme huller i facaderækken. Boligbyggeri, herunder senior- og ungdomsboliger, med butik/erhverv i stueetagen
- Opgangsfællesskaber med boliger til tidligere forsøgshjemsbeboere
- Forbedringer af udearealer for Kirkens Korshær
- Kreative værksteder for gamle håndværk – henvendt til pensionister
- Beboer-, aktivitets- og mødekulturcenter med mødelokale og sal for områdets beboere og brugere
- Udvidelse af mimeteateret, så stationære forestillinger bliver mulige
- Karréforsamlingsstov med bl.a. amfiscene

### Mobilisering af aktører og betydning af samspillet mellem formelle og uformelle relationer

Mobilisering af aktører, udvikling af organisationsformer såvel formelle som uformelle og de resulterende beslutningsprocesser er sammenkoblede processer, som skal forstås i deres helhed. De skaber tilsammen flowet i projektet og er afgørende for det resultat der kommer ud af projektet. I dette afsnit sættes derfor fokus på de forskellige processer, hvor de tre aspekter er bundet sammen.

Byfornyelsen af Rosenbæk-karréen er organiseret indenfor den projekt-ramme som byfornyelsesmidlerne betinger, hvorfor naturlige faser i projektet er udvikling af byfornyelsesprogrammet og realisering af byfornyelsesprogrammet. Derudover tages tiden efter projektet med i dette afsnit, da fokus her er på forankring og netværkenes betydning for forankring.

Det overordnede mål for programudviklingsfasen kan opfattes som værende at finde den fælles vision for udviklingen hos de deltagende aktører og omsætte den til konkrete aktiviteter, der fysisk, juridisk, organisatorisk og økonomisk hænger sammen og udgør delelementerne i visionen. Det overordnede mål for realiseringsfasen er at realisere aktiviteterne indenfor den økonomiske og tidsmæssige ramme som programmet beskriver.

I forbindelse med programudviklingsfasen bliver der etableret en lang række formelle organisatoriske strukturer med klare og synlige procedurer for beslutningstagning. Men derudover kan man iagttage en række uformelle relationer, der gennem deres beslutningstagning kommer til virke som drivere for processen, når de formelle organisatoriske strukturer ikke er tilstrækkelige. Ved at undersøge hvor væsentlige beslutninger for projektets fremdrift

tages, kan man få øje på samspillet mellem de formelle og uformelle organiseringer i projektet og derved bliver muligt at synliggøre de forskellige typer af netværk der aktiveres i forløbet og har betydning på den ene eller anden måde for projektets proces og resultat.

Initiativet startes op med etablering af et tæt samarbejde mellem fire forvaltninger i kommunen. Som led i en indledende kortlægning af interesser i området gennemfører de en uformel interviewrunde, hvor de besøger området og snakker med tilfældige. Aktiviteten har karakter af at være en informationsindsamling, hvor de interviewede er informanter. Denne runde giver skaber imidlertid uro blandt lodsejerne, der bliver nervøse for hvad kommunen har af planer og om de evt. har til hensigt at ekspropriere området. Pga. projektets størrelse og ønsket om at mobilisere private investeringer har kommunen etableret kontakt til en developer, som køber en af grundene i området for at projektudvikle. Kommunens interviewrunde afstedkommer at lodsjeerne, developeren og kommunen mødes for at tale om områdets fremtid, herunder mulighederne for at få statslig støtte til byfornyelse. Der etableres uformelt et interessefællesskab mellem developeren og lodsejerne baseret på en fælles økonomisk interesse i at området udvikles og muligheden for at få statsstøtte til processen og lodsejerne beslutter sig for at gå med i processen/projektet. Hvis det ikke var lykkedes at mobilisere lodsejerne ville projektet have manglet centrale aktører. Man kan sige at interviewrunden, som er en traditionel kommunal metode til borgerinddragelse, skaber en anledning til beslutningstagning for lodsejerne om hvorvidt de vil deltage eller ej, og den uformelle relation til developeren får betydning for deres beslutning for at gå aktivt ind i projektet. Centrale aspekter for relationen er på den ene side at de er i fælles båd, de ejer alle jord i området og på den anden side developerens viden og kompetence, som gør den nødvendige vidensoverførsel til lodsejerne mulig, i dette tilfælde at kunne forestille sig et andet scenarie for området end det eksisterende.

De centrale forvaltninger i projektet er Miljø og Teknikforvaltningen og Kultur- og Socialforvaltningen. Miljø- og Teknikforvaltningen er central fordi projektet er forankret i denne forvaltning og Kultur og Socialforvaltningen er central fordi kulturaspektet er centralt i projektet. I den helhedsorienteret byfornyleslov er integration af kulturaspektet i byfornyelsen vigtigt og der gives eksplicit muligheder for støtte til etablering af beboerhuse. Der ligger et mimeteater i området i en af lodsejernes ejendomme. Teateret er finansieret via en kontrakt aftale med Kultur- og Socialforvaltningen, hvor kontrakten løbende genforhandles. Kontrakt aftalen er del af Odense Kommunes aftaler med teatre i Odense i øvrigt og er derfor del af en samlet teaterstrategi for Odense. Mimeteateret får fra start stor opmærksomhed i forbindelse med byfornylesprojektet og aktørerne bag teateret placerer sig aktivt i arbejdsgruppen, der skal arbejde med kulturdelen i formuleringen af programmet. Man kan derfor sige at kulturdagsorden er fra starten sat til at handle om mimeteateret pga. eksisterende aktører i området. Kulturtilbud i lokalområder er i deres natur overskridende lokalområdets grænser, og det kan undres, at man ikke aktiverede aktører i kulturnetværket i Odense i forbindelse med projektet f.eks. etablerede et samspil med Brands i naboområdet for på den måde f.eks. at understøtte et samspil mellem kulturinstitutioner Odense bymidte. Resultatet blev at der blev arbejdet længe med ideen om Mimeteateret som del af programudviklingen, men at det faldt til jorden, da Kultur- og Socialforvaltningen ikke havde mulighed for at kunne give isoleret tilsagn om støtte til Mimeteateret udover kontraktperioden. Dette førte til en kontrovers mellem Teknik og Miljøforvaltningen og Kultur- og Socialforvaltningen, som primært kan forstås som værende baseret på forskelle mellem hensyn til det lokale projektområde og hensyn til Odense som helhed. I dette tilfælde forskelle i forvaltningernes forvaltningsområder, forpligtigelser og ansvarsområder. For at opfylde kravene til byfornylesloven om integration af kultur i byudviklingsprojektet blev der i stedet planlagt et beboerhus. Beboerhuset

blev realiseret ved at developeren brugte sit professionelle netværk og fandt investorer til at bidrage til etableringen af huset. Projektet havde mødt en mur og var ved at krakelere. Ved at developeren brugte sit professionelle netværk blev projektet videreført i en anden form, men projektet stoppede ikke. Efterfølgende er tankerne omkring Mimeteateret realiseret i et samarbejde mellem ejeren, Mimeteateret og støtte fra en privat sponsor. Teateret er derfor blevet realiseret ikke som del af de formelle relationer i projektet, men efterfølgende via relationer uden for byfornyelsesprojektet.

### Netværk mellem projekt og kontekst

Projektet udviklede i programudviklingsfasen en fælles vision for området, som er på mange måder er blevet realiseret ikke alene gennem den formelle organisering, men i lige så høj grad af de uformelle relationer. Den fælles forståelse og de uformelle relationer der udvikles undervejs skaber forudsætningerne for projektets gennemførelse.

Man kan diskutere om man undervejs kunne have gjort nogle af de uformelle relationer mere formelle og derved fået skabt nogle mere hele løsninger f.eks. en ubrudt sti gennem både developerområdet og lodsejernes område og en større sammenhængskraft mellem områdets kulturtilbud og Odenses kulturtilbud i øvrigt.

Samspelet mellem developeren og lodsejerne forblev på et uformelt plan. Spørgsmålet er om en formalisering af samspelet kunne have ført til bedre løsninger. Fællesnævneren for developeren og lodsejerne forblev på en interesse i at styrke området således at det også økonomiske kunne betale sig, mens de konkrete løsninger tyder på, at der ikke blev overført tilstrækkelig viden og kompetence fra developeren til lodsejerne. I dag er resultatet at developeren valgte at give kommunen jorden, hvor den offentlige sti skulle være og således opføre byggeriet som sokkelbyggeri, mens lodsejerne stadig ejer jorden, hvor der i praksis ligger en offentlig sti. Dette betyder at kommunen ejer og er forpligtet til at vedligeholde stien, som tidligere var developerens, mens lodsejerne selv ejer og står for vedligeholdelsen af deres del af stien. Spørgsmålet er om en i højere grad formalisering af samspelet mellem developeren og lodsejerne kunne have givet developeren og lodsejerne mulighed for at udveksle viden og kompetencer, således at f.eks. mulighederne for en løsning med at give kommunen ejerskab til stien kunne være blevet formuleret som en fælles strategi og løsning og derved resulteret i en mere hel løsning for ejerskab og vedligeholdelsespligter for stiområdet.

Kulturaspektet er i sin karakter overskridende lokalområdet. Kunne en større åbning i forhold til kulturlivet i Odense i øvrigt have skabt en bedre sammenhæng mellem områderne og derved bundet området også kulturmæssigt sammen med midtbyen. Eksisterende aktørkonstellation der var for dominerende fra start så alle valgte ikke at høre kulturforvaltningens fakta om at det var et kontraktteater og at de kunne ikke på forhånd dedikere midler til projektet. På den anden side kan man sige at det kunne have skabt for stor modstand i starten mod projektet og nu blev det i stedet løst via uformelle relationer bagefter fordi bl.a. båret gennem af områdets udvikling og fælles identitet.

## Viborg: Udbudsmodel med interne og eksterne partnerskaber

### Introduktion

I Viborg kommune er der fra 1999 til 2007 gennemført helhedsorienteret byfornyelse i Sønder Bydel. Byfornyelsesområdet ligger omkranset af jernbanen og to større veje og består primært af almene etageboliger fra 1950'erne, men også af villaer og erhverv. Området er delt i en nordlig og en sydlig del, med to store almene boligselskaber beliggende i hver sin del. Det har længe haft en lav status, med en del sociale problemer omkring mange ældre og begyndende utilpassede unge, hvilket var baggrunden for byfornyelsen. Det samlede budget til byfornyelsesindsatsen har været på 9,3 mio. kroner.

Byfornyelsen i Sønder Bydel er et eksempel på brug af både interne og eksterne partnerskaber for at optimere byfornyelsesindsatsen i et nedslidt boligområde. Partnerskaberne har samtidig været en del af den 'udbudsmodel' man har gjort brug af, hvor en række projekter med deltagelse af de lokale forvaltninger er blevet udbudt til beboerne i området, så de arbejdsgrupper, der er dannet har kunnet gå direkte til implementering af projekterne. Dermed er ressourcerne til processen minimeret, og flyttet over til implementerings-delen. Det interne partnerskab omfatter teknisk forvaltning og en række andre forvaltninger, primært børne- og ungdomsforvaltningen og kultur- og fritidsforvaltningen. Det eksterne partnerskab indebærer et forpligtende samarbejde mellem Teknisk Forvaltning og et boligselskab i området. Byfornyelsesprojekterne omfatter bl.a. etablering af nyttehaver (integrationsprojekt) og netcafé, som omfatter etablering af drift, trafiksanering og etablering af legeplads i en nedlagt grusgrav. Modellen benyttes også i andre byfornyelsesprojekter i kommunen, og er bl.a. betinget af, at man har opbygget et uformelt netværk mellem forvaltningerne omkring områdebaserede byfornyelsesindsatser.

### De konkrete byfornyelsesprojekter

#### *Bytorv og Netcafé*

For at skabe nye sociale samlingspunkter i bydelen er der etableret et nyt bytorv i den nordlige del af byområdet, og ud til torvet er det lavet en netcafé. Netcafeen bruges primært af ældre og unge mennesker. Cafeen drives af en pensioneret IT-ingeniør og en nøglemedarbejder fra boligselskabet. Derudover er det etableret strandvolley og en række uformelle mødesteder i området, hvor beboerne selv har bygget videre på pladserne.

#### *Nyttehaver*

Nyindretning af nyttehaver, som del af et integrationsprojekt mellem forskellige grupper, hvor hensigten er at forbedre integrationen baseret på etablering af fysiske rammer. Til integrationsprojektet er opført et forsamlingshus på 50 m<sup>2</sup>, til haveredskaber, toiletter og et mødelokale. Kommunen står som ejer, mens boligselskabet ifølge aftale står for drift og vedligeholdelse.

#### *Trafik*

Trafikforholdene i området var problematiske da en vej skar sig tværs igennem hele området, hvor der var erhverv, og børn der skulle krydse vejen til skole. Projektet indebar derfor en forbedring af trafikforholdene, med rundkørsel og cykelstier rundt omkring, og etablering af cykelsti igennem hele systemet. Her arbejdede man sammen med vejfolkene i teknisk forvaltning.

### *Legeområde i grusgrav*

I området lå en gammel grusgrav med et mørtelværk, der gav en masse problemer med støv og lastbiltrafik. Det lå lige op ad en skole og et meget stort boligområde. Kommunen var derfor interesseret i at opkøbe det og lave det om til et aktivt opholds- og fritidsområde. Da det lå tæt ved skolen, lavede man et tæt samarbejde med børne- og ungdomsforvaltningen, der var meget interesseret i at have lukkede gårde. I området blev der lagt stier, lavet kælkebakker, etableret storlegeplads med bl.a. multibane, 'tarzanbane', bålpladser og et multihus med værksteder og toiletter. Området er afgrænset med en støjvold, og der er adgang gennem stifterbindelser til områdets boligblokke. Det er et utraditionelt legeområde, og benyttes flittigt af børn og unge fra hele Viborg. Indretningen er fastlagt efter et 'åben-grusgrav'-arrangement, med deltagelse af børn og forældre. Efterfølgende er skolens SFO flyttet derned for at udnytte de store muligheder.

## Den strategiske ramme

### *Det eksterne partnerskab*

Den helhedsorienterede byfornyelse er foregået i tæt samarbejde med det lokale boligselskab Sct. Jørgen. Boligselskabet var fra start meget interesseret i at ændre områdets status, og kommunen og boligselskabet diskuterede hvad der kunne gøres; hvilke projekter der kunne være, hvad selskabet selv ville byde ind med mm. Boligselskabet var i gang med forskellige projekter, og havde store planer om renoveringen af deres bebyggelse, der var opført fra 50'erne til først i 70'erne. De havde en del sociale problemer omkring mange ældre og begyndende utilpassede unge med anden etnisk baggrund. Problemerne og de mulige indsatser gennem dialogen med boligselskab var baggrunden for at kommunen søgte helhedsorienteret byfornyelse. Samarbejdet mellem kommune og boligselskab har medvirket til at forme beboerinddragelsen, og til at etablere konkrete løsninger omkring bl.a. etablering og drift af to bygninger, der er opført i forbindelse med byfornyelsen. Borgerdeltagelsen har bevidst været baseret på en 'udbuds-model', hvor man på tværs af forvaltningerne er blevet enige om at udbyde en række projekter til lokalområdet, og dermed har anvendt så få ressourcer som muligt til proces i form af planlægning og beboerinddragelse. Omvendt er der blevet satset meget på implementeringen, herunder at skabe hurtige og omfattende fysiske resultater. Af samme grund har det informationsmateriale, der er udarbejdet til beboerne været meget kort og målrettet. Det gælder også byfornyelsesprogrammet, der betegnes som "*et af de mest kortfattede, men samtidig let-aflæselige og præcise programmer for helhedsorienteret byfornyelse*" (Nielsen, 2007).

De oprindelige tanker var at have forskellige brugergrupper i området – en for unge, for ældre, for børn etc. Politikerne sagde imidlertid nej til det, fordi man mente, at grupperne ville forvente stor indflydelse og krav om gennemførelse af visse projekter. Derfor blev det til et mere målrettet projekt, hvor man heller ikke brugte penge på opfølgning og revidering af byfornyelsesprogrammet. Selvom disse politiske krav umiddelbart kom på tværs af projektlederens ideer, kunne han godt se ideen i det; hans erfaringer er bl.a., at byfornyelsesselskaberne har det med at invitere bredt ud til mange borgere, og være urealistiske med, hvad der kan fås for pengene. Samtidig har han selv overtaget et andet byfornyelsesprojekt (i forbindelse med kommunalreformen), hvor man er kørt helt sur i det pga. en lang proces, og fordi der ikke er sket noget endnu. Det har resulteret i, at der skal barbereg 50% af projekterne, hvilket er meget uheldigt for processen. I Viborg var de arbejdsgrupper man fik nedsat med udbudsmodellen kun interesseret i ét: at se resultater. Det at man gik direkte efter målet, gjorde det ifølge projektlederen til en kortere og bedre proces.

Der var ifølge projektlederen ingen konflikt med de projekter som forvaltningerne havde udpeget, og ønskerne fra borgerne. Det skyldes også, at man vidste hvor skoen trykkede i området, og kunne vælge de projekter ud i forvaltningerne, som man vidste ville blive populære lokalt (fx et hævet kryds og en rundkørsel). Denne fornemmelse for de lokale ønsker kom bl.a. fra diskussioner med direktøren for det lokale boligselskab og fra gennemgange af området med en rådgiver fra et byfornyelsesselskab.

I forbindelse med borgerinddragelsen har man af samme grund gjort brug af en meget selektiv inddragelse af nøglepersoner i området, i stedet for at invitere bredt ud blandt beboerne i området, som man ser i mange andre kommuner. Til at finde de lokale nøglepersoner tog projektlederen selv telefonbogen for at se hvilke foreninger der var i området - ældre, unge, børnehaver, skoler mm. og skrev et brev til dem, vedlagt pjecen for byfornyelsen. Processen svarer til en lokalplan med nabohøring. De fik mange forskellige svar, og ud fra svarene så man på, hvor det ville give mening at nedsætte arbejdsgrupper. Man nedsatte tre arbejdsgrupper, plus en gruppe omkring grusgraven, hvor skolen selv kørte processen med at involvere elever.

Det var dog svært at få kontakt til det parcelhusområde, som er en del af byfornyelsesområdet, da der ikke var nogen grundejerforening. Projektlederen kendte dog en i kommunen, der boede i området, og fik vedkommende til at melde ud omkring byfornyelsen, hvorefter ca. 15 personer meldte sig. Det fungerede fint, indtil gruppen fremlagde et forslag om trafiksluse, hvorefter der var 5-6 personer som protesterede meget, og gik direkte til politikerne - derfor besluttede man sig til at droppe forslaget. Det var overraskende for alle, at denne gruppe havde holdt sig i ro så længe, så det var meget sent i processen man blev opmærksom på dem, og man kunne ikke nå at revidere forslaget eller finde alternativer.

Samarbejdet med boligselskabet er baseret på en aktiv deltagelse fra en boliginspektør og en beboerrådgiver fra boligselskabet, der har stået for at udpege nøglepersoner, og at få de rigtige folk ind, så projekterne kunne "start ordentligt". De almene selskaber henviste til kontaktpersoner han kunne gå videre med, herunder beboerrådgiveren, der kunne udpege de rette, fx til nyttehaveprojektet. De henviste også til en pensioneret IT-mand, der viste sig at ville stå for IT-cafeen. Brugere har særligt været ældre, hvoraf mange havde børnebørn, som var ude og rejse. I IT-cafeen lærte de, hvordan de kunne kommunikere med de unge. Det var en stor hjælp for kommunen at få disse kontakter, og man kunne ifølge eget udsagn aldrig have fået samme baggrundserfaring, der skulle til at få projekterne i gang - i bedste fald kunne man spørge folk om nogle var interesserede, hvilket formentligt ville føre til begrænset deltagelse og begrænset ejerskab til projekterne.

Gennem det tætte samarbejde med boligselskab og kommune fik man sat projekterne i gang så de efter begge parters opfattelse har kørt upåklageligt. Modellen for byfornyelsen er således baseret på, at der allerede inden projektets start var etableret et godt samarbejde mellem kommunen og boligselskab. Samarbejdet mellem kommune og boligselskab har samtidig medført en driftsmæssig forankring af to af projekterne, netcafeen og nyttehaveerne, hvor der er opført to bygninger til at servicere projekterne. Bygningerne ejes af kommunen, mens det i forbindelse med byfornyelsen er aftalt, at boligselskabet står for drift og vedligehold. Aftalen fastslår, at kommunen ejer bygningerne, og at boligselskabet står for drift og vedligeholdelse af dem. Det vil i praksis sige, at boligselskabet tilser at bygningerne ikke forfalder, men at der er udpeget en bestyrelse, som tager hånd om funktionerne og den daglige drift. Det var vigtigt for kommunen at få ejerskabet lagt fast, for at imødegå risikoen for, at boligselskabet ved et eventuelt salg (privatisering) vil lade bygningerne overgå til private. Bygningerne ligger således på

boligselskabets jord, men det er kommunen der ejer dem. Aftalen er underskrevet af boligselskabets bestyrelse.

#### *Internt partnerskab i kommunen*

Et andet særkende ved den helhedsorienterede byfornyelse i Viborg er, at man har formået at opbygget uformelle partnerskaber mellem teknisk forvaltning og en række af de andre forvaltninger i kommunen, herunder børne- og ungdomsforvaltningen, vej- og parkforvaltningen og kultur- og fritidsforvaltningen. Det har indebåret, at byfornyelsesindsatsen er blevet koordineret og integreret med de projekter, som de andre forvaltninger har haft i området, foruden at de andre forvaltninger i flere tilfælde har bidraget til projekter under byfornyelsen.

Engagementet blev skabt ved, at projektlederen fra teknisk forvaltning gik rundt i fagforvaltningerne og spurgte om deres planer for Sønder Bydel. Flere meldte ud, at de havde nogle ting de kunne tænke sig at gennemføre i området, som de også kunne finansiere over deres budget. Der er herefter lavet en aftale om, hvilke byfornyelses-projekter de går med til, hvor det skrives ind i budgettet, at forvaltningerne selv betaler en vis del, og at der gives et vist tilskud fra byfornyelsen. I praksis kan forvaltningerne så selv bestemme over projekterne, men de skal godkendes af teknisk forvaltning. På den måde havde man forpligtet sig overfor af Byrådet, som godkendte budgettet. Der har ikke været formuleret nogen formel partnerskabsaftale med de andre forvaltninger, men en underforstået aftale, hvor man holder hinanden fast i nogle forpligtelser.

Eksempelvis lavede man i forbindelse med grusgravs-projektet en aftale med børne- og ungdomsforvaltningen om, at de over deres budget afholdt udgifterne og fik statslige støtte gennem byfornyelsen. På nær læskure og toilet, som blev finansieret af teknisk forvaltning, stod de selv for alt andet gennem deres egne budgetter. Rollerne var således, at børne- og ungdomsforvaltningen selv fandt penge og fik statsstøtte, mens teknisk forvaltning kontrollerede og stillede teknikere til rådighed for at gennemføre projektet. Børne- og ungdomsforvaltningen føler derfor også et stort ejerskab til projektet, der er blevet en stor succes. Legeområdet benyttes af børn fra hele Viborg, bl.a. meget af den lokale skole, der har flyttet den lokale SFO derud. Samlet set har det været helt afgørende for byfornyelsen, at man har haft den gode relation til særligt Børne- og Ungdomsforvaltningen. En lignende proces foregik omkring de trafikale forhold. De trafikforbedrende foranstaltninger, der blev gennemført inde i området som en del af byfornyelsen, blev projekteret og finansieret af vej- og park forvaltningen, men blev samtidig behandlet af teknisk forvaltning som en del af byfornyelsen. Det har medført, at man fik de overordnede veje, rundkørsel, bump og træbeplantning betalt gennem forvaltningens eget budget, mens teknisk forvaltning kom med støtten fra byfornyelsen.

Der er dog forvaltninger man gerne ville have samarbejdet mere med. Økonomiforvaltningen er formelt med i projekterne, men kun som formel ansøger, som modtager af pengene og som afslutter af regnskaberne. Socialforvaltningen ville man gerne have haft mere samarbejde med under byfornyelsen, bl.a. fordi et af de største integrationsprojekter i kommunen (nyttehave-projektet) gennemføres i dette regi, men som det er nu kun af teknisk forvaltning. Derfor har man også ment at socialforvaltningen burde deltage og medfinansiere et sådant projekt, men de har takket nej, angiveligt fordi man mente det ville kræve for mange ressourcer.

Generelt har processen dog medført, at de andre forvaltninger er blevet aktive medspillere og har fået en stor grad af ejerskab til de respektive byfornyelsesprojekter; de betragter byfornyelsesprojekterne som deres egne børn (ifølge projektleder fra teknisk forvaltning). Både teknisk udvalg og øvrige politikere i Viborg har været ude og kigge på byfornyelsen i Sønder Bydel og har været meget begejstrede for det her, ligesom andre kommuner også har været ude og se det. Særligt integrationsprojektet og netcaféen der

har været meget opmærksomhed om, bl.a. fordi andre kommuner står med lignende projekter.

Det er efterhånden oparbejdet et fællesskab med de andre forvaltninger, særligt med kultur- og fritidsforvaltningen, og det bliver med tiden personafhængigt, i og med at der er 5-6 personer som kender hinanden og bakker hinanden op.

*"Vi har opbygget et netværk omkring områdefornyelsen og kan trække på hinanden. Både kultur- og fritidsforvaltning og teknisk forvaltning kan se, at der er nogle fordele " (projektleder i teknisk forvaltning).*

Et eksempel på betydningen af det interne netværk er, at man i et byfornyelsesprojekt, hvor teknisk forvaltning havde et ufinansieret beløb på 163.000 kr., der medførte risiko for nedlæggelse af projektet. I det projekt gik kultur- og fritidsforvaltningen imidlertid ind og finansierede det resterende beløb.

### Perspektiver og overvejelser

Etablering af internt netværk i kommunen mellem fagforvaltninger har haft stor betydning for ejerskabet til byfornyelsen. Samarbejdspersoner fra byfornyelsen holder stadig sammen, da man har fundet ind i et godt samarbejde på grund af byfornyelsen. Erfaringen er da også, at det tvær-sektorielle samarbejde har styrket forankringen af byfornyelsen:

*"Det med at have en konsulent til at lave arbejdet eller kun at have én forvaltning til at køre det duer ikke – det skaber ingen forankring af projektet" (projektleder i teknisk forvaltning).*

Processen står i modsætning til Albertslund: Man har benyttet eksisterende netværk til hurtigt at udpege de centrale deltagere i byfornyelsesprojektet. I lighed med den helhedsorienterede byfornyelse i Albertslund kommune er der tale om et boligområde domineret af almene boliger, men i modsætning til Albertslund har man i Viborg haft en ambition om at reducere ressourcetilbruget til procesforløbet, for at kunne bruge så mange ressourcer som muligt til gennemførelsen. I Albertslund var det vigtigt at udvikle planer og retningslinjer så folk selv kunne arbejde videre efter byfornyelsen. Det kan derfor diskuteres, om 'udbuds-modellen' i Viborg har skabt en tilsvarende lokal forankring og et lokalt ejerskab som i Albertslund. Under alle omstændigheder har det lokale samarbejde fungeret godt, og partnerskabet med det lokale boligselskab har skabt en lokal forankring.

Efter kommunesammenlægningen har man i Viborg kommune oplevet en større grad af centralisering, der kan gøre det tværsektorielle samarbejde mere besværligt – men også mere nødvendigt. Før reformen havde hver forvaltning fx tre økonomer tilknyttet, hvilket gjorde det lettere at træffe afgørelser og godkende projekter internt i forvaltningen, da man bare kunne gå forbi og tage en snak om det. I dag er alle økonomer flyttet til Økonomiforvaltningen, der sidder længere væk, og det gør kommunikationen mere besværlig. Derfor er den gode relation til den tidligere økonomi-medarbejder i Teknisk Forvaltning værdifuld.

Herudover er der strukturelle forhold, der vanskeliggør tværgående samarbejder i byfornyelsen. Særligt opleves det (også i andre sammenhænge) som et stort problem, at boligselskaberne if. byfornyelsen ikke har lov til at lave aktiviteter, som er bredere, og som henvender sig til hele kvarteret. Den løsning man har brugt i Sønder Bydel i Viborg prøver man at arbejde videre med i andre byfornyelsesområder man har "overtaget" gennem kommunalreformen (Ørum og Kølvrå fra den gamle Tjele Kommune). Her er det også kommunen, der ejer bygningerne, men boligselskaber der står for driften og vedligeholdelse af dem. Det er imidlertid ikke selskabets egne midler der bruges til driften, men midler fra de forskellige foreninger, der benytter lokalerne (fodboldklub, en ældreklub, en folkedanserklub) – som så igen får til-

skud fra anden side, bl.a. fra kommunen. Løsningen om at bruge boligselskabets lokaler til aktiviteter for hele lokalområdet er således udgiftsneutral for boligselskabet. Man så dog hellere en lovændring, så andre end boligselskabets egne brugere kan bruge faciliteterne fordi det er til glæde for alle. Der er ikke noget på skrift, da der er en interesse i at undgå, at "der kommer for meget jura i det". Det opleves ifølge projektlederen som absurd, at et boligselskab der gerne vil lægge 600.000 kr. i et projekt ikke kan få lov til det.

## Helhedsorienteret byfornyelse på Trøjborg: Forankring i modvind

Trøjborg ligger i den nordlige del af Århus ud til vandet. Området består af boligkarreer i tre til fire etager samt fritliggende villaer. Byfornyelsen, som blev indledt i 1998, foregår på Tordenskjoldsgade, der er den centrale handelsgade med butikker og biograf. Der bor omkring 6000 borgere i kvarteret, fordelt på godt 4100 husstande. Fra at være et typisk arbejderkvarter er området i dag et udpræget studenterkvarter – 60 pct. af beboerne er mellem 18 og 35 år. 70 pct. af boligerne bebos af en enkelt person. Der bor dobbelt så mange pensionister over 66 sammenlignet med andre kvarterer i Århus. 90 pct. af boligerne er lejeboliger. Trøjborg er præget af en stor til- og fraflytning, 75 pct. af beboerne er skiftet ud på tre år. Selv om langt de fleste der flytter til og fra kvarteret er unge, er der i gruppen af beboere over 50 år dobbelt så stor fraflytning som tilflytning – en udvikling der bekymrer kommunen i forhold til at sikre en stabil beboergruppe fremover. Flere af lejlighederne har ikke tidssvarende sanitære forhold, fx har kun halvdelen et selvstændigt bad og to tredjedele et selvstændigt toilet. Børnefamilierne er underrepræsenterede i dette område i forhold til resten af Århus. Der findes flere børneinstitutioner, men hverken skoler eller bibliotek, og kun en enkelt offentlig legeplads. Der bor kun ganske få borgere med anden etnisk herkomst end dansk i kvarteret.

Den helhedsorienterede byfornyelse i Trøjborg er udviklet i et samarbejde mellem Århus Kommune, en byfornyelseskonsulent fra stort byfornyelsesselskab og en gruppe aktive borgere og erhvervsdrivende på Trøjborg. Indsatsen bygger på tre hovedstrategier: En IT-strategi, en byudvikler-funktion, og en ambitiøs borgerinddragelsesproces. Projektet bruger IT som et middel til øget borgerinddragelse, og byfornyelseskontoret har etableret en hjemmeside: [www.trojborg.dk](http://www.trojborg.dk), der fungerer som kvartermagasin, informerer og lægger op til debat om indholdet i byfornyelsen. IT-strategien understøttes af en kvarterudvikler, der skal skubbe gang i processen og være borgernes talerør og forbindelse til kommunen.

Trøjborg er ikke et prioriteret byfornyelsesområde i Århus, og Byfornyelsesafdelingen iværksatte den helhedsorienterede byfornyelse uden at have Århus Byråd med i beslutningen. Dette udgangspunkt medførte en usikkerhed i projektet, som Byfornyelsesafdelingen informerede borgerne om; ”finansieringen er ikke på plads, men vi tror på at den kommer det.” De kommunale forvaltninger blev ikke på forhånd spurgt om de ville give penge til projektet, og da pengene skulle findes, ønskede ingen af forvaltningerne at være med. Finansieringen blev fundet i Byfornyelsesafdelingen, og afdelingens satsning lykkedes på trods af den ringe kommunale opbakning til projektet i dets startfase.

Borgerdeltagelsen i Trøjborg-projektet er karakteriseret ved tre forhold. De kommunale embedsmænd har haft en styrende rolle i organiseringen af samarbejdet, og de har siddet for bordenden i Styregruppen. De forskellige arbejdsgrupper har ikke koordineret deres arbejde, men fokuseret på egne projekter. Endelig er der lagt vægt på en grundig information til alle beboere på Trøjborg via husstandsomdelte foldere. Beboerne er blevet opfordret til at komme med ideer til og prioritere byfornyelsen, og der har været afholdt en ”retningsgivende afstemning” i forbindelse med den endelige prioritering af byfornyelsesprogrammet.

### Faser i borgerinddragelsen

Inddragelsen af borgerne i Trøjborg kvarteret blev indledt i perioden 1998 til 2000. Processen blev startet ved at Byfornyelsesafdelingen Trøjborgs Fællesråd – et råd for alle Trøjborgs institutioner, organisationer og foreninger –

til en række møder. De kommunale embedsmænd kom med de første oplæg til indsatsområder som blev præsenteret for fællesrådet. Der var enighed om at bruge disse temaer som oplæg til den videre debat. Samarbejdet resulterede i en husstandsomdelt folder sommeren 1999, hvor Fællesrådet og kommunen opfordrede beboerne på Trøjborg til at deltage aktivt i byfornyelsesinitiativet og komme med forslag til indsatsområder. Folderen pegede på en række mulige initiativer, træplantning, omdannelse af fælles arealer, trafikdæmpning, boligforbedringer mm. Hele efteråret '99 kunne interesserede borgere mødes med byfornyelseskonsulenten hver torsdag aften.

På baggrund af denne dialog udarbejdede Byfornyelsesafdelingen en ny husstandsomdelt folder med spørgeskemaer, hvor borgerne blev bedt om at tage stilling til hvilke indsatsområder på Trøjborg de prioriterede. Ud fra svarene blev der formuleret fem arbejdsområder; omdannelse af et hovedstrøg og en offentlig plads, et miljøprojekt, et beboerhus og fysisk omdannelse.

I foråret 2000 indsendes ansøgning om reservation af byfornyelsesmidler, og midlerne godkendes endeligt medio 2000. Parterne nedsatte en styregruppe, med kvarterudvikleren og en arkitekt som formand for gruppen fra Byfornyelsesafdelingen, fem personer fra Fællesrådet og tre repræsentanter fra kommunens forvaltninger, en repræsentant fra Århus Grundejerforening og en fra Byfornyelse Danmark. Gruppen blev senere suppleret med en beboer på Trøjborg. Frem til november 2001 mødtes gruppen ca. 15 gange, i perioder hver fjortende dag. De kommunale embedsmænd påtog sig en styrende rolle i samarbejdet, deres udgangspunkt var at undgå de frustrationer som følger hvis borgerne bliver enige om noget som efterfølgende ikke kan lade sig gøre i det kommunale system. Styregruppen lavede bl.a. en kvalitativ interview-undersøgelse med 15 "nøgleinformanter" fra kvarteret og med interesserede medlemmer af fællesrådet, der laves en idé-workshop og vandreture i Trøjborg, og arbejdsgrupper nedsættes. Formændene for disse arbejdsgrupper blev alle fundet i styregruppen.

I foråret 2001 laver parterne en 3. pjece, og borgerne inviteres til et borgermøde hvor der kommer 150 borgere. På borgermødet diskuteres udkastet til byfornyelsesprogram og arbejdsgrupperne konsolideres. Grupperne arbejder videre med de fire temaer, der kom ud af spørgeskemaundersøgelsen, og der tilføjes en arbejdsgruppe mere så der er i alt 6. Der er mellem tre og 14 personer i hver arbejdsgruppe. I fire af grupperne sidder der repræsentanter fra kommunen. De enkelte arbejdsgrupper har arbejdet selvstændigt med deres projektforslag, og medlemmerne har ikke umiddelbart haft kendskab til arbejdet og projekterne i de øvrige grupper.

### Uenighed og procedurer for prioritering

Grupperne mødes for at afklare om der er konflikter imellem forslagene, og sidst på året i 2001 viser det sig at de fem arbejdsgrupper sammenlagt overskrider den økonomiske ramme for byfornyelsesprojektet 2 - 3 gange. Borgerne er uenige om hvordan prioriteringskonflikten skal løses. Der hersker uklarhed om hvilke beslutningsregler og procedurer man skulle benytte sig af i forhold til den endelige prioritering af de fem projekter. Styregruppemedlem og formand for handelsstandsforeningen argumenterede for at embedsmændene skulle prioritere på baggrund af "objektive facts om kvarterets sociale behov". I modsætning til denne opfattelse mente de kommunale tovholdere at prioriteringen skulle foretages af arbejdsgrupperne og styregruppen under hensyn til beboernes præferencer der kunne kortlægges ved hjælp af et spørgeskema, selv om de konkrete beslutningsregler endnu ikke var helt klare.

På byfornyelsesafdelingen besluttede man derfor at lægge prioriteringen af projekterne ud til beboerne på Trøjborg, og arbejdsgruppernes forslag blev beskrevet i et idé-katalog og udsendt til alle borgere på Trøjborg. De involverede afdelinger under Teknisk forvaltning havde fremstillet et økonomisk overslag af byfornyelsen, men fjernet beløbene fra idékataloget der

blev sendt ud til borgerne for at undgå kassetænkning. Kataloget indeholdt i stedet tegninger og beskrivelser af projekterne, samt en kupon hvor modtageren blev spurgt: "Hvad synes du? Hvis du bestemte over byfornyelsen på Trøjborg, hvilke forslag skulle arbejdsgrupperne og styregruppen så arbejde videre med?"

Borgerne blev bedt om at prioritere seks hovedtemaer, og de blev opfordret til at returnere en kupon med deres eventuelle skriftlige kommentarer og observationer om deres konkrete behov i forbindelse med byfornyelsen på Trøjborg. Senest 14 dage efter modtagelsen af idékataloget skulle borgerne aflevere deres ønskeseddel i bokse opstillet i banker og på posthuset, eller komme med deres meningstilkendegivelser via hjemmesiden. I en periode blev der ophængt reklamebannere med "[www.trojborg.dk](http://www.trojborg.dk)" i Tordenskjoldsgade, og to lørdage om formiddagen stod medlemmer fra arbejdsgrupper og borgere på gaden med nyhedstavler og orienterede om planerne og samlede kuponer ind. Kun 4 personer svarede ved at benytte sig af hjemmesiden, hvor det på daværende tidspunkt krævede kode at få lov til at stemme, mens 417 borgere svarede ved at aflevere kuponer på den traditionelle måde. 75 personer havde, udover at sætte krydser på stemmesedlen, skrevet idéer, forslag og kommentarer til indholdet i byfornyelsen ned. Disse kommentarer blev sorteret og samlet i et dokument til det videre arbejde med byfornyelsen på Trøjborg.

Folkehøringen betød at godt 10% af beboerne i området afgav deres stemme. Beboerne blev opmærksomme på projektet og var ved prioriteringen med til at tage stilling til deres kvarters fremtid. Afstemningen har haft en vejledende status i den endelige prioritering til programmet. På baggrund af borgernes tilkendegivelser afholdt styregruppen et møde hvor det stod klart, at ikke alle projekter kunne tilgodeses inden for rammen af de 10 millioner. En af borgergrupperne afstod på eget initiativ fra at indgå i puljen, og styregruppen udfærdigede et forslag til fordeling af midlerne mellem de resterende fem arbejdsgrupper der blev fremlagt på et efterfølgende borgermøde. På dette møde diskuterede hver arbejdsgruppe forslaget, og grupperne blev i fællesskab enige om den principielle fordeling af den økonomiske ramme. Forløbet var, ifølge afdelingsarkitekten, forbavsende godt, også selv om enkelte grupper måtte leve med at ikke at få deres ønsker igennem.

### Politisk opbakning til Trøjborg projektet?

Tilbage stod at få programmet bakket op i de forskellige forvaltninger og på det politiske niveau. Det var en vanskelig proces at skabe økonomisk råderum til implementeringen af Trøjborg projekterne. Århus Byråd har ikke politisk vedtaget at Trøjborg skal være helhedsorienteret byfornyelsesområde. På det tidspunkt hvor Trøjborg-projektet startede, var der mange projekter i Århus midtby, og når de øvrige forvaltninger blev konfronteret med krav om at finde ressourcer til de foreslåede projekter kom det på tværs af deres andre prioriteringer.

Af samme årsag havde embedsmændene fra byfornyelsesafdelingen et stort arbejde med at få de andre forvaltninger til at bakke op om Trøjborg-initiativet, og det lykkedes ikke da det kom til stykket. Eksempelvis sagde Fritids- og Kulturforvaltningen definitivt nej til gå ind i finansiering af beboerhuset. Vejkontoret startede med at acceptere udgifter til projektet. Men da Naturforvaltningen også sagde klart nej - også selv om beløbet blev reduceret til det halve – trak Vejkontoret på denne baggrund deres accept tilbage og ville heller ikke bidrage. I flere af forvaltningerne fremførte man det argument at i en stor kommune som Århus er et 20%’s statstilskud for småt til at forvaltningerne ønsker at ændre på prioriteringen af kommunale anlægsarbejder. På grund af en ændring i Lov om Byfornyelse der betød at der blev skåret ned på de statslige midler til byfornyelsen var der flere traditionelle byfornyelsesprojekter i Århus Kommune som ikke er blevet gennemført. De kom-

munale midler som var reserveret til disse projekter blev i stedet brugt til at finansiere den helhedsorienterede byfornyelse på Trøjborg.

Planerne om trafiksanering i Tordenskjoldsgade illustrerer meget godt hvordan problemstillingen har set ud på et tidspunkt. Vejkontoret meldte ud at man, på trods af de 20 procents tilskud, ikke kunne finde økonomi til projektet inden for fem år, og derfor så sig nødsaget til at skubbe initiativet 7-8 år frem i tiden. På trods af denne modstand betragtede Byfornyelsesafdelingen ikke arbejdet som spildt, når enkelte projekter ikke kunne vedtages måtte de udskydes til de på et senere tidspunkt kunne finansieres. Usikkerhedsmomentet blev diskuteret før styregruppen blev nedsat og emnet har også været beskrevet i en husstandsomdelt folder, men konsekvenserne for borgernes deltagelse har ikke været diskuteret til bunds hvis projekterne faldt.

## Beboerhus

Med hensyn til forslaget om et nyt beboerhus var udmeldingen fra den berørte Rådmands side klar – "I får ikke en krone" – men i byfornyelsesafdelingen valgte man at arbejde videre med projektet. Dels for at afdække beboerinteressen, dels for at fastholde muligheden for et nyt beboerhus på sigt. Der var byrådsvalg på det tidspunkt hvor arbejdsgrupperne afsluttede deres arbejde. Valget kunne have givet nye politiske vilkår bl.a. for et nyt beboerhus, og i Byfornyelsesafdelingen ønskede man ikke at lægge hindringer i vejen for gruppernes udfoldelser. Beboerhus-borgergruppen blev orienteret om risikoen for at deres indsats kunne være forgæves. Byrådsvalget resulterede i at der blev valgt en ny Rådmand men også han sagde nej til Beboerhusgruppens planer.

Ved afslutningen af programfasen valgte Byrådet i slutningen af 2002, at sende indstillingen om byfornyelse af Trøjborg videre til Udvalget for Tekniske Anliggender, hvor sagen blev drøftet på to møder. Det skulle alligevel undersøges om beboerhuset kunne blive en del af byfornyelsesindsatsen. Udvalget for Tekniske Anliggender besluttede, at den helhedsorienterede byfornyelse på Trøjborg også bør omfatte beboerhuset og indstillede dette til Århus Byråd. Byrådet vedtog byfornyelsesprogrammet i januar 2003, og pålagde Byfornyelsesafdelingen at undersøge muligheder og økonomiske konsekvenser ved flytning eller renovering af det eksisterende beboerhus. I dialogen med ejeren af beboerhuset kom det frem at denne ville blive beskattet af renoveringen, en udgift som oversteg besparelserne forbundet med boligforbedringen. Ejeren krævede at denne ekstra udgift skulle dækkes af kommunen, og da man i byrådet modsatte sig dette faldt beboerhus-projektet endeligt.

I perioden 2003 til 2007 er de forskellige projekter i byfornyelsesprogrammet blevet gennemført. I denne periode har byplanlæggerne orienteret borgergrupperne om "de store linjer" i gennemførelsesfasen, herunder om årsager til forsinkelser. I borgergrupperne har der været en stemning af, at proceduren omkring prioritering af indsatsen har været for omfattende, i lyset af at de interne uenigheder ikke har været store. De forskellige projekter er gennemført, handelsgaden i kvarteret er renoveret, den centrale plads er fornyet, kvarterets hjemmeside vedligeholdes af en studiekreds om Trøjborgs Historie.

To projekter har været konfliktfyldte at implementere. Det første projekt handlede om etablering af lege- og boldspilsfaciliteter i en blind gade. Styregruppen var imod projektet og kritiserede byplanlæggeren for at holde hånd over projektet, "hvilket jeg også gjorde, på vegne af den borgergruppe som gerne ville have projektet realiseret". Nogle af borgerne i den blinde gade protesterede over projektet, politiets mange krav til udformning af arealet var ved at vælte det, og det var ikke muligt at finde kommunale midler til at opstille permanent lege- og boldspilsudstyr. Der er opstillet bænke og et basketball stativ og tegnet boldbaner og hinkerude på vejen. I starten parkerede bilerne oven på lege-arealerne, men kommunen har sat p-forbudsskilte

op og øget p-vagt ordningen. Projektet er nu indviet og en succes blandt de lokale beboere.

I det grønne projekt plantede kommunen træer i en gennemgående gade i kvarteret. Som supplement besluttede styregruppen sammen med byplanlæggerne et forsøg med at pumpe regnvand op af kloakken og lede det i en åben rende i fortovet. Da vandrenden var færdig kom den til at stå tom for vand et halvt års tid, fordi der ikke kunne findes driftsmidler til strømforbruget af den el-pumpe, der skulle sikre konstant vandløb i renden. Dette blev den for mærkeligt for beboerne og en uvilje opstod. En dame tog konsekvensen og politianmeldte renden. Byplanlæggeren måtte stå skoleret for direktørgruppen i kommunen, og erkende at vandrenden faldt uden for de normale byfornyelsestiltag.

Byplanlæggeren opsummerer historien således:

*"Heldigvis bekræftede Vejdirektoratet efterfølgende, at en vandrende i et fortov ikke er omfattet af politivedtægterne og dermed ikke et forhold der kræver politiets godkendelse og presset lettede lidt. Politiet krævede imidlertid stadig at vandrenden blev hegnet ind og forsynet med advarselstavle og underteksten "forsøgsområde" af hensyn til trafikikkerheden, trods projektet var drøftet med handicaporganisationerne og etableret efter deres anbefalinger. Var der ikke stort utilfredshed på Trøjborg inden, så blev der det, da indhegningen blev opstillet. Folk kunne nu ikke komme forbi på fortovet. Flytte deres cykler fandt de ikke på. Heldigvis endte denne misere også lykkeligt. Jeg tillod mig at foreslå, at man omlagde den del af gaden så den svarede i sit formsprog til resten af gaden, og samtidigt blev renden flyttet ud, så det oprindelige fortovsareal blev genoprettet. Det blev af hensyn til Politiets bekymring nødvendigt, at forsyne renden med en - set med arkitektøjne - endeløs række pullerter. Nu er der helhed i tingene og man har fundet en kommunal instans til at betale for strømmen til recirkulering af regnvandet - 50 øre pr. dag, hvilket er ganske behageligt for alle parter. Renden blev markeret ved at børn fra gadens institution slap nogle kommunalt indkøbte badedyr løs i den."*

### Netværksledelse i byfornyelsen på Trøjborg

I eksemplet fra Trøjborg er netværkssamarbejdet mellem lokale aktører og byplanlæggerne kernen i borgerdeltagelsen, og i organiseringen af byfornyelsesindsatsen. Byplanlæggerne tilrettelægger en borgerdeltagelsesproces som er meget ambitiøs i forhold til at skabe en demokratisk ramme for prioritering af indsatsen. Samtidig viser det sig vanskeligt at skabe stor interesse for byfornyelsen blandt borgerne. I praksis vælges en strategi, hvor det centrale netværk omkring styregruppen i vidt omfang kører processen, men løbende lægger beslutninger ud til afgørelse i en borgerkreds, enten på store møder eller via et spørgeskema.

Byplanlæggerne vælger at etablere projektet på trods af at Århus Byråd ikke har prioriteret området Trøjborg, hvilket betyder at der er større usikkerhed om hvorvidt de enkelte dele af projektet kan realiseres. Casen viser, hvordan byplanlæggerne tager dette problem på sig, og forsøger at få forvaltningerne med i en situation med pressede budgetvilkår, uden at dette lykkes i alle tilfælde, hvilket selvfølgelig er problematisk i forhold til aftalerne med borgerne. I praksis vælger byplanlæggerne altså en strategi, hvor de på trods af manglende kommunal opbakning bruger den lokale proces som lobbyfunktion og murbrækker i forhold til at påvirke de kommunale rammer, uden dog at have held med alle elementerne i byfornyelsen i praksis.

Programmeringsfasen op til byfornyelsesprogrammet er central fordi det er her ideer og projekter formuleres, og prioriteres. Men nogle borgere vurderer

i bakspejlet at processen er alt for omfattende, fordi uenighederne ikke er store, og fordi demokrati-hensynet trækker store veksler i form af mange møder osv. Der er stor gennemstrømning i borgergrupper, og få gengangere over tid.

Casen understreger, at selv meget små driftsbeløb kan udgøre en barriere i forhold til at placere driftsopgaven i andre forvaltninger. For nogle projekter betyder forankring at den relevante fagforvaltning påtager sig ejerskab, læs finansierer, hele eller dele af et projekt, og i Trøjborg projektet har man ikke fundet et generelt godt svar på denne barriere. Udfordringen er at udvikle projekter som matcher forvaltningernes egen opgave-portefølje, og her ligger en modsætning ift. bottom-up elementet i borgerdeltagelsen.

## Nykøbing Falster: Kobling mellem beboere og forvaltning

I Nykøbing Falster er den helhedsorienterede byfornyelse i Østerbro kvarteret. Østerbro er bygget op omkring byens største virksomheder, sukkerfabrikken og slagteriet, i perioden fra 1880 til 1930, og kvarteret er karakteriseret ved mange små arbejderboliger og en del villaer. Østerbro er et boligkvarter uden erhverv og forretninger, og en beboer karakteriserer området som noget dødt og nedslidt. Der bor godt 8000 mennesker fordelt på ca. 4100 husstande. Østerbro er tidligere blevet opfattet som et sølvbryllupskvarter, men efterhånden er der flyttet mange unge familier til området, og det er i dag en blandet bydel med både økonomisk stærke og svage borgere. Østerbro virker afskåret fra Nykøbing Falsters bymidte, fordi en bred indfaldsvej og jernbanen afskærer kvarteret fra centrum af Nykøbing Falster. Trafikken er et af de store problemer på Østerbro der er plaget af tung gennemkørende trafik til og fra sukkerfabrikken, og et vejnet der lægger op til stor hastighed for den almindelige trafik.

### Netværk og forankring

Borgerdeltagelsen i Østerbro-projektet har været organiseret i en flad struktur med vægt på de interne relationer borgerne imellem. Borgergrupperne er nedsat ad hoc og opløst efter behov, og de fleste aktive borgere har arbejdet med forskellige emner. Ved siden af borgergrupperne har der været en tværsektoriel følgegruppe i den kommunale forvaltning.

I det meste af programfasen har der ikke været kontakt imellem de to grupper, og flere borgere kendte ikke til den kommunale gruppes eksistens i starten af processen, det var den kommunale byplanlægger der knyttede forbindelserne imellem de to niveauer. Mod slutningen af programfasen er de to grupper lagt sammen og indlemmet i en fælles styregruppe med henblik på at styrke dialogen og samarbejdet mellem forvaltning og borgere.

I den indledende fase af byfornyelsen var det vanskeligt at arbejde på tværs af de enkelte forvaltningsgrene, holdningen var at den helhedsorienterede byfornyelse kun er noget der vedkommer Teknisk Forvaltning. Efterhånden er der udviklet modeller for tværgående samarbejde omkring byfornyelsen, og medarbejdere fra de enkelte forvaltninger fungerer på skift som tovholdere på projekterne når de skal føres ud i livet. Det politiske niveau har bakket op om projektet fra starten af, men ikke været direkte synligt i styregruppen på samme måde som i andre af kommunens helhedsorienterede byfornyelsesprojekter. Borgmesteren har deltaget ved den første workshop, og lokalpolitikere har været tilstedeværende ved et enkelt borgermøde.

### Organisering, forløb og metoder

Byfornyelsen en del af en større kommunal vision om at bruge de byfornye-ede områder i byen til at tiltrække nye borgere og virksomheder, og kommunen koordinerer forandringerne i de enkelte bydele. Nykøbing Falster kommune indledte processen med at invitere nøglepersoner, bl.a. en eksisterende byfornyelsesgruppe, Østerbrogruppen, til to rundbordssamtaler hvor alle blev informeret om byfornyelsesprojektet. Ud fra disse rundbordssamtaler blev der udpeget en projektstyregruppe, som bestod af beboere, erhvervsdrivende, repræsentanter fra området skoler og seminarier og fire tidligere medlemmer af den nu nedlagte Østerbrogruppe, i alt 16 personer.

Da styregruppen var nedsat indkaldte gruppen til det første borgermøde. Borgerne blev på dette møde opfordret til at komme med forslag til forbedringer og tiltag i området. Styregruppen havde forud for mødet udarbejdet en række diskussionstemaer der fungerede som inspiration for disse forslag. Styregruppen diskuterede efter mødet de indkomne forslag, for så at melde tilbage til borgerne igen. Sådan har dialogen fortsat med i alt fire borgermø-

der og ca. 15 styregruppemøder. Resultatet af disse møder er, at man via diskussion er kommet fra knapt 40 projektforslag i den indledende fase til 13 forslag i det endelige program der finansieres inden for rammen af de ti millioner kroner. Alle forslag er fremlagt på borgermøder hvor de har været genstand for en vejledende afstemning, hvorefter styregruppen har foretaget en prioritering og realitetsbedømmelse af økonomien i projekterne. Sideløbende med denne proces er forslagene behandlet af en følgegruppe bestående af kommunale embedsmænd, der har diskuteret mulige problemer og betænkeligheder. Da det viste sig at den foreløbige prioritering fra styregruppen lå meget tæt op ad borgernes prioritering på borgermødet, besluttede styregruppen ikke at sende det endelige program til høring på endnu et borgermøde. Programmet lå endeligt færdigt til politisk behandling i byrådet i februar 2002. Her blev det vedtaget og sendt videre til Erhvervs- og Boligstyrelsen, hvor det blev godkendt i juni 2002.

Antallet af deltagere på borgermøderne har været faldende. Der var 63 deltagere til den indledende workshop/borgermøde, men til de tre efterfølgende borgermøder har antallet været faldende med henholdsvis 38, 20 og 20-25 fremmødte. Blandt deltagerne fra både andet og tredje borgermøde, med i alt 58 deltagere, har 31 personer skrevet sig på en liste som interesse-rede i specifikke emner. Af de 31 er kun 8 gengangere fra det første borgermøde. Dette indikerer at mange borgere kun har deltaget i et enkelt møde.

### Tværasektorielt samarbejde

Som udgangspunkt har styregruppen været en borgerstyret gruppe. Men byplanlæggeren, der til daglig arbejder med byfornyelsen i kommunen, har fungeret som projektets tovholder. Derudover har en konsulent bistået styregruppen i dens arbejde undervejs. Projektstyregruppen har som udgangspunkt ikke haft nogen direkte kontakt med den overordnede styregruppe - al kommunikation er gået igennem kommunens byplanlægger, men borgmesteren har været synlig i beboersamarbejdet og bakket op om projektet. I slutfasen af udarbejdelsen af byfornyelsesprogrammet blev den tværasektorielle gruppe indlemmet i styregruppen.

Byplanlæggeren har fungeret som koordinator imellem de forskellige forvaltninger. Den kommunale hverdag er præget af sektoropdeling, egne budgetter og adskilte kulturer, og der har været behov for at etablere et Samarbejdsforum hvor forvaltningerne kunne inddrages mere aktivt i byfornyelsen. Udfordringen har bestået, og består, i at få de enkelte fagforvaltninger til at engagere sig mere i og tage ansvar for andre ressortområder end deres egne og koordinere indsatserne hvor der er behov for det;

*"Det har været fint at opleve at det ikke kun var dem fra børne- og kulturudvalget, der tog del i børn og kultur, eller dem fra omsorgsområdet, der tog del i omsorgssagerne, men at man faktisk tog del i alt, det synes jeg gør det mere spændende. (...) jeg synes de har bidraget utrolig meget. Jeg er faktisk glædeligt overrasket over, at de tager det arbejde, der ligger i den her styregruppe [læs følgegruppe], så alvorligt at de møder op, selv om de er meget fortravlede mennesker. Men om de har taget projektet til sig og synes at det også er deres - det er jeg ikke sikker på at de har endnu. Men de er gået ind i en meget kvalificeret dialog omkring de projekter, vi har peget på", byplanlægger i Nykøbing Falster kommune.*

Chefgruppen besluttede at sende byfornyelsesprogrammet rundt i alle forvaltninger for at få dem til at bakke det op. Selv om den kommunale byplanlægger har fungeret som tovholder og talerør oplever hun at samarbejdet i dag glider lettere imellem de forskellige forvaltninger i kraft af den ændrede organisationsstruktur. Fra projektledelsens side har man arbejdet på at få de enkelte forvaltninger til at åbne øjnene for at projektet har faglig relevans for dem. I fasen op til programmets færdiggørelse holdt Teknisk Forvaltning

møder med de enkelte forvaltninger om programmets indhold. Forvaltningerne støttede Østerbro-projektet, og gav udtryk for at de ville være med til at føre det ud i livet.

Embedsmændene har været lydhøre over for borgerne, og de idéer og temaer borgerne i sin tid havde i arbejdsgrupperne er næsten identiske med det der er kommet med i programmet. En borger understreger at det er vigtigt at embedsmændene *"ikke bare har brugt det borgerne er kommet med som et afsæt for at gennemtrumfe egne idéer"*, en faktor hun mener der er afgørende for borgernes oplevelse af ejerskab til processen.

### Helhedsorienteret indsats

Områdefornyelsen indeholder fysiske og sociale tiltag. Den fysiske byfornyelse består af en lettere renovering af tunnelen, to mindre torve, det ene med vandkunst, belægning, beplantning, og ny belysning ved en runddel, hastighedsdæmpende foranstaltninger på en vejstrækning samt indretning af en strandpromenade med bænke og beplantning. De sociale aspekter af områdefornyelsen består bl.a. i en kvartervicevært ordning, et fristed for unge piger mellem 13 og 16 år, udendørsaktiviteter ved det eksisterende kulturhus for unge kaldet kulturfabrikken, information om byens historie, information om bygningsbevaring og en oplysningskampagne om rigtig istandsættelse og vedligeholdelse af bevaringsværdige huse. Der er opført ti ældreboliger i samarbejde med en boligforening på en tom byggegrund, Østre skole har engageret sig i trafikregulering m.m. Der er indledt et samarbejde med sukkerfabrikken, der har gjort en indsats for at få den tunge trafik uden om boligområderne. Endelig er der indledt dialog med DSB med henblik på at sætte fokus på en fælles koordinering af udviklingen i bydelen.

### Prioritering af byfornyelsesprogrammet

I Nykøbing Falster har prioriteringen i programfasen været tilrettelagt som følger. Det meste af det forberedende arbejde er foregået i styregruppen. Her har man med byplanlæggerens og konsulentens bistand vurderet, hvilke af de fremkomne forslag det har været muligt at realisere økonomisk, praktisk og juridisk, og man har diskuteret sig frem til en prioriteret rækkefølge. Prioriteringslisten har været genstand for en økonomisk gennemgang med henblik på at kunne foretage den endelige prioritering til programudarbejdelsen. Dernæst har der været afholdt en vejledende afstemning på et åbent borgermøde hvor det har vist sig, at de projekter beboerne satte højest også var prioriteret højest af styregruppen der havde foreslået dem i det endelige program. Styregruppen ønskede som udgangspunkt at følge beboernes præferencer og har været overvejende enig i borgernes prioritering.

I prioriteringsfasen var der uenighed mellem beboere fra indre og ydre Østerbro uden at dette blokerede for samarbejdet, *"nogle af beboerne er nogle stærke mennesker der får tilkæmpet sig nogle af de projekter, som de synes er rimelige... Vi havde ligesom sagt at fokus var på det indre Østerbro. Nu har vi altså pludselig fået nogle stærke personer med, ude fra det ydre Østerbro. Og det vil sige, de vil også sætte nogle fingeraftryk derude"*, beboer og medlem af styregruppen i Nykøbing Falster.

Men opfattelserne af forløbet varierer, en anden beboer understreger at styregruppemedlemmerne i praksis ikke kun har repræsenteret sig selv men anlagt et helhedsperspektiv på byfornyelsen:

*"De, der er medlem af styregruppen, har ikke haft fortrinsret med deres idéer. De er blevet sablet ned eller diskuteret fuldstændig på lige fod med alle andre. Så jeg mener egentlig at styregruppen har taget et overordnet vue ud over Østerbro, og sagt: "Hvad er det bedste for Østerbro som helhed, og hvor får vi mest for pengene?". Så kan det*

godt være, at vi alle sammen gerne hjemme i vores egen lille gade ville have nogle flere parkeringspladser eller nogle pænere allé træer eller noget, men det er ikke slået igennem. Jeg synes styregruppen har taget det store overordnede overblik og har sagt: "Jamen, det her det er det rigtigste!". Det har næsten haft den lidt omvendte effekt, at vi ikke turde komme med noget som borgere. For hvis jeg siger: "At der hvor jeg bor, der synes jeg vejen skal være sådan eller sådan", så kan det bære præg af: "Jamen, det er nok bare fordi du bor der, og nu hvor du så sidder her, så skal du nok bare trumfe dén igennem". Så jeg vil næsten sige at det er lidt den omvendte effekt", beboer og medlem af styregruppen i Nykøbing Falster.

Styregruppens arbejde med at finde frem til en prioriteret liste af indsatser er altså forløbet uden de store konflikter, og i løbet af en række aftenmøder har de taget projekterne ét for ét og vurderet hvilke der var de væsentligste at få gennemført.

Det har været overladt til styregruppen selv at "kommunikere succesen" ud til borgerne. Et af projekterne fungerer som PR for byfornyelsen i Østerbro Kvarteret. Det drejer sig om projektet med fokus på områdets lokalhistorie. Forskellige forvaltninger, institutioner og borgere i lokalområdet har samarbejdet om en lokalhistorisk folder samt en udstilling på byens museum. Et andet led i formidlingen er den kommunale hjemmeside hvor der er information om byfornyelsen på Østerbro.

### Kvalitet og kommunal styring i byfornyelsen

Et medlem af styregruppen, der er arkitekt og i sin fritid har rådgivet beboerne på Østerbro om tilbygninger, renoveringer m.m., har efterlyst mere kommunal indblanding og flere konkrete udspil fra kommunens side til hvordan man får størst mulig kvalitet for pengene i udviklingen af de enkelte indsatser. Borgerinddragelsen er i sig selv ikke en garanti for fornuftige løsninger, og det kan være et problem hvis kommunen er for tilbageholdende og undlader at stille tilstrækkeligt høje krav:

*"Jeg er ikke sikker på, at kommunen helt er klar over, hvad den burde. Og når jeg tænker kommunen, så tænker jeg i økonomisk og praktisk henseende. Man siger man godt vil det. Men jeg er ikke sikker på, at man altid politisk forstår tingene. Problemet har været, at man får nogle meget slagkraftige folk med, som måske ikke altid ser sammenhængen, og det kan man heller ikke forlange, når det er borgere. Det jeg har savnet lidt er at der er nogle der kan se helheden, og hvad det er der trænger til her. Det er jo ikke nok at sige, at folk skal rydde op i forhaven eller male stakittet lyserødt. Jeg kan ikke lade være med at tage lidt professionelle briller på og sige: "Hvad er det vi trænger til lige her?" - når man kigger. Og det kan være belysning eller trafik - det kan være overflade eller bygningskultur. Der er jo mange mennesker som bor et sted uden at se de ting for sig, for det har egentlig ikke så stor vægt for dem i hverdagen. De er et andet sted i deres hverdag", citat fra beboer og styregruppemedlem.*

I Østerbro-projektet er det altså blevet diskuteret hvorvidt det "er borgeren, der bedst kan afdække, hvad der er af problemer i bydelen", som Nykøbing Falsters byplanlægger fremlægger det, eller om det, som arkitekten siger, forholder sig således, at borgerne godt kan se om et kvarter er smukt, men at de har svært ved at sige præcis, hvad det er, der gør det smukt og hvordan de kan forskønne deres eget kvarter. Der er enighed om, at det er en god idé først at spørge borgerne, hvad det er, der er behov for i kvarteret. Men der udtrykkes også ønske om at kommunen herefter udarbejder forslag til hvordan beboernes interesser kan indarbejdes i kommunens lokalplaner.

# Referencer

## Litteratur

- Agger, A. (2005) *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft*. PhD-afhandling. Statens Byggeforskningsinstitut, 2005.
- Engberg, L. A. (2003). *Konsensusstyring i kvarterløft* [Consensus-steering in the Danish urban regeneration programme 'Kvarterløft']. In K. Sehested (red.), *Bypolitik - mellem hierarki og netværk*. København: Akademisk Forlag.
- Engberg, L. A., Slyngborg Andersen, L., & Pedersen, S. B. (2003). *Demokratisk ledelse i den helhedsorienterede byfornyelse: Erfaringer fra Esbjerg, Nykøbing Falster og Århus*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Engberg, L. A. (2008). *Den horisontale søjle. Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune*. (SBI 2008: 16). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet 2008.
- Engberg, L.; Larsen, J.N. and Rohr, J. (2008) *Evaluering af områdefornyelse*. (SBI 2008:05). Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet 2008.
- Guy, S. & Henneberry, J., eds. (2002). *Development and Developers: Perspectives on Property*. Blackwell Publishing.
- Jensen, J.O., Ærø, T og Staunstrup, J.K. (2008). *Byfornyelse i mindre bysamfund. Udfordringer, muligheder og gode eksempler*. (SBI 2008:13). Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet 2008.
- Jensen, J.O. og Storgaard, K. (2008). *Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse. Delrapport under evaluering af lov af byfornyelse*. (SBI 2008: 06). Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet 2008.
- Jensen, J. O. (2003). *Private med- og følgeinvesteringer ved helhedsorienteret byfornyelse. Erfaringer fra kommunerne*. Upubliceret. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge.
- Mazanti, B. (2002) *Forankring af kvarterløft*. (By og Byg Dokumentation 029). Statens Byggeforskningsinstitut.
- McCarthy, J. (2007) *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*. Ashgate.
- Nielsen, J.V. (2007). *Eksempelsamling Helhedsorienteret Byfornyelse*. Vel-færdsministeriet.
- Sehested, K. (red.) (2003) *Bypolitik mellem Hierarki og netværk*. Akademisk Forlag.

Steward, M. (2005) Collaboration in multi-actor governance. I: Haus, Michael; Heinelt, Hubert and Stewart, Murray (eds.) (2005) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Routledge.

Storgaard, K. og Skoven, J. (2007). *Erhverv, strategisk byfornyelse og netværkssamarbejde*. (SBI 2007: 04). Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet 2007.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005) *Netværksstyring - fra government til governance*. Roskilde universitetsforlag.

van Bortel, G.; Mulling, D.; Rhodes, M. L. (2008) Exploring network governance in urban regeneration, community involvement and integration. *Journal of Housing and Built Environment* (2009), 24:93-101. Springer.

Ærø, T.; Andersen, H.S.; Gottschalk, G.; Jensen, J.O.; Engberg, L.A.; Larsen, J.N.; Storgaard, K.; Abitz, J.; Jensen, E.H. (2008). *Evaluering af lov om byfornyelse*. (SBI 2008: 02). Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet 2008.

## Interviews

Planlægger, Haderslev kommune

Planlægger, Aalborg kommune

Planlægger, Jammerbugt kommune (tidligere Fjerritslev kommune)

Konsulent fra SBS (vedr. Odder kommune)

Planlægger, Ringkøbing-Skjern kommune (tidligere Ringkøbing kommune)

Tidligere formand for håndværkerforeningen, Ringkøbing-Skjern kommune (tidligere Ringkøbing kommune)

Planlægger, Vesthimmerland kommune (tidligere Aalestrup kommune)

Planlægger i Byfornyelsessekretariatet i Albertslund Syd

Medarbejder og Byggechef i BO-VEST, Albertslund

Planlægger i Byfornyelsessekretariatet Albertslund Syd (ved Kresten Storgaard)

Planlægger, Aalborg kommune

Planlægger, Viborg kommune

Medarbejder i boligselskabet Skt. Jørgen i Viborg

Inspektør i Skt. Jørgen Boligselskab, Viborg

Planlægger, Århus kommune

Planlægger, Guldborgsund kommune (tidligere Nykøbing F. kommune)

Forankring af byfornyelsen er en udfordring for mange af de kommuner, som gennemfører områdebaseret byfornyelse. Typisk er kommunerne mest opmærksomme på at skabe deltagelse og ejerskab blandt aktørerne i byfornyelsesområdet, men i praksis indebærer forankring af byfornyelsen også en lang række andre udfordringer, herunder at skabe samarbejde på tværs af de kommunale forvaltninger. I rapporten er der gennemført en række case-studier af områdebaserede byfornyelsesindsatser, som på den ene side viser udfordringerne i at forankre byfornyelsen på både lokalt og kommunalt niveau, og på den anden side viser forskellige strategier og eksempler på, hvordan man kan få det eksterne og det interne samarbejde til at hænge sammen og styrke ejerskabet til den områdebaserede byfornyelse.

1. udgave, 2010

ISBN 978-87-563-1421-3