

Stedsans - Evaluering af områdefornyelsernes værdiskabelse - Del 2

Agger, Annika; Kahr Andersen, Christian; Tjørnevig, Esben

Published in:

Stedsans - samskabelse gennem omverdensinddragelse

Publication date:

2018

Document Version

Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Agger, A., Kahr Andersen, C., & Tjørnevig, E. (2018). Stedsans - Evaluering af områdefornyelsernes værdiskabelse - Del 2. I *Stedsans - samskabelse gennem omverdensinddragelse* (s. 70-83). Trafik-, Bygge- og boligstyrelsen.

General rights

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

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

Take down policy

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

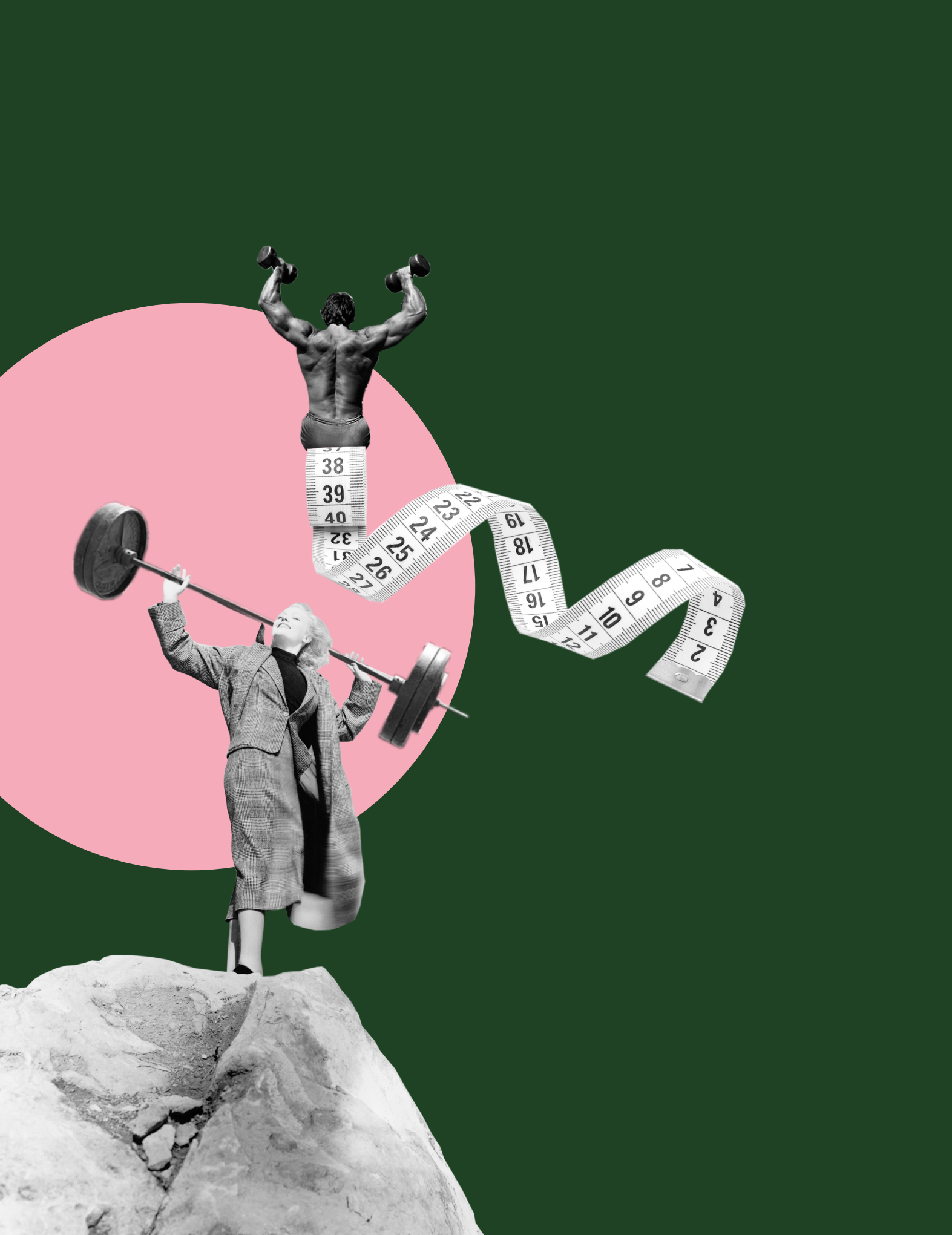


Stedsans

Evaluering af områdefornyelsernes værdiskabelse

Del 2

Annika Agger & Christian Kahr Andersen



Hvordan måler vi 'effekten' af samskabelse – og omverdensinddragelse?

Forord

Dette spørgsmål stiller mange politikere når de skal beslutte om der skal afsættes midler til 'involveringsprocesser' eller andre presserende dagsordner.

Mange praktikere efterspørger ligeledes redskaber eller in-put til at kunne dokumentere effekten af samarbejde med borgere og interessenter i stedsbaserede indsatser. Men også input til, hvorledes man kan indfange læring og andre former for værdi end den økonomiske, når man arbejder på dette felt.

I denne publikation giver vi derfor nogle bud på, hvordan begrebet om 'offentlig værdi' kan udfoldes, og hvordan det kan måles og læring opsamles.

Vores ønske er at bibringe læseren et sprogbrug, der kan indfange nuancer af, hvad indsatser med lokal samarbejde – og interaktioner kan bibringe af værdi. Derudover præsenterer vi, med afsæt i evalueringstiltag i de Københavnske områdefornyelser, forskellige konkrete metoder, til hvorledes der er arbejdet med at måle effekt og forandring.

Vi håber, at læseren kan finde inspiration til at arbejde med at dokumentere progression i projekter, ikke kun for egen lærings skyld, men også for at kunne skabe transparens omkring hvorledes offentlige midler bliver anvendt, og for løbende at kunne kvalificere og innovere indsatser på baggrund af konkret erfaring.

KAPITEL 9

Evaluering af områdefornyelsernes værdiskabelse

Esben Tjørnevig og Annika Agger

Der er brug for, at I kommer ind på hvilken mening, der kan skabes på tværs af mange, at skabe fællesskab og fælles værdier. At udfolde sproget omkring hele samskabelsen, og det som det egentlig indebærer.

Mette Prag, Projektchef i Områdefornyelsen Indre Nørrebro.



9.1 Public Value: En forståelsesramme for værdiskabelse

Når vi i dette kapitel henviser til områdefornyelsernes værdiskabelse, er det med afsæt i teori om Public Value (el. offentlig værdi), der vil blive udfoldet i dette afsnit. Begrebet anvendes her som et paraplybegreb, der kan bidrage med en begrebslig systematik og forståelse af den værdiproduktion områdefornyelsen skaber. Fundamentet for aktuelle diskussioner om Public Value blev lagt i 1995 med udgivelsen af *'Creating Public Value: Strategic Management in Government'* af professor ved Harvard Kennedy School of Government Mark Moore. Han betegnes som ophavsmand til begrebet og er i dag en af de førende stemmer i den eksplosivt voksende forskningsgren, der både studerer og advokerer for begrebet public value (Bennington & Moore, 2011: 1; Kavanagh, 2013: 57).

Afsættet for Moores lancering af begrebet var en kritik af den 'New Public Management' (NPM) inspirerede retorik, der prægede debatten om den offentlige sektors virke midt 90'erne. Kritikken gik på, at den offentlige sektor var ueffektiv, og at der i højre grad burde indføres markedsinspirerede sty-

ringsværktøjer. En central pointe i Moores forskning er, at det snævre fokus på 'økonomiske effekter', som ligger til grund for mange NPM inspirerede evalueringer, er utilstrækkelige (Agger 2017: 67; Torfing 2012: 189). Han mener ikke, at den type evalueringer formår, at indfange den bredere værdiskabelse, der genereres i mange offentlige projekter. Dette skyldes ifølge Moore, at kerneopgaven for den offentlige sektor er at bidrage med andet og mere end økonomisk værdiskabelse. Derfor er en af de primære erkendelser, at offentlig værdi ikke blot handler om økonomisk værdi. Hermed understreger Moore, at den offentlige sektor adskiller sig fra den private sektor, og at man derfor må se 'offentlig værdi' som en mere vidtfavnende og komplekst størrelse. Det betyder i praksis, at offentlig værdi også kan relateres til andre dimensioner som eksempelvis den sociale, kulturelle eller miljømæssige værdiskabelse (Bennington & Moore, 2011: 3).

Moore brugte flere kræfter på at operationalisere Public Value-begrebet end på at definere det præcist (Bennington & Moore, 2011: 4). Bennington forsøger dog, at komme forståelsen af begrebet lidt nærmere ved at foreslå, at offentlig værdi opfattes

på to måder (Bennington, 2011: 42). Nemlig som:

1. noget offentligheden værdsætter eller
2. som noget der tilfører værdi til den offentlige sfære

En hel del mere konkret bliver Public Value-begrebet dog, når Bennington opstiller fire public value-værdidimensioner (økonomisk, social/kulturel, demokratisk og miljømæssig) (Bennington, 2011:45f.). En femte offentlig værdidimension som ikke adresseres af Bennington, men som vi mener gør sig gældende for områdefornyelsen, handler om *innovations- og læringsværdi*. Områdefornyelsen kan under de rigtige omstændigheder fungere som innovativt laboratorium for kommunen, hvor nye metoder og løsninger afprøves. Det kan eksempelvis være udvikling af inddragelsesmetoder, samarbejdsformer, anvendelse af midlertidighed og teknologiske, bæredygtige eller demokratiske løsninger indenfor byudvikling. Der afsættes derfor tid og ressourcer til at afprøve, teste og udvikle som en integreret del af arbejdsformen.

Der kan dermed i alt identificeres fem public value-kategorier, som i det følgende afsnit anvendes til at rammesætte den offentlige værdiskabelse, der kan skabes i områdefornyelserne:

- *Økonomisk værdiskabelse*: Tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at generere økonomisk aktivitet, entreprenørskab og beskæftigelse.
- *Social & Kulturel værdiskabelse*: Tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at bidrage til netværkskabelse, sociale relationer, kulturel identitet samt individuel og lokal trivsel.
- *Demokratisk – politisk værdiskabelse*: Tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at stimulere og understøtte demokratisk dialog, aktiv deltagelse og lokalt engagement.
- *Miljømæssig værdiskabelse*: Tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved aktivt at fremme bæredygtig udvikling og reducere miljømæssige udfordringer som forurening, spild og global opvarmning.
- *Innovations- og læringsværdiskabelse*: Tilførsel af viden og læring gennem eksperimenter eller afprøvning af nye, innovative tiltag indenfor fx inddragelsesmetoder, samarbejdsformer,

anvendelse af midlertidighed samt teknologiske eller bæredygtige løsninger.

Forholder vi disse værdier til nogle af de evalueringer der er foretaget af områdefornyelserne, så fremstår særlig den økonomiske samt sociale og kulturelle værdiskabelse, som værende en central del af områdefornyelsens kerneopgave. Den høje grad af borgerinddragelse og samskabelse gør ligeledes, at den demokratiske værdiskabelse står centralt, mens den miljømæssige værdiskabelse i højere grad varierer på tværs af områdefornyelserne. Det forekommer dog fortsat relevant at undersøge alle fem værdikategorier af public value-begrebet i forhold til områdefornyelserne med henblik på at belyse, hvilken offentlig værdiskabelse de producerer.

9.2 Hvilken offentlig værdi skaber områdefornyelserne?

I dette afsnit vil vi med afsæt i ovenstående værdikategorier se nærmere på, hvilke offentlig værdi områdefornyelsen er med til at skabe. Vi tager afsæt i vores mange interviews med praktikere og centrale medarbejdere fra Københavns Kommunes områdefornyelser samt fra det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (i dag Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen). Derudover inddrages konklusioner fra omfattende evalueringer af danske kvarterløftsindsatser der blev gennemført af Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) i 00'erne samt en helt ny evaluering af Københavns Kommunes områdefornyelser gennemført af Als Research i 2017.

Vi trækker således på et bredt datagrundlag, der tager afsæt i en række forskellige cases. Det er derfor værd at notere, at nedenstående vurdering skal ses som områdefornyelsens potentielle bidrag til den offentlige værdiskabelse på et mere generelt plan. Det vil sige, at det selvfølgelig ikke kan siges at gælde for alle områdefornyelser da de er forskellige og varierer i forhold til projekter, der igen har deres afsæt i de kontekstuelle forhold og udfordringer. Der kan således være strategiske grunde til at ville fremme nogle typer offentlig værdi fremfor andre.

Økonomisk værdiskabelse i områdefornyelsen

Mange områdefornyelser medvirker til, at der skabes økonomisk værdi i de områder, de etableres i. Økonomisk offentlig værdi skabes ved at generere økonomisk aktivitet, entreprenørskab og beskæftigelse. Hvad enten en områdefornyelse gennemføres i et udsat byområde i en større by eller i en mindre

by, hvor udviklingen er stagneret, er der ofte tale om områder, hvor det er vanskeligere at tiltrække private investeringer, og hvor nogle kommuner sågar kan være tilbageholdende med at investere skatteborgernes penge i fx den lokale skole.

Områdefornyelsen skaber økonomisk offentlig værdi ved at trække investeringer til disse områder og derved øge områdernes attraktivitet (Tjørnevig 2015: 36f.). Dette sker typisk som et led i en strategisk indsats, hvor områdefornyelsen i løbet af projektperioden arbejder for at tiltrække investeringer til området via fx kommunale budgetter, statslige puljer eller private fonde. Det lykkedes på denne måde den senest afsluttede områdefornyelse i København (Centrale Vesterbro) at tiltrække 141 mio. kr. i kommunal, statslig og privat ekstrapfinansiering udover sin basisbevilling på 60 mio. kr. Hertil skal ligges 193 mio. kr. i privat egenfinansiering til bygningsfornyelse i området, som private bygningsejere har foretaget, mens områdefornyelsen blev gennemført.

En undersøgelse foretaget af Jesper Ole Jensen (2015) fra SBI for det daværende Ministeriet for By-, Bolig og Landdistrikter viser, at når stat og kommune investerer 1 kr. i områdefornyelse, investerer private bygningsejere 3,5 kr. i deres ejendomme. Der kan være tale om både større og mindre forbedringer, ombygninger, tilbygninger, vedligeholdelsesopgaver o.l. Ikke alle forbedringer er lige iøjnefaldende, men må betegnes som et udtryk for, at områdefornyelser motiverer lokale bygningsejere til at investere i deres ejendomme (Jensen 2015: 11).

Udover at tiltrække ekstrapfinansiering til udsatte byområder, bidrager udvalgte områdefornyelsesprojekter også til den økonomiske offentlige værdiskabelse ved i lille skala at øge beskæftigelsen eller entreprenørskab (Tjørnevig 2015: 38f.). Eksempelvis har områdefornyelserne fra København på det Centrale Vesterbro og i Kulbanekvarteret indgået partnerskaber med lokale institutioner, der skal fremme fritidsjobs for udsatte unge. Områdefornyelsen i Fuglekvarteret har i en gammel industribygning skabt et samlingssted for lokale iværksættere, mens områdefornyelserne i Sydhavnen og Nordvest begge har kvartermanagerindsatser, der skal styrke det lokale butiks- og erhvervsliv.

Det fremgår af kvarterløfteevalueringerne fra SBI, at de kvarterløft, som har haft beskæftigelsesindsatser, overordnet har haft en mere gunstig udvikling i

erhvervsfrekvensen sammenlignet med kommunegennemsnittet (Larsen, Andersen & Keilgast 2003: 16; Storgaard, Grubbe & Skoven 2003: 12). Områdefornyelsens potentiale som motor i beskæftigelsesindsatsen rummer dog uforløste potentialer. Det er ikke usædvanligt, at der stilles krav om, at eksterne entreprenører skal beskæftige praktikanter, når der skal gennemføres et stykke anlægsarbejde. Udfordringen er dog, at anlægsprojekter i udsatte byområder sjældent bliver brugt til at løse lokale beskæftigelsesudfordringer (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen 2016: 3). Projektet BYG DEM OP der er gennemført af Carlberg/Christensen og Kenneth Balfelt Team for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bidrager her med konkrete modeller for, hvordan bygge- og renoveringsprojekter i udsatte byområder kan bidrage til lokal jobskabelse og community building.

Social og kulturel værdiskabelse i områdefornyelsen

Nogle af de væsentligste værdier som områdefornyelsesindsatserne skaber, er, ifølge mange af de praktikere vi har talt med, de sociale og kulturelle værdier. Flere af dem påpeger, at det også er netop disse værdier, der er svære at dokumentere i praksis. Social og kulturel offentlig værdi skabes ved at styrke lokale netværk, sociale relationer, kulturel identitet samt individuel og lokal trivsel i et område. Størstedelen af de praktikere vi talte med betegner den sociale og kulturelle del af områdefornyelsesarbejdet, som en kerneopgave i indsatsen. Yderligere beretter de, at en stor del af deres arbejde går med '*relationsarbejde*', der bygger på at opbygge gensidig tillid mellem dem som kommunens repræsentanter og de lokale aktører (Tjørnevig 2015: 40).

Det særlige ved områdefornyelsesindsatserne er, at de har nogle særlige forudsætninger for at styrke lokale netværk. Den første er, at områdefornyelsen tager afsæt i udviklingen af et bestemt *sted*, som forskellige lokale aktører med divergerende interesser og perspektiver på lokalområdet samles om at udvikle (Tjørnevig 2015: 40f.). En områdefornyelse skaber således en stribe mere eller mindre åbne netværk, hvor deltagerne har en fælles interesse i at udvikle en plads, en park, et beboerhus eller lignende i en arbejdsgruppe eller mere overordnet præge kvarterets udvikling i en styregruppe. De stedsbundne indsatser kommer således til at udgøre omdrejningspunkter for at de forskellige netværks samles og kan samarbejde om at få ting op og stå og synergi mellem deres indsatser. Denne pointe

ligger helt i tråd med konklusionerne i publikationen "*Områdefornyelsen fortæller*" skrevet af Eva Christensen, Ph.D fra Institut for Kultur og Identitet på Roskilde Universitet samt i "*Evalueringen af områdefornyelsen af Slotsgadekvarteret i Nykøbing Falster*" gennemført af lektor ved Roskilde Universitet, Flemming Sørensen. Begge påpeger, at de fysiske projekter er vigtige samlingspunkter for netværksskabelsen (Christensen, 2014, s. 14; Sørensen, 2010, s. 30).

Den stedsbundne tilgang hænger også sammen med den anden forudsætning – nemlig områdefornyelsens *helhedsorienterede* tilgang, der går på tværs af lokale interessekampe, fagligheder og organisatoriske siloer. Dermed kan områdefornyelsen samle og facilitere netværk bestående af aktører med divergerende fagligheder, interesser og indsatser i lokalområdet (Tjørnevig 2015: 41). Det ligger implicit heri, at de lokale aktørers indsatser og aktiviteter kunne risikere at køre parallelt uden en områdefornyelse, men fordi områdefornyelsen har den stedsspecifikke og tværfaglige tilgang, bliver den i stand til at fungere som en blæksprutte, der kan koble de parallelle indsatser. Herved styrkes civilsamfundet og lokale netværk, ligesom der skabes mulighed for, at der kan opstå synergi mellem de lokale aktørers aktiviteter (Tjørnevig 2015: 41). Denne pointe fremhæves ligeledes i den nye evaluering af områdefornyelserne i København foretaget af Als Research. De peger på, at inddragelsen af borgerne kan bidrage til at styrke lokale borgeres følelse af ejerskab og ansvar overfor lokalområdet, og kan tillige bidrage til at styrke lokalområdernes sociale kapital og sammenhængskraft. Dette kommer blandt andet til udtryk gennem forskellige former for blivende lokale netværk, aktivitetsgrupper og foreninger, som er etableret som led i områdefornyelsens arbejde (Als Research, 2017, p. 72). Også kvarterløftsevalueringerne konkluderer, at der efter kvarterløftets gennemførelse var etableret en række nye foreninger og netværk (Larsen et al., 2003, p. 17).

Endelig er den tredje forudsætning områdefornyelsens *borgerne* karakter forstået som den høje grad af borger- og aktørinddragelse en vigtig forudsætning for, at denne netværksskabelse kan opstå. Den høje grad af borgerdialog og de til tider langstrakte borgerinddragelsesprocesser bidrager til opbygning af tillid mellem lokalsamfund og områdefornyelse (Tjørnevig 2015: 42). Denne pointe bakkes op af Christensen, der beskriver den tunge, tidskrævende og ofte usynlige borgerinddragelse som områdefor-

nyelsens potentiale for at skabe positiv forandring og som en forudsætning for projekternes gennemførelse og bæredygtighed (Christensen, 2014, p. 16). Generelt kan det siges, at der i områdefornyelsestilgang lægges stor vægt på at opbygge tillidsfulde relationer mellem områdefornyelsernes medarbejdere og lokale borgere og interessenter.

Den kulturelle indsats og dermed skabelsen af kulturel værdi i områdefornyelserne hænger ofte tæt sammen med den fysiske og sociale del af indsatsen. Et godt eksempel er områdefornyelsen i Gl. Valby, der har arbejdet med at gøre et udsat byområde til et kvarter med et særkende og en identitet (Tjørnevig 2015: 43). Fortællingen om kvarteret voksede ud af en af områdefornyelsens arbejdsgrupper og blev til en række kunstværker på kvarterets gavle, der formidlede den lokale fortælling. Udover at bidrage til et områdes historiefortælling, identitet og image kan et kunstprojekt i lighed med et byrum udgøre en platform for udvikling af sociale fællesskaber. Dette konkluderes i en undersøgelse af kunst i udsatte byområder gennemført af Institut for Fremtidsforskning for det tidligere Socialministerium (Myschetzky, Thomsen, & Bøttger-Rasmussen, 2011, p. 7).

Endelig kan der påvises en række konkrete sociale effekter af områdefornyelsens arbejde, der relaterer sig til øget individuel eller lokal trivsel. Både Als Research's evaluering af områdefornyelserne og kvarterløftsevalueringerne fra SBI konkluderer, at områdefornyelserne bidrager med en fysisk opgradering af kvarterene, som førte til en væsentligt mere positiv opfattelse af byens rum og områdernes omdømme samt stedsidentiteten blandt beboerne (Als Research, 2017, p. 21; Andersen & Keilgast, 2003, p. 15). Samme pointe fremgår endvidere af en undersøgelse af de sociale effekter ved fysiske indsatser i udsatte boligområder, som Københavns Kommune og Akademisk Arkitektforening fik gennemført i 2014. Heraf fremgår det, at fysiske indsatser i udsatte boligområder medfører øget tilfredshed med at bo i området, øget livskvalitet og øget tryghed (Københavns Kommune, 2014a, p. 4). I en surveyundersøgelse blandt beboere i Gl. Valby peges der på mange af de samme effekter ved områdefornyelsen: Trygheden omkring nogle af de fysiske indsatser er forbedret, ligesom det generelle indtryk af kvarteret er blevet bedre, færre har lyst til at flytte, og kvarterets grønne pladser vurderes mere positivt (Københavns Kommune, 2015a, p.2).

Demokratisk værdiskabelse i områdefornyelsen

Demokratisk offentlig værdi skabes ved at stimulere og understøtte demokratisk dialog, aktiv deltagelse og lokalt engagement. Dette finder primært sted via områdefornyelsens forskellige deltagesfora. De borgere, der deltager i forskellige aktiviteter eller gør brug af disse indflydelsesfora, har dermed fået nye kanaler for indflydelse. I bedste fald har deres deltagelse medført, at de er blevet 'empowered', i og med at de har fået bedre forudsætninger for at kunne handle lokalt og samarbejde med kommunen (Agger 2017: 78).

I Københavns Kommune kan der i grove træk skelnes mellem tre deltagesfora: styregrupper, arbejdsgrupper og ad-hoc brugerinddragelse. Hvert forum appellerer til forskellige målgrupper og repræsenterer forskellige grader af indflydelse (Tjørnevig 2015: 44f.). *Styregrupperne* er den mest forpligtende og formaliserede deltagesarena i områdefornyelsen, hvor medlemmerne som udgangspunkt er faste og har mulighed for at følge områdefornyelsen tæt igennem hele den femårige projektperiode (Københavns Kommune, 2011b, p. 69). Dette forum appellerer primært til lokale ildsjæle, der i forvejen er engageret i deres bydel eller lokalområde. Det langstrakte forløb og den relativt tætte forbindelse mellem styregruppen og det lokale sekretariat betyder, at styregruppen bliver en vigtig arena for lokal netværksskabelse og kapacitetsopbygning mellem områdets stærke aktører (Als Research, 2017, p. 54; Tjørnevig, 2015, p. 45).

I den anden ende af spektret for deltagelse findes den mere direkte *brugerinddragelse*, hvor områdefornyelsen gennem en stribe forskellige metoder samler input til konkrete projekter. Denne inddragelsesform er langt mere åben for deltagelse, men har samtidig en mere flygtig karakter, hvilket betyder at alle uanset forudsætninger eller engagement kan deltage. Brugerinddragelsen medvirker til at fremme en demokratisk offentlig værdi i bredden, fordi den giver mulighed, for at stort set alle lokale kan indgå i en uforpligtende dialog om udviklingen af deres byområde, uden at der dog opbygges empowerment i form af netværk- eller lokal handlekapacitet (Als Research, 2017, p. 71f.; Tjørnevig, 2015, p. 45).

Endelig har vi *arbejdsgrupperne*, der som deltagesarena rummer karakteristika fra både styregruppe og brugerinddragelse. Arbejdsgruppen er et åbent netværk, som ofte vil være koblet til de enkelte pro-

jekter i områdefornyelsen (Københavns Kommune, 2011b, p. 69). Arbejdsgrupperne appellerer særligt til lokale, der bliver berørt af projektet – fx beboere tæt på en plads, der skal områdefornyes. Deltagerne følger ofte processen omkring det enkelte projekt, fra det starter til det slutter, hvilket giver en kontinuitet og dermed i en vis grad bidrager til netværksskabelse og kapacitetsopbygning (Tjørnevig 2015: 45). Dermed bidrager arbejdsgrupperne også til den demokratiske offentlige værdiskabelse.

Evalueringen af Københavns Kommunes områdefornyelse viser endvidere, at de lokale sekretariater spiller en rolle i forhold til den demokratiske offentlige værdiskabelse, ved at fungere som mediatorer mellem områdernes borgere og kommunen (Als Research, 2017, p. 46). Dette sker i praksis ved, at de lokale sekretariater er i stand til at oversætte parternes forskellige dagsordener for hinanden. Heri ligger også, at rollen som forbindelsesled mellem kommune og lokale borgere kan være vanskelig, hvis der opstår diskrepans mellem kommunens og borgernes ønsker (ibid.). Evalueringsens kvalitative data viser dog, at 82 % af de borgere, der har deltaget i områdefornylsesarbejdet, mener, at områdefornylserne er med til at give et mere positivt indtryk af Københavns Kommune (ibid.).

Det er dog ikke alle områdefornylser, der har lokale sekretariater. De områdefornylser, der styres ud fra eksempelvis en planafdeling, fungerer ofte som brobyggere til andre kommunale forvaltninger, eller samarbejder ved at have stor grad af kontakt til lokale netværk (se eksempelvis Områdefornylserne i Esbjerg eller Vordingborg) eller foreninger (se Områdefornylserne i Odense).

Miljømæssig værdiskabelse i områdefornyelsen

Miljømæssig offentlig værdi skabes ved aktivt at fremme bæredygtig udvikling og reducere miljømæssige udfordringer som forurening, spild og global opvarmning. De miljømæssige aspekter ved områdefornyelsen er ikke i samme grad som de foregående former for offentlig værdiskabelse en del af områdefornylsens kerneopgaver. Der findes således ikke en overordnet vision for, hvordan områdefornyelsen skal bidrage til miljø og klimasikring. I flere områdefornylser (se eksempelvis Selsmosen i Høje Taastrup) og specifikt i Københavns Kommune indtænkes skybrudssikring dog i stigende grad i områdefornylsens projekter (Tjørnevig 2015: 49).

Det tydeligste eksempel herpå må være områdefornyelsen i Skt. Kjelds Kvarter, der er udpeget som forsøgsområde for Københavns Kommunes klimatilpasningsstrategier (Københavns Kommune, 2015b, p. 1). Herudover kan Enghaveparken på Vesterbro, Hans Tavsens Park og Korsgade på Nørrebro samt Scandiagade og Sjælør Boulevard i Sydhavnen alle nævnes som eksempler på områdefornyelsesprojekter, der bidrager til den overordnede strategi om at skybrudssikre København. Disse projekter bidrager således til reduktionen af skybrudsrelaterede oversvømmelser. Gennem disse projekter bidrager områdefornyelsen således i mindre skala til en miljømæssig og økonomisk offentlig værdiskabelse for hele København.

Herudover arbejder nogle af de københavnske områdefornyelser særligt målrettet med bæredygtighed. Eksempelvis er renoveringen af Osramhuset i Haraldsgadekvarteret beskrevet som et *“internationalt showroom for bæredygtige løsninger, der indgår i flere nationale og internationale beskrivelser af bæredygtige løsninger i byfornyelsen”* (Københavns Kommune, 2011c, p. 6). Aktuelt arbejder områdefornyelsen i Sydhavnen ligeledes på at blive et energi- og ressourcekvarter, hvor der er særligt fokus på bæredygtige løsninger. Samlet set kan man derfor sige, at områdefornyelserne potentielt medvirker til at fremme miljømæssig værdi, eftersom de kan fungere som test-beds for afprøvning af forskellige klima- og miljøteknologiske tiltag, (se næste afsnit).



Innovations- og læringsværdi i områdefornyelsen

Innovations- og læringsværdi skabes ved at tilføre viden og læring til en organisation eller et fagområde gennem eksperimenter eller afprøvning af nye, innovative tiltag indenfor fx inddragelsesmetoder, samarbejdsformer, anvendelse af midlertidighed samt teknologiske eller bæredygtige løsninger.

Områdefornyelsen i Klimakvarteret (Skt. Kjelds Kvarter) er som nævnt under den foregående værdikategori et godt eksempel på en områdefornyelse, der har skabt innovations- og læringsværdi. Områdefornyelsen har fungeret som et ‘living lab’ og udstillingsvindue for afprøvning af en række skybrudssikringsteknologier. Ideen byggede på, at man ved at teste i lille skala kunne opnå en stor grad af viden om skybrudssikring, således at Københavns Kommune mere strategisk kunne overføre de bedste løsninger til byens andre kvarterer. Klimakvarteret har på den måde skabt innovations- og læringsværdi ved at teste nye samarbejdsformer og afprøve forskellige klima- og energitiltag, der har medvirket til værdifuld læring i kommunen og hos eksterne parter, der har været involveret som fx forskere, forsynings-selskaber, rådgivere og grønne interesseorganisationer (Agger 2017: 77f.).

I forbindelse med denne værdidimension ligger der en særlig stor opgave i at forankre og sprede innovationen. Eva Sørensen, der er professor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv på Roskilde Universitet, definerer formålene således (Københavns Kommune, 2015b, p. 10):

- Forankring: At gode resultater – herunder nye relationer og adfærdsmønstre – normaliseres, hvilket indebærer, at de bliver en del af dennes hverdagspraksis og rutine.
- Spredning: At gode (og dårlige) innovationer og nyskabelser formidles og kommunikeres så bredt som muligt.

Forankring og spredning af innovative tiltag er afgørende for at sikre, at de nye tiltag der skabes får et varigt liv. De innovationer områdefornyelsen skaber er dermed først fuldendte, når de er blevet en del af en hverdagspraksis (forankring), og når andre relevante aktører hører om resultaterne, oversætter dem til deres egen kontekst og indlejrer dem i deres hverdagspraksis (spredning). Evalueringen af Københavns Kommunes områdefornyelser peger på,

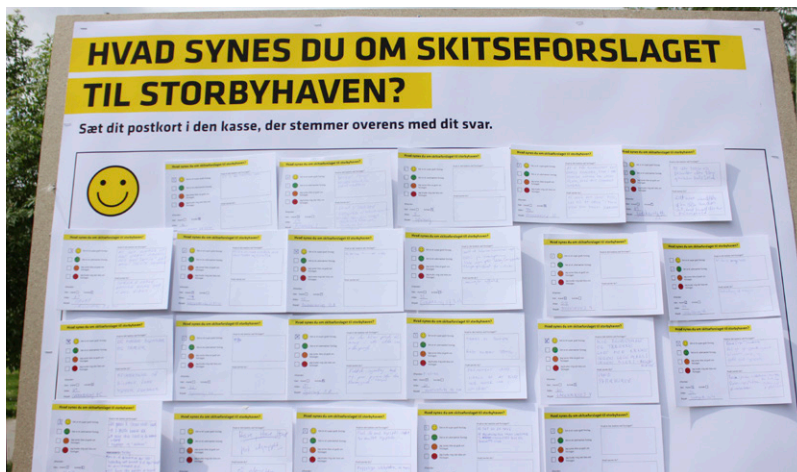
at områdefornyelserne rummer et stort potentiale for udvikling af nye og utraditionelle løsninger (Als Research, 2017, p. 64). Dog oplever områdefornyelsens medarbejdere såvel som de lokale borgere, at det kan være vanskeligt at udfordre kommunens vanetænkning, hvilket kan spænde ben for en organisatorisk forankring eller spredning af nye ideer (Als Research, 2017, p. 63f.).

Det er Sørensens erfaring, at der er stor forskel på, hvor let eller svært det er at finde ud af, hvad en kommune ligger inde med af viden og erfaringer i forvejen. Det kommunale system skal derfor have en god infrastruktur for udveksling af viden, så de rigtige erfaringer lettere finder de rigtige steder hen (Københavns Kommune, 2015b, p. 10).

9.3 Hvordan kan offentlig værdiskabelse måles og læring opsamles?

Som det fremgår ovenfor, har områdefornyelsen fokus på forskellige former for værdiskabelse – både fra områdefornyelse til områdefornyelse og fra projekt til projekt. Nogle projekter har fokus på at skabe økonomisk og miljømæssig offentlig værdi, mens andre har fokus på at styrke social og demokratisk offentlig værdi osv. Det kan derfor være vanskeligt at opstille en generisk evalueringsmodel, der indfanger den samlede palet af offentlig værdi og alle relevante erfaringer. Evalueringen af det enkelte projekts effekter bør således altid tage udgangspunkt i det enkelte projekts formål og dermed den tilstræbte værdiskabelse.

Derudover er der nogle betydelige metodiske udfordringer forbundet med at gennemføre klassiske, kausallogiske evalueringer af en områdefornyelse (Larsen, Andersen & Keilgast 2003: 7; Lawless 2011: 532f.). Områdefornyelsen er ikke en traditionel offentlig serviceleverance med en fast defineret modtagergruppe, men derimod en indsats, der er skræddersyet til at dæmme op for komplekse, områdespecifikke udfordringer, der går på tværs af faggrænser og inddrager kommunale, lokale og private aktører i opgaveløsningen. Samtidig opererer områdefornyelsen i en kontekst, hvor langt større strukturelle forhold som økonomiske konjunkturer og demografisk udvikling er med til at påvirke en landsbys eller et storbyområdes udvikling (Andersen & Keilgast 2003: 14). Det er derfor uhyre vanskeligt at isolere effekten af en områdefornyelse eller påvise en entydig evidens ved indsatsen. Hermed ikke sagt,



at man skal afholde sig fra at prøve!

I dette afsnit præsenteres de obligatoriske evalueringsaktiviteter, der gennemføres af hver områdefornyelse i Københavns Kommune. Om end det er forskelligt fra kommune til kommune, hvilke krav der stilles for at evaluere områdefornyelsesindsatserne, vil der være elementer, der går igen, og derfor kan være brugbare for praktikere fra andre kommuner at læse om. Inden da er det dog nødvendigt at præsenteres nogle grundlæggende evalueringsbegreber, der kan bruges til at kvalificere evalueringen af en områdefornyelse eller lignende indsatser.

Evalueringsens formål: Summativ vs. formativ evaluering

Ifølge professor ved Institut for Læring og Filosofi ved Aalborg Universitet, Hanne Krogstrup (2016) bør der sondres mellem summativ og formativ evaluering. *Summativ evaluering* er en bedømmelse af en indsats resultater, når den er gennemført eller stabiliseret driftsmæssigt. *Formativ evaluering* har derimod fokus på, hvordan man organisatorisk kan

lære og udvikle en indsats, mens den stadig er i gang (Krogstrup, 2016: 59).

- **Summativ evaluering:** Evaluering, der har til formål at vurdere en indsats resultater og gennemførelse, enten efter indsatsen er afsluttet, eller når den er stabiliseret driftsmæssigt.
- **Formativ evaluering:** Evaluering, der har til formål at sikre læring fra en indsats i løbet af dens gennemførelse med henblik på forbedring og udvikling af indsatsen fremadrettet.

Evaluator, konsulent og forfatter til talrige bøger om evaluering Michael Quinn Patton bruger et gastronomisk billede, til at illustrere forskellen på summativ og formativ evaluering: *"Når kokken smager suppen til, er det formativt, når gæsten smager suppen, er det summativt. Mere generelt, alt, hvad der gøres ved suppen under tilberedningen, sker med henblik på forbedring. Når suppen først er serveret, gives en bedømmelse."* (Patton, 1997, p. 67ff.)

Når en områdefornyelse evalueres, indgår både summativ og formative evalueringer. Generelt kan dog siges, at en områdefornyelses *midtvejsevaluering* typisk vil have hovedvægt på formativ evaluering, mens en områdefornyelses *slutevaluering* vil have fokus på de summativ aspekter. I forbindelse med midtvejsevalueringen vil hovedfokus typisk være på om:

- indsatsen bevæger sig i den ønskede retning?
- de rette interessenter er blevet inddraget?
- nogle delprojekter skal fremmes eller stoppes?
- der er succeskriterier som skal justeres (formativt)?

Sidstnævnte spørgsmål bygger dog på en vurdering af en generel status på projektet (summativt). Ved slutevalueringen vil det primære fokus være på at evaluere områdefornyelsens resultater på baggrund af en række gennemførte projekter (summativt). Også her kan der dog være et element af formativ evaluering, hvis der som et led i slutevalueringen overgives læring eller erfaringer som kommunen kan bruge fremadrettet, fx i forbindelse med fremtidige områdefornyelser.

Hvad evalueres: Proces, output eller outcome?

En anden ting, som det er vigtigt at gøre sig klart, er, hvilke faser af områdefornyelsesindsatsen, evalueringen skal fokusere på. Skal fokus være på evaluering af effekter (outcome), præstationer (output), proces

eller en kombination af disse (Dahler-Larsen 2013: 91; Holxer & Schwester 2011: 275)?

- Med *proces* henvises der til den måde, områdefornyelsen gennemføres på. Her kunne der eksempelvis være fokus på samskabelse og interressentinddragelse, områdefornyelsens organisering eller tilstedeværelse i området.
- *Præstationer* (output) henvises der til konkrete målbare resultater, der ofte opgøres kvantitativt, som fx antal inddragede borgere, antal etablerede byrum, antal plantede træer eller opstillede gadelamper.
- Med *effekt* (outcome) henvises der til de kort- eller langsigtede resultater, der ofte kan være svære at måle, som eksempelvis brugerens oplevelse og udbytte af indsatsen i form af fx større tryghed, større tilfredshed med sit byområde eller en mere blandet beboersammensætning (Albæk & Rieper 2003: 130).

Evaluering i praksis: Københavns Kommunes evalueringsaktiviteter for områdefornyelserne

I København er der opstillet *syv obligatoriske evalueringsaktiviteter*: Disse evalueringsaktiviteter skal ikke ses som en idealmodel, der kan indfange samtlige effekter, men snarere som en samling aktiviteter, der bygger videre på en allerede eksisterende praksis. Modellen evaluerer både proces, output (præstationer) og outcome (effekter) på kort sigt gennem en kombination af summativ og formative evalueringsformer.

De syv evalueringsaktiviteter er:

1. Salgbar statistik: Den første evalueringsaktivitet kaldes salgbar statistik og har til formål at dokumentere områdefornyelsens økonomiske, sociale og demokratiske værdi i tal (output). Når områdefornyelsen er i gang indgår fundraising, borgerinddragelse og projektledelse af fysiske og sociale projekter som en del af områdefornyelsens hverdag. For løbende at gøre status over områdefornyelsens aktiviteter indsamles hvert år en række tal for det forgangne år. Helt konkret indhentes der tal for 1) tiltrukket ekstrapfinansiering (fra kommune, stat og private), 2) optælling over igangsatte projekter (store, små og midlertidige) samt 3) optælling over involverede borgere.

2. Spørgeskemaundersøgelse: Gennemføres af et meningsmålingsinstitut ved områdefornyelsens opstart og afslutning. Formålet er at dokumentere områdefornyelsens sociale og demokratiske værdiskabelse i form af effekter (outcome) på forskellige parametre fra et beboerperspektiv. Spørgeskemaet består både af en række faste spørgsmål, der går igen hos alle områdefornyelserne, samt en række frie spørgsmål, der er tilpasset det enkelte område. De faste spørgsmål omhandler oplevelsen af området generelt, de fysiske og sociale forhold, muligheder for indflydelse, fraflytningslyst og utryghed. De frie spørgsmål er derimod knyttet op på projekterne i den enkelte områdefornyelses byfornyelsesprogram.
3. Lokale aktiviteter: En række valgfrie aktiviteter, der ved områdefornyelsens afslutning runder indsatsen af lokalt. Aktiviteterne kan både bestå af forskellige events samt mindre målrettede publikationer som fx en film, avis, plakat eller fest. Formålet er at synliggøre indsatsens overfor aktørerne i lokalområdet og bidrage til at forankre den lokalt.
4. Forankringsnotat: Et opsamlende dokument for alle forankringsaktiviteter, med henblik på at sikre overlevering af projekterne efter områdefornyelsens afslutning. Forankringsnotatet beskriver det fremtidige forløb for de projekter, der skal arbejdes videre med efter områdefornyelsens afslutning, herunder også indgåede aftaler med lokale og kommunale aktører. Københavns Kommune anbefaler at notatet gøres til et "levende dokument", der kan opstartens længe før områdefornyelsen lukker, og på den måde indgå som et arbejdsredskab i det strategiske forankringsarbejde.
5. Erfaringsnotat: Et opsamlende dokument, der skal sikre erfaringsdeling og læring fra områdefornyelsen samt spredning af erfaringer mellem områdefornyelserne. Erfaringsnotatet består som minimum af 10 gode og konstruktive råd og anbefalinger. Her er der også plads til ærlige overvejelser om udfordringer og mindre vellykkede projekter. Målgruppen er det centrale sekretariat i områdefornyelsesenheden samt medarbejdere i fremtidige områdefornyelser. I Københavns Kommune er mange af områdefornyelsens medarbejdere projektansatte, hvilket indebærer, at mange gode erfaringer forsvinder, når en områdefornyelse lukker. Erfaringsnotatet er

derfor også et forsøg på at gøre læring og erfaringer fra områdefornyelserne mindre personbårte og lettere at sprede internt i organisationen og mellem afsluttede, igangværende og helt nye områdefornyelser.

6. Statusrapporter til Trafik, Bygge og Boligstyrelsen: Evaluering af områdefornyelsen til staten midtvejs samt ved indsatsens afslutning. Skemaerne er bygget op om byfornyelsens indsatsområder (borgerinddragelse, byrum, boligsociale indsatser og trafik), og kan hentes på ministeriets hjemmeside. Under midtvejsevalueringen er der særligt fokus på, om projekterne er på rette spor eller der er behov for at omformulere succeskriterierne, omprioritere midler mellem projekterne i budgettet el.lig. Herudover skal områdefornyelsen forholde sig til målsætninger og succeskriterier for de enkelte indsatser, som er beskrevet i byfornyelsesprogrammet.
7. De sidste aktiviteter: Dækker over tre konkrete aktiviteter: 1) regnskabsafslutning, 2) at de 30-50 bedste billeder lægges på kommunens fællesdrev og 3) at publikationer fra områdefornyelsen gøres offentlig tilgængelige på kommunens publikationsdatabase.

Som det fremgår af ovenstående liste, vil der i en områdefornyelse være mange forskellige typer evalueringer, der udarbejdes igennem projektets levetid. Dog er det værd at bemærke, at mange af de samme tiltag vil være relevante i andre offentlige indsatser. Vi vil appellere til, at man både tænker strategisk over, hvilke form for evaluering det vil være relevant at lave, i relation til det projekt man skal i gang med. Og også at man finder nogle skabeloner eller genereriske tilgange, der gør det enkelt at evaluere undervejs, og som kan fungere som in-put til både formative og summative evalueringer, der således kan give anledning til refleksioner omkring fremdrift, effekter og mulige forbedringer. Formålet er som nævnt tidligere, at vi får mest mulig offentlig værdi for skatteyderne penge!



ANVENDT LITTERATUR

Agger, A. (2017). Ledelse i politisk styrede organisationer – med offentlig værdiskabelse for øje. In A. Agger & P. Aagaard (Eds.), *Ledelse i Politisk Styrede Organisationer* (1st ed.). Hans Reitzels Forlag.

Albæk, E. (2003). Vidensinteresser og de mange betydninger af evaluering: Et Udviklingsperspektiv. In P. Dahler-Larsen & H. K. Krogstrup (Eds.), *Tendenser i Evaluering* (1. ed.). Syddansk Universitetsforlag.

Albæk, E., & Rieper, O. (2003). Evaluering i Danmark: Effekterevaluering, Monitorering og Formativ Evaluering. In P. Dahler-Larsen & H. K. Krogstrup (Eds.), *Tendenser i Evaluering* (1. ed.). Syddansk Universitetsforlag.

Als Research (2017). *Evaluering af metoderne i Københavns Kommunes områdefornyelser*.

Andersen, H. S., & Kielgast, L. (2003). *De syv første kvarterløft* (1st ed.). Statens Byggeforskningsinstitut.

Bennington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. In J. Bennington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value: Theory & Practice* (1st ed.). Palgrave MacMillan.

Bennington, J., & Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In J. Bennington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value: Theory & Practice* (1st ed.). Palgrave MacMillan.

Blom-Hansen, J., Ibsen, M., Juul, T., & Mouritzen, P. E. (2012). *Fra Sogn til Velfærdsproducent: Kommunestyret gennem fire årtier* (1. ed.). Syddansk Universitetsforlag.

Chazdon, S. A., & Paine, N. (2014). Evaluating for Public Value: Clarifying the Relationship Between Public Value and Program Evaluation. *Journal of Human Sciences and Extension*, 2(2).

Christensen, E. (2014). *Områdefornyelsen Fortæller: 15 gode historier fra en helhedsorienteret byfornyelse*. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Dahler-Larsen, P. (2013). *Evaluering af Projekter - og andre ting, som ikke er ting* (1. ed.). Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, P., & Krogstrup, H. K. (2003). Tendenser i Evaluering: En Introduktion. In P. Dahler-Larsen & H. K. Krogstrup (Eds.), *Tendenser i Evaluering* (1. ed.). Syddansk Universitetsforlag.

De Wit, C. K., & Dinesen, M. S. (2010). *Innovativ Evaluering*. (C. K. de Wit & M. S. Dinesen, Eds.) (1st ed.). Dansk Psykologisk Forlag.

Holzer, M., & Schweser, R. W. (2011). *Public Administration: An Introduction* (1st ed.). M. E. Sharp.

Jensen, J. O. (2015). *Private følgeinvesteringer ved områdefornyelse*. Statens Byggeforskningsinstitut.

Jørgensen, T. B. (2004). Værdier i Harmoni, Konflikt og Forandring. In T. B. Jørgensen (Ed.), *På Sporet af en Offentlig Identitet: Værdier i Stat, Amter og Kommuner* (1st ed.). Aarhus Universitetsforlag.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2004). Det Offentlige Værdiunivers: Dets bestanddele, struktur og afgrænsning. In T. B. Jørgensen (Ed.), *På Sporet af en Offentlig Identitet: Værdier i Stat, Amter og Kommuner* (1st ed.). Aarhus Universitetsforlag.

Københavns Kommune (2017). *Klimakvarter.dk*. Via: <http://klimakvarter.dk>

Københavns Kommune (2015a). *Evaluering af Områdefornyelsen Gl. Valby: Borgerundersøgelse 2015*. Via: http://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/1436_pnCUMOY7An.pdf

Københavns Kommune (2015b). *Samdrift gir lokal fremdrift*. Via: http://www.byplanlab.dk/sites/default/files/2/0_Samdrift2015_opsamling.pdf

Københavns Kommune (2014). *Evidens for Sociale Effekter af Fysiske Indsatser i Udsatte Boligområder: Review af 27 Effektstudier fra ni lande*. Via: http://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/index.asp?mode=detalje&id=1237

Københavns Kommune (2011a). *Kvarterplan: Områdefornyelsen Centrale Vesterbro*. Via: http://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/index.asp?mode=detalje&id=910

Københavns Kommune (2011b). *Evaluering: Haraldsgadekvarterets Områdeløft*. Via: http://byfornyelsesdatabasen.dk/file/415379/Evaluering_Haraldsgadekvarterets_Omraadeloef_web.pdf

Krogstrup, H. K. (2016). *Evalueringsmodeller* (3rd ed.). Hans Reitzels Forlag.

- Larsen, J. N. (2003). Kvarterloft – Effects of an Area-Based and Integrated Danish Urban Regeneration Programme. In *EURA-conference: The Future of European Cohesion Policy*. Budapest, Ungarn.
- Larsen, J. N., Andersen, H. S., & Kielgast, L. (2003). *Kvarterløft i Danmark* (1st ed.). Statens Byggeforskningsinstitut.
- Lawless, P. (2011b). Understanding the Scale and Nature of Outcome Change in Area-regeneration Programmes: Evidence from the New Deal for Communities Programme in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(3).
- Lundquist, L. (1998). Läraren som demokratins väktare. Retrieved from http://ips.gu.se/digitalAssets/964/964693_lararen_som_demokratins_vaktare.pdf
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013). *Byfornyelsesatlas DK2*. Via: https://www.livogland.dk/files/dokumenter/publikationer/byfornyelsesatlas_dk2.pdf
- Myschetzky, S., Thomsen, J. S., & Bøttger-Rasmussen, N. (2011). *Kunst i udsatte boligområder: En inspirationsguide*. Institut for Fremtidforskning.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. Sage Publications.
- Rieper, O., & Hansen, H. F. (2007). *Metodebatten om evidens af Olaf Rieper*. AFK Forlaget.
- Storgaard, K., Grubbe, M., & Skoven, J. J. (2003). *Helhedsorienteret byfornyelse og beskæftigelse: Evaluering af et projekt i Søndervangskvarteret i Århus. Baggrund og intentioner*. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Sørensen, E. (2012). Measuring the Accountability of Collaborative Innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- Sørensen, F. (2010). *Områdeformyelse: Slotsgadekvarteret*. Centre for Leisure Management Research.
- Torfin, J. (2012a). Ledelse af Samarbejdsdrevet innovation i Kommunerne. In J. Torfin (Ed.), *Ledelse efter Kommunalreformen*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Tjørnevig, E. (2015). *Evaluering af Offentlig Værdiskabelse i Københavns Kommunes Områdeformyelser*. Speciale på Forvaltning, Roskilde Universitet
- Udlændinge-, Interaktions- og Boligministeriet (2016). *Byg Dem Op: Byfornyelse med Lokal Jobskabelse i Udsatte Byområder*. Via: <http://uim.dk/publikationer/byg-dem-op>
- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3).