



BYFORNYELSE

EVALUERING

DEN SÆRLIGE BYFORNYELSESENSATS 2004-2010



SOCIALMINISTERIET

INDHOLD

1. INDLEDNING	4
1.1 Evalueringens formål.....	5
1.1 Fokus i slutevalueringen.....	6
1.2 Anvendte metoder og datagrundlag	6
1.3 Udfordringer ved evalueringen.....	6
1.4 Læsevejledning	7
2. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER.....	8
2.1 Sammenfatning og hovedkonklusioner.....	9
2.2 Delkonklusioner	13
2.2.1 Projektorganiseringen	13
2.2.2 Inddragelse af borgere og professionelle	13
2.2.3 De anvendte indsatser	14
2.2.4 Erfaringer med udpegede forsøgstemaer	15
2.3 11 anbefalinger	17
3. PORTRÆT AF DE 14 FORSØGSPROJEKTER.....	20
3.1 Forsøgsprojekternes mål og fokusområder.....	21
3.2 Ændringer undervejs	24
4. BYOMRÅDERNES UDVIKLING SET MED STATISTISKE NØGLETAL.....	30
4.1 Demografisk udvikling	32
4.2 Socioøkonomiske forhold	36
4.3 Boligforhold.....	42
4.4 Virksomheder og arbejdspladser	44
4.5 Sammenfatning	47
5. FORSØGSPROJEKTERNES UDVIKLING OG RESULTATER	48
5.1 Erfaringer med projektorganisering og projektkoordinering.....	49
5.2 Erfaringer med inddragelse af borgere og professionelle	54
5.2.1 Borgerinddragelse	54
5.2.2 Lokale institutioner og foreninger	60
5.2.3 Boligselskabernes rolle.....	61
5.2.4 Private investorer	62
5.3 Anvendte indsatser i projekterne	63
5.3.2 Kulturelle indsatser	67
5.3.3 Sociale indsatser	69
5.3.4 Beskæftigelse.....	71
5.4 Erfaringer med udvalgte forsøgstemaer i indsatsen.....	72
5.4.2 Byomdannelse og etablering af partnerskaber.....	76
5.4.3 Styrkelse af institutioner og kultur som forandringsagenter	82
5.4.4 Empowerment af beboere.....	86
5.5 Vurderinger af forsøgsprojekternes resultater	91
5.5.1 Fysiske forandringer.....	91
5.5.2 Trivsel og øget ansvarlighed.....	93
5.5.3 Image og områdeidentitet.....	93
5.5.4 Øget demokratisering.....	94
5.5.5 Integration og beskæftigelse.....	94
5.5.6 Andre resultater	95
5.6 Forsøgsprojekternes forankring	98
5.6.1 Den kommunale forankring	99
5.6.2 Den lokale forankring.....	100
5.6.3 Projektorganiseringen afløses af nye områdebaserede organiseringer.....	103
6. METODE	104
6.1 Registeranalyse.....	105
6.2 Kvalitative metoder.....	106
7. BILAG	108
7.1 Programteori.....	109
7.2 Beskrivelse af anvendte registerdata.....	112

1. INDLEDNING

Denne rapport belyser og sammenfatter udviklingen i – og resultaterne af – den særlige byfornyelsesindsats i 14 forskellige problemramte byområder.

Baggrunden er, at Socialministeriet i 2004 efter forsøgsbestemmelserne i byfornyelsesloven fordelte en særlig byfornyelsespulje på 100 mio. kr. til udvikling af nye metoder til målrettede helhedsorienterede projekter i disse områder. Puljen er en del af regeringens ghettostrategi. Forsøgsindsatsen skal bidrage til at bryde områdernes negative udviklingsspiral, hvor nedslidte fysiske forhold, sociale problemer og en skæv beboersammensætning gensidigt forstærker hinanden. Formålet med forsøgspuljen er med andre ord at understøtte en positiv udvikling ved at fremme integration og modvirke ghettodannelse i områderne.

I perioden 2006-2010 har NIRAS i samarbejde med SBI løbende evalueret forsøgsindsatsen. Rapporten bygger derfor på en startevaluering udarbejdet i 2006 og en midtvejsevaluering udarbejdet i 2008. NIRAS har gennemført evalueringens kvalitative undersøgelser, mens SBI har gennemført evalueringens kvantitative undersøgelse i form af en registeranalyse.

1.1 EVALUERINGENS FORMÅL

Det overordnede formål med evalueringen er konstruktivt at belyse:

- Om det er lykkedes for de enkelte forsøgsprojekter at understøtte en positiv udvikling i de udvalgte byområder, herunder bryde områdernes negative udvikling i forhold til dårlige fysiske forhold, sociale problemer og en skæv beboersammensætning
- Hvorvidt og i hvilke omfang de enkelte forsøgsprojekter har opfyldt deres opstillede målsætninger
- På hvilken måde projekterne kan bidrage til udviklingen af den helhedsorienterede byfornyelse, herunder områdefornyelse

Evalueringen skal i den forbindelse sætte fokus på tre emneområder:

- Den brede koordinerede indsats, der indebærer sociale, beskæftigelsesmæssige, kulturelle og fysiske tiltag, der tilsammen skal forbedre forholdene for de eksisterende beboere
- Inddragelse af borgere og private aktører, der både omfatter borgere med forskellige kulturelle og sociale baggrunde og andre aktører, der inviteres med som aktive deltagere i de lokale demokratiske processer og samarbejdet med kommunen

- Grundlaget for private investeringer i områderne og inddragelse af potentielle investorer i indsatsen

Emneområderne skal ses som de primære veje til opfyldelsen af forsøgspuljens formål om at bryde den negative udviklingsspiral i byområderne, men evalueringen sigter også på at indfange alternative veje til målopfyldelse i den måde, som forsøgsprojekterne har grebet indsatsen an på.

Endelig er der i forsøgsprojekterne indsamlet erfaringer med udvalgte innovative forsøgstemaer, som Socialministeriet har udpeget. Det gælder:

- Erfaringer med initiativer over for børn og unge
- Byomdannelse og etablering af partnerskaber
- Styrkelse af institutioner og kultur som forandringsagenter
- Empowerment af beboere

Forsøgstemaerne repræsenterer virkemidler i byfornyelsesindsatsen, som forsøgsprojekterne afprøver på forskellige måder for at opnå de ønskede resultater. Disse erfaringer – både positive og negative – er centrale at bringe videre til andre kommuner, som ønsker inspiration til anvendelsen af virkemidler i indsatsen afhængigt af, om børn og unge, partnerskaber, institutioner eller beboere skal være omdrejningspunktet for at skabe positive og varige forandringer i området.



1.1 FOKUS I SLUTEVALUERINGEN

For at understøtte en målrettet og valid dataindsamling indledte vi evalueringen med at konkretisere puljens overordnede formål ved at eksplicitere en række bagvedliggende antagelser om sammenhængen mellem forsøgsindsatsen og dens forventede resultater. Antagelserne om puljens indsats, virkemidler og resultater er sammenfattet i en kortfattet programteori for puljen. Programteorien bygger på input fra de deltagende forsøgsprojekter samt eksisterende litteratur på området og fremgår i sin helhed i bilag 7.1

I slutevalueringen er der særligt fokus på at vurdere antagelserne om forsøgsprojekternes *resultater*, herunder hvorvidt forsøgsprojekterne har medvirket til at skabe fysiske forandringer, ansvarlighed og forbedret trivsel i byområdet, om de har medvirket til at øge demokratiseringen blandt beboerne ved at motivere til aktiv deltagelse i (lokal)samfundet, forbedre områdets image samt understøtte integration og beskæftigelse.

Derudover er der fokus på at belyse virkemidler i indsatsen samt sammenhænge mellem virkemidler og de opnåede resultater. Antagelserne om centrale virkemidler i indsatsen centrerer sig om borgerinvolvering ud fra forståelsen af, at processen skal være decentral og bygge på lokalsamfundets ressourcer; fysiske ændringer og synlighed i forhold til at fastholde engagement og energi i projektet, etableringen af offentlige, private partnerskaber samt inddragelse af kulturbærende institutioner. Dertil kommer antagelsen om, at det er centralt med en bæredygtig fælles vision for indsatsen, som vinder bred tilslutning og ikke mindst vigtigheden af en anerkendende tilgang, der tager afsæt i områdets ressourcer og muligheder frem for problemer og mangler.

1.2 ANVENDTE METODER OG DATA-GRUNDLAG

Evalueringen består af to dele: en analyse af registerdata og en kvalitativ analyse baseret på interview med hhv. projektholdere, primære interessenter og projekternes målgrupper. Derudover er den kvalitative analyse også baseret på årlige selvevalueringer, som er udarbejdet af nøglepersoner og projektansvarlige i forsøgsprojekterne. For nærmere beskrivelse af evalueringsmetoder henvises til afsnit 6.

1.3 UDFORDRINGER VED EVALUERINGEN

Evalueringen af den særlige byfornyelsesindsats er knyttet til nogle metodiske udfordringer, som kort skal nævnes her.

For det første omfatter den særlige byfornyelsesindsats 14 projekter, hvorimellem der er meget stor variation i projekternes størrelse og fokusområder. Byfornyelsesindsatsen spænder således fra større områdebaserede projekter med flere parallelle indsatser ('Vængerne' i Ballerup, 'Byen i balance i Vejle', 'Vores Holtbjerg' i Herning og 'Kulturringen' i Høje-Taastrup) til mindre projekter bestående af én indsats, der tager afsæt i en fysisk omdannelse (fx 'Verdens Haver' i Svendborg, 'Skolen, Kirken, Kroen og Købmanden i Randers, Mulighedernes Park i Skelager). Dertil kommer, at projekternes rammevilkår er yderst forskellige – herunder byområdernes størrelse. Variationen gør det vanskeligt at sammenligne projekternes indsatser og resultater, hvorfor evalueringen sætter fokus på at belyse erfaringer med forskellige virkemidler.

Endvidere skal evalueringen vurdere byfornyelsesprojekternes resultater og effekterne heraf. I forbindelse med dataindsamlingen i slutevalueringen har det vist sig, at flere forsøgsprojekter ikke er afsluttet. Det skyldes i overvejende grad, at fysiske anlægsarbejder ikke er færdige. Dette betyder, at egentlige effektvurderinger ikke udgør en del af evalueringen, men at der primært sættes fokus på resultater af processen i byfornyelsesprojektet samt resultater på kort sigt.

1.4 LÆSEVEJLEDNING

Rapporten er disponeret i følgende afsnit:

Efter indledningen følger afsnit 2, der indeholder en sammenfatning og konklusioner på evalueringens resultater lige

Afsnit 3 beskriver et portræt af de 14 forsøgsprojekters udfordringer ved indsatsens begyndelse og opstillede mål for indsatsen, ligesom der redegøres for ændringer undervejs i projektperioden.

I afsnit 4 præsenteres en analyse af socioøkonomiske registerdata for de enkelte områder.

I afsnit 5 belyses forsøgsprojekternes udvikling og resultater med afsæt i kvalitative datakilder.

Afsnit 6 beskriver anvendte metoder i evalueringen, mens bilag fremgår af afsnit 7.

2. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

I dette afsnit sammenfatter evaluatorslutevalueringens konklusioner. Først redegøres for hovedkonklusionerne set i forhold til de overordnede evalueringsspørgsmål og forsøgsprojekternes indfrielse af formålet med den særlige byfornyelsespulje. Dernæst sammenfattes evalueringens delkonklusioner inden for de analyserede temaer, som antages at have betydning for projekternes resultater: projektorganiseringen, inddragelse af borgere og professionelle, herunder private aktører, samt projekternes anvendte indsatser.

Endelig konkluderes på forsøgsprojekternes metodeudvikling inden for de særligt udpegede forsøgste-maer: 'Initiativer over for børn og unge', 'Byomdannelse og partnerskaber', 'Empowerment af beboere' samt 'Styrkelse af institutioner og kultur som forandrings-agenter'.

På baggrund af evalueringens hoved- og delkonklusioner udledes en række anbefalinger til kommunernes fremadrettede arbejde med områdebaserede indsatser i byfornyelsen.

2.1 SAMMENFATNING OG HOVED-KONKLUSIONER

Det overordnede formål med evalueringen af den særlige byfornyelsespulje har været at belyse, hvorvidt det er lykkedes for de støttede forsøgsprojekter at bryde den negative udvikling i de 14 problemramte byområder. Det gælder dårlige fysiske forhold, sociale problemstillinger og en skæv beboersammensætning.

Ser vi på områdernes generelle socioøkonomiske udvikling, må det konkluderes, at selvom ikke alle resultater viser, at områdernes negative udvikling i forhold til en skæv beboersammensætning, dårlige fysiske forhold og sociale problemer er vendt, så er der flere positive tegn end negative.

På den positive side viser den gennemførte registeranalyse en svag tendens i retning af, at den ubalancerede koncentration af beboere af anden etnisk her-

komst end dansk i byområderne er bremset, således at der er tendenser til, at beboersammensætningen i byområderne kommer til at ligne den samlede kommunes mere. Der er desuden kommet flere i beskæftigelse og færre er uden arbejde. Det er dog vigtigt at understrege, at der stadig er markante forskelle imellem byområderne og de kommuner, som områderne er beliggende i.

På den negative side viser registeranalyserne en svag stigning i indkomstforskellen mellem byområderne og de kommuner, de er en del af, ligesom overrepræsentationen af personer uden uddannelse er øget i de fleste forsøgsområder.

Det er væsentligt at understrege, at det ikke er muligt at foretage en direkte kobling af indsatsen i de 14 byfornyelsesprojekter til resultaterne af den socioøkonomiske udvikling i byområderne. For det første er det et tidligt tidspunkt at måle den socioøkonomiske udvikling umiddelbart efter forsøgsperiodens afslutning.

Derudover er der i flere områder tale om en relativt beskeden og afgrænset fysisk og social byfornyelsesindsats, både hvad angår indsatsernes geografiske omfang og de anvendte ressourcer. Samtidig påvirkes byområdernes sociale sammensætning af en række faktorer, som ligger uden for byfornyelsens indflydelse, herunder ikke mindst udlejningsregler, huspriser mv. Set i dette lys er der en vis divergens mellem puljens overordnede formål om at skulle bryde områdernes negative udvikling og så de konkrete indsatser, der er sat i værk. Med andre ord kan det ikke forventes at de konkrete indsatser, der er sat i værk i områderne med midler fra Den Særlige Byfornyelsespulje alene kan løfte puljens overordnede formål om at bryde områdernes negative udvikling med en skæv beboersammensætning og sociale problemer.

Ud over denne generelle kvalificering af byfornyelsespuljens overordnede formål og resultater tegner der sig et billede af, at flere af de enkelte forsøgsprojekter har opstillet ambitiøse mål, som har vist sig vanskelige at realisere inden for den femårige forsøgsperiode,



som den særlige byfornyelsesindsats er løbet over. I 11 ud af 14 projekter er de planlagte fysiske omdannelser slet ikke – eller kun delvist – færdiganlagte. Dette vilkår gør det samtidig vanskeligt i evalueringssøjemed at dokumentere effekterne af de iværksatte indsatser. Der er en række projekteksterne vilkår, som har haft stor indflydelse på, at flere projekter er forsinkede – det være sig skolesammenlægninger, skolelukninger, flytning af områdets servicefunktioner eller lignende.

Går vi fra den generelle socioøkonomiske udvikling og effektivt vurdering til at se på procesresultater og umiddelbare resultater af indsatsen på lokalt plan i de enkelte områder, viser evalueringen mange tegn på, at der ved forsøgsperiodens afslutning er sat en positiv udviklingsproces i gang i områderne. Den områdebaserede byfornyelse har på tværs af projekterne i stort omfang medvirket til fremme og aktivere kommunale og lokale aktører til at trække på samme hammel i arbejdet med at imødegå problemstillingerne i de berørte byområder.

I flere områder har den særlige byfornyelsesindsats desuden været et springbræt og en katalysator til at sætte en større indsats i gang – bl.a. ved at skabe politisk bevågenhed om lokalområdet og ved at danne et konkret afsæt for at skaffe flere midler til projektet. I flere projekter har byfornyelsen haft en egentlig multiplikatoreffekt, hvor de fysiske anlæg og deres anvendelse er blevet større, end de var tænkt fra starten.

Denne multiplikatoreffekt skal dog også ses i sammenhæng med, at de fleste af forsøgsprojekterne er blevet koordineret med en igangværende boligsocial indsats, områdefornyelse eller kvarterløft, hvilket har understøttet forsøgsprojekternes betydning for områderne. Det er særligt organiseringer, netværk og medarbejderressourcer, som er udnyttet på tværs af parallelle og integrerede indsatser i områderne.

Hvad angår programteoriens forventede resultater viser evalueringen:

- At de fysiske forandringer på områdernes udearealer i form af rekreative grønne områder og omdannelser af afgrænsede byrum – fx et torv, en plads – har medført revitalisering og forskønnelser af byområder, der ved projektets start var nedslidte og præget af mismod. De fysiske forskønnelser ser ud til i sig selv at have bidraget til at styrke områdeidentiteten og synliggøre områdets kvaliteter. Flere af projekternes målgrupper vægter forskønnelserne højt, når de beskriver resultaterne af indsatsen.
- At opførelsen af kvarterhuse og udendørs anlæg danner ramme om nye samlingssteder, muligheden for mere aktiv udfoldelse og muligheden for spontane sociale aktiviteter. I nogle projekter, som børne- og ungehuset i Kolding og Biblioteket i Vollsmose, er potentialerne allerede udnyttet, mens der i flere andre projekter forestår en opgave i at få borgere til at kende og benytte de nye faciliteter.
- At projekterne generelt har sat et positivt aftryk i forhold til at skabe øget trivsel og ansvarlighed i områderne. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at man i flere områder oplever langt mindre hærværk foretaget af utilpassede unge. Det viser sig også ved, at det i flere områder er lykkedes at få flere beboere til at tage initiativer til og ansvar for arrangementer, events og dannelsen af nye foreninger og fællesskaber. Projekterne er til dels lykkedes med at synliggøre grupper, der ikke tidligere var en del af bybilledet, i lokalområdet gennem sociale aktiviteter. Mange projekter har dog haft svært ved at nå de etniske minoriteter.
- At de fleste projekter har arbejdet implicit med imageforbedrende indsatser, men at kun få projekter har haft en klar strategi for og målsætning om at styrke områdets image. De steder, hvor man har prioriteret dette, bl.a. i Øresundsvej kvarteret og i Vores Holtbjerg, er det ifølge projektholdere, interessenter og målgrupper lykkedes at skabe positiv medieomtale. I andre projekter har særligt de fysiske anlæg ifølge målgrupperne i sig selv styrket områdets image.
- At målet om øget integration og beskæftigelse har fyldt meget lidt i byområderne, idet der alene er tale om spæde forsøg på at tænke beskæftigelsesrelaterede tiltag ind i byfornyelsesprojektet. Flere steder er intentioner i byfornyelsesprogrammet ikke fulgt op, hvilket dels skyldes, at projekterne oplever, at kommunerne har svært ved at tænke områdebaserede beskæftigelsesindsatser, dels at det har vist sig meget ressourcekrævende at samarbejde med private virksomheder om beskæftigelsestiltag. De samme resultater fremkom i evalueringen af det første kvarterløft, hvori der blev sat spørgsmålstejn ved værdien af specielle beskæftigelsesindsatser. Dels flytter mange af de beboere, som kommer i arbejde; dels er det tvivlsomt, om indsatsen står mål med de ikke ubetydelige, anvendte ressourcer. Når det er sagt, skal det fremhæves, at det konkrete anlægsarbejde, som er igangsat med puljens midler utvivlsomt har bidraget til en mer-beskæftigelse også uden for byfornyelsesområderne.

Derudover peger evalueringen på en række centrale procesresultater. Således tilkendegives det fra mange sider, at forsøgsprojektet har dannet et fælles udgangspunkt for en helhedsorienteret indsats på tværs af sociale, fysiske og kulturelle områder. Konkret har projektet genereret nye relationer og tværfaglige netværk mellem lokale og kommunale aktører og internt i forvaltningerne. Derigennem kan projektet siges at have opbygget den institutionelle kapacitet i områderne. Det tegner dog til, at koordineringen og projektledelsen af projektet har været en større opgave end forventet i kommunerne, og nogle steder er det en ufordring, at der ikke har været større klarhed over ressourcebehovet i den kommunale forvaltning (-erne) for at føre projektet i mål.

FOTO: NIRAS - Et kig ind i Børne- og ungehaven i Verdens Haver i Svendborg,



Foruden at belyse indsatsernes konkrete resultater og målbefrielse har evalueringen haft til formål at belyse de primære veje til at opfylde puljens mål. Disse veje, der udgør centrale emner i områdefornyelsen, er fra Socialministeriets side defineret som den brede koordinerede indsats samt inddragelse af forskellige aktører i indsatsen – særligt borgere og private aktører samt øvrige potentielle og relevante aktører.

Evalueringen viser en tendens i retning af, at den brede koordinerede indsats og det tværfaglige samarbejde i høj grad er slået igennem i de forsøgsprojekter, hvor den fysiske omdannelse har været løftestang for sociale og kulturelle tiltag. Den fysiske omdannelse, fx en kvarterpark, haver på udearealer, et (musik)torv, et børne- og ungehus, udgør et konkret, synligt og afgrænset mål, som alle beboere og lokale aktører kan se sig selv som en del af. Med andre ord er de forskellige fagsektors visioner for området eksponeret i en konkret fysisk omdannelse, som gør, at mere abstrakte mål som social kapital, forbedret trivsel og image får et konkret indhold og et synligt aftryk.

I forhold til borgerinddragelse har der på tværs af projekterne været et stort fokus på at finde egnede deltagelsesformer og deltagelsesniveauer, som passer til projektets grundlag. Der er i vid udstrækning praktiseret *selektiv* og *differentieret* borgerinddragelse. Kombinationen mellem mere uforpligtende og fleksible deltagelsesformer samt forpligtende og kontinuerlig deltagelse ser ud til at have været en fordel i forhold til at tiltrække forskellige beboergrupper. Derudover fortæller projektholderne, at brugen af forskellige deltagelsesformer har været nyttig, fordi man i forskellige faser i byfornyelsesprojektet er bedst tjent med forskellige måder at inddrage på.

Generelt tegner evalueringen et billede af, at det har været en stor udfordring at finde samarbejdsmodeller med private aktører/investorer, hvor samarbejdet på én og samme tid kan efterleve den private investors krav om økonomisk nyttemaksimering og det almene hensyn, som kommunen skal varetage. Erfaringerne

viser dels, at det i flere projekter har været vanskeligt at finde et egentligt konkret afsæt for et gensidigt forpligtende samarbejde med private aktører, om end der findes gode eksempler på strategiske partnerskaber, hvor det er lykkedes at skabe en fælles vision og fælles mål for udviklingen af byområdet på tværs af interessenters forskelligt rettede interesser.

Der er blandt forsøgsprojekterne forskel på, hvor stort et fokus der har været på at involvere private aktører i indsatsen. I tre af projekterne har det i sig selv været et hovedformål at etablere offentligt-private partnerskaber. Erfaringen i disse projekter, som har arbejdet målrettet med etablering af økonomisk forpligtende partnerskaber (OPP), er, at det er en meget ressourcerelevende og kompliceret opgave, som fordrer en særlig organisering og ekstra ressourcer til at varetage opgaven. I Sundevedsgadekarréen og Høje Kolstrup har frivillighedsprincippet været en barriere for realiseringen af den fysiske omdannelse, for så vidt der skulle opnås medfinansiering fra grundejernes side. Den private aktørs motivation for at deltage i byfornyelse er en forudsætning for etableringen af et samarbejde gennem dialog, og det indbefatter et stort opsøgende arbejde fra kommunens side.

Samlet set viser evalueringen, at projekterne langt hen ad vejen har indfriet puljens målsætninger på projektniveau ved at have bragt området ind i en positiv udviklingsdynamik og skabt fysisk fornyelse. Om udviklingsbidraget får en mere varigt social og kulturel effekt vil formentlig afhænge af, at der fortsat er ressourcer til stede i lokalområdet, bl.a. i form af ansatte, der kan understøtte brugerstyringer, koordinere selvorganiserede aktiviteter og understøtte de etablerede netværk i områderne.

2.2 DELKONKLUSIONER

Nedenfor sammenfattes evalueringens delkonklusioner for hvert af de analyserede temaer

2.2.1 PROJEKTORGANISERINGEN

Det tegner til, at den formelle niveudelte organisering i et beslutningstagende niveau, koordinerende niveau og udførende niveau har fungeret godt i forhold til at koble lokale processer med kommunal styring. Det er oplevelsen blandt de fleste projektholdere og interessenter, at organiseringen har understøttet en klar rolle- og kompetencefordeling, hvor central beslutningskraft og faglighed er blevet koblet med lokalt kendskab og indflydelse. Evalueringen viser desuden, at der i stort set alle forsøgsprojekter har været fokus på intern mobilisering af kommunens forvaltninger med organiseringen i tværfaglige styregrupper, og at samarbejdet opleves reelt at have kvalificeret processen og resultaterne. Der er gode erfaringer med at inddrage det politiske niveau i projektorganiseringen både i forhold til signalværdien og i forhold til at sikre fremdrift og prioriteringer til fordel for projektet.

2.2.2 INDDRAGELSE AF BORGERE OG PROFESSIONELLE

Evalueringen tegner et billede af, at stort set alle projekter praktiserer en kombination af forskellige deltagelsesformer – det som man kan kalde differentieret borgerinddragelse. Kombinationen mellem mere uforpligtende og fleksible deltagelsesformer samt forpligtende og kontinuerlig deltagelse er en fordel i forhold til at tiltrække forskellige beboergrupper. Derudover fortæller projektholdere, at brugen af forskellige deltagelsesformer har været nyttig, fordi forskellige faser i byfornyelsesprojektet giver mulighed for forskellige måder at inddrage på.

Vægtningen af de forskellige deltagelsesformer er imidlertid forskellig fra forsøgsprojekt til forsøgsprojekt. De projekter, der har fokus på empowerment

FOTO: NIRAS - Den nye legeplads på det grønne område mellem skolen og boligblokkene, Skolen, Kirken og Købmanden i Randes



og demokratiforståelse, og hvor borgerne spiller en hovedrolle i selve projektets realisering, er typisk kendetegnet ved at tænke borgere aktivt ind i projektorganisationen. Heroverfor er andre projekter mere kommunalt styrede, og i disse projekter er information samt afgrænsede og enkeltstående dialogformer de mest brugte inddragelsesformer. Erfaringerne med radikal uddelegering er positive. Projektholdere og primære interessenter i projekterne oplever et stort engagement blandt borgerne, ligesom de involverede udviser stort ansvar for processen og for de midler, der rådes over. Risikoen ved at uddelegere et indsatsområde med tilhørende budgetramme til selvstændige arbejdsgrupper kan dog bestå i, at det er vanskeligt at bevare helhedssynet på projektet.

Der ses en klar tendens i retning af, at byfornyelsen har dannet et fælles udgangspunkt for et frugtbart samarbejde med de almene boligselskaber og afdelingsbestyrelserne. Til gengæld har private aktører spillet en mindre rolle, eftersom det har været en udfordring at skabe det rette økonomiske incitament for de private aktører til at deltage i indsatsen.

2.2.3 DE ANVENDETE INDSATSER

Forsøgsprojekterne har iværksat en række fysiske, kulturelle, sociale og beskæftigelsesmæssige indsatser med henblik på at skabe resultater lokalt og opfylde formålet med byfornyelsen.

Ved projektperiodens afslutning har få af de projekter i fuldt omfang afsluttet den planlagte *fysiske indsats*. I flere projekter har projektmidlerne ikke rakt til at realisere de fysiske indsatser fuldt ud, bl.a. pga. stigende anlægsudgifter i perioden, eller fordi det ikke er lykkedes at skabe den forventede øgede finansiering undervejs i projektperioden. I andre projekter er de fysiske tiltag blevet forsinket i forhold til den oprindelige tidsplan. En af de væsentligste årsager hertil er, at de borgerinddragende processer i flere projekter har været med til at forlænge planlægningsfasen, simpelt hen fordi det tager længere tid, end man har forventet,

at indarbejde lokale ønsker og hensyn i projektet, end hvis professionelle aktører gennemfører det alene. I det hele taget har der i de fleste større fysiske indsatser vist sig én eller flere uforudsete problematikker, der har forsinket processen. I Kolding og i Vollsrose er opførelsen af henholdsvis børne- og ungehuset og det nye bibliotek dog gennemført som planlagt, og i Vores Holtbjerg er kulturhuset efter en forsinkelse blevet opført inden projektperiodens udløb.

Forsinkelser og delvise nedjusteringer af projekternes fysiske indsatser er naturligvis væsentlige elementer i den samlede vurdering af resultaterne. Det skal imidlertid fremhæves, at flere projekter forventer at færdiggøre deres fysiske indsatser i den kommende tid, bl.a. Vængerne og Byen i Balance, eller har realiseret væsentlige dele af den fysiske fornyelse, også S.K.K.K. i Randers, Nordvestparken og Mulighedernes Park i Skelager.

Evalueringen viser, at forsinkelser og/eller manglende realisering af anlægsprojektet kan give anledning til frustrationer og tab af motivation lokalt og blandt beboere eller andre aktører i projektet. Omvendt viser evalueringen, at de fysiske indsatser generelt tillægges stor betydning i lokalområdet, og at de fysiske indsatser gennem forskønnelse af lokalområdet og som ramme for et forbedret socialt liv i og omkring de nye faciliteter har en stærk positiv betydning for projektholderes, interessenters og målgruppers vurdering af den lokale udvikling.

I forhold til *de kulturelle indsatser* i forsøgsprojekterne er disse ofte centreret omkring kulturelle og lokal-demokratiske fællesskaber eller i form af kulturelle aktiviteter og events (de kulturelle indsatser skal ikke forveksles med forsøgstemaet om kulturinstitutioner som forankringsagenter, der behandles nedenfor). Evalueringen viser, at det generelt har været en udfordring for projekterne at få alle beboergrupper – og særligt de etniske minoriteter – til at deltage aktivt i de lokal-demokratiske processer og i de afholdte arrangementer. De kulturelle indsatser har fungeret bedst, hvor der er

fundet eller etableret en fysisk ramme herfor, fx et kulturhus som i Vores Holtbjerg.

De *sociale indsatser* i forsøgsprojekterne er ofte udmøntet i en række lokale aktiviteter og events målrettet den samlede beboergruppe eller særligt udvalgte målgrupper, fx børn og unge eller ældre. Erfaringerne fra projekterne er, at mange beboere deltager, og at der er stor tilfredshed med arrangementerne. Evalueringen viser imidlertid også, i tråd med tidligere erfaringer i Byudvalgsindsatsen, at aktiviteterne ofte dør ud, når projektmidlerne tørrer ud, og at det i begrænset omfang lykkes at kanalisere beboerne over i foreningstilbud. I nogle projekter har man haft held til at understøtte lokale initiativer, der har større mulighed for at forblive selvorganiserede ved projektets udløb.

Til sociale indsatser hører også formidlingsindsatser med henblik på at styrke kommunikationen indadtil i området og synliggøre området (positivt) udadtil. I de få projekter, hvor man har arbejdet målrettet med en kommunikationsstrategi (Vores Holtbjerg, Vængerne, Øresundsvej kvarteret), er resultaterne gode, idet man mærker en styrket lokal bevidsthed om projektet, og det er i Vores Holtbjerg lykkedes at formidle de positive historier udadtil, hvor lokalområdet traditionelt har haft et ringe omdømme.

Endelig er det få projekter, der har forsøgt sig med en *beskæftigelsesmæssig indsats*. Evalueringen viser, at der generelt har været meget lav fokus på denne type indsatser i projekterne, og at mange projektleidere ikke finder opbakning til en lokal beskæftigelsesindsats i kommunerne. I projekt Børne- og ungehuset i Kolding har det vist sig meget ressourcekrævende at opstarte og vedligeholde et samarbejde med de lokale virksomheder om beskæftigelse til områdets unge, som typisk har været de første til at miste deres arbejde igen i lavkonjunkturen.

2.2.4 ERFARINGER MED UDPEGEDE FORSØGSTEMAER

Den særlige byfornyelsesindsats har haft til formål at bidrage til metodeudvikling inden for de fire forsøgstemaer: 'Initiativer i forhold til børn og unge', 'Byomdannelse og etablering af partnerskaber', 'Styrkelse af institutioner og kultur som forandringsagenter' og 'Empowerment af beboere'.

Det første forsøgstema vedrørende *initiativer i forhold til børn og unge* er i et mindre antal projekter blevet udmøntet ved at overlade reelt ansvar og indflydelse til brugerbestyrelser eller brugerstyrede processer. Det gælder Børnerådet i Mulighedernes Park, Brugerbestyrelsen i Børne- og ungehuset, Kolding og inddragelsesprocessen for Børn og Unge omkring Verdens Haver i Svendborg. Det gælder også i Vængerne, hvor Ungdomsrådet beslutter nogle af aktiviteterne under byfornyelsesprojektet. Alle steder har resultaterne været positive i form af 'slutprodukter' (fysiske forandringer i de tre førstnævnte projekter, sociale aktiviteter i Vængerne), der efter de involveredes opfattelse er mere interessante for børn og unge, end de ellers var blevet. Forudsætningen herfor er, at børnene kan forholde sig funktionelt og være idéskabende i forhold til planlægningsprocessen, og at de er i stand til at tage ansvar i processen og repræsentere andre børn og unges holdninger. Generelt fortæller de professionelle voksne, at dette er lykkedes, fordi der har været klare rammer for, hvad børnene havde og ikke havde indflydelse på, og fordi de voksne har sørgt for at holde processen i gang. En stor udfordring har dog været forsinkelser i opførelsen og den manglende realisering af alle dele af projekterne i Skelager og i Verdens Haver, hvilket har givet nogen skuffelse blandt de unge.

Det andet forsøgstema, *byomdannelse og etablering af partnerskaber*, er i tre projekter forsøgt realiseret gennem et økonomisk forpligtende Offentligt Privat Partnerskab omkring en byfornyelse. Kun for Kvarterparken i Nord-vest (København) er det lykkedes at realisere partnerskabet og indgå en detaljeret kontrakt om anlæg og drift. Forudsætningen for, at det er lykkedes,

skal formentlig findes i en meget grundig forberedelse og et forberedende arbejde, som bl.a. det tidligere kvarterløftsekretariat har stået for, samt ikke mindst kommunens muligheder for at overbevise investor om sine økonomiske interesser i projektet ved at have en lokalplan for området og en rimelig finansiering i baghånden. Processen har ifølge kommunens projektholdere givet megen organisatorisk læring om OPP. I Sundvedsgadekarréen og i Høje Kolstrup har kommunen ikke haft de samme politiske, juridiske og økonomiske argumenter til at overbevise investorerne. I alle tre projekter har partnerskabet været en i arbejdsmæssig forstand ressourcetung affære, hvilket giver anledning til at overveje, hvilken karakter en byfornyelse skal have for at 'kunne bære' at forfølge en strategi for OPP, samt altså hvilke muligheder man har for at overbevise en investor om det økonomisk fordelagtige ved at indgå i samarbejdet.

Andre projekter har arbejdet med 'strategiske partnerskaber', der er en form for forpligtende hensigtserklæring – og en organiseringsform – for byfornyelsesprojektet, bl.a. i S.K.K.K. i Randers og Kulturringen i Høje-Taastrup. Partnerskabsmodellerne adskiller sig her fra andre organiseringsmodeller ved at bygge på en fælles målsætning frem for en repræsentation af forskellige interesser, hvilket projektlederne oplever, har gjort samarbejdet inden for partnerskabet lettere.

Flere projekter har arbejdet med *institutioner og kultur som forandringsagenter*. I de fleste projekter er forandringsagenten en institution, typisk i form af den lokale skole, men også et teater (Kulturringen) og et bibliotek (Vollsmose). På tværs af disse projekter er man enige om, at kulturinstitutionerne kan noget særligt, fordi de fremstår som neutrale og som et naturligt og ligeværdigt rum for dialog og kulturmøde. Det betyder bl.a., at unge etniske piger må komme der, og at områdets beboere – herunder de etniske minoriteter – i det hele taget har tillid til institutionen. Samtidig har institutionerne typisk nogle fysiske faciliteter og personalemæssige, formidlingsmæssige og økonomiske ressourcer, der gør, at de kan 'løfte' i området.

I Byen i balance, Nørremarken er forandringsagenten lokale ildsjæle og aktører, der uddannes gennem 'kulturbæreruddannelsen'. Her er holdningen hos deltagerne, at man gennem uddannelsen har skabt ressourcestærke lokale netværk, der kan give området et løft. Erfaringerne er således positive på tværs af projekterne, og kulturbegrebet fremhæves som en indgangsvinkel til byfornyelse, der ikke er belastet af den stigmatisering og inklusions-/eksklusionstankegang, der præger sociale indsatser. Heri ligger dog også en balance for kulturinstitutionerne, som skal bevare deres oprindelige identitet, selvom de de facto får til opgave at løfte sociale indsatser i byfornyelsen.

Erfaringerne med det sidste af de fire forsøgstemaer, *empowerment*, knytter sig i flere projekter til borgerinddragelse og overladelsen af reel indflydelse og ansvar til lokale borgere og i flere projekter til børn og unge. Hovederfaringen fra disse projekter er, at beboerne engagerer sig og tager ansvaret for deres rolle i byfornyelsen på sig, når de overlades reelt ansvar og indflydelse. En væsentlig udfordring for projekterne er, hvis man pga. uforudsete forhold inden eller uden for projekterne ikke kan honorere de aftaler, der indgås med beboerne og projekternes realisering. I de projekter, hvor inddragelsen vedrører børn og unge, betones den støttede proces, hvor professionelle voksne løbende står parate til at understøtte børnenes arbejde og hjælper til med at 'holde dampen oppe'.

I forhold til denne form for empowerment betjener kulturprojekterne i Vollsmose og i Byen i Balance sig af en helt anden empowerment-strategi, der tager udgangspunkt i dannelse og uddannelse, dvs. mere klassiske læreprocesser, der skal bibringe borgerne eller deltagerne nye kompetencer. Begge steder har erfaringerne været gode. I Vollsmose har bibliotekets funktion som læringscenter tilsyneladende ramt et umiddelbart behov i lokalområdet, mens kulturbæreruddannelsen i Byen i balance har styrket deltagernes netværksressourcer og givet dem et fælles sprog til at arbejde med lokal udvikling.

2.3 11 ANBEFALINGER

På baggrund af evalueringens analyser og konklusioner har vi opstillet en række anbefalinger til den fremadrettede kvalificering og udvikling af byfornyelsesprojekter, herunder områdebaserede indsatser. Evalueringen peger på tiltag, som kan inspirere arbejdet på såvel statsligt som kommunalt og lokalt niveau.

- **Behov for mere viden om betydningen af beboerfaciliteter i problemramte byområder.** Flere resultater i den særlige byfornyelsesindsats tyder på positive erfaringer med beboerfaciliteter som aktivitetsskabende platforme i byområdet, men det er for tidligt at sige noget mere generelt om effekterne heraf. Set i lyset af, at der også i tidligere byfornyelsesindsatser er etableret mange beboerfaciliteter – men at der kun findes sparsom viden om, hvilken betydning kvarterhuse, kvarterparker, fysiske installationer på udearealer og lignende beboerfaciliteter har for byområdet – er det relevant med et nærmere, selvstændigt effektstudium af emnet.¹
- **Vejledning til nye projektholdere om centrale udfordringer i realiseringen af byfornyelsesindsatser.** Det sker ofte med fysiske projekter i form af byggerier og anlægsarbejde, at der opstår forsinkelser og barrierer undervejs. Det er også tilfældet med flere projekter i den særlige byfornyelsesindsats. Forsinkelserne giver anledning til frustration hos projektholdere, lokale interessenter og målgrupper, fordi processen undslipper sig en kontrolleret planlægning, og fordi den manglende fremdrift har en demotiverende effekt på lokalområdet og på opbakningen til byfornyelsen. På den baggrund er det relevant med en vejledning til projektholdere på tværs af faggrupper om planlægning og

formidling af fysiske tiltag, og om de procesmæssige 'fælder', man skal undlade at falde i.

- **Processtøtte og vejledning til kommuner i forbindelse med etablering af OPP.** Erfaringerne i forsøgsprojekterne peger på, at det dels opleves som en meget ressourcekrævende opgave at etablere et OPP omkring en fysisk byomdannelse, dels kræver faglig ekspertise at varetage processen og dialogen mellem de involverede parter. I de kommuner, hvor der ikke findes en særlig organisering og ekstra mandetimer til at varetage arbejdet (som fx kvarterløftet i Nordevestkvarteret), kan der være behov for processtøtte og vejledning til at gennemføre forhandlinger, ligesom der er behov for ressourcer til at skabe interesse hos private aktører, som ikke i første omgang er motiverede for at deltage.
- **Gør de fysiske projekter til omdrejningspunkt for indsatsen.** Evalueringen viser, at de fysiske indsatser spiller en væsentlig rolle i byfornyelsen. Dels som synligt resultat i området, idet både interessenter og målgrupper hæfter sig ved forskønnelsen. Dels som et omdrejningspunkt for inddragelse og samarbejde og som afsæt for øvrige kulturelle og sociale aktiviteter. De fysiske projekter er afgrænsede, konkrete og synlige, hvilket gør dem oplagte som løftestang for tværfaglig dialog og netværksdannelse kommunalt og lokalt.

¹ Ministeriet finansierer lignende undersøgelse, hvilken gennemføres af Jacob Nordvig Larsen, SBI.



- **Brug kulturinstitutioner som forandrings-agenter til at skabe nye perspektiver på sociale indsatser i byfornyelsen.**

Projekterne har generelt haft succes med at bruge kulturinstitutioner som forandringsagenter i byfornyelsen – særligt lokale skoler, men også bibliotek, teater og et kulturcenter med fokus på musikken. Erfaringen fra projekterne er, at kulturinstitutioner er 'neutrale' og legitime zoner i byrummet for alle målgrupper. Samtidig har kulturinstitutionerne vigtige ressourcer at trække på, både konkrete (lokaler, personale mv.) og abstrakte (kulturel kapital, læring, dannelse mv.). Derudover opleves kulturinstitutioner ikke som 'stigmatiserende tilbud', hvilket gør dem velegnede som redskaber til social udvikling. Disse erfaringer med fordel gøres til virkemidler i nye byfornyelsesprojekter.

- **Børn og unge kan bruges som idéudviklere og beslutningstagere i fysiske omdannelser.** I de tre byfornyelsesprojekter, hvor børn og unge har haft en betydelig rolle som 'bygherrer' og idéudviklere i forbindelse med en fysisk byomdannelse, har erfaringerne været positive – også selvom der er tale om børn og unge, der tidligere har skabt utryghed i områderne. Erfaringen er, at både børn med dansk baggrund og børn med anden etnisk baggrund end dansk påtager sig ansvaret, når de kan se, at der er tale om reel indflydelse og mulighed for at sætte eget præg på

omgivelserne, og at børn er gode til at tænke funktionelt og anvendelsesorienteret i forhold til den daglige brug af faciliteterne. Det anbefales at videreføre modellen i fremtidige fysiske omdannelser med børn og unge som målgruppe med fokus på den nødvendige voksenopbakning.

- **Udelegering af ansvar til beboere inden for en veldefineret ramme skaber ejerskab og engagement.** Projekterne har haft held med skabe større engagement og opbakning til byfornyelsen blandt lokale beboere i de tilfælde, hvor man har arbejdet med 'radikal' udelegering af ansvar og styring til beboerne (fx i styregrupper, selvstyrende arbejdsgrupper) Som alle andre deltagelsesformer i beboerinddragelsen vil det være projektfhængigt, om beboere kan tænkes ind i en sådan rolle. Men det er centralt, at professionelle guider og inspirere undervejs for at sikre at udelegering af ansvar går hånd i hånd med fagligt langsigtede løsninger - og at helhedssynet på det samlede projekt ikke tabes.
- **Brugerstyring og selvstyrende aktiviteter som forankringsplatforme kræver løbende tilstedeværelse af professionelle ressourcer.** Brugerstyring af kvarterhuse, børne- og ungehuse mv., samt selvstyrende aktiviteter på udearealer kan både være en vej til lokal forankring og ejerskab og en umiddelbart billig og let forankret strategi. Evalueringen

viser imidlertid, at en fast tilstedeværelse af professionelle ressourcer i form af fx en husbestyrer eller en aktivitetsmedarbejder som oftest er en forudsætning for, at indsatsen kan fastholdes på lang sigt. Det anbefales, at der fremadrettet arbejdes med langsigtede forankringsstrategier for projekter af denne karakter, fx gennem krav om en kommunal eller privat drift af aktiviteterne ved projekternes ophør.

- **Strategiske partnerskaber skaber rum til at forhandle en fælles forståelse af områdets udvikling.** Den særlige byfornyelse har indeholdt flere projekter, der har arbejdet med 'strategiske partnerskaber' i modsætning til økonomiske eller juridiske partnerskabsmodeller. Selvom modellen er mindre forpligtende for de deltagende parter, er der gode erfaringer med at bruge et sådan partnerskab som et afsæt for den videre indsats ved at skabe et fælles 'rum' mellem væsentlige aktører, der her finder sammen om en fælles vision for områdets udvikling. Partnerskabsmodellen bygger altså på aktører, der er enige om at ville noget sammen, i modsætning til organiseringer, der forsøger at inddrage områdets forskellige interesser i en fælles dialog.

- **Der skal målrettede sociale aktiviteter til for at nå etniske minoriteter i indsatsen.**

Det generelle billede på tværs af byfornyelsesprojekterne, er, at det er svært, at nå de etniske minoriteter i lokalområderne med de generelle aktiviteter og events, som gennemføres – både når det gælder inddragelse i planformgivningen og sociale aktiviteter. Tidligere erfaringer fra Byudvalgsindsatsen viser, at det er afgørende med meget målrettede aktiviteter, hvis man skal nå denne borgergruppe i indsatsen. I tråd med dette viser børne- og ungehuset i Kolding samt Verdens haver i Svendborg, at projekter, der tager afsæt i etniske minoriteters konkrete behov og ønsker kan generere vedvarende deltagelse og engagement i indsatsen.

- **Tænk i 'små synlige succeser', opmærksomhedsskabende events og sociale aktiviteter undervejs i projekt perioden.** De fleste byfornyelsesprojekter oplever i forbindelse med planlægning og realisering af større fysiske omdannelser lange perioder, hvor der pga. behandlingstid i kommunen ikke sker en mærkbar fremdrift set fra beboernes side. Lange udsigter til synlige resultater indebærer en fare for, at deltagere i projektet falder fra. Det anbefales derfor, at små synlige succeser og opmærksomhedsskabende events tænkes ind i projektplanlægningen fra starten.

For at skabe et overblik over de indsatser, der er omfattet af evalueringen, tegner vi indledningsvis et portræt af de 14 støttede byfornyelsesprojekter. Portrættet omfatter en beskrivelse af ligheder og forskelle mellem forskellige projekttyper. Konkret beskrives de mål og fokusområder, som projekterne har valgt at adressere udfordringerne i byområdet med. Derudover belyses de ændringer, som er sket undervejs i projektforsløbene, da ændringerne er vigtige at holde for øje, når vi senere ser på projektsresultaterne.

3. PORTRÆT AF DE 14 FORSØGSPROJEKTER

3.1 FORSØGSPROJEKTERNES MÅL OG FOKUSOMRÅDER

Som nævnt tilgodeser den særlige byfornyelsespulje mange forskellige projekter – lige fra mindre projekter centeret omkring et torv eller en bygning til større områdebaserede løft rettet mod en hel bydel. På den baggrund spænder befolkningstallet i byområderne fra 324 indbyggere til 15.127 indbyggere. Denne variation i både byområdernes størrelse og projekternes omfang har indflydelse på målsætningernes konkretiseringsniveau.

De forskellige områdemæssige konditioner blandt forsøgsprojekterne og forskellen i, om forsøgsindsatsen omfatter en samlet områdebaseret indsats eller alene en mindre udvalgt indsats, skaber samtidig forskellige projektmuligheder og gør det til en vis grad vanskeligt at sammenligne forsøgsprojekterne. De må derfor også betragtes og vurderes på egne præmisser ved netop at beskrive de forskellige vilkår.

Målsætningerne handler overordnet om at skabe varierede og velfungerende by- og boligområder, der kan bidrage positivt til byens eksistens og udvikling. Heri ligger ønsket om at modvirke en ensidig beboersammensætning, hvad enten der er tale om for mange

personer på overførselsindkomst i de store almene områder eller for mange singler og unge studerende i de københavnske områder.

På tværs af forskellighederne har alle projekter – i overensstemmelse med de grundlæggende præmisser bag den områdebaserede byfornyelse – fokus på at skabe medansvar, indflydelse og deltagelse blandt aktørerne i lokalområdet som middel til at forbedre byområdernes attraktionsværdi, trivsel og områdeidentitet. Dette kommer til udtryk på forskellige måder:

Afgrænsede fysiske omdannelser og forskønnelser

Seks af projekterne i den særlige byfornyelsesindsats, herunder Øresundsvej kvarteret i København, projekt Skolen, Kirken, Kroen og Købmanden i Randers (herafter S.K.K.K), Verdens Haver i Svendborg, Børne- og ungehuset i Kolding, Vollsmose samt Nordvestparken, er karakteriseret ved at omhandle et afgrænset fysisk tiltag i form af et (musik)torv, en park, et kulturhus eller et ungdomshus eller etablering af haver. Disse konkrete fysiske tiltag afføder en række konkrete og afgrænsede målsætninger og succeskriterier for byfornyelsesindsatserne i disse byområder.

Samlet set er målsætningerne med disse projekter at skabe nogle attraktive rekreative områder og/eller opholdssteder og samlingssteder i bydelen. Det være sig som i projektet i Øresundsvejkvarteret gennem musikken som drivkraft for områdefornyelsen. Her skal et musiktorv fremstå som katalysator for samarbejde mellem institutionerne omkring Amager Kulturpunkt, der omfatter forskellige kulturinstitutioner. Processen i relation til en fysisk udvikling og etablering af de forskellige parker, torve, huse og haver beskrives i alle byfornyelsesprogrammer som en meget vigtig del af resultatet, eftersom det som nævnt handler om at involvere lokalområdet på den ene eller anden måde.

Tre af ovennævnte projekter er særligt rettet mod målgruppen af børn og unge. Det gælder Børne- og ungehuset i Kolding, hvor der arbejdes med etableringen af et ungdomshus, og Skelager i Aalborg, hvor der etableres en park for børn og unge. Af byfornyelsesprogrammerne fremgår det, at succeskriterierne er at skabe en ramme om de unges aktiviteter, få aktiveret de unge og fremme deres indflydelse på og ejerskab til projektet for herigennem bl.a. at få nedbragt kriminalitet og utryghed i området. Også Kulturringen i Høje-Taastrup har et særskilt fokus på børne- og ungegruppen, idet ét af projektets mål er at styrke børne- og ungearbejdet i området bl.a. med det lokale teater som omdrejningspunkt.

Sammen med projekt Verdens Haver i Svendborg har de to projekter i Kolding og Skelager desuden som eksplicit mål at fremme en demokratiseringsproces blandt de involverede beboere. Det vil med andre ord sige, at der sigtes på at give beboerne/de unge en praktisk indsigt i, hvordan det danske samfund er opbygget, ved bl.a. at give dem ansvaret for en række beslutninger i forhold til projektet. Konkret går projekt Verdens Haver ud på, at beboerne med hjælp fra professionelle skal udvikle og etablere en række haver i området med udgangspunkt i beboernes forskellige oprindelseslande.

I forlængelse heraf har projektet omkring etableringen af et bibliotek samt empowerment- og læringscenter i

Vollsmose som et af de primære mål at styrke brugerne kompetencer og integration i byområdet. Der er her særligt fokus på målgruppen kvinder og børn med anden etnisk baggrund end dansk. Et konkret mål er som et led heri at uddanne ambassadører for læringscenteret blandt kvinderne.

Om end disse nævnte projekter støttet af den særlige byfornyelsesindsats er kendetegnet ved at omhandle et afgrænset fysisk tiltag, er det også et kendetegn, at de alle er del af en større områdebaseret indsats igangsat af de respektive kommuner, hvormed de understøtter en større igangværende proces i byområdet.

Større områdebaserede indsatser

Foruden disse projekter, som er kendetegnet ved en afgrænset fysisk omdannelse, er der i den særlige byfornyelsesindsats fem projekter, hvor de tildelte midler dækker en større områdebaseret indsats med flere parallelle og sammenhængende indsatsområder i byfornyelsesprogrammet. De har typisk et socialt indsatsområde, kulturelt indsatsområde og fysisk indsatsområde og/eller trafiksikkerhed som indsatsområde, der hver især dækker over en række både adskilte og tværgående delprojekter. Det drejer sig om Kulturringen i Høje-Taastrup, Vængerne i Ballerup, 'Vores Holtbjerg' i Herning og Projekt Byen i Balance i Nørremarken i Vejle kommune samt Sjællandsgadekvarteret.

At skabe områdeidentitet, sammenhæng og fællesskab i disse byområder kan siges at være et af de helt overordnede fælles mål for disse projekter. Samtidig er det kendetegnende for flere af disse projekter, at eksisterende kulturbærende institutioner skal være løfte-stang for indsatsen i områderne – det være sig skolen, foreningslivet, kulturinstitutioner mv. Ser man på de individuelle områdebaserede projekter, er det konkret for projekt Vængerne i Ballerup et af succeskriterierne for at nå det overordnede mål, at skolen bliver det "lokale kulturcenter og omdrejningspunkt for sociale og kulturelle aktiviteter". Kulturringen i Høje-Taastrup er et kulturpartnerskab, som skal sikre, at kulturen i området styrkes og udvikles som bærende element for lokal-

området. Teateret er omdrejningspunktet i indsatsen. I 'Vores Holtbjerg' er det projektspecifikke mål i sig selv at skabe beboerinvolvering og integration i byområdet. I det fjerde af de store områdebaserede projekter, Byen i Balance i Nørremarken i Vejle, er der ligesom i Kulturringen i Høje-Taastrup fokus på at styrke området gennem de kulturbærende institutioner. Et centralt mål er her at uddanne personer fra disse institutioner til kulturbærende udviklingsagenter for området og samtidig øge samarbejdsmulighederne mellem disse.

I projektet i Sjællandsgadekvarteret er målet i overensstemmelse med de ovennævnte fire projekter at skabe helheder i det samlede byrum og give området et kulturelt/idrætsløft med byrummet omkring skolen som omdrejningspunkt. Projektet er dog relativt mere afgrænset i sit fokus, idet det eksplicitte delmål er at styrke og fastholde ressourcestærke etniske danske familier inden for det lokale skoledistrikt. Vejen hertil er bl.a. at etablere fysiske renoveringer, udvikle magnetaktive fritidstilbud i og omkring skolen og således reducere hærværk.

Friarealforbedring

Endelig omfatter puljen for den særlige byfornyelsesindsats et projekt i Sundevedsgadekarréen i Københavns kommune. Ligesom projektet omkring Kvarterparken i Nord-Vest og Kulturringen har Sundevedsgadekarréen som mål at udvikle en model for partnerskab mellem beboere, ejere, kommune og erhvervsdrivende som et led i processen frem mod en renovering af Sundevedsgadekarréen og dens gårdanlæg. Det særlige ved projektet i Sundevedsgadekarréen er, at det alene omhandler en friarealforbedring af karréen og at indsatsen går ud på at afsøge hvilke virkemidler, der er i den eksisterende lovgivning til at danne et offentligt-privat partnerskab omkring netop en friarealforbedring.



3.2 ÆNDRINGER UNDERVEJS

Eftersom byfornyelsesprojekterne har karakter af forsøgsarbejder, der skal afprøve en række forskellige virkemidler og metoder, er projektførløbene karakteriseret ved en dynamisk proces. Det betyder, at der sker ændringer i det planlagte projektførløb i takt med de erfaringer, der høstes, og de muligheder, der opstår eller tabes undervejs.

Vi kan overordnet opdele ændringerne i de 14 forsøgsprojekter i tre forskellige typer:

- 1) Ændringer, som skyldes *projekteksterne* forhold i form af uforudsete beslutninger og tiltag i omgivelserne
- 2) Ændringer, som er afledt af en *tilsigtet udnyttelse af nye muligheder* i tilknytning til projektet
- 3) Ændringer, som skyldes *udfordringer eller muligheder relateret til projektinterne forhold*

I forhold til førstnævnte type af ændringer, 1), kan de ofte ses som et udtryk for den politiske virkelighed, som forsøgsprojekterne er en del af. Uforudsete tiltag og beslutninger i omgivelserne kommer således til udtryk ved lukninger eller flytning af servicefunktioner i de støttede byområder, fordi der politisk set kan være tungtvejende hensyn at varetage i andre af kommunens byområder.

Eksempler på disse ændringer findes i Kulturringen, hvor biblioteket blev flyttet til en anden bydel. Biblioteket har ikke været en direkte impliceret part i byfornyelsesprojektet, men var tiltænkt en rolle som forankringsplatform for nogle af de aktiviteter, der er blevet igangsat i området.

I Projekt Nordvestparken blev den skole lukket, hvis område udgjorde en del af Kvarterparken. Konsekvensen heraf er blevet et mindre parkområde, ligesom der ikke er særskilte aktiviteter, som er målrettet børn og

unge i parken. Endelig er processen blevet forlænget væsentligt i Sjællandsgadekvarteret, fordi den berørte skole er blevet sammenlagt med en anden skole, hvilket har givet et større geografisk område for projektet.

I forhold til projektændringer, der er afledt af nye opståede muligheder, 2), er Sjællandsgadekvarteret et eksempel på dette. Her er etableringen af en legeplads bag skolen og forbedring af trafiksikkerheden udvidet med etableringen af et fritidshjem i tilknytning til skolen. Det har medført, at området har fået et hus, som danner ramme om både fritidshjemmet og et nyt kulturhus for kvarteret. Inden for denne kategori af projektændringer hører desuden to projekter, hvor ambitionerne er vokset siden udarbejdelsen af det oprindelige byfornyelsesprogram. Det gælder biblioteket i Vollsmose, som er blevet en del af et større tværfagligt kulturhus med tilbud fra forskellige kommunale forvaltninger. Derudover er skitseforslaget til musiktorvet i Øresundsvej kvarteret udvidet fra at omfatte én etape med ny belægning og etablering af caféområde til at omfatte i alt tre etaper, med planer om overdækning af pladsen på sigt.

Ændringer relateret til projektinterne forhold, 3), beror ofte på forsinkelser i projektets tidsplan eller på, at projektets midler simpelthen ikke kan dække udgifterne til de planlagte aktiviteter og fysiske anlæg. I S.K.K.K. i Randers og Mulighedernes Park i Skelager har anlægsudgifterne vist sig at blive højere end beregnet, hvilket har betydet, at projektholdere har været nødt til at skære dele af projektet fra, så hhv. torvet og parken ikke er blevet helt så veldefineret inden for budgetrammen, som det var ønsket set fra projektholders og interessenters side.

I Verdens haver gik samarbejdet med eksterne rådgivere skævt, hvilket har betydet en udvidet udgift til planformgivningen og anlæggelsen af kulturhaverne. Konsekvensen har været, at der har manglet midler til at færdiggøre alle haver, men dette vil ske gennem den nye boligsociale helhedsplan for området.

For enkelte forsøgsprojekter har ændringerne i projektførløbet betydet, at der har været behov for egentlige revideringer af projektets målsætninger. Det gælder Kulturringen, og Musiktorvet i Øresundsvej kvarteret

I Projekt Musiktorvet i Øresundsvej kvarteret er fokus ikke længere på musikken alene, men i stedet på, at torvet skal have forskellige anvendelsesformål. I samarbejde med Børnekulturhuset er børnekultur kommet til at spille en vigtig rolle (en del af torvet anlægges som en børneplads bl.a. i forlængelse af, at Københavns Kommune har truffet beslutning om at anlægge et børneteater i området.):

Musikken er blevet flyttet ind i husene igen og er ikke ude på pladsen; det er jo et beboelsesområde. Så på den måde har vi ændret lidt i planerne.”
(Projektholdere, Øresundsvej kvarteret, Kbh. Kommune)

I Kulturringen i Høje-Taastrup er målet om at renovere stationsforpladsen droppet til fordel for en større udvikling af områdets park, Selsmoseparken. Årsagen til, at renoveringen af stationsforpladsen ikke er gennemført er, at stationscenterets ejer ikke har haft mulighed for at foretage de planlagte investeringer og medfinansiering af projektet.

Flere projektholdere peger på, at Socialministeriet har udvist stor fleksibilitet i administrationen og styringen af puljen i den forstand, at projekterne har fået mulighed for at omprioritere afsatte støttemidler til forskellige tiltag inden for rammen af byfornyelsesprogrammet. Dette finder projektholderne, har været vigtigt for at kunne få mest muligt ud af støttemidlerne og for at kunne tilpasse et på forhånd fastsat byfornyelsesprogram til praksis. Der er fra Socialministeriets side givet dispensationer, som har taget højde for de nævnte ændringer, der er sket undervejs i projekterne og projekternes omgivelser.

14 forsøgsprojekter



På følgende sider fremgår en oversigt over de 14 forsøgsprojekter. I oversigten er det angivet, hvor mange statslige midler projektet er støttet med, ligesom forsøgsindsatsen i de enkelte projekter kort er beskrevet. Derudover fremgår en status på projektets realisering set i forhold til de planlagte aktiviteter, som er støttet af Den særlige byfornyelsespulje.

Forsøgsprojekt/kommune	Støtte	Forsøgsindsatsen	Projektets status
AFGRÆNSEDE FYSISKE OMDANNELSER			
NORDVESTPARKEN, Københavns Kommune	10. mio. kr.	Etablering af rekreativt område i helhedsløsning mellem den gamle HT-grund, Frederikssundsvejens Skole og Hulgårds Plads gennem OPP med privat investor.	Første etape af Kvarterparken er færdiganlagt på den gamle HT-grund. Projektet er skitseret for hele det planlagte areal, men er pga. manglende finansiering og lukningen af Frederikssundsvejens Skole ikke realiseret i de sidste to etaper. OPP etableret som grundlag for parken.
BØRNE- OG UNGEHUSET AMBASSADEN, Skovparken, Kolding Kommune	4. mio. kr.	Opførelse af et Børne- og ungehus med samt indføre brugerstyring af huset	Børne- og Ungehuset, Ambassaden, er færdigetablet, og der arbejdes med brugerstyring af huset i ungegruppen.
OMRÅDET OMKRING SKOLEN, KIRKEN, KROEN OG KØBMANDEN, Nørrevang, Randers Kommune	3,6 mio. kr.	Levendegørelse af de forskellige områder i kvarteret med torvet som et centralt sted. Dette indrettes i forståelse mellem lokale private og offentlige parter.	Torvet er omdannet, så det bedre opfylder funktionen om at åbne de omkringliggende institutioner mod hinanden og som samlingspunkt – dog ikke alle dele af den oprindelige plan er realiseret. Trafikdæmpning er etableret. Der er anlagt et grønt område med legeplads mellem skole og boligområde.
MULIGHEDERNES PARK, Skelager, Aalborg Kommune	12 mio. kr.	Etablere børne- og ungdomspark med børnene som bygherrer gennem Børneråd. Demokratiseringsproces.	Første fase i parkens etablering er afsluttet, herunder anlæggelse af selve parkens grundareal og stiforløb, ligesom udvalgte fysiske installationer i form af sports- og legeaktiviteter er etableret. Der søges sponsorater til etablering af flere af de planlagte aktiviteter i parken.
MUSIKTORV, Øresundsvejkvarteret, Københavns Kommune	10 mio. kr.	Anlæggelse af en plads, som kan forbedre vilkårene for kvarterets musik- og kulturmiljø samt informationsindsats til profilering af områdets musik- og kulturaktiviteter.	Der er afholdt forskellige events omkring pladsen samt udviklet et skitseforslag i tre etaper. Anlægsfasen er ikke igangsat, men etape 1 omfattende belægning på pladsen og etablering af café er i udbud. Etape 1 finansieres med støttemidlerne.

FRIAREALFORBEDRING

PARTNERSKAB OMKRING FRIAREALFORBEDRING, Sundevedsgadekarréen, Københavns Kommune	4,9 mio. kr.	Der skal etableres en økonomisk forpligtigende partnerskabsaftale med karréens private grundejere og erhvervsdrivende om en friarealforbedring	Partnerskabet mellem private aktører i karréen og Københavns Kommune er ikke faldet på plads. Der forhandles fortsat om en økonomisk forpligtigende partnerskabsaftale.
--	--------------	--	---

14 forsøgsprojekter

Forsøgsprojekt/kommune	Støtte	Forsøgsindsatsen	Projektets status
OMRÅDEBASEREDE INDSATSER			
Kulturringen, Høje-Taastrup Kommune	5,9 mio. kr.	Projektet skal: Styrke kulturlivet i området, forbedre adgangene til og trafiksikkerheden i området samt sikre attraktive oplevelsestilbud i området.	Kulturpartnerskabet Kulturringen er etableret og har særligt med udgangspunkt i teatret arbejdet med at udbrede nye kulturformer. Forbedret trafiksikkerhed ved Tåstrupgårdsvej, pladsen ved Selsmosen dog ikke omdannet pga. manglende samarbejde med investor. Forskønnelsesprojekter og bedre adgangsforhold til området etableret.
Vængerne, Ballerup Kommune	3 mio. kr.	Skabe et sammenhængende område med fællesskab og identitet gennem bl.a. temaerne: Trafik og tryghed, udearealer, kulturelle tilbud og sociale forhold, tværgående projekter	Der er etableret bedre belysning og bedre stiføring i området. Den trafikdæmpende samlingsplads foran skolen, der skal åbne mod området, er under etablering. En række aktivitetsfremmende installationer er opført og sociale aktiviteter afholdt på udearealerne.
Byrum omkring Sjællands-gades Skole, Sjællands-gadekvarteret, Københavns Kommune	7,9 mio. kr.	Delprojekter herunder er A. Helhedsplan og Skolegårdsprojekt B. Sikre skoleveje (stier og belysning i område) C. Pladsen foran kirken og skolen (integrere til by-/kulturrum) D. Boldbanen og den bemandede legeplads E. Modeller til samarbejdsforum (danne forankringsforum).	Der er udarbejdet en fysisk plan for byrummet. Derudover er der anlagt ny boldbane og legefaciliteter samt mere trafiksikre skoleveje. Revitaliseringen af pladsen foran kirken og skolen er ikke realiseret. Projektet skal i gang med at udvikle modeller for samarbejdsforum. Men programmet er udvidet med Kulturhus '7/11', der rummer tilbud til børn og unge, er blevet bygget i forbindelse med etableringen af et nyt fritidshjem.
Byen i Balance, Nørremarken, Vejle Kommune	13,4 mio. kr.	• Uddannelse af kulturbærere og udvikling af fremtidigt boligsocialt arbejde • Udvikle boligpolitiske redskaber, • Lave fysisk bydelsplan for Nørremarken, herunder etablere centerområde".	Boligsociale aktiviteter er gennemført og afsluttet. Boligpolitiske redskaber er ikke udviklet, men der udviklet en ny organisering for indsatsen Bydelsplan er udviklet og vedtaget, og på baggrund af denne er der udarbejdet en lokalplan for centeret og skoleområdet. Det første byggefelt i centerområdet er udbudt til salg. Sivevej, som skal skabe sammenhæng i området, er desuden under anlæggelse.

Forsøgsprojekt/kommune	Støtte	Forsøgsindsatsen	Projektets status
OMRÅDEBASEREDE INDSATSER			
Verdens Haver, Hømarken, Svendborg kommune	2,5 mio. kr.	Etablering af 10 haver i området: 6 "verdenshaver" nationalt præg, 2 fælleshaver for familier og små børn, 1 for mellembørn og for unge.	5 ud af 10 haver er færdiganlagte. De øvrige haver færdiggøres i regi af den boligsociale helhedsplan for området.
Biblioteket som læringscenter, Vollsmose, Odense Kommune	5 mio. kr.	Det lokale bibliotek i Vollsmose skal som læringscenter forbedres og udvides til et offentligt rum som empowerment- og læringscenter	Biblioteket er ombygget med faciliteter, der understøtter dets rolle som læringscenter – men som del af større kulturhus i Vollsmose Forskellige aktiviteter med empowerment-sigte er iværksat
Vores Holtbjerg, Herning Kommune	11,7 mio.	Skabe synergi med samtidige projekter. 5 indsatser: Boligliv, Udeliv, Kulturliv, Arbejdsliv, Organisation og kommunikation.	Forskønnelse af grønne arealer og etablering af fysiske installationer i området (udeliv). Kulturhuset er opført og der er ansat kulturhusleder, som arbejder med at fylde husets rammer ud (Kulturliv). Der er gennemført kommunikations- og brandingaktiviteter (Organisation og kommunikation). Boligliv og Arbejdsliv er ikke realiseret.
Høje Kolstrup, Aabenraa Kommune	5 mio. kr.	Revitalisering af lokalt butikscenter gennem OPP og udvikling af nye modeller for nærdemokrati, nye butikskoncepter, lokale igangsættere og trafikintegration	Efter flere forsøg opgav projektholdere at få det tiltænkte OPP – og dermed det oprindelige projekt – op at stå. Der er nu udarbejdet et revideret byfornyelsesprogram, og projektet er igangsat i 2010 med gennemførelse af en helhedsplan for et bydelscenter omkring skole, Agora og institutioner. Der er planer for fysisk omdannelse af torvet bagved Agora og pladsen mellem skolen og Agora, stadig med mulighed for etablering af detailhandel.

Formålet med denne registeranalyse er at give et billede af de udvalgte byområder, der har været en del af den særlige byfornyelsesindsats, og deres udvikling i indsatsperioden 2006-2010.

Med henblik på en overordnet evaluering af effekterne af byfornyelsesindsatserne ses principielt på tre forhold:

1. Forskellen mellem de enkelte områder og den øvrige del af byen/kommunen, før indsatsen blev iværksat.
2. Udviklingen i byområdet i løbet af indsatsperioden.
3. Udviklingen i diskrepansen mellem de enkelte byområder og den øvrige del af kommunen i løbet af indsatsperioden. Dette gøres for at vurdere, om udstødningen af området er standset, og for at tydeliggøre, i hvor høj grad udviklingen i området skyldes en positiv/negativ udvikling i kommunen.

4. BYOMRÅDERNES UDVIKLING SET MED STATISTISKE NØGLETAL

Under perioden for byfornyelsesindsatsen blev der gennemført en kommunalreform (pr. 1.1.2007), der havde den konsekvens, at mange kommuner blev lagt sammen. Kommunalreformen har konsekvenser for registeranalysen, da en væsentlig parameter i vurderingen af udviklingerne i områderne er sammenligningen med områdernes omgivende kommuner. Da nogle kommuner i perioden er blevet større, fx Svendborg kommune, vil det være problematisk ikke at tage højde for kommunernes nye struktur. For at sikre et så ensartet sammenligningsgrundlag som muligt har vi derfor i vores analyser taget udgangspunkt i den nye kommunestruktur og tilbage-simuleret den på vores undersøgelseskommuner for perioden før kommunalreformen. Med andre ord har vi i undersøgelsen ladet som om, den nye kommunestruktur var implementeret allerede i 2006 – et år tidligere end i virkeligheden.

I det følgende vil udviklingen i områderne blive analyseret. Først vil der være fokus på den demografiske udvikling, dvs. udviklingen i andelen af børn og unge og i områdernes etniske sammensætning. Dernæst vil der være fokus på den socioøkonomiske udvikling, hvor forandringerne i socialgrupper, uddannelsesniveau og indkomst vil blive beskrevet. Dernæst vil der være fokus på udviklingen i boligstandarden, og sluttelig vil der være fokus på udviklingen i erhvervsstruktur og arbejdspladser i områderne.²

2 Der kan findes information om de enkelte variable i bilag 7.2

Af de 14 områder er fire ældre boligområder (Nordvestkvarteret, Øresundsvej kvarteret, Sjællandsgadekvarteret og Sundevedsgadekarréen), mens de ti øvrige er nyere almene boligområder. Seks områder ligger på Sjælland, to på Fyn og de øvrige seks i Jylland. Som det desuden fremgår af tabel 4-1, kan områderne inddeles i tre grupper. Der er for det første en gruppe af fire store områder med omkring eller over 10.000 beboere svarende til 3.600 til 9.500 boliger (Vollsmose, Sjællandsgadekvarteret, Øresundsvej kvarteret og Nordvestparken). Dernæst er der en gruppe af mellemstore områder med 2.300 til godt 5.000 beboere svarende til 1.400 til 2.500 boliger (Vængerne, Børne- og ungehuset i Kolding, Kulturringen, Høje Kolstrup og Byen i Balance). Slutteligt er der en gruppe af små områder på 1.500 eller færre beboere svarende til 850 eller færre boliger (Sundevedsgadekarréen, Mulighedernes park, S.K.K.K i Randers, 'Verdens haver' og 'Vores Holtbjerg').

Områderne er således meget forskellige i størrelse fra et enkelt meget lille område – Sundevedsgadekarréen på ca. 320 beboere - til det meget store område Nordvestkvarteret med godt 15.000 beboere.

I Tabel 4-1 ses en opgørelse over områderne, antallet af beboere og antallet af boliger.

Område	Kommune	Beboere	Boliger
Vængerne	Ballerup	2.309	1.403
Kulturringen, Taastrup	Høje Taastrup	2.817	1.344
Skolen, Kirken, Kroen og Købmanden*, Nørrevang	Randers	1.244	636
Biblioteket, Vollsmose	Odense	9.614	3.618
Verdens haver, Hømarken	Svendborg	1.526	812
Høje Kolstrup	Aabenraa	2.985	1.488
Børne- og ungehuset, Skovparken	Kolding	2.689	1.515
Byen i balance, Nørremarken	Vejle	5.835	2.532
Vores Holtbjerg	Herning	1.698	851
Mulighedernes park, Skelager	Aalborg	940	463
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	København	15.161	9.528
Øresundsvej kvarteret	København	13.070	8.352
Sjællandsgadekvarteret	København	10.749	6.831
Sundevedsgadekarréen	København	321	202

Tabel 4-1: Beboere og boliger i de 14 byfornyelsesområder, 2006

4.1 DEMOGRAFISK UDVIKLING

Centralt i et velfungerende boligområde står den demografiske balance. Et element i den demografiske balance er, at områdets etniske sammensætning ikke adskiller sig markant fra den øvrige kommunes. Derudover er det uhensigtsmæssigt, hvis der ikke er en rimelig aldersspredning, således, at der ikke er en for stor koncentration af fx børn og unge i området.

Børn og unge

Overordnet set har de fleste områder i byfornyelsesperioden opnået en andel af børn og unge, der bedre svarer til kommunens, end de havde før byfornyelsen startede. Der er imidlertid ikke tale om en entydig tendens.

Som det ses af Tabel 4-2 har fem ud af seks byfornyelsesområder i hovedstadsområdet (Vængerne, Nordvestkvarter, Øresundsvej kvarteret, Sjællandsgadekvarteret og Sundevedsgadekarréen) en andel af unge på omkring 14 pct. eller mindre. Skelager og Vollsmose har den højeste andel børn og unge på over en tredjedel af beboerne. De øvrige områder har en andel af unge på omkring en fjerdedel af beboerne.

Der er kun sket forholdsvis små ændringer i andelen af børn og unge i områderne. I knap halvdelen af områderne er der sket en ændring i andelen af unge på mere end 2 procentpoint: I Vollsmose, Verdens haver i Hømarken i Svendborg, Høje Kolstrup og Børne- og ungehuset i Skovparken i Kolding er der i perioden sket et fald i andelen af børn og unge, mens Skelager og Sundevedsgadekarréen har oplevet en stigning i andelen af børn og unge.

Der er stor forskel på, om børn og unge i områderne er over- eller underrepræsenteret i forhold til kommunen. I fem af de seks hovedstadsområder er der en markant underrepræsentation af børn og unge i forhold til kommunen på mellem -13 pct. og -28 pct. I Vollsmose og Skelager er der derimod en meget stor overrepræsentation af børn og unge på hhv. 68 pct. og 83 pct. Høje Kolstrup har en andel af børn og unge, der svarer til kommunens, mens de øvrige områder har en overrepræsentation på ca. 10-20 pct.

Udviklingen i overrepræsentationen er også forskellige mellem områderne, idet overrepræsentationen af børn og unge i Skelager f.eks. voksede med over 20 procentpoint i perioden. I Vollsmose faldt overrepræsentationen derimod med lige godt 7 procentpoint, og i Sundevedsgadekarréen faldt underrepræsentation med godt 11 pct.

I forhold til de øvrige områder har Skelager haft en meget stor stigning i andelen af børn og unge i perioden, således at over en tredjedel af områdets beboere i 2010 er under 18 år, hvilket er 80 pct. flere end i den øvrige kommune.

Tabel 4-2: Fordeling af børn og unge under 18 år, ændringen i fordelingen 2006-2010, sammenlignet med kommunen 2010 og ændringen heri 2006-2010

Område	Andel af beboere 2010 (pct.)	Ændring i andel 2006-2010 (pct.)	Overrepræsentation 2010 (pct.)	Ændring i overrepræsentation 2006-2010 (pct.)
Vængerne	14,8	1,2	-28,3	7,2
Kulturringen, Høje-Taastrup	28,6	1,2	22,3	3,1
S.K.K.K., Randers	23,9	-0,2	13,9	0,0
Biblioteket, Vollsmose	35,6	-2,4	68,3	-7,1
Verdens haver, Svendborg	24,3	-3,0	22,1	-5,2
Høje Kolstrup	21,9	-2,4	3,4	-7,6
Børne- og ungehuset, Kolding	23,9	-2,8	9,6	-9,8
Byen i Balance, Nørremarken	27,9	-0,5	22,1	-0,2
Vores Holtbjerg	26,8	0,1	19,9	4,3
Mulighedernes Park, Skelager	34,7	3,0	83,4	21,5
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	12,6	0,1	-21,8	-0,2
Øresundsvej kvarteret	13,1	0,8	-18,2	4,3
Sjællandsgadekvarteret	14,0	-0,1	-13,2	-1,7
Sundevedsgadekarréen	11,6	2,0	-27,7	11,4

Tabelnote: Overrepræsentation viser hvor meget større – i procent – andelen af en gruppe udgør i de 14 områder sammenlignet med den omkringliggende kommune. Ændring i overrepræsentationen angiver, hvor meget (målt i procentpoint) overrepræsentation er ændret. Eksempelvis kan det ses, at overrepræsentationen af børn og unge er -21,8 pct. i Nordvestkvarteret sammenlignet med kommunen, hvilket betyder, at andelen af børn og unge i Nordvestkvarteret er 21,8 pct. mindre end andelen af børn og unge i Københavns

Kommune (hvor andelen af børn og unge er 15,9 pct.). Man kan ligeledes se, at ændringen i overrepræsentationen 2006-2010 af børn og unge i Nordvestkvarteret er -0,2 procentpoint. Det betyder, at underrepræsentationen af børn og unge i Nordvestkvarteret er blevet en lille smule større i perioden 2006-2010, idet underrepræsentationen var på 21,6 pct. i 2006 (med den i tabellen anvendte terminologi svarende til en 'overrepræsentation' på -21,6 pct. I 2006).

Den etniske sammensætning

Den generelle overrepræsentation af indvandrere og efterkommere i områderne er gennemsnitligt faldende set over indsatsperioden. Det gælder på trods af, at indvandrere og efterkommere udgør en stigende andel af beboerne i de enkelte boligområder. Det hænger sammen med, at gruppen af indvandrere og efterkomme er steget mere i det omgivende samfund end i de udvalgte områder i byfornyelsesindsatsen.

Områderne i København samt Vængerne har den mindste andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande varierende mellem 9 pct. og 21 pct. Andelen er størst i Vollsmose (68 pct.), Kulturringen (60 pct.), Børne- og ungehuset i Kolding (53 pct.) og Verdens haver i Svendborg (48 pct.). I de øvrige områder er andelen på mellem 23 pct. og 34 pct.

I de fleste områder er ændringerne i andelen af beboere, som er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, i perioden 2006-2010 forholdsvis beskedne – men oftest stigende. I S.K.K.K (3 procentpoint), Skelager (3 procentpoint) og Børne- og ungehuset i Kolding (7 procentpoint) har de stigende andele været mest tydelige. I Verdens haver i Svendborg er andelen faldet med 2 procentpoint.

I lang de fleste områder er der en overrepræsentation af indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande i forhold til den omkringliggende kommune. Kun i Øresundsvej kvarteret, Sjællandsgadekvarteret og Sundvedsgadekarrén er der en underrepræsentation af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Med undtagelse af Nordvestkvarteret (37 pct.) og i Vængerne (51 pct.) er den nævnte overrepræsentation på flere hundrede procent.

På trods af, at der kun er sket et reelt fald i andelen af indvandrere og efterkommere i tre områder (Kulturringen, Verdens Haver, Sjællandsgadekvarteret), er overrepræsentationen af denne gruppe i boligområderne i forhold til de omkringliggende kommuner faldet i

seks områder. Det hænger sammen med, at der i disse seks områder har været en større stigning i andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de omkringliggende kommuner end i de enkelte områder. Blandt andet Vollsmose, Nørremarken og især Vores Holtbjerg og Kulturringen har oplevet et fald i overrepræsentationen af indvandrere og efterkommere. Sjællandsgadekvarteret har tillige oplevet et fald i overrepræsentationen, hvilket her afspejler sig ved, at den hidtidige underrepræsentation af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige land er forstærket.

Især Børne- og ungehuset i Kolding og Skelager – som i forvejen var områder med en høj andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande – har haft en udvikling med såvel en absolut stigning i antallet af beboere med ikke-vestlig baggrund og en relativ stigning i andelen af denne beboergruppe i lokalsamfundet, der er større end i den øvrige del af kommunen. I Sjællandsgadekvarteret var der i udgangspunkt meget få indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, og denne gruppe er i perioden blevet endnu mindre. I Vores Holtbjerg er stigningen i andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande meget beskedne, hvilket har medført et betydeligt fald i den hidtidige overrepræsentation af denne gruppe sammenlignet med kommunen som helhed.

Tabel 4-3: Andelen af indvandrere fra ikke vestlige lande samt efterkommere, ændringen i fordelingen 2006-2010, sammenlignet med kommunen 2010 og ændringen heri 2006-2010

	Andel 2010	Ændring i andel 2006-2010 (procent-point)	Overrepræsentation 2010 (pct.)	Ændring i overrepræsentation 2006-2010 (pct.)
Vængerne, Ballerup	16,4	2,5	50,9	0,6
Kulturringen, Høje-Taastrup	59,6	-0,7	150,5	-35,8
S.K.K.K., Randers	28,1	3,0	451,4	18,0
Biblioteket, Vollsmose	68,2	0,2	313,9	-15,4
Verdens haver, Svendborg	47,6	-1,7	606,0	18,2
Høje Kolstrup	23,4	2,4	251,2	-7,9
Børne- og ungehuset, Kolding	52,7	7,4	463,8	13,7
Byen i Balance, Nørremarken	30,3	1,8	240,0	-17,7
Vores Holtbjerg	30,2	0,6	356,3	-47,3
Mulighedernes Park, Skelager	34,2	3,0	514,4	6,4
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	21,2	0,8	36,6	-2,3
Øresundsvej kvarteret	12,7	1,3	-18,3	4,1
Sjællandsgadekvarteret	10,5	-1,4	-32,6	-13,5
Sundevedsgadekarréen	9,2	1,4	-40,9	6,0

4.2 SOCIOØKONOMISKE FORHOLD

Gode socioøkonomiske forhold i et område med mange i beskæftigelse, få uden for beskæftigelse og få på førtidspension er tegn på et socialt og økonomisk velfungerende område. Især en høj andel af førtidspensionister kan være sammenhængende med sociale problemer i et område. Områder med mange studerende eller pensionister påvirker livet i boligområdet på forskellige måder og skaber forskellige typer miljøer.

Socialgrupper

Der er generelt kommet flere personer i beskæftigelse og færre personer på kontanthjælp og i arbejdsløshed i de 14 byfornyelsesområder. Parallelt med denne positive udvikling er der imidlertid flere personer i områderne, som er kommet på førtidspension. Denne negative tendens forstærkes af, at stigningen i antallet af førtidspensionister er væsentligt større end i de omkringliggende kommuner.

Skelager, som i forhold til de øvrige områder havde en lav andel beboere i beskæftigelse og mange beboere uden for beskæftigelse, har i perioden oplevet en positiv udvikling, både i absolut (antallet af førtidspensionister) og i relativ (andelen af førtidspensionister sammenlignet med den øvrige del af kommunen) forstand.

Høje Kolstrup er et eksempel på et område, som allerede i udgangspunkt havde forholdsvis få beboere uden beskæftigelse, og hvis andel under perioden er faldet både i absolut og relativ forstand. I S.K.K.K. i Randers er der i absolut forstand blevet færre i beskæftigelse og relativt flere arbejdsløse, på kontanthjælp og uden for arbejdsstyrken.

I størstedelen af områderne er andelen af beboere i beskæftigelse omkring 50 pct. Undtagelserne er S.K.K.K. i Randers., Vollsmose, Verdens haver i Svendborg, Børne- og ungehuset i Kolding og Skelager hvor beskæftigelsen er fra 24 pct. til 36 pct. af beboerne. Andelen af beboere, som er arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere og uden for arbejdsstyrken, er et spejlbillede på andelen i beskæftigelse: Således er andelen af beboere blandt

disse grupper størst i Vollsmose, Verdens haver i Svendborg, Skelager og Børne- og ungehuset i Kolding, hvor ca. en tredjedel eller flere er arbejdsløse eller uden for arbejdsmarkedet. I otte af områderne er andelen af førtidspensionister på godt 10 pct. – højest i Verdens haver i Svendborg med 18 pct. I Nørremarken og i de københavnske områder er andelen på førtidspension omkring 5 pct. eller lavere. Op imod en femtedel af beboerne i de fire københavnske områder er studerende. I de øvrige områder er den tilsvarende andel mellem 7 pct. og 11 pct. Der er en stor andel folkepensionister m.m. (20-27 pct.) i Vængerne, S.K.K.K. og Nørremarken. Der er meget få folkepensionister m.m. i Sundevedsgadekarréen, hvor de kun udgør 3 pct. af beboerne.

I alle områder på nær S.K.K.K. er andelen i beskæftigelse steget – mest i Skelager med 11 procentpoint og i Vollsmose med 7 procentpoint. I de øvrige områder er andelen i beskæftigelse steget fra 1 procentpoint til 4 procentpoint. Andelen af arbejdsløse og personer på kontanthjælp og beboere uden for arbejdsstyrken er faldet i alle områder (på nær i Nordvestkvarteret, hvor den har været uforandret). Størst er faldet igen i Vollsmose og Skelager, hvor andelen er faldet knap 10 procentpoint. I Vores Holtbjerg og i Børne- og ungehuset i Kolding er andelen faldet med ca. 5 procentpoint, mens faldet i de øvrige områder er fra 1 procentpoint til 4 procentpoint. I S.K.K.K., Vollsmose og Børne- og ungehuset i Kolding er andelen på førtidspension steget med et par procentpoint.

Set i forhold til kommunen er der en underrepræsentation af personer i beskæftigelse i alle områderne på nær Øresundsvejkwarteret. Størst er underrepræsentationen i S.K.K.K., Vollsmose, Verdens haver i Svendborg og Børne- og ungehuset i Kolding, hvor der er omkring 40 pct. færre i beskæftigelse end i den øvrige kommune. I de øvrige områder er underrepræsentationen på mellem 6 pct. og 19 pct. To områder (Øresundsvejkwarteret og Sjællandsgadekvarteret) har relativt færre arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere og beboere uden

for arbejdsstyrken end i kommunen generelt, mens de øvrige områder har en væsentligt større andel end i de omkringliggende kommuner. Verdens haver i Svendborg, Vollsmose, Børne- og ungehuset i Kolding, Skelager, S.K.K.K. og Vores Holtbjerg har mere end dobbelt så mange arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere m.m. end kommunen. Det er også i disse områder, at man finder den højeste overrepræsentation af førtidspensionister – igen omkring dobbelt så stor en andel som i den øvrige del af kommunen. I de tre københavnske kvarterer Øresundsgadekvarteret, Sjællandsgadekvarteret og især i Sundevedsgadekarréen er der en lavere andel førtidspensionister, end man ser i kommunen i øvrigt.

I to områder (S.K.K.K. og Sjællandsgade) har udviklingen i andelen i beskæftigelse og andelen af arbejdsløse

og kontanthjælpsmodtagere været mere negativ end i resten af kommunen, men i resten af områderne er der kommet relativt flere i beskæftigelse og færre arbejdsløse og personer på kontanthjælp end i resten af kommunen, således at andelen af beboere i beskæftigelse er steget mere end i den omkringliggende kommune og andelen af beboere, der er arbejdsløse og på kontanthjælp, tilsvarende er faldet relativt mere end i den øvrige kommune. I otte områder er den relative andel af personer på førtidspension steget – mest i Vores Holtbjerg, S.K.K.K. Vollsmose og Børne- og ungehuset i Kolding (mellem 32 og 53 procentpoint). I Skelager er overrepræsentationen af førtidspensionister faldet markant (45 procentpoint).

Tabel 4-4: Andelen af beboere (16+ år) i forskellige socialgrupper, ændring i andelen 2006-2010, overrepræsentation i forhold til kommunen 2010 og ændring heri 2006-201

Andel 2010					
Område	Beskæftigede	Førtidspensionister	Kontanthjælpsmodtagere m.m. + arbejdsløse + andre uden for arbejdsstyrken	Studerende	Folkepensionister, efterlønnere
Vængerne	43,9	11,6	10,6	6,8	27,0
Kulturringen, Høje-Taastrup	51,2	9,1	20,3	8,4	9,4
S.K.K.K., Randers	36,5	10,3	19,9	6,6	26,7
Biblioteket, Vollsmose	24,1	15,8	40,2	10,6	9,3
Verdens haver, Svendborg	29,5	17,5	33,7	9,0	10,4
Høje Kolstrup	51,9	11,3	13,9	7,7	15,2
Børne- og ungehuset, Kolding	33,1	12,4	26,6	11,3	16,7
Byen i Balance, Nørremarken	52,0	5,9	15,5	6,7	19,9
Vores Holtbjerg	47,4	9,1	19,4	9,3	14,8
Mulighedernes Park, Skelager	33,9	10,4	32,3	11,1	12,3
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	47,6	6,0	14,8	21,1	10,5
Øresundsvejkwarteret	52,1	4,1	12,9	19,3	11,7
Sjællandsgadekvarteret	45,7	4,6	12,2	21,5	16,0
Sundevedsgadekarréen	48,1	2,4	18,2	28,5	2,7

Tabel 4-4 FORTSAT: Andelen af beboere (16+ år) i forskellige socialgrupper, ændring i andelen 2006-2010, overrepræsentation i forhold til kommunen 2010 og ændring heri 2006-201

Område	Beskæftigede	Førtidspensionister	Kontanthjælpsmodtagere m.m. + arbejdsløse + andre uden for arbejdsstyrken	Studerende	Folkepensionister, efterlønnere
Ændring i andel 2006-2010 (procentpoint)					
Vængerne	1,7	-0,3	-0,6	0,6	-1,3
Kulturringen, Høje-Taastrup	3,8	-1,2	-3,0	-1,0	-0,3
S.K.K.K., Randers	-1,0	2,3	-0,9	-0,2	-0,1
Biblioteket Vollsmose	6,6	3,0	-9,4	-0,7	0,4
Verdens haver, Svendborg	3,5	0,0	-3,8	0,3	0,1
Høje Kolstrup	1,9	-0,1	-3,2	-2,8	4,2
Børne- og ungehuset, Kolding	4,0	2,0	-4,6	-0,5	-0,9
Byen i Balance, Nørremarken	2,6	0,5	-2,2	-0,9	0,0
Vores Holtbjerg	2,4	3,7	-5,3	2,2	-3,0
Mulighedernes Park, Skelager	11,0	-2,2	-9,3	-2,6	3,2
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	2,0	-1,5	0,2	2,1	-2,8
Øresundsvej kvarteret	2,9	-0,5	-0,5	-0,4	-1,5
Sjællandsgadekvarteret	1,0	-1,0	-0,6	1,0	-0,4
Sundevedsgadekarréen	4,4	0,1	-0,6	-3,3	-0,6

Overrepræsentation 2010 (pct.)					
Vængerne	-18,3	73,4	32,5	13,7	8,8
Kulturringen, Høje-Taastrup	-14,3	70,4	92,3	27,7	-47,4
S.K.K.K., Randers	-39,3	122,3	151,9	-7,4	23,3
Biblioteket, Vollsmose	-40,3	168,3	191,7	-20,2	-47,5
Verdens haver, Svendborg	-38,8	161,3	238,2	16,3	-53,9
Høje Kolstrup	-7,6	83,6	30,7	-10,1	-11,8
Børne- og ungehuset, Kolding	-38,6	182,5	183,2	41,9	-17,7
Byen i Balance, Nørremarken	-11,7	44,3	69,3	-7,9	1,8
Vores Holtbjerg	-18,8	125,5	118,6	51,4	-38,1
Mulighedernes Park, Skelager	-18,6	95,8	162,2	-27,8	-23,4
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	-6,7	20,6	12,9	31,8	-36,8
Øresundsvej kvarteret	3,2	-5,0	-6,6	7,8	-16,5
Sjællandsgadekvarteret	-12,3	-5,2	-12,3	28,0	28,6
Sundevedsgadekarréen	-1,4	-33,0	32,8	43,5	-82,3

Ændring i overrepræsentation 2006-2010 (procentpoint)					
Vængerne	1,5	6,7	-7,0	15,2	-5,1
Kulturringen, Høje-Taastrup	6,3	-18,6	-21,0	5,0	-7,1
S.K.K.K., Randers	-4,3	42,5	16,8	4,6	3,3
Biblioteket, Vollsmose	10,0	33,7	-30,9	1,9	2,7
Verdens haver, Svendborg	4,7	-2,0	-4,6	20,2	-1,1
Høje Kolstrup	0,4	-0,1	-17,3	-22,8	16,4
Børne- og ungehuset, Kolding	5,0	32,0	-20,4	5,7	-3,8
Byen i Balance, Nørremarken	1,8	16,4	-18,8	-1,8	1,6
Vores Holtbjerg	2,9	52,6	-67,4	42,0	-16,2
Mulighedernes Park, Skelager	16,4	-44,8	-58,1	-12,3	16,1
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	-0,6	-10,6	1,5	12,8	-13,3
Øresundsvej kvarteret	0,6	5,6	-3,4	-1,1	-1,9
Sjællandsgadekvarteret	-2,4	-4,5	-4,2	6,5	11,4
Sundevedsgadekarréen	3,8	14,7	-4,0	-17,8	-2,4

Tabel 4-5: Gennemsnitlig bruttoindkomst, ændring 2006-2010, sammenlignet med kommunen og ændring heri 2006-2010

	2010 (1.000 kr.)	Ændring 2006-2010 (pct.)	Forskel i forhold til det kommunale gennemsnit 2010 (pct.)	Ændring i forskel 2006-2010 (pct.)
Vængerne	202	11,2	-17,2	0,2
Kulturringen, Høje-Taastrup	176	10,7	- 27,8	-0,0
S.K.K.K., Randers	149	9,3	-35,8	-2,5
Biblioteket, Vollsmose	125	10,5	-42,7	-0,7
Verdens haver, Svendborg	137	11,6	-39,1	-1,3
Høje Kolstrup	218	15,0	-6,7	1,5
Børne- og ungehuset, Kolding	143	11,2	-40,6	-1,5
Byen i Balance, Nørremarken	222	14,1	-11,2	-0,1
Vores Holtbjerg	172	11,4	-27,6	0,3
Mulighedernes Park, Skelager	144	11,6	-38,2	-0,3
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	201	9,8	-13,7	-2,1
Øresundsvej kvarteret	222	12,5	-4,5	0,1
Sjællandsgadekvarteret	215	9,0	-7,4	-2,9
Sundevedsgadekarréen	205	16,7	-11,8	3,2

Indkomst

På trods af stigende indkomster i de 14 byfornyelses-områder er indkomstforskellene mellem områderne og kommunerne blevet større for de fleste områder i pe-rioden, således at beboerne i halvdelen af områderne gennemsnitligt har en indkomst, der er 25 pct. lavere eller mere end blandt de øvrige borgere i kommunen.

I størstedelen af områderne har beboerne en gen-nemsnitlig årlig bruttoindkomst på omkring 200.000 kr. – højest i Nørremarken, Øresundsvej kvarteret og Høje Kolstrup, hvor den er på ca. 220.000 kr. I fem områder (S.K.K.K., Verdens haver i Svendborg, Skelager, Børne- og ungehuset i Kolding og Vollsmose) er indkomsten en del lavere. Mindst er den i Vollsmose, hvor beboerne i gennemsnit har en bruttoindkomst på godt 120.000 kr.

Bruttoindkomsten er steget i alle områder i perioden 2006-2010, mest i Sundevedsgadekarréen (17 pct.) og Høje Kolstrup (15 pct.) og mindst i Sjællandsgade-kvarteret, S.K.K.K. og Nordvestkvarteret med ca. 9 pct. Ses indkomsterne i forhold til de gennemsnitlige ind-komster i kommunerne, har alle områderne en lavere gennemsnitlig indkomst blandt beboerne end de om-kringliggende kommuner. Mindst er forskellene i ho-vedstadsområdet, Høje Kolstrup og Nørremarken, hvor indkomsterne er fra 4,5 pct. til 17 pct. mindre end i den

øvrige del af kommunen. I S.K.K.K., Vollsmose, Verdens haver i Svendborg, Børne- og ungehuset i Kolding og Skelager er indkomsterne omkring 40 pct. lavere end i kommunen.

Ses der på den relative udvikling i områderne i forhold til kommunen, er ændringerne forholdsvis små i de fleste områder. Kun i Sundevedsgadekarréen og Høje Kolstrup er der sket en forbedring i bruttoindkomst i forhold til kommunen. I fem områder (S.K.K.K., Verdens haver i Svendborg, Børne- og ungehuset i Kolding, Nordvestkvarteret og Sjællandsgadekvarteret) blev indkomstforskellen mellem området og kommunen større – mest i Sjællandsgadekvarteret, hvor indkomst-forskellen i forhold til kommunen blev øget med 3 pro-centpoint.

Samlet set kan det konstateres, at S.K.K.K. og Børne- og ungehuset i Kolding er de områder, som i udgangs-punktet var nogle af de forholdsvis dårligst stillede, og som samtidigt har haft en negativ udvikling i perioden (idet indkomstforskellen mellem området og kom-munen er vokset). Høje Kolstrup havde et relativt godt udgangspunkt og har i perioden klaret sig godt både i forhold til de andre byfornyelsesområder og i forhold til kommunen.

Tabel 4-6 Andelen af beboere med grundskole som den hø-jeste fuldførte uddannelse, ændring 2006-2010, i forhold til kommunen og ændring heri 2006-2010

	Andel 2010	Ændring i andel 2006-2010 (pct.)	Overrepræsen-tation 2010 (pct.)	Ændring i over-repræsentation 2006-2010 (pct.)
Vængerne	45,6	-0,2	32,5	0,0
Kulturringen, Høje-Taastrup	51,4	0,9	45,6	2,0
S.K.K.K., Randers	55,7	0,0	57,9	6,1
Biblioteket Vollsmose	58,4	0,9	66,5	4,2
Verdens haver, Svendborg	56,9	2,3	78,0	14,1
Høje Kolstrup	36,1	-0,4	1,6	0,9
Børne- og ungehuset, Kolding	54,5	0,0	64,2	5,6
Byen i Balance, Nørremarken	38,2	-0,4	14,6	0,9
Vores Holtbjerg	46,0	0,2	34,1	1,4
Mulighedernes Park, Skelager	41,7	-3,4	23,9	-9,3
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	36,9	-0,9	14,7	-1,6
Øresundsvej kvarteret	34,4	-0,8	6,9	-1,2
Sjællandsgadekvarteret	32,6	1,2	1,4	4,9
Sundevedsgadekarréen	32,1	-1,6	-0,3	-3,9

Uddannelsesniveau

Udviklingen i uddannelsesniveaue t i boligområderne skal primært ses i lyset af to forhold: 1) Et tids/genera-tionsperspektiv – idet de ældre generationer generelt har et lavere uddannelsesniveau end de yngre gene-rationer, og 2) I konteksten af til- og fraflytningen til et område – idet det er ganske begrænset, hvor mange andre end unge der (videre)uddanner sig.

I forhold til uddannelsesniveaue t er det derfor mest interessant at se på den relative uddannelsesforskel i forhold til den omkringliggende kommune, når man skal evaluere effekterne af byfornyelsen. I det følgende har vi valgt at se på udviklingen i den gruppe af per-soner, der har grundskole som den højeste fuldførte uddannelse.³

Under byfornyelsesperioden er udannelsesniveaue t kun i få områder blevet forbedret i forhold til de om-kringliggende kommuner. I langt de fleste områder er der i løbet af perioden sket en forøgelse af overre-præsentationen af personer uden uddannelse ud over grundskolen.

I de fire københavnske områder samt i Høje Kolstrup har omkring en tredjedel af beboerne grundskole som højeste fuldførte uddannelse. I Skelager, Vores Holt-bjerg, Nørremarken og Vængerne er det godt 40 pct., mens der er flest beboere uden højere uddannelse end

grundskole i S.K.K.K., Vollsmose, Verdens haver i Svend-borg og Børne- og ungehuset i Kolding.

I de fleste områder er forandringer i uddannelsesni-veaue t ganske små. Den største ændring er i Skelager hvor der er blevet 3 procentpoint færre uden uddan-nelse.

I fire områder (Sundevedsgadekarréen, Sjællandsga-dekvarteret, Høje Kolstrup og Øresundsvej kvarteret) er andelen uden højere uddannelse end grundskole omtrent den samme som i kommunen. I Nørremarken og i Nordvestkvarteret er der lidt flere (ca. 14 pct.) og i resten af områderne er der væsentligt flere uden ud-dannelse (fra 24 pct. til 78 pct.).

Ses der på udviklingen i uddannelsesniveaue t i forhold til kommunen, ses det, at overrepræsentationen af personer uden højere uddannelse end grundskole vok-sede i især Verdens haver i Svendborg (14 pct.), S.K.K.K. (6 pct.) og Børne- og ungehuset i Kolding (6 pct.). Over-repræsentativiteten faldt i Skelager med knap en tien-dedel.

Særligt fire områder (S.K.K.K., Vollsmose, Verdens haver i Svendborg og Børne- og ungehuset i Kolding) havde i udgangspunktet en meget stor andel af personer uden højere uddannelse end grundskole, og overrepræsen-tationen af denne gruppe er kun blev større under peri-oden. Skelager har på den anden side oplevet en meget stor forbedring af uddannelsesniveaue t i perioden.

3 Gruppen af personer der maksimalt har en grundskoleuddannelse inkluderer også personer, der ikke har fuldført et helt grundskoleforløb.

4.3 BOLIGFORHOLD

Utidssvarende boliger – dvs. boliger med manglende eller utidssvarende wc, bad eller varmeinstallationer – er uattraktive, og en høj koncentration af uattraktive boliger i et boligområder kan føre til en koncentration af økonomisk og socialt ressourcetsvage beboere.

I praksis er der kun utidssvarende boliger – hvilket vil sige boliger uden bad eller wc eller uden moderne varmeinstallationer (såsom centralvarme, fjernvarme, o. lign) – i de københavnske områder. I Nordvestkvarteret, Øresundsvej-kvarteret og Sjællandsgadekvarteret er omkring en femtedel af boliger utidssvarende. I Sundevedsgadekarréen er knap halvdelen af boligerne utidssvarende.

I de fire københavnske områder har der hidtil været en væsentlig andel af utidssvarende boliger. Der er en positiv tendens til, at andelen af utidssvarende boliger i de fire områder er faldet i løbet af perioden for byfornyelsen. Omvendt har faldet i andelen af utidssvarende boliger ikke i alle fire områder kunnet følge med den positive udvikling, der også har været i den øvrige del af kommunen.

Andelen af utidssvarende boliger faldt i perioden med 10 procentpoint i Sundevedsgadekarréen og i de andre københavnske områder med 2-3 procentpoint.

Sammenlignet med kommunen er der væsentligt flere utidssvarende boliger i de københavnske kvarterer end i resten af kommunen i størrelsesordenen 37 pct. til 227 pct.

Ses der på udviklingen i utidssvarende boliger i forhold til kommunen, har Øresundsvej-kvarteret og Sundevedsgadekarréen fået relativt færre utidssvarende boliger i perioden, mens Nordvestkvarteret og Sjællandsgadekvarteret har fået relativt flere, idet andelen af utidssvarende boliger er faldet mere i København som helhed end i disse to områder. Dette resultat skal til dels ses i lyset af de mange nye boliger, der i perioden er blevet opført i kommunen.

Ligeledes skal det bemærkes, at en meget høj andel af beboerne i de københavnske kvarterer er studerende (se afsnit 4.2), og selvom den utidssvarende bolig i sig selv næppe er attraktiv, kan den anskues som et første og økonomisk opnåeligt trin ind på et boligmarked for en gruppe personer med få økonomiske ressourcer, der gerne vil bo centralt i byen.

Tabel 4-7: Andel utidssvarende boliger, ændring 2006-2009, sammenlignet med kommunen og ændring heri 2006-2009

	Andel 2010	Ændring i andel 2006-2010 (pct.)	Overrepræsentation 2010 (pct.)	Ændring i overrepræsentation 2006-2010 (pct.)
Vængerne	0,0	0,0	-100,0	0,0
Kulturringen, Høje-Taastrup	0,1	0,0	-97,5	0,2
S.K.K.K., Randers	0,0	0,0	-100,0	0,0
Biblioteket, Vollsmose	0,1	0,1	-97,4	2,6
Verdens haver, Svendborg	0,0	0,0	-100,0	0,0
Høje Kolstrup	0,6	-0,3	-94,7	-1,8
Børne- og ungehuset Kolding	0,7	0,0	-88,9	0,8
Byen i Balance, Nørremarken	0,5	-0,1	-93,4	-0,6
Vores Holtbjerg	0,0	0,0	-100,0	0,0
Mulighedernes Park, Skelager	0,0	0,0	-100,0	0,0
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	22,9	-3,5	64,7	1,8
Øresundsvej-kvarteret	20,7	-3,6	48,9	-1,1
Sjællandsgadekvarteret	19,1	-2,1	37,4	6,5
Sundevedsgadekarréen	45,5	-9,9	227,3	-14,6

4.4 VIRKSOMHEDER OG ARBEJDS-PLADSER

Multifunktionelle byrum med en blanding af beboelse og erhverv og forskellige servicefunktioner er ofte eftertragtet, idet sådanne områder opleves som levende og attraktive og derfor ofte kan fastholde og tiltrække beboere.

De fleste byfornyelsesområder har oplevet en stigning i antallet af arbejdspladser i perioden, og der har været en mere positiv udvikling i beskæftigelsen i privat service i forhold til beskæftigelsen i offentlig service.

Nedenfor ses udviklingen i virksomheder og arbejdspladser i byfornyelsesområderne. Det skal bemærkes, at det kun har været muligt at få data vedr. virksomheder og arbejdspladser fra 2008. Da vi ikke har befolkningsstatistik fra områderne for dette år, giver det kun mening at se på den absolutte udvikling i antallet af virksomheder og arbejdspladser.

Hovedparten af områderne er næsten rene boligområder, hvilket bl.a. afspejles i antallet af virksomheder og arbejdspladser i områderne. Der er dog stor forskel på antallet af arbejdspladser i områderne, hvilket til dels afspejler områdernes forskellige størrelse. Der er således mere en 100 virksomheder og mere end 3.000 arbejdspladser i Nordvestkvarteret, Nørremarken og Børne- og ungehuset i Kolding. Omvendt er der kun 2 virksomheder og 13 arbejdspladser i Skelager.

I omkring halvdelen af områderne kan der ses en stigning i antallet af virksomheder og arbejdspladser. Antallet af arbejdspladser er faldet lidt i områderne Vængerne og Øresundsvejkvarteret, men ellers er der over de 14 områder en tendens til en lille stigning i antallet af arbejdspladser. Størst er stigningen i S.K.K.K., hvor antallet af arbejdspladser er steget 25 pct.4

4 I nogle områder – især Skelager kan der ses nogle voldsomme procentvise fald og stigninger i virksomheder og arbejdspladsen, men som det bemærkes skal det ses i lyst af at der her var (og er) meget få virksomheder og arbejdspladser i området

Tabel 4-8: Antallet og udviklingen i virksomheder og arbejdspladser i de 14 områder 2006-2008

	Antal virksomheder 2008	Ændring 2006-2008 (i pct.)	Antal arbejdspladser 2008	Ændring 2006-2008 (i pct.)
Vængerne	30	-14,3	292	-12,3
Kulturringen, Høje-Taastrup	46	21,1	1.258	2,9
S.K.K.K., Randers	17	6,3	279	25,7
Biblioteket, Vollsmose	42	13,5	348	6,7
Verdens haver, Svendborg	6	-25,0	123	16,0
Høje Kolstrup	23	35,3	180	6,5
Børne- og ungehuset, Kolding	139	13,0	3.702	0,3
Byen i Balance, Nørremarken	170	0,0	4.566	-4,0
Vores Holtbjerg	26	4,0	536	9,2
Mulighedernes Park, Skelager	2	-33,3	13	1.200,0
Nordvestparken, Nordvestkvarteret	650	-3,0	10.236	16,7
Øresundsvejkvarteret	238	2,6	1.487	-12,3
Sjællandsgadekvarteret	566	-1,0	8.208	0,6
Sundevedsgadekarréen	26	18,2	291	9,0

Privat og offentlig service

Som det ses af tabellen nedenfor, er der stor forskel på antallet af arbejdspladser i områderne, hvilket bl.a. er afhængigt af områdernes størrelse. Hvis der derimod ses på udviklingen i arbejdspladser, har især Øresundsvejkvarteret oplevet et fald i arbejdspladser i privat service på 17 pct., mens flere områder - herunder Nordvestkvarteret (27 pct.) og især Nørremarken (64 pct.) har oplevet en stigning i antallet af private servicearbejdspladser. Udviklingen i offentlig service er ikke parallel med udviklingen i privat service. Omkring halvdelen af områderne har oplevet et fald i beskæftigelse i offentlig service – størst har faldet været i Sjællandsgadekvarteret (-21 pct.) og Nordvestkvarteret (-20 pct.). I S.K.K.K. og Verdens haver i Svendborg har der derimod været en stigning i antallet af personer beskæftiget i offentlig service.

Tabel 4-9: Antal og udvikling i privat og offentlig service i de 14 områder 2006-2008

	Privat service		Offentlig service	
Område	2008	Ændring (i pct.)	2008	Ændring (i pct.)
Vængerne	28	-3,4	228	-12,6
Kulturringen, Høje-Taastrup	418	7,7	189	1,1
S.K.K.K., Randers	39	-4,9	235	29,8
Biblioteket, Vollsmose	87	19,2	253	1,6
Verdens haver, Svendborg	10	-23,1	113	21,5
Høje Kolstrup	10	-52,4	152	7,0
Børne- og ungehuset, Kolding	1947	11,0	187	-10,1
Byen i Balance, Nørremarken	588	64,7	490	-3,4
Vores Holtbjerg	240	12,7	277	5,3
Mulighedernes Park, Skelager	13	1200,0	0	0
Nordvestparken	4885	26,9	1236	-20,2
Øresundsvejkvarteret	916	-16,9	339	-0,9
Sjællandsgadekvarteret	4872	5,9	1957	-21,2
Sundevedsgadekarréen	223	13,2	8	-55,6



4.5 SAMMENFATNING

Registeranalyserne viser, at områderne i udgangspunktet var meget forskellige med hensyn til størrelse, geografi m.m. Derudover viser analyserne, at de fleste områder har oplevet en blanding af positive og negative udviklingstendenser inden for demografisk udvikling, socioøkonomiske forhold, boligforhold samt i antallet af virksomheder og arbejdspladser. Der kan således ikke drages generelle konklusioner om effekten af de 14 byfornyelsesindsatser på lokalområdets sammensætning og marginalisering.

Samlet set har de fleste områder i byfornyelsesperioden fået en andel af børn og unge, der i højere grad end tidligere svarer til den omkringliggende kommunes. Overrepræsentationen af indvandrere og efterkommere er gennemsnitligt faldende i områderne - dette på trods af gennemsnitlige stigninger i antallet af beboere med ikke-vestlig baggrund i boligområderne. Der ses en tendens til, at den ubalancerede koncentration af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande således er bremset, og at beboersammensætningen i områderne begynder at ligne de omkringliggende kommuners lidt mere – om end forskellene mellem områderne og kommunerne som helhed stadig flere steder er markante.

Generelt er der kommet flere personer i beskæftigelse og færre personer på kontanthjælp og i arbejdsløshed i områderne under perioden for byfornyelsesindsatsen – dog er der samtidigt i mange områder kommet flere førtidspensionister i absolut og relativ forstand. At der i de fleste områder er kommet relativt flere i beskæftigelse har ikke betydet, at indkomstforskellen mellem områderne og de omkringliggende kommuner er blevet indskrænket. I langt de fleste områder er indkomstforskellen tværtimod øget lidt i byfornyelsesperioden. I samme periode er udnannelsesniveauet i områderne kun ganske få steder blevet tilnærmet det kommunale gennemsnit. I de fleste områder er overrepræsentationen af personer uden uddannelse øget.

De fleste områder har oplevet en stigning i antallet af lokale arbejdspladser i perioden. Der har her været en mere positiv udvikling inden for privat service end inden for offentlig service.

Derudover har analyserne vist, at i de fire københavnske områder, hvor der er en væsentlig andel utidssvarende boliger, er andelen af disse boliger faldet, om end ikke alle steder lige så meget, som i kommunen som helhed.

5. FORSØGSPROJEKTERNES UDVIKLING OG RESULTATER

I det følgende belyses projekternes udvikling og resultater i projektperioden ud fra følgende temaer:

- Projektorganisering og projektkoordinering
- Inddragelse af borgere og professionelle
- Anvendte indsatser
- Forankring

Derudover belyses forsøgsprojekternes erfaringer med metodeudvikling inden for puljens fire udpegede forsøgstemaer.

Analyserne er baseret på kvalitative interview med projektholdere, primære interessenter og målgrupper i projekterne. Derudover er projekternes årlige selvevalueringer også anvendt som datakilde.

5.1 ERFARINGER MED PROJEKTORGANISERING OG PROJEKTKOORDINERING

Den formelle organisering af byfornyelsesprojekterne er en central parameter i projektholdernes løbende arbejde med at skabe den rette og nødvendige kobling mellem lokale processer og kommunal prioritering og styring. Den formelle organisering af forsøgsprojekterne belyses ud fra antagelsen om, at indsatsen skal baseres på gennemsigtige beslutningsstrukturer samt en tydelig kompetence- og rolleafklaring, der afspejler, *hvornår og hvad* de involverede parter har indflydelse på. Der ses først på den vertikale organisering og koordinering af byfornyelsesindsatsen i projekterne, hvorefter vi belyser erfaringer med den horisontale organisering i forhold til at understøtte det tværfaglige samarbejde både på lokalt og kommunalt niveau.

Den vertikale projektorganisering – koblingen mellem kommunalt og lokalt niveau

I startevalueringen blev de forskellige typer af formelle organiseringsformer kortlagt blandt forsøgsprojekterne. De fleste projekter har fra starten været organiseret i flere niveauer, som tilsammen sikrer en bred involvering af både kommunale og lokale parter: et beslutningstagende niveau – ofte kaldet en styregruppe – med deltagelse af repræsentanter for forvaltningsniveau, eventuelt politisk niveau, ligesom boligselskabernes administration ofte er repræsenteret i styregruppen i områder med almene boliger. Dertil kommer et koordinerende niveau med repræsentanter for lokalområdet, herunder institutioner, skole, foreningslivet og afdelingsbestyrelser i områder med almene boliger. Det koordinerende niveau har ofte til opgave at sikre implementeringen af de beslutninger, som træffes i styregruppen. Endelig kan man tale om et udførende niveau, som typisk er blevet udmøntet i en række arbejdsgrupper/projektgrupper/temagrupper, hvor frivillige private beboere og nogle gange områdets institutioner og foreninger deltager i den praktiske udførelse af konkrete aktiviteter og tiltag.

I enkelte projekter har organiseringen fra starten været tænkt anderledes. Det gælder 'Byen i balance' i Vejle, hvor der alene var etableret en politisk styregruppe (§ 17 stk. 4-udvalg) og en række lokalt funderede og uformelle ad hoc-arbejdsgrupper, som opstod i takt med, at lokale parter tog initiativ til nye projekter. Der viste sig imidlertid et behov for at supplere den politiske styregruppe med et koordinerende niveau, hvor de lokale interessenter, herunder afdelingsbestyrelse, skole, institutioner og forvaltningsrepræsentanter, kunne mødes på tværs. De interviewede interessenter i Vejle giver udtryk for, at det fra projektperiodens begyndelse var vanskeligt at skabe overblik over de mange initiativer og få et tilhørsforhold til projektet, men at disse ufordringer i vid udstrækning er afhjulpet af den ændrede projektorganisering:

"Man oplevede det som særskilte projekter i starten, hvor ingen kunne finde ud af, hvad der var hvad. Hvis projekt var det, hvem var tovholder osv."(...) (Primære interessenter, Byen i Balance).

S.K.K.K. i Randers har også fra starten været organiseret anderledes end de øvrige projekter. Projektet har været understøttet af et stærkt borgernetværk og koordineret gennem et partnerskab med lokale interessenter (købmanden, kroen, kirken, skolen mv.). Der tegner sig imidlertid et billede af, at der i projektet har manglet en organisering af kommunale kræfter i form af en styregruppe. Nogle projektholdere giver således udtryk for, at en kommunalt forankret styregruppe ville kunne medvirke til at forenkle beslutningsprocesser og i højere grad sikre fremdrift i et projekt, hvor mange interesser og behov er på spil.

Interviewene med projektholdere og primære interessenter efterlader således generelt indtrykket af, at denne entydige niveaudelte model for projektorganiseringen har fungeret godt i forhold til at koble

projektets lokale processer med kommunal styring og sektorpolitik; dvs. koblingen mellem central beslutningskraft, faglige kompetencer og fokus på den ene side samt lokalt kendskab og indflydelse på den anden side. Modellen er enkel at formidle til omgivelserne og repræsenterer en tydelig rolle- og kompetencefordeling. Det afgørende synes i den forbindelse at have været, at en stærk projektleder eller tovholder løbende har sikret formidling, kommunikation og samspil på tværs af organiserings niveauer.

Dertil kommer, at de rammevilkår, som det enkelte byfornyelsesprojektet er blevet til under, selvsagt har betydning for, hvordan projektorganiseringen fungerer i forhold til at sikre ejerskab for indsatsen både lokalt og kommunalt. Det gælder rammevilkår knyttet til projekternes tilblivelse forud for ansøgningen om projektmidler, hvilket har haft indflydelse på deltagersammensætningen i organiserings forskellige niveauer. Nogle byfornyelsesprojekter er igangsat på opfordring fra beboergrupper eller lokale markarbejdere, hvorfor målsætninger er vokset ud af et lokalt defineret behov, mens andre projekter er drevet af kommunalt niveau og ud fra politiske eller fagsektorielle perspektiver på områdets problemstillinger. Denne grundlæggende forskel på projektets tilblivelse og forankring giver forskellige forudsætninger for det videre projektførløb og de vilkår, der har været for projektorganiseringen fra starten. Det særlige for de lokalt initierede projekter, som Verdens Haver i Svendborg, Børne- og ungehuset i Kolding og Sjællandsgadekvarteret er, at beboere og lokale institutioner bag projekterne har deltaget i styregruppen i rollen som beslutningstagere sammen med repræsentanter for kommunale forvaltninger. Det vil med andre ord sige, at det udførende og det koordinerende niveau har været repræsenteret på beslutningstagende niveau. Der tegner sig et billede af, at disse projekter har gode erfaringer med at sammensætte styregruppen på tværs af 'menige beboere', professionelle fra institutioner i lokalområdet og forvaltningsrepræsentanter, fordi det skaber smidighed, legitimitet og gensidig forståelse for beslutninger, når der skal prioriteres undervejs i projektet.

Der er blandt projekterne også eksempler på, at beboere er blevet udpeget til at deltage i styregruppen, selvom de ikke har været lokale initiativtagere til projekterne og ad denne vej kan betragtes som 'selvskrevne' deltagere i organiseringen. I de københavnske projekter Musiktorvet i Øresundsvejkvarteret og Nordvestparken indgår beboere i styregruppen i kraft af deres rolle som lokalpolitikere i lokaludvalgene og formænd i afdelingsbestyrelser. Fordelen er ifølge projektholdere, at beboerne, som er demokratisk valgte, på forhånd kender det kommunale styre og de formelle forretningsgange, som byfornyelsesprojektet er en del af. Omvendt giver primære interessenter i Øresundsvejkvarteret udtryk for nogle ulemper ved at bygge organiseringen på principper bag det repræsentative demokrati sammenlignet med direkte demokrati:

”Styregruppen skal favne så bredt – der skal være to fra det område, to fra dit og to fra dat – og det betyder, at nogle folk bare ikke har været engagerede. Der har været en enorm udskiftning i styregruppen. Mange er gået ind i det med meget åbenlyst egoistiske interesse, hvor de har søgt at fremme egne interesser”.

Der refereres her til, at det ikke nødvendigvis er de lokale parter, som brænder mest for det konkrete projekt, der indgår i den formelle organisering. Det kan være en barriere for kontinuiteten i indsatsen.

I nogle af de projekter, hvor styregruppen primært har været forankret på forvaltningsniveau, og i boligselskabernes administration har der været overvejelser om at give beboere et repræsentativt mandat i projektets styregruppe. I Projekt Vængerne i Ballerup valgte man på den baggrund at involvere beboere i styregruppen ud fra holdningen om, 'at det er med til at legitimere projektet i lokalområdet', når beboere er med der, hvor beslutningerne faktisk træffes. I forlængelse heraf nævnes det blandt flere projektholdere, at det ikke er en selvfølge, at borgere tænkes ind i projektorganiseringen på beslutningsniveau, men at der skal kæmpes for det (Nordvestkvarteret, Vollsmose). I Vollsmose var

det blandt nogle projektholdere et ønske at involvere borgere i arbejdsgruppen omkring den fysiske udformning af kulturhuset og biblioteket, men ønsket blev tilsidesat ud fra et større behov for at finde enighed om husets formål blandt de involverede fagforvaltninger/magistratsafdelinger.

Lige så vigtigt det er at involvere lokale parter i projektorganiseringen ud fra et bottom-up-princip, lige så afgørende kan det være at få samarbejdet med det politiske niveau formaliseret i projektorganiseringen. Flere interviewede projektholdere fremhæver, at den politiske opbakning til projektet har en signalværdi i sig selv. Det tegner ikke overraskende til, at politisk forankrede projekter i højere grad end rent administrativt forankrede projekter har haft en positiv politisk bevågenhed gennem projektperioden:

”Vi har haft møder to møder om året med økonomiudvalget, som er en følgegruppe [i projektet]. Borgmesteren er med i økonomiudvalget. Hans bevågenhed kan man ikke undervurdere, og det har været vigtigt, at det prioriteres ressourcemæssigt.” (Projektholdere, Vængerne)

Den kommunalpolitiske repræsentation i projektororganiseringen har ifølge projektholdere i Kulturringen, Byen i Balance og Vængerne understøttet projektets

fremdrift og synlighed – og for 'Kulturringens' vedkommende har det betydet, at projektet har fået tildelt supplerende kommunale midler til projektets gennemførelse. Kulturringen skiller sig ud ved at være et område, hvor forsøgsprojektet er organiseret i en fælles styregruppe med deltagelse af både *lokale parter, forvaltninger og politikere*.

Evalueringen viser samlet set, at forsøgsprojekterne generelt har etableret brede projektorganiseringer på alle niveauer i byfornyelsen og med tydelig rolle- og kompetencefordeling. Den niveaudelte organisering har understøttet vertikal koordinering på tværs af lokalt og kommunalt niveau. Der er gode erfaringer med at inddrage beboere på beslutningstagende niveau i forhold til at sikre gensidig forståelse, kvalificere de beslutninger, som træffes undervejs, og legitimere projektet. Det er dog meget projektafhængigt, hvorvidt indsatsen eger sig til at involvere beboere på dette niveau i organiseringen.

I 'Kulturringen' i Høje-Taastrup mødes teater, afdelingsbestyrelser, skole, hotel, institutioner, forvaltningsrepræsentanter og politikere på tværs

Kulturringen er et partnerskab, der fungerer som byfornyelsesprojektets styregruppe. Her træffes beslutninger om anvendelsen af projektets midler, ligesom initiativer koordineres og udvikles. Det er lykkedes at skabe et velfungerende mødeforum, hvor alle centrale interessenter sidder med – både de institutioner og virksomheder, som er beliggende i området, kommunale forvaltninger og politikere. Fra flere sider tilkendegives, at Kulturringen som mødeforum har bevirket, at interesser er blevet samlet på tværs.



Den horisontale projektorganisering i kommunen – den tværfaglige og koordinerede indsats

Et centralt evalueringskriterium er, at projekterne skal understøtte en bred og koordineret indsats. Det betyder, at byfornyelsesindsatsen så vidt muligt skal være tværfaglig ved at igangsætte og koordinere sociale, beskæftigelsesmæssige, kulturelle og fysiske tiltag. Det er derfor relevant at belyse, hvordan den horisontale projektorganisering på kommunalt niveau – dvs. samarbejdet mellem kommunale forvaltninger – har understøttet dette formål.

Traditionelt har byfornyelsesprojekter været forankret i Byplanafdelingen. Det er de fleste af forsøgsprojekterne også, om end Vores Holtbjerg er forankret i Socialforvaltningen. Derudover skiller projekt Byen i Balance i Vejle sig ud ved, at projektet i modsætning til de øvrige projekter ikke er forankret i en fagsektor, men i borgmesterkontoret, hvor projektlederen refererer til kommunaldirektøren. Projektholdere i Vejle tilkendegiver, at denne organisering har understøttet projektlederens gennemslagskraft, ligesom projektet med et 'neutralt udgangspunkt' har fået en bredere fundering og tilslutning i forskellige fagsektorer.

De fleste projekter har dog fra starten været organiseret omkring flere forvaltninger i styregruppen – typisk Socialforvaltningen, Børne- og Ungeforvaltningen samt Teknisk Forvaltning. I byområder med mange almene boliger (S.K.K.K, Skelager, Byen i Balance og Vængerne) har der desuden været et tæt samarbejde med boligselskaber om boligsociale problematikker. Byfornyelsesprojekterne er typisk blevet afviklet samtidig med en større fysisk renovering af de almene boliger i områderne, hvilket har haft stor betydning for primære interessenter og projektholdere i forhold til at synliggøre den forandringsproces, som er igangsat.

Der er kun to projekter, hhv. Vores Holtbjerg i Herning og Mulighedernes Park i Skelager, som har tænkt beskæftigelsesforvaltningen ind i et forpligtende sam-

arbejde i styregruppen. Det kan være en medvirkende faktor til, at beskæftigelsesmæssige tiltag har fyldt ganske lidt i den samlede koordinerede indsats (dette indsatsområde beskrives nærmere i afsnit 5.3.4).

I stort set alle forsøgsprojekter er det blandt projektholdere oplevelsen, at den tværfaglige organisering omkring byfornyelsesprojektet har kvalificeret processen og åbnet for en ny forståelse af den synergieffekt, et tværfagligt samarbejde kan bibringe. I projekt Vores Haver er det eksempelvis projektholdernes opfattelse, at støttemidlerne har banet vejen for et mere varigt samarbejde mellem kommunens planafdeling, socialforvaltningen og det boligsociale område. Organiseringen omkring byfornyelsesprojektet er konkret brugt som løftestang til at udarbejde en helhedsplan for området.

Samlet set viser evalueringen, at der i forsøgsprojekterne har været stor opmærksomhed på intern mobilisering i de kommunale forvaltninger, ligesom det i vidt omfang er lykkedes at få samarbejdet til at fungere i praksis – om end det i S.K.K.K. Randers ikke var muligt at få det tværfaglige samarbejde organiseret i en styregruppe.

Alle forsøgsprojekter bygger således på såvel kulturelle som sociale og fysiske tiltag, men der synes at være forskel på i hvilken grad, de forskellige tiltag er iværksat som parallelle indsatser eller er koordinerede og sammenhængende.

Evalueringen viser en tendens i retning af, at den brede koordinerede indsats og det tværfaglige samarbejde i høj grad er slået igennem i de forsøgsprojekter, hvor den fysiske omdannelse har været løftestang for sociale og kulturelle tiltag. Den fysiske omdannelse, fx en kvarterpark, haver på udearealer, et (musik)torv, et børne- og ungehus, udgør et konkret, synligt og afgrænset mål, som alle kan se sig selv som en del af. Med andre ord er de forskellige fagsektorer visioner for området

eksponeret i en konkret fysisk omdannelse, som gør, at mere abstrakte mål såsom 'social kapital', 'forbedret trivsel' og 'image' får et konkret indhold og et synligt aftryk. Projekt Mulighedernes Park i Skelager er et eksempel på, hvordan parken – og ikke mindst processen omkring planlægningen af parken – har dannet et naturligt afsæt for sociale aktiviteter samt fritids- og sundhedsfremmende tiltag som del af parkens tilbud. Det skyldes et tæt tværsektorielt samarbejde i styregruppen, hvilket har affødt et tæt tværfagligt samarbejde på det udførende niveau blandt socialrådgivere, beskæftigelseskonsulenter, arkitekter samt kultur- og fritidsmedarbejdere.

I de større områdebaserede projekter, som har omfattet flere parallelle indsatsområder (Byen i Balance, Vængerne, Vores Holtbjerg og Kulturringen) har man i mindre grad koblet fysiske omdannelser direkte med projekternes sociale og kulturelle tiltag. Her er de forskellige indsatsområder i højere grad gennemført som parallelle tiltag – eksempelvis i Herning, hvor der har været en række aktiviteter, målrettet børn og unge, en særskilt proces omkring udearealer og en særskilt proces omkring etableringen af et kulturhus. Det er naturligvis en helt en anden mere kompleks indsats, som er igangsat i disse områder. Derudover er de fysiske projekter i vid ustrækning blevet udskudt til slutningen af forsøgsperioden.

I tråd med disse erfaringer, peger projektholdere fra Herning på, at en større kobling mellem sociale og fysiske indsatser ville have skabt større fokus i projektet:

”Det kunne være en idé at starte den fysiske del, og så køre borgerinddragelsen omkring det i første omgang. Alting bliver skudt til de fysiske rammer der [kulturhuset] (Projektholder, Vores Holtbjerg)



FOTO: NIRAS - Børn har designet fliser i Vængerne, Ballerup

5.2 ERFARINGER MED INDDRAGELSE AF BORGERE OG PROFESSIONELLE

Et andet centralt evalueringskriterium er, at byfornyelsesprojekterne skal baseres på en bred inddragelse af borgere og andre aktører, som inviteres med ind i de lokale demokratiske processer og samarbejdet med kommunen. Aktører defineres her som en bred vifte af deltagere, der omfatter både private erhvervsdrivende, beboere med forskellig social og kulturel baggrund samt institutioner og foreninger. I tidligere afsnit er det belyst, hvordan inddragelsen sker via den formelle projektorganisering. I det følgende belyses erfaringer med øvrige inddragelsesformer i byfornyelsesprojekterne. Vi ser først på forsøgsprojekternes erfaringer med borgerinddragelse.

5.2.1 BORGERINDDRAGELSE

Forsøgsprojekternes erfaringer med borgerinddragelse belyses overordnet ud fra to perspektiver: projekternes inddragelsesformer og projekternes inddragelsesniveauer, hvor sidstnævnte er nært forbundet med hvilke faser i byfornyelsesprojektet, beboerne har deltaget i: idéudvikling, udførelse af aktiviteter og/eller prioritering og beslutninger.

Midtvejsevalueringen viste, at projektholdere i forsøgsprojekterne ser forskellige primære formål med borgerinddragelsen. Hvor nogle projekter – fx Kulturringen – har inddraget beboere med det primære formål at kvalificere indsatsen, har det været andre projekters mål at sikre ejerskab til og forankring af indsatsen ved at tage afsæt i beboernes behov (fx Vores Holtbjerg, S.K.K.K. i Randers og Høje Kolstrup). Andre projekter er gået et skridt videre og har arbejdet med at udvikle borgernes empowerment via deltagelse. Det vil sige, at målet har været at give beboerne redskaber til at få indflydelse på rammerne for eget liv – dels ved at skabe arenaer, hvor beboerne kan deltage, dels ved at bringe beboernes individuelle ressourcer i spil samt udvikle deres personlige kompetencer (fx Byen i Balance og Børne- og ungehuset i Kolding) Endelig har

nogle projekters konkrete mål med borgerinddragelsen været at ’uddanne’ børn og unge i aktivt demokrati gennem udstrakt med- og selvbestemmelse i projektet som helhed (Verdens Haver, Skelager og Børne- og ungehuset samt Vængerne). De forskellige mål med borgerinddragelsen synes i vid udstrækning at have haft betydning for hvilke deltagelsesformer og inddragelsesniveauer, der er blevet vægtet i de enkelte projekter.

Deltagelsesformer

På tværs af de 14 projekter viser evalueringen, at følgende deltagelsesformer har været bragt i spil:

- Inddragelse gennem **information om indsatsen**. Det være sig traditionelle borgermøder, foldere, hjemmesider mv.
- Inddragelse som **bruger af en aktivitet eller en event**, herunder sociale og imageforbedrende aktiviteter; fx torvedage, bydelsfester, busture mv. Denne inddragelse har ofte samtidig til formål at skabe opmærksomhed om nye tiltag eller skabe tradition for nye samlingssteder eller lignende
- Den repræsentative **deltagelse gennem projektorganiseringen**, der har karakter af en kontinuerlig og mere forpligtende deltagelse i arbejdsgrupper, koordinationsgrupper eller enkelte projekter i styregruppen
- Deltagelse som **tovholdere og ansvarlige for sociale aktiviteter** i området
- Deltagelse gennem mere uforpligtende **tidsafgrænsede og enkeltstående dialogformer** i form af workshops, interview, fremtidsværksteder, temauger, åben tegnestue eller lignende

Evalueringen tegner et billede af, at stort set alle projekter praktiserer en kombination af disse deltagelsesformer – det som man kan kalde differentieret borgerinddragelse. Kombinationen mellem mere ufor-

pligtende og fleksible deltagelsesformer samt forpligtende og kontinuerlig deltagelse er en fordel i forhold til at tiltrække forskellige beboergrupper. Derudover fortæller projektholdere, at brugen af forskellige deltagelsesformer har været nyttig, fordi forskellige faser i byfornyelsesprojektet giver mulighed for forskellige måder at inddrage på.

Vægtningen af de forskellige deltagelsesformer er imidlertid forskellig fra forsøgsprojekt til forsøgsprojekt. De projekter, der har fokus på empowerment og demokratiforståelse, og hvor borgerne spiller en hovedrolle i selve projektets realisering, er typisk kendetegnet ved at tænke borgere aktivt ind i projektorganisationen. Heroverfor er andre projekter mere kommunalt styrede, og i disse projekter er information samt afgrænsede og enkeltstående dialogformer de mest brugte inddragelsesformer. Vollsmose er et eksempel på, at information har været den primære deltagelsesform i forbindelse med selve planudformningen af kulturhuset. Det skyldes, at processen har haft fokus på at skabe et fælles mål blandt forskellige kulturinstitutioner i huset, hvormed det professionelle samarbejde har fyldt meget, og beboerinddragelse ifølge projektholdere blev sekundær.

Inddragelsesniveauer

Går vi fra projekternes anvendelse af deltagelsesformer til at se på inddragelsesniveauer blandt borgere, er det relevant at tage udgangspunkt i de forskellige trin på deltagelsesstigen⁵. Denne er en metafor for forskellige grader af borgerinddragelse set i forhold til den indflydelse, som borgerne har i projektet. Stigens nederste trin er defineret ved ingen inddragelse, andet trin er karakteriseret ved, at borgerne informeres om de forandringer, de oplever, på tredje trin er der dialog med borgere om indsatsen; dvs. borgerne bliver hørt. På de to øverste trin, fjerde og femte trin, har borgerne hhv. medbestemmelse og selvbestemmelse, fordi de

5

Niels Helberg i Dansk Bylaboratorium, 2006 beskriver de forskellige trin på deltagelsesstigen.

FOTO: Kvarterssekretariatet - Den nye BMX-bane i Mulighedernes Park, Skelager, Aalborg Kommune



FOTO: Jens V. Nielsen - Nordvestparken i København

har fået uddelegeret reel beslutningskompetence i forhold til planlægningsprocessen.

Selvevalueringer og interview viser, at alle forsøgsprojekter har arbejdet med borgerinddragelse op til det midterste trin; dvs. borgere er blevet inddraget som inspiratorer i idéudviklingen typisk via afgrænsede enkeltstående dialogforløb i form af interview, workshops, borgermøder og lignende – og særligt målrettet fysiske indsatser. Herigennem har der været dialog om projektet, og borgere er blevet hørt, ligesom lokale behov er blevet afdækket. Enkelte projekter har primært inddraget borgere på dette midterste niveau – enten fordi projektets kompleksitet har fordret, at beslutningsprocessen har vist sig at høre hjemme på forvaltningsniveau som i Sundevedsgadekarréen, hvor arbejdet har bestået i at nå frem til en gensidig forpligtende aftale mellem kommunen og en privat erhvervsdrivende i karréen – eller i S.K.K.K. i Randers, hvor projektholdere giver udtryk for, at manglende klarhed i projektorganiseringen har taget fokus fra borgerinddragelsen. I Kulturringen har det omvendt været en bevidst borgerinddragelsesstrategi udelukkende at inddrage borgere på inddragelsesstogens midterste trin gennem enkeltstående dialogformer, fordi det blandt projektholdere vurderes at være den bedste og mest realistiske måde at inddrage områdets beboere på.

Beboere deltager i udarbejdelsen af byrumsplan i Sjællandsgadekvarteret – fra idé til endeligt forslag

I Sjællandsgadekvarteret deltog en gruppe af områdets beboere i en workshoprække med det formål i samarbejde med projektets rådgivere at lave en plan for kvarterets byrum foran kirken. Her skulle bl.a. etableres legepladsfaciliteter. Først kom rådgiverne med et udspil, som beboerne drøftede. Beboernes forslag og holdninger blev bearbejdet af rådgiverne. Sådan foregik en løbende gensidig udveksling om den fysiske plan, indtil de endelige tegninger var færdige: Projektholderne fortæller om processen: ”[processen var tilrettelagt] ud fra en betragtning om, at borgerdialog ofte går med ’hvad kunne I tænke jer?’. Der kommer en masse forslag [fra beboerne] og så sker der ikke mere; rådgiverne laver forslag og klapper af med bygherrerne. Her var udgangspunktet: Vi vil kunne se, hvad der kommer ud af det for folk, der ikke er vant til at se på tegninger”.

Interviewene viser endvidere, at en række projekter har tilrettelagt inddragelsesforløb et niveau højere oppe på inddragelsesstigen. Det vil sige, at inddragelse har været tilrettelagt på en sådan måde, at den har givet mulighed for medbestemmelse i forhold til centrale prioriteringer i projektet. Eksempelvis har der i Vores Holtbjerg været nedsat arbejdsgrupper, som har deltaget i planlægningen og prioriteringen af initiativer på udearealer og kulturelle tiltag. Det samme gælder Verdens Haver og Nordvestparken, ligesom beboere deltager i et byggeudvalg i projektet i Høje Kolstrup. Blandt projekterne findes dog også eksempler på, at ikke alene kontinuerlig deltagelse i projektorganiseringen, men også afgrænsede, enkeltstående workshopforløb omkring en mindre fysisk omdannelse har været tilrettelagt med reel medbestemmelse for øje. Det ser vi eksempler på i Sjællandsgadekvarteret, Nordvestparken og Skelager og Øresundsvej-kvarteret.

Interviewene viser, at tre forsøgsprojekter, Børne- og ungehuset i Kolding, Skelager og Vængerne er gået et skridt videre, idet borgere her deltager på deltagelsesstogens øverste niveau. I disse projekter har de deltagende borgere fået udstrakt beslutningskompetence og forskellige grad af selvbestemmelse. Det kommer til udtryk ved, at børn og unge i Kolding og Skelager har deltaget i alle projektets faser fra idéudvikling til prioritering og endelig beslutning. I Børne- og ungehuset i

Kolding har unge initiativtagere til projektet på samme måde deltaget hele vejen i planlægningsprocessen og driver selv det færdige børne- og ungehus gennem en brugerbestyrelse.

I Vængerne samt Verdens Haver i Svendborg er man også gået skridtet videre og har udelegeret budget til arbejdsgrupperne, hvorfor der her også er praktiseret egentlig selvbestemmelse. Erfaringerne med denne form for radikal uddelegering er positive. Projektholdere og primære interessenter oplever et stort engagement blandt borgerne, ligesom de involverede udviser stort ansvar for processen og for de midler, som der rådes over. Risikoen ved at uddelegere et indsatsområde med tilhørende budgetramme til selvstændige arbejdsgrupper kan dog bestå i, at det er vanskeligt at bevare helhedssynet på projektet. Det har projektholdere bl.a. erfaret i Vængerne, hvor grupperne varetog hensynet til eget interesseområde og ikke projektet som helhed:

”Det med at der er økonomi er lokkemad. Man får lov til at bestemme, de var meget nidkære med, hvordan budgettet skal bruges. Vi glemte at lægge en buffer ind. Når pengene er delt i grupperne kan de ikke inddrages igen. Men det er et vigtigt instrument.”

Hvor mange borgere inddrages?

Et tilbagevendende emne i forbindelse med borgerinddragelse er ofte, om tilstrækkeligt mange borgere deltager i byfornyelsesprojektet. Oplevelsen af, at det er vanskeligt at tiltrække og fastholde borgere i processen, har også af og til givet anledning til frustration hos projektholdere og primære interessenter i den særlige byfornyelsespulje. Interviewene peger i retning af, at det særligt gælder projekter, hvor udbuddet af sociale og kulturelle aktiviteter har været baseret på en høj grad af frivillig deltagelse i civilsamfundet, og hvor man fra starten haft et ønske om at nå bredt ud til lokalsamfundets borgere.

Eksempelvis fortæller projektholdere i Vores Holtbjerg-projektet, at det eksisterende lokale foreningsliv og

professionelle netværk i området fra starten var meget spinkelt, hvorfor indsatsen i høj grad har hvilet på frivillige beboere i samarbejde med projektansatte i områdets sekretariat. Erfaringen er, at det har været meget svært at fastholde aktive beboere i en længere periode, og at det langt hen ad vejen er den samme kreds af ildsjæle som har påtaget sig ansvaret som tovholdere for aktiviteter. Samtidig har der ligget en latent konflikt i, at aktive beboere udfører opgaver på frivillig basis, mens projektansatte er lønnet i projektet. I Byen i Balance har projektets primære interessenter på samme vis udtrykt bekymring for, at projektet ikke vandt tilslutning blandt en bredere kreds af frivillige borgere, om end projektholdere oplever, at der med tiden er kommet mange nye til. Andre projekter har samtidig oplevet, at kernen af deltagende borgere er faldet fra undervejs, fordi vejen fra idé til handling i den fysiske omdannelse har været for lang, og fok har mistet troen på, at det kunne blive til noget (Sjællandsgadekvarteret, Verdens haver i Svendborg, Øresundsvej-kvarteret). Dette belyses nærmere i senere afsnit.

At nogle interessenter og projektholdere i de nævnte projekter er skeptiske over for antallet af frivillige borgere i projektet, er ikke nødvendigvis et udtryk for, at der numerisk set er færre aktive borgere i projektet, men er knyttet til forventningsniveau og afledt af, at disse projekter bygger på princippet om åben og bred borgerdeltagelse.

Evalueringen tegner således et billede af, at antallet af aktive borgere har fyldt mindre i en række andre projekter, fordi man har arbejdet ud fra principper om selektiv borgerinddragelse mere end åben borgerinddragelse. Det vil sige, at udvalgte grupper er inviteret med ind i processen enten periodevist eller i et mere kontinuerligt forløb. Der er på tværs af projekterne flere eksempler på, at én eller flere skoleklasser er inviteret med i et workshopforløb, tegnestue eller lignede (Nord-Vestkvarteret, Skelager, S.K.K.K., Kulturringen), eller at man i rekrutteringen til arbejdsgrupper, børneråd mv. har taget udgangspunkt i foreninger og (kultur) institutioner eller eksisterende borgernetværk i lokal-

området. Herigennem dannes ikke alene samarbejde med individuelle borgere men også med fagfolk i lokal-området. Nogle steder kan der som udgangspunkt godt have været en åben deltagelse i projektorganiseringens forskellige grupper (fx Vængerne), men pointen er, at processen omkring planudformningen er sket med udgangspunkt i en udvalgt gruppe af borgere, uden at der nødvendigvis er tale om demokratisk repræsentativitet. Den selektive borgerinddragelse kombineres ofte – foruden lovpligtige høringsrunder – med en periodevis bredere inddragelse via åbne workshops eller arrangementer i offentligheden – det være sig torvedage, hvor projektet præsenteres og fremvises, som man har gjort det i S.K.K.K. i Randers og Øresundsvej kvarteret:

”Vi har haft borgerinddragelse på forskellige tidspunkter i forløbet (...) Vi har bl.a. haft tre torvedage, der skulle være med til at skabe liv og aktivitet på pladsen, og hvor borgerne havde mulighed for at kommentere på det, der foregik” (projektholdere, S.K.K.K. i Randers).

Om end få projekter har formuleret en eksplicit strategi for borgerinddragelse (Vores Holtbjerg, Kulturringen og Byen i Balance), har stort set alle forsøgsprojekter lagt stor vægt på at involvere borgere, hvor det har været meningsfuldt. Samlet set viser evalueringen, at forsøgsprojekterne har fundet nyttig anvendelse af en differentieret og selektiv borgerinddragelse. Dette ud fra hensynet til at sikre fremdrift og muligheden for at agere fleksibelt i en kompliceret proces:

”Det hele i forhold til arkitektkonkurrencen foregik i lukkede rum, hvorfra der ikke var noget, der var synligt. Det var de juridiske aspekter af processen, der var en udfordring.” (Projektholdere, Nordvestkvarteret)

Borgere uden for området

Undervejs i projektperioden har det i flere forsøgsprojekter være et emne, hvorvidt borgere uden for det område, der er genstand for byfornyelsen, skal inviteres

med i aktiviteter. Interviewene viser en udvikling i retning af, at borgerinddragelsen i projektet ofte tænkes bredere end selve det område, som projektmidlerne er tildelt. Den grundlæggende tanke er, at indsatsen skal medvirke til at integrere området med det omkringliggende kvarter eller bydel, da indsatsen i modsat fald utilsigtet kan medvirke til at ’trække grænser op’. Både projektholdere og primære interessenter peger således på vigtigheden af, at der er mobilitet ud af og ind i området. Det skabes dels ved at øge den fysiske tilgængelighed med stiforbindelser og veje samt ved at tilrettelægge aktiviteter, som kan tiltrække borgere uden for området. Nogle steder, hvor afdelingsbestyrelser medfinansierer udvalgte aktiviteter/projekter, har der været modstand mod den brede inddragelse uden for området, men interviewene i bl.a. Byen i Balance og Vores Holtbjerg efterlader indtrykket af, at arbejdet med at understøtte synergieffekten eksempelvis på tværs af boligafdelinger har givet pote...:

”Vi inviterer andre med, også andre boligforeninger. De oplever, at det giver mening, og at vi kan gøre noget i fællesskab. Vi vil ikke have små autonome enheder (...) (Projektholdere, Børne- og ungehuset i Kolding).

I vængerne opleves på samme måde en holdningsændring til indsatsens bredde i den forstand, at fokus har bevæget sig fra at fastholde mentale og fysiske grænsedragninger i lokalområdet til at mødes på tværs af ’grænser’. I begyndelsen var det alene børn og unge, der havde bopæl i området, som kunne deltage fra den lokale skole, hvor det nu er alle skolens elever, som inviteres med ind i projektet.

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk

Særligt projekter i nyere byområder er kendetegnet ved en befolkningssammensætning med en relativt høj andel af borgere med anden etnisk baggrund end dansk. I både start- og midtvejsevalueringen pegede de gennemførte interview imidlertid i retning af, at det har været en stor udfordring at inddrage beboere med anden etnisk baggrund i realiseringen af forsøgsprojek-

tet. Det er da også ganske få projekter, hvor man gjort en målrettet indsats eller afprøvet alternative deltagelsesformer i forhold til denne borgergruppe. Interviewene med projektholdere efterlader indtrykket af, at det er en (for) ressourcekrævende opgave, fordi indgangen til etniske grupper ofte kræver et opsøgende arbejde gennem uformelle netværk. I fx Sjællandsgadekvarteret tilkendegiver projektholdere, at det er vanskeligt at organisere borgere med anden etnisk baggrund inden for byfornyelsesprojektets præmisser, ligesom det grundlæggende er svært at være med i processen omkring planformgivningen, hvis man ikke kan formulere sig på dansk.

Tendensen er, at de forsøgsprojekter, hvor det er lykkedes at involvere borgere med anden etnisk baggrund, som fx i Byen i Balance og Vollsmose, har inddragelsen ikke taget sit afsæt i planformgivningen, men er sket gennem deltagelse i sociale og kulturelle projekter. I Byen i Balance er der eksempelvis med stor succes gennemført et projekt målrettet unge mødre og drevet af den kommunale sundhedspleje. I Vollsmose forsøgte projektholdere at inddrage en kvindegruppe i en workshop omkring bibliotekets udformning, men erfaringen var, at det blev for abstrakt og svært at forholde sig til et hus, som ikke var bygget. I stedet er der løbende aktiv inddragelse af brugerne af huset, som involveres i hvilke aktiviteter, der skal iværksættes i huset.

Endelig skal nævnes, at to projekter dog skiller sig ud ved, at den overvejende andel af deltagerne fra starten har været borgere med anden etnisk baggrund. Det ene projekt er Verdens Haver i Svendborg, hvor der er anlagt kulturhaver fra forskellige lande som Vietnam, Tyrkiet, Bosnien og Danmark. Det særlige er, at projektets grundidé appellerer direkte til beboere fra disse lande, fordi deres viden og idéer om haver i oprindelseslandet er en forudsætning for, at projektet kan realiseres. I projektet er der brugt tolke til møder, ligesom projektholdere har haft fokus på, at der skabes rum for dialog på tværs af etniciteter samtidig med, at der åbnes mulighed for, at man kan tale sammen internt i gruppen uden tolkning, når der skal træffes beslutninger.

Det andet projekt er Børne- og Ungehuset i Kolding, hvor initiativtagerne til et opholdssted for områdets børn og unge var unge med anden etnisk baggrund end dansk. Inddragelsen af etniske grupper i projektet er derfor afledt direkte af de unges behov og interesser. Der har dog ikke fra projektholderes side været et særskilt fokus på at inddrage denne målgruppe, da huset er målrettet alle områdets børn og unge.

Langstrakte projektforsløb ’kolliderer’ med borgernes forventninger

Tidsperspektivet i byfornyelsesprojekterne anses af både projektholdere og primære interessenter som en udfordring for borgerinddragelsen.

Det gælder for det første selve processen omkring projektudviklingen, som befinder sig i spændet mellem lokale beslutningsprocesser og traditionel sektorpolitik. Som Jensen ed. Al, 2010 beskriver, skal de lokale processer tilpasses den hierarkiske styring i kommunen. Det vil sige, at der ofte er påkrævet lovpligtige høringsfaser, evt. godkendelse af fysiske planer i det politiske udvalg, projektering, planlægning af licitationsrunder mv., faser der, selvom de er nødvendige, sætter involverede borgere i en venteposition med indtrykket af, at projektet ikke skrider tilstrækkeligt fremad.

For det andet kan projektets samlede og ofte langstrakte tidsperspektiv være en barriere for inddragelsen af borgere. Det er abstrakt at skulle forholde sig til en langsigtet tidshorisont på måske 10-20 eller flere år, inden virkeligheden ligner de visualiserede planer for den fysiske fornyelse.

Der tegner sig for det tredje et billede af, at en barriere for en vedvarende borgerdeltagelse er, når der fra starten utilsigtet skabes (for) store forventninger til projektets resultater set i forhold til forsøgsperiodens længde. Mange projekter er karakteriseret ved langstrakte udviklingsforsløb, fordi de tager afsæt i visionære planer for områdets udvikling. Imidlertid giver primære interessenter og målgrupper udtryk for, at der ikke har været en klar afstemning af tidshorisonten for indfrielsen af de forventninger, som er skabt til projektet...:



FOTO: NIRAS - Fitnessredskaber på de grønne områder i Vængerne, Ballerup

”Folk stod lidt af hen ad vejen. Der er langt fra ord til handling.” (Primær interessant, S.K.K.K., Randers)

”Det bliver rigtig meget efterspurgt, hvornår de fysiske forandringer slår igennem.” (Projektholdere, Byen i Balance.)

Der tegner sig for flere projekters vedkommende et skisma mellem på den ene side at holde projektidéen åben og på den anden side igangsætte et projekt baseret på borgerinddragelse, hvor projektet ikke er finansieret fra starten. Det er kommet bag på flere, hvor lang tid det har taget at skaffe penge til projektets realisering. I flere projekter er midler fra den særlige byfornyelsespulje brugt til processen frem mod udviklingen af skitseforslag, evt. arkitektkonkurrence, projektering. Det vil sige at, der skal skaffes midler til realisering af anlægsfasen. (Øresundsvejkvarteret, Byen i Balance, Skelager).

På tværs af projekterne kan der sammenfattes en række erfaringer med, hvilke tiltag der kan afhjælpe oplevelsen af, at projektet står stille i perioder:

- Løbende og direkte information om processen – også i de perioder, hvor processen primært foregår på forvaltningsniveau:

”Vi skulle have været bedre til at forklare hvilken proces, vi satte i gang. Det kunne også have været en læring for dem [de unge projektdeltagere] (...) Hvis vi skulle gøre det om ville vi have lavet en informationstavle om processen og vist hvor langt vi var (projektholdere, Børne- og ungehuset, Kolding)

- Fejre forskellige typer af delmål – fx ved at afholde mindre events for at opretholde gejsten,

selvom der endnu ikke er synlige resultater (fx byggetilladelsen)

- Indtænke små synlige succeser i projektets handleplan, det være sig gadeudsmykning eller andre midlertidige installationer. I Randers er der eksempelvis opstillet en mock up af det kunststykke, som på sigt skal stå på torvet, når der er fundet sponsorer.
- Afholde sociale og kulturelle aktiviteter, som opretholder bydelens opmærksomhed på projektet (fx torve- eller markedsdage som i Øresundsvejkvarteret eller teaterarrangementer som i Kulturringen)

5.2.2 LOKALE INSTITUTIONER OG FORENINGER

Lokale institutioner og foreninger er selvsagt centrale spillere i byfornyelsen ligesom borgerne. De udgør vigtige forankringsplatforme, de er en ressource undervejs i processen og en central indgang til forskellige borgergrupper. Derudover er de ofte del af de fysiske omdannelser i området, som fx i Randers, hvor indgangen til skolen er blevet forskønnet eller i Sjællands-gadekvarteret, hvor projektet tager udgangspunkt i trafikplanlægning omkring skolen for at forbedre skoleveje og stisystemer.

Idet ”Institutioner og kultur som forandringsagenter” er et forsøgstema i den særlige byfornyelsesindsats, som belyses særskilt i et senere afsnit, kommenteres inddragelsen af institutioner kun kort nedenfor.

Den institution, der i flest projekter indgår som en primær interessant i forhold til at skabe en positiv udvikling i byområdet, er den lokale skole (Vængerne, Vores Holtbjerg, Byen i Balance, Skelager, S.K.K.K., i Randers, Nordvestparken, Sjællandsgadekvarteret). I flere projekter har inddragelsen af skolen imidlertid uventet været forbundet med udfordringer.

Evalueringen tegner et billede af, at det er vigtigt at tydeliggøre, hvordan skolen konkret skal bidrage i ind-

satsen og med hvilke ressourcer. Ofte bliver det taget for givet, at skolens ledelse og lærere deltager i indsatsen, fordi de i kraft af deres kontakt til forældre og børn i området er en selvskrevet samarbejdspartner. Men nogle projektholdere tilkendegiver vigtigheden af at sætte fokus på, hvordan det er forventeligt og realistisk, at skolen deltager, når skolen har egne mål og ofte svært ved at finde ekstra ressourcer. I forlængelse heraf har nogle projekter fundet det svært at finde skolens rolle og skabe ejerskab til projektet blandt lærere og ledelse. Der er dog sket en ændring i positiv retning, som bl.a. skal ses i lyset af, at projekterne har vist nogle synlige positive resultater. (Vores Vores Holtbjerg i Herning og Vængerne, Vollsmose).

”Det, der har været fejlen, er, at der ikke har været midler at sætte af til det [lærernes inddragelse i det udførende arbejde].” (Projektholder)

Dertil kommer tre projekter, hvor kulturinstitutioner er de primære forandringsagenter i området. Det gælder, Amager Kulturpunkt i Øresundsvejkvarteret, Taastrup Teater i Kulturringen og Biblioteket i Vollsmose. I disse områder har man arbejdet med at italesætte området på en ny måde med kulturen som løftestang.

Frivillige foreninger inddrages ofte til at koordinere og gennemføre sociale og kulturelle aktiviteter, ligesom de nogle steder bruges til at forankre og videreføre udvalgte aktiviteter. Et eksempel er Nørremarken by Night, en kulturaften med aktiviteter for forskellige aldersgrupper, som projekt Byen i Balance har arrangeret i samarbejde med Vejle Ungdoms- og Kulturforening. Foreningen står nu selvstændigt for fremtidige arrangementer.

5.2.3 BOLIGSELSKABERNES ROLLE

En række projekter gennemføres som tidligere nævnt i byområder, der næsten udelukkende består af nyere almene boliger. Her er boligselskaber og afdelingsbestyrelser en vigtig aktør i indsatsen – ikke kun i forhold til at repræsentere de forskellige afdelinger i området

og informere beboerne, men også som én af de lokale forankringsplatforme for de initiativer, der sættes i værk. Som tidligere beskrevet er boligselskabernes administration og valgte beboerdemokrater ofte inddraget i projektorganiseringen i disse områder.

Både start- og midtvejsevalueringen viste, at der i flere områder har været vanskeligheder med at samarbejde med afdelingsbestyrelserne om indsatsen og inddrage dem i en aktiv rolle. (S.K.K.K., Vores Holtbjerg og Vængerne, Byen i Balance). Forklaringen skal ifølge interessenter og projektholdere findes i, at afdelingsbestyrelserne ikke har set det som deres opgave at deltage i indsatsen. Dette er samtidig affødt af, at der i flere områder har eksisteret en mental kløft mellem boligselskaber og kommune og tradition for at arbejde med særskilte opgaver i boligområdet. Endelig har det været svært for projektholdere at konkretisere det udbytte, som afdelingsbestyrelserne vil få ud af at bidrage i processen. Der har derfor været peget på et behov for – i højere grad og uafhængigt af projektets mål – at lade afdelingsbestyrelserne formulere de behov, som de ser i deres ’eget’ arbejde, for dermed at lade samarbejdet tage udgangspunkt i disse ønsker.

Med interviewene i slutevalueringen ses imidlertid en klar tendens i retning af, at byfornyelsen alligevel har dannet et fælles udgangspunkt for et frugtbart samarbejde med de almene boligselskaber og afdelingsbestyrelserne. Projektholdere i flere af projekterne tilkendegiver, at samarbejdet om det særlige byfornyelsesprojekt har medført, at boligselskaberne i højere grad ser sig som en del af lokalområdet. (Byen i Balance, Vængerne, S.K.K.K., Skelager). Den mentale kløft mellem kommune og boligselskaber og ikke mindst boligselskaber imellem er blevet mindre, og den gensidige oplevelse er, at det kan betale at involvere sig i en fælles indsats:

”Før vi begyndte projektet, var der ikke noget, der kunne samle os fra de forskellige boligselskaber” (primær interessant, Vængerne).

Ud over positiv tilslutning til arbejdet i projektet kommer det forbedrede samarbejde også konkret til udtryk ved, at afdelingsbestyrelser giver økonomisk støtte til aktiviteter og hjælper med at drifte projektet. I Vængerne har det været et konkret mål at skabe samarbejde på tværs af områdets boligselskaber og afdelingsbestyrelser, hvilket har resulteret i en indbyrdes aftale om forskønnelse af området, ligesom der er blevet etableret et bæredygtigt samarbejdsudvalg afdelingsbestyrelserne i mellem.

I Kolding har der fra starten været et tæt samarbejde om etableringen børne- og ungehuset som i dag kommer konkret til udtryk ved, at kommunen som ejer af huset støtter husets tilbud, mens boligselskabet betaler for driften og vedligeholdelsen af huset:

”Det er kvarterets hus – ikke kun boligafdelingens” (projektholdere, Kolding).

Det gode samarbejde forklares bl.a. med, at projektet er meget afgrænset og konkret, og at afdelingsbestyrelsen har fået en klart defineret rolle i projektet.

I Byen i Balance er der på trods af indsatsens meget brede og komplekse karakter også gennem byfornyelsesprojektet skabt et positivt samarbejde med de lokale boligforeninger. Det skyldes dels, at der med etableringen af en følgegruppe er blevet dannet en formel platform for samarbejdet, dels, at Byen i Balance har ydet økonomisk støtte til forskellige initiativer, som boligforeningerne har taget til gavn for hele bydelen, bl.a. et fælles projekt omkring udearealerne, som samtidig har resulteret i en god samarbejdsånd boligselskaberne imellem.

5.2.4 PRIVATE INVESTORER

Et af delmålene med den særlige byfornyelsesindsats er at inddrage det lokale erhvervsliv og potentielle investorer i indsatsen. Interviewene tegner et billede af, at private aktører på forskellig vis fortsat spiller en rolle i nogle af projekterne – men at situationen er om-

trent den samme som i startevalueringen, hvor en del projekter ikke samarbejdede aktivt med private aktører, fordi det opleves kompliceret og forbundet med mange regler. Således er det foreløbig projektet omkring Nordvestparken, hvor det er lykkedes at opfylde en målsætning om et forpligtende økonomisk partnerskab mellem investor, kommune og lokalområde.

Få projekter har således arbejdet systematisk med inddragelse af private investorer. Nogle har haft intentionen, men opgivet planerne, fordi det har været vanskeligt. Øresundsvejkkvarteret ville tiltrække musikrelaterede investeringer, men tilkendegiver, at det ikke var attraktivt at investere i kvarteret. Vores Holtbjerg har løbende haft kontakt til områdets erhvervsvirksomheder, som har stillet lokaler og andre ressourcer til rådighed, men målet om et egentligt samarbejde omkring jobskabelse for Holtbjergs unge har været vanskeligt at indfri.

I andre projekter er det lykkedes at inddrage private aktører i en form for strategiske partnerskaber, som ikke er bundet op på økonomiske partnerskabsaftaler, men på de private aktørers velvilje til at understøtte et løft af lokalsamfundet, fordi det på sigt er en gevinst for erhvervslivets investeringer i området. Det drejer sig om S.K.K.K. i Randers og Kulturringen i Høje-Taastrup, hvor udviklingen og renoveringen af et forretningscenter bl.a. er et vigtigt omdrejningspunkt for indsatsen, fordi det ligger centralt i området. I Kolding er der som tidligere nævnt også etableret et partnerskab mellem de voksne, som er tilknyttet børne- og ungehuset, og nogle lokale virksomheder, der sammen mødes et par gange om året. Der forestår dog stadig en opgave i at definere, hvad samarbejdet konkret skal omhandle. Virksomhederne har ønsket at tiltrække arbejdskraft blandt gruppen af unge med anden etnisk baggrund end dansk, men

”giver udtryk for, at vi [forsøgsprojektet] skal fortælle, hvordan de [virksomhederne] kan hjælpe os.” (Interessant, Børne- og ungehuset)

Samlet set betragtes private aktører i mindre grad som egentlige investorer, men mere som sponsorer i forhold til at kunne færdiganlægge fysiske installationer i parker og på torve. I Projekt Mulighedernes Park, Skelager, har man erfaret, at private sponsorerer i ringe grad er villige til at sponsorere kommunale initiativer – og slet ikke, når de ikke får indflydelse på udformningen af et projekt, som allerede er igangsat.

5.3 ANVENDTE INDSATSER I PROJEKTERNE

I de 14 byfornyelsesprojekter er en række forskellige indsatser blevet iværksat med henblik på at opfylde projekternes formål og målsætninger. Der er således stor forskel på de metoder og virkemidler, som anvendes i projekterne. Selvom indsatserne er lagt forskelligt an, kan de overordnet inddeles i indsatser af henholdsvis fysisk, kulturel og social karakter. De væsentligste erfaringer med denne type indsatser beskrives i de følgende afsnit.

Nogle af de iværksatte indsatser er relaterede til de fire forsøgstemaer i den særlige byfornyelsesindsats: ’etablering af partnerskaber’, ’initiativer målrettet børn og unge’, ’kulturbærende institutioner’ samt ’empowerment’. Disse indsatser beskrives i afsnit 5.4.

5.3.1 FYSISKE INDSATSER

Fysiske forandringer er en hjørnesten i byfornyelsesindsatser. De fleste projekter under den særlige byfornyelsesindsats tager da også afsæt i en fysisk forandring af lokalområdet. I nogle projekter er den fysiske forandring omdrejningspunkt eller katalysator for andre sociale og kulturelle indsatser, fx når der etableres et nyt samlingspunkt i området i form af en ny bygning eller et offentligt anlæg (fx et torv eller en park). I andre tilfælde skal den fysiske forandring understøtte og give udtryk til en helhedsorienteret byfornyelse, fx gennem forskønnelser, trafikdæmpning eller aktivitetsfremmende installationer i byrummet.



FOTO: NIRAS - Børn- og ungehuset
Ambasaden, skovparken, Kolding



FOTO: Kenn Thomsen, proces med børn
og unge omkring teaterets udformning,
Kulturringen, Taastrup, Høje-Taastrup
Kommune

Samtidig kan de fysiske forandringer være af større eller mindre karakter og stå mere eller mindre centralt i det lokale bybillede. Til den første kategori hører etableringen af en ny bygning centralt i byrummet (fx biblioteket i Vollsmose) og anlægget af en ny park eller et torv (blandt flere projekter: Kvarterpark i Nordvest og det planlagte torv i Høje Kolstrup). Til sidstnævnte kategori hører besmykkelser af udearealer og grønne områder, ofte med lokale børn og unges præg – fx besmykkede fliser i Vængerne og ’traffic art’ på stisystemerne i Kulturringen i Høje-Taastrup.

Større byggerier eller anlæg

Udvikling og fornyelse af byområder bliver ofte forbundet med større fysiske forandringer. Flere af byfornyelsesprojekterne tager udgangspunkt i en fysisk byfornyelse gennem opførelsen af enten et nyt byggeri eller et større anlæg.

En af de væsentligste årsager til, at man i nogle projekter har valgt dette udgangspunkt for byfornyelsen, er forventningen om, at denne type fysiske forandringer vil tjene som generator for en række afledte, positive effekter for lokalområdet, oftest i form af et højere aktivitetsniveau og dermed et mere aktivt liv i området. Det gælder bl.a. biblioteket i Vollsmose og Mulighedernes Park i Skelager. En anden væsentlig årsag til at fokusere på større fysiske forandringer er ønsket om at arbejde med forskønnelse af områder præget af en ringe fysisk understøttelse af stemningen og det lokale miljø og måske et utrygt miljø. Det gælder bl.a. Nordvestparken, S.K.K.K. i Randers. og Øresundsvej-kvarteret.

Ud over at de fysiske anlæg tiltænkes en væsentlig selvstændig funktion i byfornyelsen, er forventningen ofte, at den fysiske fornyelse skal være det synlige udtryk eller symbol for en samlet byfornyelse og derigennem bidrage til at skabe synlighed om og et positivt image for lokalområdet.

Det betyder også, at en vellykket fysisk indsats kan være forskellen på en oplevelse af succes og udvikling i lokalområdet, hvis alting går som planlagt, og frustration og ærgrelse, hvis noget går skævt:

”Der var ikke penge nok, og det trak ud det hele. I stedet for at lave et projekt, der passede til pengene, tog man ting ud, så de fremstod halvfærdige. Og det blev beboerne kede af (...) Man lavede haver, hvor meningen var, at man skulle sidde og ned, og så sparede man borde og bænke væk, så man ikke kunne bruge det” (primære interessenter, Verdens Haver).

Det er en klar tendens, at der i de større fysiske indsatser ofte er langt fra proces til anlæg, og at flere projekter er kraftigt forsinkede – herunder flere endnu ikke færdiggjorte projekter ved udløbet af den oprindelige projektperiode. Forsinkelser er bl.a. forekommet i Sundevedgadekarréen, Vængerne, Verdens Haver, Høje Kolstrup, Byen i Balance, Vores Holtbjerg og Skelager, S.K.K.K, Øresundsvej-kvarteret. Desuden er nogle planlagte fysiske forandringer blevet reduceret undervejs. Det gælder bl.a. Skelager, S.K.K.K. i Randers og Nordvestparken..

I det omfang, de fysiske forandringer var tiltænkt en funktion som katalysator for andre dele af byfornyelsen, har forsinkelserne derfor været en udfordring for projekterne:

”Hvis man på nogen som helst måde kan komme i gang med noget fysisk hurtigere, vil det da være langt at foretrække, men det har været en turbulent tid med kommunesammenlægning. Det er omstændighederne, der har skubbet det så langt” (Projektholdere, Byen i Balance)

Som citatet peger på, er der flere grunde til de mange forsinkelser, herunder en række eksterne forhold. Det gælder bl.a. manglende finansiering og stigende anlægsudgifter (S.K.K.K i Randers, Nordvestparken, Skelager), fraværet af en lokal investor (Høje Kolstrup, Kul-

turringen), byggetekniske vanskeligheder (Vængerne), politiske forhandlinger (Sundevedgadekarréen), strukturelle ændringer i kommunen (Byen i Balance), kommunikations- og samarbejdsvanskeligheder (S.K.K.K i Randers) mv.

De høje forventninger til de større fysiske byomdannelsesindsatser blandt lokale borgere og frivillige kombineret med de mange forsinkelser indikerer vigtigheden af at kommunikere løbende ud til lokalområdet, hvordan processen forløber, for at sikre den fortsatte lokale opbakning og for at undgå frustrationer og tab af motivation blandt vigtige frivillige og professionelle aktører og samarbejdspartnere.

Der er imidlertid også projekter, hvor den fysiske byomdannelse er blevet færdiggjort på et relativt tidligt tidspunkt i projektfasen. Det gælder byggerierne i Vollsmose og Børne- og ungehuset i Kolding, hvor færdiggørelsen og opførelsen af henholdsvis biblioteket og børne- og ungehuset har været omdrejningspunkter for de kulturelle og sociale aktiviteter, som også indgår i byfornyelsesprogrammet.

Der synes at være to forskellige forklaringer på, at de her relativt tidligt har formået at projektere og anlægge bygningerne. I Kolding har byfornyelsesprogrammet taget afsæt i en eksisterende og velfunderet idé båret af konkrete initiativtagere og et konkret behov, hvor mange af de øvrige projekter er opstået med selve projektansøgningen og dermed har skullet modnes undervejs i projektperioden. Børne- og ungehuset i Kolding bygger således på et forudgående ’pilotprojekt’ med at skaffe de unge et opholdssted:

”Vi havde kontakt til ungegruppen inden projektet. De tog kontakt et års tid, før vi startede, med at ansøge om et sted, de kunne være. Afdelingsbestyrelsen gav dem en skurvogn. Det kunne de håndtere. Så der var en base, vi kunne bygge videre på” (Projektholder).

Til sammenligning har mobiliseringen af lokale aktører i flere af de forsinkede projekter foregået som en integreret del af selve indsatsen i byfornyelsesprojektet.

I Vollsmose skal den relativt korte byggeproces ses i lyset af, at kulturhuset er opført uden borgerinddragelse. Man valgte først og fremmest at få etableret de fysiske rammer for biblioteket for med udgangspunkt heri efterfølgende at indgå en dialog med borgere og lokale interessenter om indretning og aktiviteter i huset:

”Når det ikke er en forvaltning alene, der har kompetencen til at træffe beslutning, kan borgerne godt blive glemt i spillet. Borgerinddragelsen kan blive sekundær, fordi det først og fremmest bliver et spørgsmål om at opnå enighed mellem forskellige kommunale systemer”.

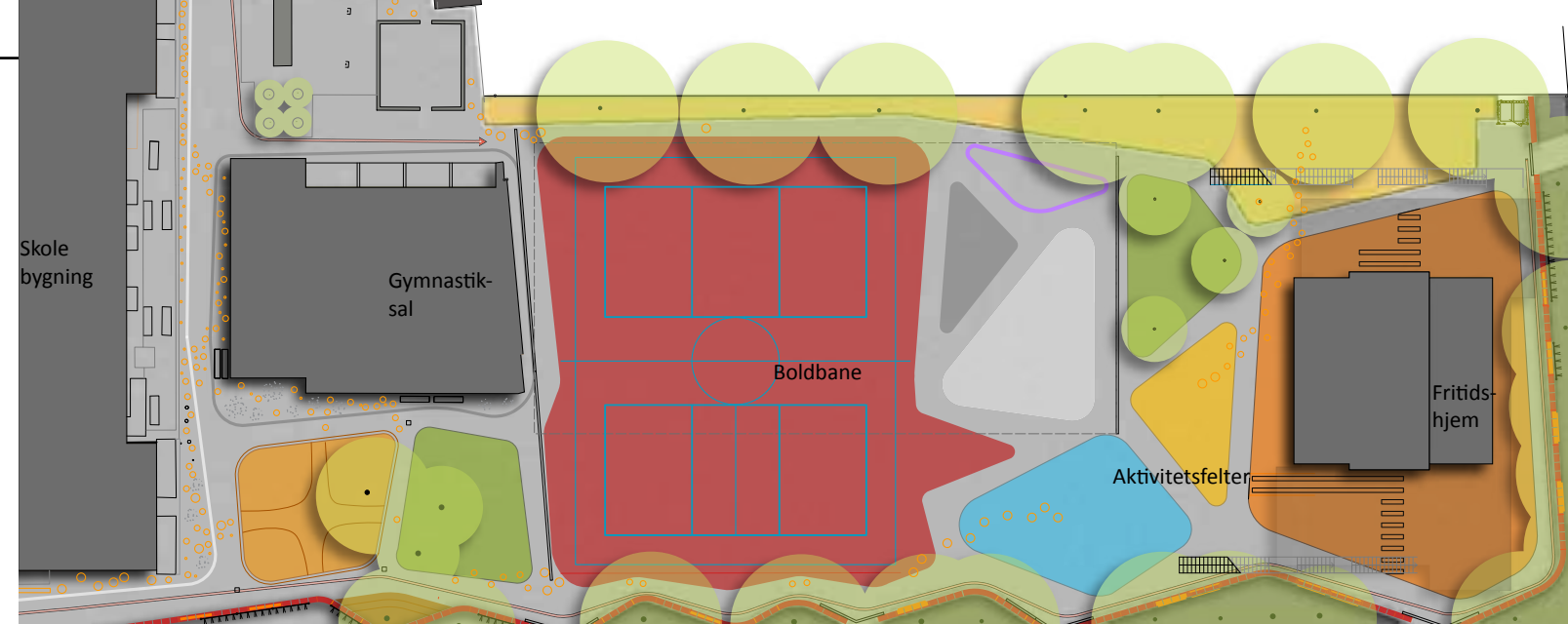
”Vi tænker på brugerne. Så kommer der fx nogle og siger, at de gerne vil have IT-undervisning, så prøver vi at finde ud af, hvad der er brug for.” (Projektholdere, Vollsmose)

Om end projektholderne til dels giver udtryk for at have savnet inspiration og input til byggeprocessen, finder de, at de fysiske rammer har været en forudsætning for at udvikle det tværfaglige samarbejde mellem forvaltninger, ligesom det har givet et bedre grundlag for borgerinddragelse, fordi projektet er blevet konkret og nemmere at forholde sig til.

Forskønnelse af byområdet og af grønne områder

I tillæg til de store fysiske byggerier og anlæg er der i flere projekter arbejdet med forskønnelse af byrummet eller af grønne områder i et mere afgrænset format. Det er allerede nævnt ovenfor, hvordan børn og unge i flere projekter har haft mulighed for at sætte et personligt præg på deres lokalområde gennem udsmykning af veje, stier, affaldsspande mv. I Vængerne, hvor man på grund af udfordringer i anlægsfasen stadig afventer etableringen af et åbent torv foran skolen, har

ILLUSTRATION: NORD, udsnit af projektforslag til byrum omkring Sjællandsgade Skole, Sjællandsgadekvarteret, Københavns Kommune



man gennem etableringen af nye (grønne) stisystemer og børnenes 'rute' med fliser i boligområdet samt ikke mindst ny belysning til at markere indkørslen til området – kaldet 'Landingsbanen' – ifølge de lokale beboere og de primære interessenter skabt en vigtig område-markør, som er kendt i det øvrige bybillede. I Kulturringen er der arbejdet med besmykning af teatret og med 'traffic art' på området stisystemer. Også i Vores Holtbjerg er der arbejdet med at give boligområdets grønne områder et mere positivt fysisk udtryk som en del af en samlet, helhedsorienteret byfornyelse.

Denne forskønnelse af byområdet har ifølge projektlejerne skullet tjene nogle af de samme funktioner som de større fysiske forandringsprojekter, heriblandt at give området fysik og stemning et mere positivt præg. De mindre forskønelser har imidlertid haft den fordel, at de typisk har kunnet realiseres hurtigere, hvormed man har kunnet modvirke nogle af de skuffelser blandt beboere og samarbejdspartnere, som man har oplevet i andre projekter.

Fysiske installationer, som understøtter aktiviteter i byrummet

En anden og mere afgrænset måde at arbejde med fysisk byfornyelse på er ved at etablere enkeltstående fysiske installationer i området, der er aktivitetsskabende, og som giver liv i byrummet. Sådanne installationer har i flere af de større anlægsprojekter været et centralt element i byfornyelsen, ikke mindst i den aktivitetsrettede park i Skelager i form af bl.a. BMX- og skaterbane. Andre steder står installationerne 'alene' eller er afgrænsede fra de større fysiske anlæg, fx opførelsen af en legeplads ved siden af torvet i S.K.K.K. i Randers samt det planlagte aktivitetsområde mellem skolen og kulturhuset i Høje Kolstrup. Flere steder er der etableret enkeltstående installationer, fx en klatrevæg og tarzanbane i Vores Holtbjerg, boldbaner i Sjællandsgadekvarteret og udendørs fitness-maskiner samt et hundefold i Vængerne.

Disse installationer er dels opført af hensyn til de brugere, som har efterspurgt eller ønsker at anvende installationerne, dels er det formålet at skabe liv i

byrummet og muligheder for nye sociale relationer herigennem.

"Vi havde en tom grund efter en institution, og så var der en der luftede idéen om, at beboerne kunne lufte hunde der. Der er masser af folk, der lufte hunde på tværs af afdelingerne, så det har stort symbolniveau. "Det er ikke bare et hundetoilet, det er et sted man mødes!" (Projektholdere, Vængerne)

Installationerne kan også være en metode til at række ud efter bestemte målgrupper, som ikke typisk engagerer sig i lokalområdet og i de beboerinddragende fora i byfornyelsesprojekterne, og på den måde sikre, at disse grupper involveres i og tager et aktivt medansvar for lokalområdet. Et formål med installationerne kan også være at trække bestemte målgrupper – fx børn og unge – ud i bybilledet og dermed modvirke fordomme eller utryghed blandt andre beboergrupper i boligområdet.

I Vejle arbejder man på at etablere en lidt anden type 'installation i byrummet' i form af 'digitale lejepladser', kaldet Robotic Art Experience. Ideen er at bygge en interaktiv legeplads, som bliver udstyret med intelligente legeredskaber.

Åbning af byområderne

I flere projekter er der arbejdet med fysiske forandringer, der skal åbne byområdet og binde det bedre sammen.

I nogle projekter er det hensigten, at lokalområdet skal integreres bedre socialt ved at binde det bedre sammen fysisk. Her er som nævnt bl.a. etableret nye stisystemer i Vængerne, Høje Kolstrup, Nordvestparken samt en Sivevej i Byen i Balance. Også ny belysning og nedlæggelse af buskads er tænkt en funktion som understøttende integrationen af lokalområdet og som tryghedsskabende foranstaltninger. I Vængerne er et torv foran skolen, der skal åbne området op mod de omkringliggende boligkvarterer, under opførelse.

I andre projekter skal de fysiske forandringer åbne området op mod de omkringliggende byområder. Det gælder bl.a. torvet ved S.K.K.K. i Randers og foran Kulturaktivitetshuset, Agora, i Høje Kolstrup samt Mulighedernes Park i Skelager. Disse intentioner kommer til udtryk i følgende citat:

"Vi har en ambition om at gøre området til et kulturcenter. Det er meget vigtigt for os, at projektet ikke kommer til at handle om at lukke området gennem det fokus, byfornyelsesmidlerne giver, men om at åbne det op i forhold til resten af byen." (Projektholder, S.K.K.K. i Randers)

Trafiksikkerhed

En fjerde type af fysiske indsatser i den særlige byfornyelse er projekter, der søger at skabe en større trafiksikkerhed i lokalområdet gennem trafikdæpende foranstaltninger eller lignende fysiske anlæg. Det gælder bl.a. i Sjællandsgadekvarteret, Kulturringen og på Torvet i Randers, ligesom trafikdæmpning er på programmet ud for skolen i Vængerne og i Høje Kolstrup.

De trafikdæpende foranstaltninger handler primært om børns sikkerhed i det daglige til og fra skole, hvilket er et vigtigt emne for store dele af målgruppen og for de primære interessenter:

"Fra skolens synspunkt må jeg sige, at det bedste ved projektet er det, der er sket med trafikken derude. Meget af det samarbejde, vi har haft, havde vi egentligt i forvejen (...) Det er blevet legalt for mange af børnene at tvinge deres forældre ud af landsbyen, de bor i, og tage på udflugt herind. Det har vi profiteret af på grund af trafiksikkerheden" (primær interessant, Kulturringen.)

5.3.2 KULTURELLE INDSATSER

Foruden de fysiske fornyelser i projekterne under den særlige byfornyelsesindsats pågår en række indsatser, der kan beskrives som kulturelle. Det drejer sig dels om

indsatser, som sigter mod at styrke den menneskelige og kulturelle kapital i området som et middel til at skabe nye initiativer og skabe kulturelle fællesskaber i områderne. Disse indsatser kan have karakter af uddannelses- og læringsinitiativer, eller det kan være indsatser i forlængelse af en demokratiseringstankegang og den danske tradition for demokratiske og folkeoplysende fællesskaber.

Styrkelse af områdets kulturelle kapital

Nogle projekter har haft fokus på at styrke områdets kulturelle kapital som et middel til at skabe positiv byudvikling. Fælles for disse projekter er, at de arbejder med kultur som et særskilt virkemiddel. I enkelte projekter er denne form for kulturelle indsatser knyttet til en kulturinstitution (se afsnit 5.4.3). Det gælder bl.a. biblioteket i Vollsmose og teatret i Kulturringen Høje-Taastrup. I Øresundsvej-kvarteret arbejdes med Musiktorvet som et kulturelt omdrejningspunkt. Andre steder er den kulturelle indsats knyttet til lokale netværk, fx gennem kulturbæreruddannelsen i Byen i Balance og det folkeoplysende netværk i S.K.K.K. i Randers.

Samtidig kan de kulturelle indsatser have et umiddelbart fokus på kulturelle begivenheder, fx en udstilling (S.K.K.K. i Randers) eller musik, teater, billedkunst (fx skuespil i Kulturringen). I Vollsmose har biblioteket en kulturel dannelsesfunktion gennem 'biblioteket som læringscenter'.

Erfaringen fra projekterne er, at det kan være lettere at styrke områdets kulturelle kapital end den sociale kapital gennem empowerment. En af årsagerne hertil kan være, at kultur ifølge flere projektholdere har den fordel, at det i udgangspunktet er et inkluderende begreb, hvor alle kan være med på egne vilkår, og hvor 'jo flere desto bedre'. I S.K.K.K. i Randers oplevede projektholderne i starten en vis lokal skepsis over for idéen om at etablere en 23 meter lang mosaikfrise på torvet. Her er oplevelsen, at borgerne hurtigt begyndte at støtte op om idéen og have en mening om torvets kulturelle udtryk, da det blev sat på dagsordenen gennem et borgermøde i form af en fernisering og senere med visuelle præsentationer af frisen.

Demokratiseringstanken

En metode til at styrke de kulturelle fællesskaber og den kulturelle kapital i lokalområdet er gennem demokratiseringstanken og indstiftelsen af (opdaterede versioner af) traditionelle danske, demokratiske kulturfællesskaber. I projekterne kommer det til udtryk på mange forskellige måder. I mange projekter er demokratiseringstanken indarbejdet i projektorganiseringen og beboerinddragelsen (se afsnit 5.2). Det drejer sig bl.a. om etableringen af børne- og ungeråd, brugerbestyrelser, inddragelse af beboere i projektets overordnede styring eller i arbejdsgrupper, der har mandat og midler til at søsætte nye initiativer.

I andre projekter er demokratiseringstankegangen udfoldet gennem etableringen af de rammer, som demokratiske og kulturelle fællesskaber udvikles inden for. Det gælder bl.a. kulturhuset i Vores Holtbjerg og i Høje Kolstrup. I S.K.K.K. har et folkeoplysende netværk været en af de primære aktører i udviklingen af byfornyelsesprojektet, og det tjener som et lokalt forum for iværksættelsen af kulturelle arrangementer. På den baggrund er bl.a. opstået frisegruppen, der som et selvstændigt projekt under partnerskabet har arbejdet med at udvikle og finansiere en mosaikfrise på torvet. Det er generelt erfaringen, at de demokratiske og kulturelle fællesskaber trives godt i de tilfælde, hvor der er etableret et fysisk rum (et hus) for de fællesskabsfremmende aktiviteter, eller hvor det foregår i regi af en forening som det folkeoplysende netværk:

”Hvis man ikke havde lavet det her hus, ville fem års arbejde være spildt, for så ville der ikke være et fysisk samlingspunkt for beboerne”.

”Det er det, de slås med i Gullestrup [andet problemramt lokalområde ved Herning, red.] også. Det er ikke tilfældigt, at vi for 100 år siden byggede en masse forsamlingshuse” (primære interessenter, Vores Holtbjerg).

Demokratiseringsindsatsen rummer samtidig en forankringsstrategi, idet de demokratiske styringsformer og fællesskaber i lokalområdet forventes at kunne bære projektets indsatser videre ved ophøret af byfornyelsesprojektet (mere om forankring i afsnit 5.6.2).

Dialog og kulturmøde

I andre byfornyelsesprojekter er der arbejdet med at styrke kulturelle fællesskaber og dialog mellem kulturer i form af arrangementer og begivenheder i lokalområdet. Flere steder arrangeres der bydelsfester eller arrangementer i forbindelse med traditionelle højtider, hvor beboerne kan mødes omkring en kulturel begivenhed, fx en fastelavnsfest, et foredrag eller en koncert, et motionsløb eller noget helt fjerde. I en større målestok er Verdens Haver et forsøg på at skabe en kulturel dialog mellem forskellige etniske grupper i form af en mangfoldigt, fysisk udtryk.

Der tegner sig ikke noget entydigt billede af projekternes erfaringer med denne form for kulturelle arrangementer. På den ene side har man i flere projekter oplevet, at netop de kulturelle arrangementer er velbesøgte, når de afholdes, og er velegnede til at få alle beboergrupper med, herunder også de etniske minoriteter. Det gælder bl.a. sommerfester (fx Vængerne, Vores Holtbjerg), bydelsfester (fx Byen i Balance) og torvedage eller ’børnebazar’ (Vores Holtbjerg).

Omvendt er det uklart, i hvilken udstrækning de kulturelle arrangementer har en positiv og varig effekt på dialogen i områderne ud over det enkelte arrangement. Fx er der ikke mange eksempler på, at projekterne gennem afholdte arrangementer har haft held til at engagere nye beboergrupper i det lokale, frivillige arbejde eller i projektets organisering og arbejdsgrupper.

Samtidig oplever nogle projektledere, at det er en udfordring at få beboerne eller lokale aktører til at finansiere afholdelsen af denne type arrangementer, hvilket lægger begrænsninger muligheder for at gennemføre sådanne aktiviteter, ligesom det er et problem i et forankringsperspektiv:

”Folk kan ikke forstå, at der ikke er midler længe-re. Så tolker de det som om, at det er mig, der ikke vil. Børnene kan heller ikke forstå, at de skal have en tier med, for at vi kan lave pitabrød” (projekt-holdere, Vores Holtbjerg).

5.3.3 SOCIALE INDSATSER

En tredje type indsatser, som projekterne under den særlige byfornyelsespulje arbejder med, kan samles under fællesbetegnelsen ’sociale indsatser’. De sociale indsatser spænder fra aktivitetsrettede begivenheder, der har som formål at styrke de sociale relationer i området, til image- og identitetsstyrkende kommunikationsindsatser.

Sociale aktiviteter målrettet områdets beboere

Flere projekter har i løbet af projektperioden arbejdet med at skabe sociale aktiviteter i lokalområdet. Til forskel fra de kulturelle fællesskaber (beskrevet under afsnit 5.3.2) har de sociale aktiviteter i projekterne primært til hensigt at styrke de sociale relationer i området samt at skabe begivenheder og tilbud til borgere, som mangler det i hverdagen, herunder til udsatte grupper og til børn og unge. Aktiviteterne kan samtidig have som formål at bygge bro mellem beboerne og sociale tilbud i foreningsregi uden for bydelen. Det gælder for en række tilbud og aktiviteter målrettet børn og unge såsom street basket i Sjællandsgadekvarteret og ’Crazy Days’ i Vængerne. Det gælder også arrangementer primært for ældre medborgere såsom banko i Vængerne og ældreidræt i Mulighedernes Park i Skelager, og det gælder fælles aktiviteter henvendt til alle beboere som sommerfesten i Vores Holtbjerg og ’Nørremarken by Night’ i Byen i Balance.

I nogle projekter har de sociale aktiviteter samtidig til formål at hverve eller at ’nurse’ frivillige beboere til at deltage i andre byfornyelsesaktiviteter, fx arrangerede busture i Vores Holtbjerg. Dertil kommer særlige læn-gerevarende delprojekter, som fx rollemodelsprojektet målrettet unge i Byen i balance, hvor unge rollemodeller med anden etnisk baggrund end dansk igangsætter

aktiviteter og skaber sammenhold blandt andre unge .

I lighed med arrangementer omkring kulturelle fællesskaber opleves det i flere projekter som en ressourcekrævende udfordring at få aktiviteterne arrangeret og formidlet til beboerne i en grad, så der både er frivillige kræfter til at løfte arrangementet og deltagende beboere til at fylde arrangementet ud. Dette er særligt en udfordring, hvor beboerne selv forventes at skulle drive aktiviteten, hvorimod der opleves større succes i de tilfælde, hvor aktiviteterne drives af projektet gennem projektmedarbejderne, eller hvor en forening eller en institution står for arrangementet, fx omkring den nyetablerede fodboldklub i Vores Holtbjerg.

Fodboldklubben i Holtbjerg

I Vores Holtbjerg har der været fokus på iværksættelsen af en række forskellige sociale aktiviteter. Projektlederen har oplevet stor opbakning og tilslutning til mange af disse aktiviteter, bl.a. jule- og sommerfest, blandt områdets beboere. Til gengæld er oplevelsen også, at det har været svært at få frivillige til at drive aktiviteterne.

Den største succes omkring det frivillige initiativ er derfor kommet i periferien af byfornyelsesprojektet, nemlig som et selvstændigt lokalt initiativ til at starte en lokal fodboldklub. Projektlederen og de primære interessenter fortæller, hvordan tilslutningen og tilskueropbakningen til fodboldholdet er meget stort i lokalområdet, og at holdet er blevet et kendt indslag i fritidslivet i og omkring Herning, hvilket har styrket profileringen af Vores Holtbjerg udadtil. Forankringen af aktiviteten er sikret gennem dannelsen af en forening.

En stor udfordring for de sociale aktiviteter i forsøgsprojekterne, er, at de forsvinder, når projektmidler tørrer ud. De deltagende borgere har ofte haft glæde af at være med, men der er tale om en midlertidig indsats. Denne pointe peger eksempelvis de primære interessenter på Byen i Balance på, hvor projektets ophør efter deres mening har efterladt et hul i aktivitetsmulighederne for børn og unge.

En beslægtet problemstilling er, at de gratis aktivitetsmuligheder i forbindelse med byfornyelsen – modsat hensigten – kan virke hæmmende på de deltagende borgeres motivation for at opsøge nye aktiviteter og udfoldelsesmuligheder i foreningsregi efterfølgende, fordi man er ’blevet vænnet til’, at det er gratis:

”Penge har været et rigtig vigtigt virkemiddel – man kan gøre mange ting, hvis man har penge. Men jeg kan se, at der er mange ting, der bliver sværere nu, hvor projektet stopper”.

”Folk blev ret forkælede: Kan vi få penge til dit og dat.” (Projektholdere, Vores Holtbjerg)

Af samme årsag har man i nogle projekter fra starten bevidst arbejdet med brugerbetaling på aktiviteter eller helt afholdt sig fra at give tilskud til personlige fornøjelser, fx i Skovparken:

”Vi skal oplære folk til at betale for at deltage i projekter, for vi løber jo tør for penge”. (projektholdere, børne- og ungehuset i Kolding).

Erfaringerne fra projekterne peger derfor i retning af, man mest succesfuldt kan understøtte de sociale aktiviteter i lokalområdet ved at forfølge de lokale initiativer, som måtte opstå, frem for at planlægge og tage initiativ til aktiviteter ’top-down’ fra projektets side. Udfordringen er naturligvis, hvordan man arbejder målrettet på at få lokale initiativer til at opstå. I projekterne er dette med varierende succes forsøgt ved at etablere ’arbejdsgrupper’ med et bredt formål og stor

frihed til selv at definere deres projekter (fx Vængerne), eller gennem brugerbestyrelser i de faciliteter, som kan rumme aktiviteterne (børne- og ungehuset, Kolding).

Kommunikations og imageforbedrende aktiviteter

I nogle projekter er der arbejdet målrettet med formidling indadtil og udadtil.

I Vores Holtbjerg har man bl.a. etableret en hjemmeside og fået et lokal-tv op at stå for at styrke den interne kommunikation. Det er sket ud fra et ønske om at formidle byfornyelsesindsatsen ud til alle beboere og dermed understøtte de enkelte aktiviteter og tiltag over for borgerne. Derudover har forventningen været, at en styrket intern kommunikation kunne bidrage til at styrke områdeidentiteten gennem en øget fokus på lokalområdet, udtrykt også i navnet ’Vores Holtbjerg’.

’Et lokal-TV, der er Hernings eneste, har kunnet bidrage til kommunikation ud over Holtbjergs grænser” (selvevaluering, Vores Holtbjerg).

Hjemmesiden for Vores Holtbjerg er samtidig en del af en kommunikationsplatform udadtil, hvor også en kommunikationsmedarbejder har arbejdet målrettet på at formidle de positive historier i den lokale presseomtale af Holtbjerg og af projektet. Denne indsats har et klart imageforbedrende sigte. En anden metode til at arbejde med imageforbedring og ’branding’ af en ønsket lokal identitet er gennem events og synlige markeringer i bybilledet, hvilket man har arbejdet med ved Musiktorvet i Øresundsvejkvarteret. Her har man som omtalt i midtvejsrapporten bl.a. malet pladsen pink, ligesom der er ophængt store bannere. Samtidig er der arbejdet med en række events, som skal synliggøre byfornyelsen og styrke Musiktorvets brand som et sammenhængende kulturområde:

”Det at bruge events som en måde at synliggøre os på frem for at skrive artikler – det har været en meget positiv oplevelse i projektet” (projektholder, Øresundsvejskvarteret).

Beboere maler musiktorvet pink i Øresundsvejkvarteret

I Øresundsvejkvarteret har man, som led i strategien om at fastholde beboernes interesse for det kommende musiktorv, indgået en aftale med et firma om at sponsorere maling til pladsen, hvor musiktorvet skal anlægges. Beboerne skal være med til at male pladsen pink, for at skabe opmærksomhed om projektet – det er også blevet besluttet, at udvalgte gavle og bænke på pladsen skal males.

Andre projekter, hvor der ikke har været en bevidst kommunikationsindsats fra projektets start, nævner eksplicit, at formidling burde have fyldt mere i projektet. Ifølge projektlederne har der ikke været prioriteret midler til at fortælle historien udadtil og synliggøre processen indadtil. Det er bl.a. oplevelsen i Kulturringen, Skelager og Sjællandsgadekvarteret:

”En anden gang kunne jeg godt tænke mig at have mere kommunikation i byrummet. Man burde bruge byrummet, som kommunikationsplatform. Men gør man for meget, så lover man også ligesom borgerne, at der hele tiden sker noget. Sådan var det jo bare ikke, for der var lange perioder, hvor der rent fysisk ikke skete noget.” (Projektholdere, Kulturringen)

En væsentlig forklaring på, at formidling og professionel kommunikation ikke har fyldt mere i projekterne, kan være, at det kan være relativt ressourcetrævende i forhold til projekternes størrelse, såfremt en projektmedarbejder skal organisere en række frivillige i en formidlingsindsats, eller hvis der skal købes professionel assistance.

5.3.4 BESKÆFTIGELSE

Et delmål for den særlige byfornyelsespulje var at understøtte beskæftigelsesfremmende tiltag i projekterne. Interviewene efterlader imidlertid indtryk af, at der har været et begrænset fokus på beskæftigelsesfremmende tiltag. Der har dog fra starten været ambitioner om at gennemføre beskæftigelsesfremmende indsatser i Børne- og ungehuset i Kolding, Vores Holtbjerg, Byen i Balance, Skelager og Verdens Haver.

En udbredt årsag til det begrænsede fokus er opfattelsen af, at der ikke er kommunal opbakning til at lave arbejdsmarkedspolitik på lokalt plan i form af en kommunalt baseret indsats. Det gælder bl.a. i Vores Holtbjerg:

”Et af de områder, hvor det ikke er lykkedes, er beskæftigelsesdelen. Beskæftigelsesforvaltningen har sagt, at man ikke kan lave beskæftigelsespolitik på lokalt plan. Det skal være på kommunalt plan, fordi det kræver nogle uddannelsesmæssige tiltag” (Primær interessent, Vores Holtbjerg).

Det gælder også Mulighedernes Park, Skelager, hvor man droppede de oprindelige planer efter samråd med Socialministeriet.

Samtidig har den indledende periode i byfornyelsen med økonomisk højkonjunktur og historisk lav arbejdsløshed ifølge flere projektledere også haft betydning for det manglende fokus på denne type af indsats.

Byen i Balance er et de eneste steder, hvor der har været iværksat et toårigt beskæftigelsesinitiativ. Initiativet var målrettet kvinder med anden etnisk baggrund, som deltog i afklarings- og vejledningsforløb. 35 ud 75 borgere opnåede tilknytning til arbejdsmarkedet.

I de øvrige projekter, hvor der er arbejdet med en beskæftigelsesindsats, har det typisk karakter af en mindre (numerisk afgrænset) indsats koblet til fysiske og sociale tiltag, fx et mindre lokalt bygge- eller ved-

ligeholdelsesprojekt (Vores Holtbjerg, Verdens Haver, Skelager) eller ved at finde en lokal medarbejder til at stå i caféen i det nye kulturhus. I Kolding var beskæftigelsesindsatsen ifølge projektlederen i udgangspunktet lagt meget ambitiøst an gennem et formaliseret samarbejde med lokale virksomheder i form af ’partnerskaber’ for at skabe jobs til unge. Erfaringen har imidlertid været, at det er meget ressourcekrævende at vedligeholde samarbejdet med de private virksomheder, og at resultaterne af beskæftigelsesindsatsen har været positiv i den indledende økonomiske opgangsperiode, hvorimod der er sket et tilbagefald til ledighed i den efterfølgende nedgangsperiode.

5.4 ERFARINGER MED UDVALGTE FORSØGSTEMAER I INDSATSEN

Eftersom den særlige byfornyelsesindsats er lagt an på, at forsøgsprojekterne skal udvikle nye og innovative metoder til den helhedsorienterede byfornyelse, har Socialministeriet udpeget fire forsøgstemaer, som evalueringen skal belyse. De fire forsøgstemaer udgør særlige virkemidler eller metoder til at skabe byudvikling:

- Initiativer i forhold til børn og unge
- Byomdannelse og etablering af partnerskaber
- Styrkelse af institutioner og kultur som forandringsagenter
- Empowerment af beboere

I praksis har de fleste projekter arbejdet med flere af disse forsøgstemaer i forskellige faser af projektet eller som ét blandt flere virkemidler i en samlet, helhedsorienteret indsats.

Det er i midtvejsevalueringen beskrevet, hvordan pro-

jekterne løbende har arbejdet med forsøgstemaerne. I det følgende sammenfattes projekternes erfaringer med hvert af de fire forsøgstemaer i forhold til de resultater, som er opnået.

5.4.1 INITIATIVER I FORHOLD TIL BØRN OG UNGE

Alle byfornyelsesprojekter med undtagelse af Sundevadgadekarréen har arbejdet med initiativer målrettet børn og unge – typisk gennem børnenes deltagelse i kortere afgrænsede idéudviklingsforløb. Dette fokus har eksisteret på tværs af byområdernes fysiske og demografiske karakter, således både i de ældre byområder i København og i de almene boligområder i provinsen med en stor andel af børn og unge. Nogle projekter har imidlertid haft ambitioner om at arbejde mere målrettet med dette forsøgstema som et generelt virkemiddel i byfornyelsen ved at tildele børn og unge en rolle som forandringsagenter i den samlede indsats. Det drejer sig om Verdens Haver, Skelager og Børne- og ungehuset i Kolding samt Vængerne.

Inddragelsen af børn og unge i forbindelse med planlægningen af fysiske omdannelser eller sociale aktiviteter har flere steder et demokratisk opdragende eller ’empowerment’-sigte, hvor de unge vokser op med flere kompetencer til og mod på at tage aktivt medansvar for deres lokalområde.

Formel inddragelse af unge

I nogle byfornyelsesindsatser er børn og unge tildelt en formel funktion og et ansvar i indsatsen. I Mulighedernes Park i Skelager og Vængerne i Ballerup er der etableret hhv. et Børneråd og en Ungdomsråd, som har reel og defineret indflydelse på byfornyelsen. I Skelager har indflydelsen hidtil primært haft en fysisk dimension i form af indflydelse på Parkens udformning, mens det forbliver målsætningen, at de unge med udgangspunkt i parkens faciliteter og i de lokale foreninger iværksætter sociale aktiviteter og events. I Børnerådet sidder der nu medlemmer fra alle aldersgrupper (2. – 8. klasse), hvilket adskiller det fra de andre områder, hvor det primært er unge, som deltager i den formelle organisering. Børnerådet har ifølge de involverede parter

Børnerådet som bygge- og driftsherre for Mulighedernes Park i Skelager

I Skelagerområdet i udkanten af Aalborg er der etableret et Børneråd, som fra starten har haft en central rolle i forhold til at udvikle idéer til parkens funktioner og indhold. Ifølge projektlederen og interessenterne omkring parkens opførelse har børnene haft masser af gode idéer og et højt engagement, der skyldes følelsen af at have fået reel indflydelse og ansvar. Der har været klare rammer for, hvad børnene har indflydelse på og ikke har indflydelse på. Bl.a. har stier og belysning været de voksnes ansvar. Dette er blevet klart kommunikeret fra starten, så børnene har kendt rammerne for deres indflydelse og ikke efterfølgende er blevet skuffede. Projektets udfordring har bl.a. været, at børnenes rolle i en periode har været meget lille, mens anlægsarbejdet stod på. Det har bl.a. ført til stor udskiftning blandt de oprindelige børn og i sidste ende til etableringen af et Nyt Børneråd. Børnene er også tiltænkt en driftsmæssig rolle af parken gennem de sports- og fritidsforeninger, som anvender faciliteterne, men denne del ikke helt på plads endnu.

været ’bygherrer’ i hele processen ved inden for nogle udstukne rammer at stå for idéudvikling, prioritering og planlægning af parken.

I Vængerne er Ungdomsrådet ifølge projektholderne blevet en katalysator for sociale aktiviteter ved at samle flere unge til de arrangementer, der afholdes. Det sker, fordi Ungerådet får deres egne idéer til aktiviteter og overlades et ansvar for at planlægge og gennemføre dem. På den måde målrettes de nye aktiviteter til børn og unges interesser, fx de omtalte Crazy Days og computerspilsaftener/-nætter.

I Kolding er der etableret brugerstyring i børne- og ungehuset Ambassaden, hvor unge har ansvaret for den daglige drift og vedligeholdelse og har til ansvar at koordinere husets brug og de sociale aktiviteter, det skal rumme.

På tværs af de tre projekter tilkendegives det, at det er lykkedes at skabe motivation blandt de unge til at tage et aktivt ansvar for de opgaver, de er blevet overdraget. Projektholdere og primære interessenter oplever, at børnene og de unge har kunnet udfylde deres rolle og udvist stort engagement og ansvar ved at blive tildelt reel indflydelse og have reelle midler til rådighed i planlægningen af fysiske installationer og sociale aktiviteter. I Børne- og ungehuset og Mulighedernes Park

er der tale om, at unge, man ikke tidligere havde tiltroet ansvar, voksede med det ansvar, de blev pålagt:

”Nogle af de børn, der deltager i Børnerådet, der tænkte jeg først: ’Åh, nej! Hvorfor har de taget dem med?’ Jeg havde dårlige erfaringer med dem. Men de voksede med ansvaret. Og man kan se, at det har haft en betydning for dem senere i livet.” (Projektholdere, Skelager)

Forudsætningen er, at de unge, når de tildeles reel frihed til at definere projektet på den måde, føler sig ’taget seriøst’, hvilket motiverer dem til at engagere sig. Samtidig vurderes det at være en forudsætning for at få de unge til at tage et aktivt ansvar i de formelle organer, at det er gennemskueligt, hvad deres kompetencer er, og at der er fremdrift i processen, når de er med til at beslutte noget:

”Hvis jeg skulle have gjort noget om, ville jeg have lavet et andet tidsperspektiv. Jeg fik fremlagt det for Børnerådet, som om det ville være færdigt i 2009, hvor projektperioden udløb, og det giver nogle udfordringer nu, hvor folk er skuffede over, at det ikke er færdigt. (...) Nogle tror, at det er slut, og at håbet om at få det færdigt er ødelagt.” (Projektholdere, Skelager)

Denne forudsætning for arbejdet med børn og unge som forandringsagenter i form af klart gennemskuelige kompetencer, fordrer ligeledes en klar afgrænsning af, hvad børnene ikke har indflydelse på. I Mulighedernes Park i Skelager handler det bl.a. om, at børnene og de unge får ikke lov at bestemme stiføringen og belsningen, hvor det er nødvendigt med et professionelt og mere langsigtet perspektiv på planlægningen af byrummet og sikring af rekreative områder.. Denne erfaring peger på, at det er vigtigt at være opmærksom på, at børnene alt efter deres alder ikke kan forventes at skulle tage ansvar for alle skyldige hensyn i processen, men at det er vigtigt med kvalificerede voksne til at sætte rammerne.

Samtidig med, at ansvar og indflydelse skaber motivation blandt de unge, er erfaringen også, at det i perioder i projektet med stilstand og uden væsentlige beslutninger, der skal træffes, kan være svært at holde motivationen blandt de unge. Det har man i Skovparken forsøgt at tage højde for i inddragelsesprocessen:

”De unge skal ikke inddrages for tidligt, for så bliver processen for lang.”
”Det skal være lige så kort som her og måske endda kortere. Papirprocessen er lang (...) Det kan nok ikke være anderledes, men måske skulle vi have givet de unge bedre information”. ””Hvis jeg skulle gøre noget om, ville jeg lave en informationstavle over processen og vise, hvor langt vi var. Når man er 18-19 år og vil have et sted at være, så skal det ske i morgen, Helst lige nu og her” (Projektholdere, Børne- og ungehuset i Kolding).

Her fortæller en deltager fra den oprindelige brugerbestyrelse i Børne og ungehuset, at de unge alene kunne engagere sig i projektet og forpligte sig på betingelserne, fordi de oplevede, at der var kort fra tanke til handling og fra beslutning til udførelse i projektet:

”I starten troede vi ikke, at vi ville få et hus. At det ville blive til noget (...) men vi tænkte, at vi følger efter dem og ser, hvad der sker (...) lige så snart vi

kunne se, at det var realistisk, var vi ikke så anspændte og fordomsfulde mere.” (Primær interesserent, Børne- og ungehuset)

Samlet set tegner sig på baggrund af interviewene med de primære interessenter og projektholdere et billede af, at en række forhold har spillet ind på de gode erfaringer med at inddrage børn og unge:

- Børnenes idéer er hele vejen blevet taget alvorligt, og projekterne er udviklet på børnenes præmisser
- Der har været fokus på at gøre vejen fra idé til handling så kort som muligt
- De professionelle voksne (anlægsgartnere, projektholdere mv., arkitekter) har været gode til at snakke med børn og unge i forskellige aldersgrupper
- De professionelle voksne har i processen sørget for, at der blev taget de nødvendige hensyn til forskellige brugergrupperes behov
- De overordnede rammer for børnenes deltagelse har været klart defineret i forvejen, og børnene har fx ikke skulle tage stilling til belsning, stiføring og andre ’planlægningsmæssige nødvendigheder’ (Skelager)
- Inddragelsen har taget udgangspunkt i et konkret afgrænset fysisk projekt og har været rettet mod et konkret arbejde med materialer, modeller eller spil

Der peges også på, at udskiftning af medlemmer i den formelle organisering af børnene kan være en udfordring. Det har man især oplevet i Kolding, hvor overdragelsen af ansvaret fra ’den gamle bestyrelse’ til den nye har voldt udfordringer i forhold til at sikre kontinuitet og ansvarsfølelse. Erfaringen er her ifølge tidligere medlemmer i brugerbestyrelsen, at det er vigtigt at have for øje, at brugerstyring af børn og unge fordrer

en løbende opmærksomhed og opbakning fra voksne på sidelinjen.

De samstemmende erfaringer fra de tre projekter er, at det at lade børnene stå for idéudviklingen og at overdrage dem ansvaret for planlægning og udførelse af projektet har haft en reel, positiv indflydelse på det endelige resultat. Blandt projektlederne peges der på, at børnene tænker meget funktionelt og anvendelsesorienteret, når de diskuterer konkrete projekter, og at deres idéer og forslag derfor er nemme til at indarbejde. Samtidig gør det ifølge projektholdere og interessenter installationerne eller aktiviteterne mere brugervenlige, fordi de rent faktisk rammer børn og unges behov bedre, end hvis voksne havde stået for det.

”Børn er umiddelbare, og de er rigtigt gode til at få tingene lavet. De er rigtig gode til at lytte til hinanden (...) Det bliver anvendelsesorienteret. De bruger legeredskaber hver dag og har det sidende i kroppen. De kan forstå, hvad tingene skal bruges til, på den fede måde.” (Projektholder, Skelager)

I Verdens Haver har børnene ad snoet vej fået sat deres præg på området!

I Verdens Haver i et alment boligområde ved Svendborg var børnene oprindeligt tiltænkt en vigtig rolle i forhold til at bestemme, hvordan det grønne område skulle se ud og hvilke funktioner, det skulle indeholde. Der blev afholdt en inddragende proces sammen med en landskabsarkitekt, som skulle stå for at realisere børnenes ønsker. Børnenes oplevelse af processen var god, og der var stor interesse for at deltage. Imidlertid oplevede børnene ikke, at arkitekten lyttede til, hvad de ville, hvilket efterlod dem skuffede og med en fornemmelse af at være holdt for nar. Derfor valgte man at skifte arkitekt, og hen mod slutningen af projektperioden er det endelig lykkedes at få udarbejdet et forslag, som børnene udtrykker stor tilfredshed med. Desværre har det været en stor udfordring for projektet, at projektmidlerne i anlægsfasen ikke har rakt til at realisere alle børnenes idéer. Men børnene tilkendegiver alligevel, at de har været glade for at have været med i processen. Processen er i sig selv en succes, fordi børnene endelig følte sig hørt. Til gengæld er de kede af, at projektet ikke blev helt færdigt.

Inddragelse af unge i forbindelse med fysiske forandringer

I flere af de områder, hvor initiativer for børn og unge er et forsøgstema, har lokale børn haft en direkte indflydelse på de fysiske forandringer. I Verdens Haver og i Mulighedernes Park har børnene været driftsherrer i udviklingen af henholdsvis de grønne områder og parkens installationer. I Verdens Haver har en gruppe børn (i to omgange) i en proces med en arkitekt haft mulighed for at præge stedets udformning og legefunktioner. I Mulighedernes Park har Børnerådet som allerede nævnt været ’bygherrer’ på anlæggelsen af parken.

I nogle af de øvrige byfornyelsesprojekter har børn og unge været inddraget som ’forandringsagenter’ i forbindelse med afgrænsede, fysiske fornyelsesprojekter, hvor de unge har fået lov at sætte deres præg på byudviklingen.

I forbindelse med musiktorvet i Øresundsvej kvarteret og ved projekteringen af Nordvestparken, har lokale børn gennem workshops og på anden vis haft mulighed for at komme med idéer og inspiration til den fysiske byomdannelse.



FOTO: NIRAS - Biblioteket i Vollsmose

I Øresundsvej kvarteret er lokale børn inddraget i forbindelse med planlægningen af Børnekulturhuset og Rødegårdsparken, mens børn fra (den nu lukkede) skole i Nord-Vest blev inddraget i udarbejdelsen af de udfoldelsesmuligheder, som blev tænkt ind i de endnu ikke realiserede faser af opførelsen af parken.

I andre projekter har børn og unge gennem konkrete udsmykninger af byområdet fået lejlighed til at sætte deres præg på den fysiske fornyelse, fx i form af designede fliser (Vejle, Vængerne), udsmykning af skraldespande (S.K.K.K i Randers) eller digte og 'street art', som skrives/males på asfalten (Nordvestparken og Kulturringen).

Samstemmende for børnenes indflydelse på de fysiske forandringer er, at byomdannelsen på en synlig måde bliver præget af de unge og dermed skaber en større identifikation med det nye byrum. Det kan bl.a. betyde, at utilpassede unge foretager mindre hærværk:

"Børnene og de unge kan se nogle nye fremtidsmuligheder eller muligheder i det hele taget (...) Der har heller ikke været noget hærværk herude – det er da utroligt! Nogle af de unge er også ansat på stedet. De føler jo et ejerskab over det." (Projektholdere, Kulturringen)

5.4.2 BYOMDANNELSE OG ETABLERING AF PARTNERSKABER

Et andet forsøgstema i byfornyelsespuljen er indgåelsen af partnerskaber mellem kommune og private aktører – Offentlig Private Partnerskaber (OPP) – som en metode til at akkumulere ekstra ressourcer og skabe nye udviklingsmuligheder i forbindelse med byomdannelsesprocesser.

Flere projekter har haft en målsætning om at komme i dialog med det lokale erhvervsliv med henblik på at indgå forpligtende partnerskabsaftaler, der på forskellig vis omfatter investeringer i området (Børne- og

ungehuset i Kolding, Vores Holtbjerg, S.K.K.K. i Randers, Høje Kolstrup, Nordvestparken, Sundevedsgadekarréen)

Målsætningen har dog ikke nødvendigvis været indgåelse af økonomiske aftaler om fysisk byomdannelse, men også investering i det, man kan kalde områdets sociale kapital – fx jobs til unge i området, stille lokaler til rådighed eller andet.

I forlængelse heraf skelner vi i det følgende mellem økonomisk forpligtende partnerskaber og strategiske partnerskaber

Økonomisk forpligtende partnerskaber

Tre projekter har arbejdet målrettet med at etablere økonomisk forpligtende partnerskaber med private: Nord-Vestkvarteret i København, Sundevedsgadekarréen og Høje Kolstrup.

Blandt de nævnte projekter er det inden for projektperioden lykkedes Nordvestkvarteret at gennemføre en byomdannelse i et partnerskab mellem kommune, en privat investor og lokalsamfundet repræsenteret ved det daværende kvarterløftssekretariat. Partnerskabsmodellen kaldes derfor i projektet en OLPP for 'Offentligt lokalt privat partnerskab'. Gennem partnerskabsaftalen er der blevet etableret en offentlig tilgængelig park på en privat byggegrund (HT-grunden), hvor investoren har opført ejerlejligheder. Investoren har således sat byggearealet til rådighed mod, at kommunen har finansieret anlægsudgifter og drift af parken. Baggrunden for aftalen var, at Københavns kommune ifølge projektholderne i flere år har haft intentioner om at etablere et rekreativt grønt område i kvarteret, der er kendetegnet ved at være tæt bebygget og trafikkeret.

Både start- og midtvejevalueringen viste, at der fra alle sider har været tilfredshed med samarbejdet om opførelsen af parken, hvilket ifølge projektholderne og primære interessenter skyldes flere forhold.

For det første blev partnerskabsaftalen relativt tidligt i forløbet kontraktligt reguleret, hvilket har forhindret

efterfølgende tvivl om, hvad der overordnet set skulle ske med grunden. Det vil sige, at der var en fast aftale om, at der skulle etableres en park på grunden, på hvilket grundlag de videre forhandlinger om byggeprocent, drift mv. kunne fortsætte.

Den tidlige kontraktlige regulering skal ses lyset af, at man med kommunens lokalplan for grunden havde et pressionsmiddel til at motivere den private investor ind i forhandlinger.

Derudover oplever projektholderne, at forhandlingerne med investoren om at indgå partnerskabsaftalen dels blev afhjulpet af, at der med det daværende Kvarterløftssekretariat var en eksisterende projektororganisation, man kunne bygge videre på i forhold til borgerinddragelsen og styringen af processen, dels at der med støtten fra byfornyelsespuljen var konkrete midler at byde ind med fra kommunens side:

"Kvarterløftet blev ledet af en styregruppe (...) de havde i første omgang gået med til, at her skulle være en park. Og så kommer der en og vil til at bygge boliger. Indledningsvist forsøgte man med et stort borgermøde, hvor også investor var med. På den baggrund lavede man en organisation, som var en borgergruppe (...) i praksis sad der mange fra styregruppen i denne gruppe også."

"Før vi overhovedet når til arkitektkonkurrencen, er der lavet et grundlag for en lokalplan. Så søger vi Socialministeriet om midler, vi får pengene, og så bliver stemningen bedre. Det bliver nemmere at lave aftaler med investor. Her var det klart en fordel, at kommunen forpligtede sig økonomisk. Det bliver meget mindre et luftkastel, og stemningen bliver bedre." (Projektholdere, Nordvestparken)

Ser vi på de øvrige projekter hhv. Høje Kolstrup og Sundevedsgadekarréen, peger interviewene på forskellige grunde til, at partnerskabsaftalerne ikke er blevet etableret.



FOTO: Center for Bydesign, Københavns Kommune, luftfoto af Sundevedsgadekarréen

I Høje Kolstrup var der allerede flere år forud for byfornyelsesprogrammet samtaler med en privat investor og grundejer om anvendelsen af et ubenyttet areal ved indkørslen til lokalområdet. Byfornyelsespuljen var dermed en anledning til at iværksætte et samarbejde, der allerede havde været i idéfasen i nogle år og gøre det til en del af et større byfornyelsesprojekt. Udfordringen var, at partnerskabet ifølge primære interesser havde karakter af en 'ægteskabskontrakt', der siden kunne brydes. Man nåede aldrig til et punkt, hvor det var muligt at holde investoren op på aftalen:

”Kontrakten havde karakter af en hensigtserklæring med nogle milepæle”.

”Man kan sagtens have et partnerskab, hvor man i fællesskab udfylder rammerne efterfølgende i fællesskab. Men vi gik så at sige i separation, før vi overhovedet kom i gang” (Projektholdere, Høje Kolstrup).

Sammenlignet med Nordvestparken i København har udfordringen i Høje Kolstrup til dels været, at partnerskabet ikke blev kontraktligt reguleret fra starten.

Partnerskabet, der forduftede i Høje Kolstrup

I Høje Kolstrup var det ambitionen at få et butikcenter på et ubenyttet privatejet grund. Partnerskabet blev etableret med grundejeren som en hensigtserklæring om anvendelsen af grunden og kommunens forpligtelser i forhold til omdannelse af et torv foran områdets kulturcenter. Investoren sprang dog efterfølgende fra aftalen, ifølge projektholdere pga. økonomiske vanskeligheder. Byfornyelsesprogrammet er derfor blevet skrevet om uden den private investor.

Projektholdere fortæller, at de i stedet har fået et partnerskab med beboerne. Nogle vil også hellere have noget andet på grunden end et butikcenter. Måske kommer der et torv foran kulturcenteret på sigt.

I Sundevedsgadekarréen blev byfornyelsesprojektet iværksat med henblik på at etablere et OPP med grundens ejere og erhvervsdrivende for derigennem opnå privat medfinansiering til et fælles gårdanlæg i karréen. Ambitionen var, at der skulle være offentlig adgang til dele af anlægget.

Arbejdet har i projektperioden bestået i at skabe interesse hos de private erhvervsdrivende til at indgå i omdannelsen af karréen og efterfølgende skabe enighed med private aktører, grundejerne og beboerforeninger om selve beslutningsforslaget og størrelsen af medfinansieringen. Udfordringerne har været flere og mangeartede, men har – i modsætning til investoren i Nordvestkvarteret – for det første handlet om, at den erhvervsdrivende ikke i første omgang var motiveret for at ændre brugen af sine ejendomme og omlægge gården, så der kunne blive mulighed for et fælles gårdanlæg.

For det andet har udfordringen været at forene mange forskellige og modstridende interesser blandt politikere, beboere og private aktører - dvs. kombinere ønsket om fortætning fra politisk side med en rentabel byggeprocent fra den private aktørs side og ikke mindst både et tilstrækkeligt stort grønt areal til både beboere og en plads til bydelens borgere.

Øvelsen har således bestået i nå frem til en aftale, hvor den erhvervsdrivende grundejer kunne se en økonomisk fortjeneste af den fysiske omdannelse samtidig med at kommunen kunne sparre offentlige midler samt sikre almene hensyn til attraktive grønne områder i bydelen og flere boliger. Det lykkedes langt hen ad vejen at få en aftale op at stå, idet grundejeren så et økonomisk incitament til at flytte sin virksomhed, nedrive bygninger og udnytte grundene til boligbyggeri. Det var forudsat i planen, at grundejeren skulle bidrage til anlægsudgiften af gårdarealet, ikke fik erstatning for de nedrevne bygninger, mens kommunen skulle afholde udgifter til nedrivningen af nogle af bygningerne.

Men eksterne forhold i form af finanskrisen og en manglende lokalpolitisk opbakning til projektet har, som projektholderne ser det, vanskeliggjort processen. I forbindelse med en række høringer kom der indsigelser mod højden af det planlagte byggeri og mod at nedrive de gamle bygninger, fordi de havde kulturhistorisk værdi. I forlængelse heraf var der – om end helt uventet - ikke politisk flertal for at vedtage lokalplanen og byfornyelsesbeslutningen til friarealforbedringen. Derfor måtte alle forhandlinger starte på ny og under nye vilkår, eftersom grundejeren på grund af den gene-

En kompleks friarealforbedring i Sundevedsgadekarréen spænder ben for et OPP

Sundevedsgadekarréen i København blev udpeget som fokusområde for byfornyelsen helt tilbage i 2002. Karréen ligger i et område med nedslidte ejendomme og institutionsmangler, hvor der er et meget stort behov for grønne områder. Selve karréens bygninger omfatter en blanding af boliger og industrianlæg, som har til huse i yderst nedslidte ejendomme. Processen har været kompliceret af, at bygningerne er bevaringsværdige, men så nedslidte, at renovering vil være en bekostelig affære. Planen var derfor at rive dem ned. Men beboere har gjort indsigelser dels mod nedrivningen, dels mod størrelsen af de planlagte beboelsesejendomme, hvoraf én var i 9,5 etager, som de mente tog udsyn og gav skygge. Men set i lyset af, at området bliver et attraktivt område på sigt med ny metrostation og en eksisterende god infrastruktur, er det et politisk ønske med flere boliger i karréen. Og så er der jo det, at grundejeren også gerne skulle have økonomi i sit projekt – et incitament til at indgå i byfornyelsesprojektet. Alt sammen en kompliceret affære, hvor løsningen ikke står lige for.

relle afmatning af boligmarkedet ikke i øjeblikket har samme økonomi, som da projektet startede. Hvorvidt, den private aktør er villig til at indgå et kompromis med et mindre byggeri og en lavere fortjeneste, er projektholderne ikke sikre på endnu.

Erfaringen er ifølge projektholderne, at der skal være vedvarende opmærksomhed på at sikre den politiske opbakning, men de efterlyser samtidig et pressionsmiddel over for de private aktører. De vurderer, at det er et vanskeligt udgangspunkt for at indlede forhandlinger, at de beror på de private grundejeres frivillighed. Der refereres her til, at byfornyelsesloven ikke (længere) åbner mulighed for at tvinge private aktører til at deltage aktivt i byfornyelsen:

”Som det er nu, er der et frivillighedsprincip – det har været den største barriere i projektet (...) Det ville være godt, hvis man havde en model med virkemidlerne fra før 2004. Det er nemmere at forhandle, hvis man har et rygstød, et magtmiddel i baghånden, end hvis man ikke har noget” (projektholdere, Sundevedsgadekarréen).

Derudover har indsigelserne fra beboerne vist, at de ikke var klar til større forandringer. På den ene side tilkendegiver projektholderne, at det er meget vanskeligt at gøre beboerne tilfredse og samtidig finde en rentabel økonomisk model for den private aktør og kommunen. På den anden side nævnes, at der i lignende projekter måske kunne skabes mere positiv interesse for forandringer ved fx at lave en arkitektkonkurrence, invitere lokale med i en dommerkomité mv. En barriere er her igen ifølge projektholderne de private aktørers manglende interesse i at inddrage beboere i processen, og at det er en meget ressourcekrævende proces. I den nuværende byfornyelseslovgivning er der således ikke mulighed for at afholde procesudgifter, som der tidligere var.

Samlet set viser erfaringerne fra Sundevedsgadekarréens byfornyelsesprojekt, at indgåelsen af et OPP omkring friarealforbedringen har været en meget kompleks og yderst ressourcekrævende proces, som også har krævet løbende ekstern, faglig rådgivning og ekspertise. Det gælder i forhold til den løbende dialog med den private aktør for at skabe interesse for projek-

tet, konkrete forhandlinger i krydsfeltet mellem mange interesser og ikke mindst den løbende information til beboere.

Blandt alle de tre nævnte byfornyelsesprojekter vurderes det, at den private investors motivation for at indgå partnerskabet altid er en økonomisk optimering af egne muligheder:

(...) Denne karré viser, hvor vanskeligt det er at forhandle sig igennem til løsninger – der er så mange interesser i spil som skal passe sammen”.

Både projektholderne i Sundevedsgadekarréen og Nordvestparken peger på, at den kommunale forvaltning ikke selv råder over ressourcer til at gennemføre en lignende proces:

”Jeg tvivler stærkt på, om man har lyst til at gå ind i arbejdet med sådan en karré igen” (projektholdere, Sundevedsgadekarréen)

Som tidligere nævnt er der flere grunde til, at det lykkedes at etablere OPP om HT-grunden, men en væsentlig døråbner for en konstruktiv proces – sammenlignet med Høje Kolstrup og Sundevedsgadekarréen – ser ud

til at være, at der fra starten var en motiveret investor og et udkast til en lokalplan, der dannede grundlag for forhandlingerne.

Formelle og uformelle strategiske partnerskaber

En anden type partnerskaber, som optræder i den særlige byfornyelse, er ’strategiske partnerskaber’, hvor offentlige og private aktører bliver enige om en fælles vision og sammen arbejder hen mod at indfri de samme mål i projektet. Blandt projekterne findes både mere formelle og uformelle strategiske partnerskaber, men for begge typer gælder det, at man indgår i et samarbejde om udviklingen af et lokalområde, uden at de private aktører på forhånd forpligter sig på store udgifter i projektet. Partnerskabet har således flere steder mere karakter af et samarbejde end et OPP.

I Kulturringen er der indgået et formelt samarbejde mellem kommunen, lokale aktører og private erhvervsdrivende om et ’Kulturpartnerskab’, som skulle medvirke til at udvikle området kulturelt. Kulturpartnerskabet har her karakter af en form for styregruppe, der træffer beslutninger om projektets fremdrift

De strategiske samarbejder kan være svære at skelne fra andre organiseringsformer, som fx en styregruppe.



FOTO: NIRAS - Det nye kulturhus i Vollsmose, hvori biblioteket har til huse



ILLUSTRATION: WITRAZ, EFFEKT - Visualisering af det planlagte musiktorv, Øresundsvej kvarteret, Københavns Kommune

I S.K.K.K. i Randers og Kulturringen vurderes forskellen at være, at partnerskabet er sammensat af aktører, som er enige om projektets formål og idé, hvilket adskiller det fra en styregruppe, hvor medlemmerne kan være sammensat ud fra det primære ønske om at dække forskellige interesser i et område:

”Partnerskabet var et udtryk for, at der var en fælles opfattelse af, hvad vi ville med det her område.” (Projektholder, S.K.K.K., Randers)

I Randers er ’Partnerskabet’ et samarbejde mellem Købmanden, Kroen, Kirken og Skolen med kommunen om udviklingen af et torv. I lighed med Kulturringens Kulturpartnerskab, er Partnerskabet i Randers en organisering omkring byfornyelsesprojektet, hvor der træffes beslutninger om projektets fremdrift. Men derudover er projektet i Randers et eksempel på et partnerskab, hvor private har finansieret mindre dele af projektet, uden at det gav en umiddelbar økonomisk gevinst. I projektet blev der indgået kontrakt med torvets forretningsdrivende (Fakta) om, at de betalte for etableringen af en rampe til vareindlevering. På samme måde blev der indgået kontrakter med de deltagende offentlige institutioner, kirken, Kroen, købmanden og skolen om deres bidrag til projektet – dels i form af finansiering af torvedage og aftaler om, at skolens elever blev involveret i udsmykningen af torvet.

I Kulturringen fortæller projektholderne, at Kulturpartnerskabet har været med til at forpligte aktørerne på projektet – særligt kommunen, som af hensyn til projektets finansiering var en vigtig aktør. Oplevelsen er, at det gennem partnerskabet er legitimt at gå til kommunen og bede om politisk velvilje til at imødekomme eventuelle behov eller udfordringer i projektet:

”Fordelen ved at have politikere i styregruppen har været, at alt hvad der blev besluttet i Kulturpartnerskabet er gået igennem i Byrådet. Der er kommet bevilling til de ting, der er blevet diskuteret igennem (...) det har givet velvilje opad i systemet, at det er diskuteret med politikere med det samme” (primær interessent, Kulturringen).

Kulturpartnerskabet bliver dermed et sted, hvor man forhandler sig til en fælles forståelse af områdets udvikling, og hvor der sikres handlekraft gennem politisk deltagelse og lokalt engagement.

I endnu andre projekter er der arbejdet med mindre uformelle modeller for private partnerskaber i forbindelse med ønsket om at samarbejde med lokale virksomheder om beskæftigelsestiltag i lokalområdet eller samarbejde om arrangementer og initiativer i byfornyelsen. Det er bl.a. tilfældet i børne- og ungehuset i Kolding og i Vores Holtbjerg.

I disse projekter har der været en blanding af positive historier om virksomheder, som var villige til at prøve samarbejdet af, og en erkendelse af, at det er svært at knytte virksomhederne op på længerevarende aftaler og projekter. Oplevelsen hos projektholderne er bl.a., at det kræver en del arbejde for projektets koordinator/leder at holde jernet i ilden, ligesom det har været svært at konkretisere, hvori det gensidigt forpligtende samarbejde skal bestå og hvilke opgaver, de forskellige parter skal påtage sig. Ofte er private aktører i højere grad inddraget i projekterne som sponsorer end egentlige samarbejdspartnere.

5.4.3 STYRKELSE AF INSTITUTIONER OG KULTUR SOM FORANDRINGSAGENT

Et tredje udpeget forsøgstema i Den særlige Byfornyespulje er ’Styrkelse af institutioner og kultur som forandringsagenter’.

En række byfornyelsesprojekter arbejder bevidst med at bruge en kulturinstitution i området som afsæt eller dynamo for byfornyelsen. Det drejer sig bl.a. om Vollsmose, Kulturringen, Øresundsvej kvarteret og Vængerne, hvor kulturinstitutionerne er henholdsvis et bibliotek, et teater, et musik- og koncertsted samt en skole. I flere andre områder er skolen en væsentlig lokal kulturinstitution eller samarbejdspartner for projektet, fx i Vores Holtbjerg, Sjællandsgadekvarteret, Høje Kolstrup og S.K.K.K.. i Randers.

Kulturinstitutionerne som lokal ressource

I de områder, hvor man arbejder med skolen som løftestang i byfornyelsen, er det særligt skolens ressourcer og rolle i lokalsamfundet, man søger at hæfte det sociale og/eller fysiske løft op på. I flere områder er det skolens arealer, faciliteter og lokaler, som anvendes til sociale arrangementer og de udendørs faciliteter udnyttes uden for skolens åbningstid (Vængerne, S.K.K.K. i Randers og Vores Holtbjerg).

Flere projektholdere fortæller også, at skolens netværk til områdets børn og forældre, samt ikke mindst andre institutioner og professionelle aktører i området, er en interessant ressource fra en projektvinkel:

”Det har været afgørende at få skolen med. Der er gode lokaler, og de har mulighed for at formidle arrangementer til børnene og deres forældre gennem lærerne, ligesom de har muligheder for at sætte projekter i gang (...) De har kontakter i alle områder” (...). ”De har et eksisterende intranet osv., så det giver bedre opslag af arrangementer, og vi har lavet projekter sammen med lærerne.” (Projektholdere, Vængerne)

En anden værdi, der fremhæves ved skolen som kulturinstitution, er, at det opleves som hele områdets skole, og det derfor er et trygt sted at komme for alle områdets beboere. I Sjællandsgadekvarteret har kulturhuset i skolens kælder ligefrem fået karakter af et helle for områdets børn og unge, der ifølge projektlederen ellers skal færdes i et utrygt lokalt miljø.

I Kulturringen fortæller primære interessenter, at teatret har måttet arbejde for at blive en kulturinstitution for alle områdets beboere ved at åbne for en mere folkelig kultur i teatret, som bl.a. er blevet fremelsket gennem de lokale beboeres mulighed for at sætte præg på udsmykningen og gennem et projekt, hvor unge med indvandrerbaggrund opførte et skuespil på teatret.

I Vollsmose er biblioteket i endnu højere grad end skolerne i de andre byfornyelsesprojekter en lokal ressource, hvilket er blevet accentueret med Bibliotekets ambition om at være et ’læringscenter’ og den fysiske sammensmeltning med Kulturhuset og en række lokale foreninger og institutioner. De primære interessenter fortæller, at der efter en svær opstart med uenighed om rammer og retning de forskellige institutioner imellem, nu er opstået en væsentlig synergieffekt om-

I Vængerne er skolen en lokal ressource, som skal integreres bedre i lokalområdet

I Vængerne ligger skolen centralt placeret i lokalområdet. I byfornyelsesprogrammet har det hele tiden været planen at bruge skolen som et samlingspunkt og en væsentlig lokal ressource i området, men det har taget lidt tid at få samarbejdet til at glide. For projektet er skolen et vigtigt bindeled til børn og forældre i både lokalsamfundet og nabosamfundet. Det netop på grund af skolen, at byfornyelsesprojektet har udvidet sit geografiske opland, fordi skolen ikke vil skelne mellem elever bosiddende i og uden for Vængerne, når den formidler eller afholder aktiviteter. Det har bidraget til at åbne området mere end forudsat i den oprindelige plan. Skolens lokaler bruges til banko, folkedans mv., og udenfor er der etableret multiidrætsbane og fitness-faciliteter. Aktuelt arbejdes der på at åbne Vængerne endnu mere op ved at etablere et torv foran skolen som indgang til lokalområdet. Skoleinspektøren fortæller dog, at han også har andre hensyn at tage: ”Vi kan ikke bare bryde alle bomme ned, for så er der åbent for, at man kan komme kørende med knallert ind på skolens område, og jeg har elevernes sikkerhed at varetage”



FOTO: Jens V. Nielsen - Børne- og unge-
haven i Verdens Haver, Svendborg

kring Biblioteket – vel at mærke uden at udkonkurrere andre institutioner eller sociale initiativer i området.

Flere projektholderne og primære interessenter fortæller, at teatret i Kulturringen og biblioteket i Vollsmose qua deres synlighed og evne til at tiltrække gæster udefra bliver et 'vartegn' for området, som beboerne er stolte af samtidig med, at institutionerne er folkelige i den forstand, at områdets beboere kommer der ofte.

Sammenfattende kan det siges, at kulturinstitutionerne typisk råder over en række ressourcer, som byfornyelsesprojekterne kan trække på, i form af lokaler, faciliteter og netværk og samlingssted. Evalueringen viser samtidig også, at for at kulturinstitutionerne har kunnet indtage denne rolle i lokalområdet, har de skullet italesætte sig selv på nye måde og til dels omdefinere sig selv. Det er som nævnt blandt andet sket ved at involvere borgerne i udviklingen af teateret, musikken eller biblioteket.

Kulturbærende institutioners dilemma

En mulig udfordring i anvendelsen af kulturinstitutioner som forandringsagenter i lokalområdet er balancen mellem at fastholde kulturinstitutionens identitet og neutralitet som kulturinstitution på den ene side og fristelsen til at gøre institutionen til et centrum for sociale aktiviteter og indsatser, dvs. i retning af at gøre det til en social institution. Som beskrevet i Midtvejsevalueringen har det nogle steder været en udfordring at få skolen involveret i byfornyelsen i den udstrækning, projektholderne havde håbet. I nogle tilfælde kan det henføres til forskellige opfattelser af, hvad skolens rolle er og skal være i et lokalområde. De fleste steder er det efterhånden lykkedes at finde denne balance, selvom dilemmaet stadig optræder:

"Det er jo Vængernes aktiviteter, det er ikke os, der står for at arrangere aktiviteter i området. Vi vil gerne være med, og vi stiller os gerne til rådighed, hvis der er noget vi kan hjælpe med. Men vores kerneydelse er at undervise børn. Det er det, vi

Biblioteket i Vollsmose som læringscenter for områdets beboere og for gæster udefra.

I Vollsmose er oplevelsen, at de bevilligede fem millioner kr. fra Den særlige byfornyelse kun rakte til en ombygning af selve biblioteket, men at man har fået det dobbelte ud af det, "fordi det dryppede på projektet" ved samlingen af de mange kulturtilbud i samme bygning centralt i bydelen. Her har man samlet en række forskellige kommunale og lokale funktioner, hvilket ifølge tovholdere og primære interessenter har styrket bibliotekets funktion gennem det samarbejde, som er etableret. Biblioteket og de øvrige institutioner opleves som et neutralt sted, hvor alle må og tør komme. Som eksempel fortælles det, at borgere, der besøger sundhedsvejledningen, efterfølgende sætter sig ind og læser en avis i biblioteket bagefter. Her møder de mennesker med en anden baggrund end dem selv. Samtidig har biblioteket på trods af samarbejdet og synergien med de øvrige institutioner og med kulturhuset bibeholdt sin identitet som bibliotek, dvs. som formidler af information og viden. Dog har biblioteket ifølge projektholderne fået en moderne form som 'læringscenter'. Der kommer bl.a. til udtryk ved, at biblioteket støtter borgerne i den nye digitalisering af kommunikationen med det offentlige. Eller gennem lektiecaféen. Samtidig er oplevelsen, at biblioteket åbner bydelen mod den øvrige by, fordi det er en attraktiv funktion også for borgere udefra.

skal, og derfor har vi også overvejet, hvor meget vi skal engagere os i." (Primær interessent, Vængerne)

Et markant eksempel er skolen på Byen i Balance i Vejle, hvor man blandt nogle af områdets primære interessenter med ærgrelse konstaterer, at skolen utilsigtet modvirker projektets ambitioner om at skabe større integration i området ved at arbejde målrettet på at nedbringe andelen af børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk:

"Skolen er ekstremt veldrevet og styret. Det er formentlig en af Danmarks bedste skoler, men deres strategi med at gøre skolen mere acceptabel for stærke danske elever ved at mindske antallet af tosprogede elever kommer til at modarbejde vores tilgang til området. Det er blevet et område, hvor de stærke etniske familier gerne vil flytte hen" (primære interessenter, Byen i Balance).

På den anden side er det set fra skolens vinkel et succeskriterium at skabe en større kommunal udjævning med henblik på at tilgodese de tilbageværende elever og dermed lettere kunne integrere områdets etniske børn og unge gennem skolens kerneydelse: at lære de unge at læse og skrive.

I Vollsmose søger man balancen ved at udvikle eller modernisere bibliotekets rolle til at være et 'læringscenter, der kan styrke de lokale beboeres kompetencer – herunder de mange beboere med ringe danskundskaber og manglende viden om det danske samfund. Det sker fx ved at tilbyde IT-faciliteter og vejledning i kontakten med det offentlige. Denne modernisering af bibliotekets rolle kan, ifølge bibliotekets daglige leder, ske uden at gå på kompromis med bibliotekets identitet og funktion som bibliotek – dvs. uden at blive socialkontor:

"Samarbejdet mellem de forskellige institutioner i huset er meget vigtigt. Nogle gange tænker man: Hvad er min kompetence, og hvem løser de andre

opgaver? Den anerkendelse af, hvad ens egen kompetence er, og hvad andre folk er gode til. Jeg accepterer, at jeg ikke er så god til at lave socialt arbejde, som mine kollegaer inde ved siden af. Jeg er til gengæld god til at drive et bibliotek." (projektholdere, Vollsmose).

Kultur og kulturinstitutioner som neutral zone og mødested

Fra alle steder peges der på, at kulturinstitutionerne tjener en meget vigtig funktion som samlingspunkt og mødested i lokalområdet. Både samlende på tværs af subkulturer og etnicitet. Det er en neutral zone, hvor alle beboere uanset alder, køn og herkomst opfatter det som trygt og legitimt at komme. Mest udtalt i Odense, hvor en interessent udtaler:

"Jeg har især piger, som jo ikke må gå frit i området, men de må gerne komme her [i centeret omkring biblioteket, red.] – det er helt legitimt" (primær interessent, Vollsmose).

Men også andre steder fremhæves denne pointe. Kulturinstitutioner bliver dermed et sted, hvor kulturmødet foregår i praksis.

Flere projektholdere peger også på, at det er en generel kvalitet ved kultur som tilgang eller virkemiddel i indsatser, der skal skabe sammenhæng og integration. Der peges på, at kultur - i modsætning til hvad socialfaglige initiativer kan tendere - ikke stempler eller markere nogen som 'uden for det gode selskab' eller mindrebemidlede, idet der ifølge projektholderne er indbygget en lighedsfordring i kulturbegrebet:

"Det at samle kulturmødet på et neutralt område, tror jeg er vigtigt. For det giver en lige adgang. Det er offentligt område, og det giver adgang for alle." (projektholdere, Vollsmose)

"Det er sjovt, hvor vigtigt 'kultur' er for det her. Man har så gerne villet flyttes væk fra indlands-

sektionen i avisen, hvor det handler om skyderier og røverier, og til kultursiderne, hvor det handler om oplevelser. Der her med at satse på kultur har været en overlevelsesstrategi for alle.” (Projektholdere, Kulturringen)

I praksis kommer det bl.a. til udtryk i f.eks. den ’New Audience Development’-tilgang, som teatret i Taastrup, Kulturringen ifølge projektholderne har anvendt, for at favne nye brugergrupper og arbejde ressourceorienteret med bl.a. etniske minoriteter. Områdets sociale projekter opleves tidligere at have en meget problemfokuseret tilgang, mens teateret genererer energi:

(...)udviklingen af energi i forhold til at sparke ind med nogle forskellige sjove og spændende elementer – fx kulturnatten, hvor et hav af unge kom ind i en tom teatersal og der var flagrende skyggeværk og bagefter ud til søen, hvor der kom lys på søen og der var stort festfyrværkeri mens bongotrommer spillede. Det var noget der gjorde at de unge pludselig fik tænkt teateret ind som noget der godt kunne være en del af deres dagligdag. Det kan flytte normer og er en nem måde at bearbejde normer på. Teateret kan gøre det på en helt anden måde end en lærer, der står og banker læring ind i hovedet på dem (...) Primær interessant, Kulturringen)

Nogle steder, fx Sjællandsgadekvarteret, er idræt som et kulturfænomen blevet fremhævet i større omfang end forventet som et virkemiddel til at skabe integration og sammenhæng i lokalområdet.

I Byen i Balance har man institutionaliseret kulturbegrebet ved at lave en ’kulturbæreruddannelse’, der skal styrke sociale initiativer og aktiviteter i lokalområdet og binde området sammen gennem de netværk, som skabes. Samtidig har man ifølge projektholderne arbejdet med at styrke andre sociale institutioner i området, herunder beboerhuset, afdelingsbestyrelserne mv.:

”Vores ’opfindelse’ – Kulturbæreruddannelsen – har uddannet mere end 70 lokale borgere og/eller ansatte på Nørremarken i at skabe projekter med lokal forankring gennem inddragelse af områdets ressourcer” (Selvevaluering, Byen i Balance).

Byen i Balance er det eneste projekt, hvor kulturinstitutionsbegrebet er forstået på denne måde, og hvor forandringsagenten dermed bliver en person. En primær interessant, som har deltaget i kulturbæreruddannelsen, beskriver betydningen af sin deltagelse på følgende måde:

”Man får øje på sig selv, hvornår er man anerkendende, og hvornår er man ikke. Jeg har fx fokus på at alle får sagt noget, når jeg planlægger et møde – at jeg ikke tager initiativet fra folk og overtager det.”.

5.4.4 EMPOWERMENT AF BEBOERE

Det sidste af de fire udpegede forsøgstemaer er ’empowerment af beboere’. De fleste projekter arbejder i en eller anden form med dette forsøgstema, særligt fordi der ofte er indbygget en ’empowerment’-tankegang i selve idéen om deltagelse – i hvert fald i de borgerinddragelsesinitiativer, hvor det, handler om at give borgerne indflydelse på de initiativer, som gennemføres (se afsnit 5.2).

Det er dog få projekter, som arbejder med empowerment dels som en bevidst metode til at skabe byfornyelse, dels som et forventet resultat af borgerdeltagelse.

Det at fremme empowerment hos borgere tager i vid ustrækning afsæt i de øverste niveauer på deltagelsesstigen – der hvor der skabes rum for medbestemmelse og/eller selvbestemmelse. Det vil sige, at borgere får erfaringer med lokale demokratiske processer ved at indgå i planlægning, prioriteringer og beslutninger i fx et børneråd, en selvstyrende arbejdsgruppe eller

lignende. Foruden at skabe de rette rammer for reel indflydelse forudsætter empowerment af beboere også, at de får støtte til at kunne handle og gøre deres indflydelse gældende – dvs. at de personlige ressourcer styrkes⁶.

Sådan arbejder projekterne med at fremme empowerment

Interviewene efterlader indtrykket af, at særligt Børne- og ungehuset i Kolding, Skelager, Vængerne, Verdens Haver samt Byen i Balance i større eller mindre omfang har arbejdet eksplicit med empowerment af beboere. Bortset fra Byen i Balance er særligt børnene i disse projekter i forskellig grad blevet overdraget ansvar for planlægningen af aktiviteter og/eller af den fysiske planformgivning, herunder også driften af det færdige byggeri, som i Børne- og ungehuset i Kolding. Gennem deltagelse i sådanne demokratiske fora (børneråd, ungeråd, ’selvstyrende’ arbejdsgrupper, brugerstyrede bestyrelser) og gennem overdragelsen af reel indflydelse og ansvar sigtes mod en styrkelse af børnenes og de unges personlige udvikling.

Projekterne i Byen i Balance og Vollsmose er anderledes i den forstand, at ’empowerment’ her forstås mere som traditionel (ud)dannelse af borgere end som en proces, hvor mennesker udvikler eller udnytter deres ressourcer gennem motivation og øget ansvar i aktive demokratiske fora. Særligt i Byen i Balance er hele idéen med kulturbæreruddannelsen at klæde frivillige beboere (og professionelle) på til at være lokale forandringsagenter og derigennem danne grobund for beboerinitierede aktiviteter, der kan styrke områdets positive udvikling. I Vollsmose skal biblioteket tjene som ’læringscenter’, hvor hensigten er at udvikle de lokale borgeres kompetencer ved fx at stille computere og assistance til rådighed for borgernes digitale kommunikation med det offentlige og ved at i det hele taget at lade borgerne medvirke til at udfylde rammerne i huset.

FOTO: Kvarterssekretariatet Skelager - Det nye kulturhus ved Mulighedernes Park, Aalborg Kommune



Udsatte beboere får en stemme

Fælles for flere af projekterne er, at de gennem forskellige metoder giver beboere, der normalt ikke er aktive og deltagende, en stemme og samtidig søger at tilføre beboerne øgede ressourcer ved at støtte og vejlede dem i, hvordan de kan få indflydelse inden for de udstukne rammer. Eksempelvis var de deltagende unge i børne- og ungehuset i Kolding unge i 'gråzonen', ligesom de udpegede børn, som skulle deltage i børnerådet i Mulighedernes Park, var børn, som med projektholdernes ord "havde det svært" både socialt og fagligt. En af de unge fra børne- og ungehuset i Kolding fortæller:

"Vi har været lidt håbløse mange af os – ude på et sidespor. Vi følte os ikke som en del af fællesskabet, men var uden for. Så vi troede ikke på, at der var nogle, som turde give os et ansvar (...)."

Den støtte, som beboerne har fået til at kunne løfte ansvaret i projektet, kommer til udtryk ved, at professionelle kontinuerligt har stået til rådighed på sidelinjen med råd og vejledning.

Derudover er der som nævnt projekter, hvor beboere og professionelle på mere systematisk vis har fået kompetenceudvikling via uddannelse og undervisning (Byen i Balance og Vollsmose).

De professionelles rolle

Det er generelt erfaringen i projekterne, at projektmedarbejdernes kompetencer er centrale i forhold til at understøtte 'empowerment' af beboere. Interviewene efterlader således indtrykket af, at de professionelle er meget bevidste om egen rolle som facilitatorer i processen frem for 'ansvarshavende og beslutningstagere'. Facilitatoren er karakteriseret ved at 'træde et skidt tilbage' og lade beboere og frivillige tage initiativ og styring, også selvom beboernes måde at håndtere det på er en anden, end man som professionel ville vælge:

"(...) der var to i alle grupper, der gik ind og tog lederskabet, fordi at der skulle tages beslutninger. Det skete i alle grupper, så jeg fandt ikke nøglepersonerne først. Det fandt de selv ud af. De udpegede sig selv og det fungerede bare godt." (Projektholdere, Verdens Haver)

I tråd hermed tilkendegiver en primær interesser i Børne- og ungehuset i Kolding:

"Vi talte meget om, at hvis vi ikke gav de unge ansvar, så ville de ikke få mulighed for at vise, at de kunne tage det."

I forlængelse af de professionelles rolle i beboerinvolveringen er det således en udfordring, at man ikke kommer til at spærre for private initiativer ved professionelt at foranledigede aktiviteter og utilsigtet overlødig gøre det private initiativ. I enkelte projekter, fx i Vores Holtbjerg, har man oplevet en slags 'Crowding out'-effekt, hvor de professionelle aktørers engagement i lokalområdet på den måde kommer til at stå i vejen for private initiativer, fordi der ikke længere er et behov herfor:

"Jeg tror, at en af grundene til, at vi oplever, at inddragelse er så svært i dag, er, at tidligere projektledere har taget for meget ejerskab – fordi de var dygtige til det, og fordi de var ildsjæle (...) fx TV Holtbjerg. Det var meningen, at det skulle drives af beboerne, men da der så blev ansat en kommunikationsmedarbejder, skubbede man folk lidt væk. Det sender nogle signaler. Men det var omvendt heller ikke realistisk, at beboerne kunne gøre det selv." (Projektholder, Vores Holtbjerg)

Børn og unge som initiativtagere og projektholdere for børne- og ungehus i Kolding

Børne- og ungehuset Ambassaden i Skovparken i Kolding var oprindeligt de unges egen idé. De havde i forvejen en skurvogn, men ønskede sig et rigtigt hus, hvor de kunne være. Der har hele tiden været en tæt dialog med voksne, som har bakket op om de unges idéer. I fællesskab er det blevet besluttet at give de unge frie rammer og ansvar – men også accepten af, at det er tilladt at fejle. Der skal bare rettes op igen. Der er ikke noget skel mellem bestyrelsen og brugere. Bestyrelsen er åben for alle brugere. Det handler om at have lyst til at deltage og tage ansvar. Bestyrelsen har ansvar for at åbne og lukke, sikre, at reglerne overholdes, og varetage driften af huset.

Beboere vokser med opgaven

Generelt viser interviewene, at erfaringerne med uddelegering af initiativ og styring er, at beboerne vokser med opgaven og påtager sig et stort ansvar for, at tingene fungerer.

I Børne- og ungehuset i Kolding har de lokale unge gennem brugerbestyrelsen ansvaret for den daglige drift og vedligeholdelse af Ambassaden. I Skelager er erfaringen, at de unge i området passer meget bedre på de nyetablerede faciliteter nu, hvor de selv har været med til at udvikle dem, og hvor nogle af sportsforeningerne delvist har ansvaret for driften af banerne, end det er tilfældet for andre faciliteter i området. Bl.a. er hærværkskontoen i Hasseris boligselskab ifølge de primære interessenter faldet markant. I Vængerne oplever man bl.a., at nogle af de beboere, som har været meget involveret i byfornyelsen, nu også engagerer sig



i andre gøremål, de før ikke ville have gjort: ”De [beboerne] kæmper virkelig for, at det skal lykkes - det, at de på beboermøderne stemmer for, at de vil betale til, at det skal køre videre...” (Projektholder, Vængerne)

I Vollsmose fortæller lokale beboere – i interviewet repræsenteret ved tre unge etniske kvinder – hvordan lektiecaféen i høj grad har styrket deres muligheder for at gennemføre en uddannelse, ligesom relationsskabelse og samtaler i og omkring lektiecaféen har givet dem en større forståelse for dansk kultur, som også deres børn nyder godt af:

”Jeg synes, at biblioteket hjælper til at skabe integration. Det handler ikke kun om lektiehjælpen, for så kommer vi til at diskutere andre ting og får informationer om hinandens kulturer og baggrund”. ”Man er ikke bange for at blive misforstået her. Det kan være svært bare at spørge andre folk på gaden, hvorfor foregår tingene sådan og sådan, men her føler man sig tryk, og folk fortæller en om det med et smil.” (Målgruppen, Vollsmose)

Varig empowerment

’Empowerment’ i byfornyelsen fordrer, at borgernes motivation kan fastholdes som drivkraft for forandringen i lokalområdet. Erfaringerne fra projekterne er, at det på kort sigt er afgørende at kunne fremvise positive resultater eller succesoplevelser som en måde at holde gejsten i projektet oppe på. Tilsvarende opleves det, at ’skuffelser’ kan have en demotiverende effekt på de inddragede borgere og modarbejde arbejdet med at fremme empowerment som drivkraft i byfornyelsen.

I Verdens Haver i Svendborg oplevede man, at en dårlig kommunikation og manglende forventningsafklaring mellem den udpegede landskabsarkitekt og beboerne i arbejdsgrupperne havde denne effekt på projektet:

”Beboerne blev indkaldt og kom med billeder af alt muligt fra deres hjemlande, og de havde lavet skitsetegninger (...) En måned efter kom hun tilbage og havde indhentet nogle priser og sagde, at det kostede for meget, det de havde foreslået. Hun kom så med forslag til, hvad der måtte skæres væk. De kunne stort set intet få af det, de gerne ville have (...) Hun sagde, at det var den måde, man arbejder på. Men det var mig, der skulle forsvare det over for beboerne” (projektholdere, Verdens Haver)

På længere sigt er erfaringen fra projekterne, som beskrevet i afsnit 5.2, at det er en udfordring at bevare motivationen i en inddragelsesproces over tid. Det gælder for borgere i alle aldersgrupper, og specielt for børn og unge, hvilket bl.a. har været erfaringen i Mulighedernes Park i Skelager og Verdens Haver i Svendborg. I Børne- og ungehuset i Kolding har det været en udfordring at udskifte den oprindelige brugerbestyrelse med nye, unge kræfter, fordi en del af den oprindelige gejst omkring projektet og det at få sit eget hus var aftaget:

”Dem, der var med i starten, var med i hele processen. Det var en gave at få sådan et hus at være med i. De unge dengang følte et stort ansvar”.

”Det var noget, vi kæmpede for. De nye i bestyrelsen har ikke måtte kæmpe for huset på samme måde, som vi har.” (Målgruppen, Børne- og ungehuset i Kolding)

Det peger på, at den ’pionerånd’, som kan kendetegne nye projekter, og nyheden ved beboerinddragelse kan aftage over tid og modvirke en langsigtet ’empowerment’-strategi for byfornyelsen.

Sammenfattende kan det siges, at erfaringerne fra den særlige byfornyelse har været positive i forhold til at arbejde målrettet med kompetenceudvikling af enkelte borgere som en måde til at skabe ’empowerment’

– hvad enten det handler om egentlig uddannelse (som i Byen i Balance) eller ved at etablere dannelsesmæssige rammer i form af et bibliotek/læringscenter eller løbende opbakning fra professionelle (som i Vollsmose, Børne- og ungehuset og Verdens Haver).

5.5 VURDERINGER AF FORSØGS-PROJEKTERNES RESULTATER

I dette afsnit beskrives de resultater, som er opnået i forsøgsprojekterne under den særlige byfornyelsesindsats.

Det overordnede formål for den samlede byfornyelse er at skabe varierede og velfungerende boligområder, bl.a. ved at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Slutevalueringen giver kun i begrænset omfang mulighed for at vurdere opfyldelsen af de overordnede formål, eftersom resultaterne for de enkelte projekter bør vurderes på længere sigt frem for ved afslutningen af selve projektperioden. Gennemgangen af projekternes resultater vil derfor primært tage udgangspunkt i den programteori, der blev udarbejdet for projekterne ved projektperiodens start, og som er beskrevet nærmere i startevalueringen⁷.

Antagelserne om forventede resultater i henhold til programteorien er i overskriftsform

- Fysiske forandringer
- Ansvarlighed og forbedret trivsel
- Øget demokratisering
- Styrkelse af områdeidentiteten
- Forbedret image
- Integration og beskæftigelse

Der er tale om en tværgående programteori for puljen forstået på den måde, at ikke alle projekter på forhånd havde til formål at opnå resultater inden for hvert tema.

5.5.1 FYSISKE FORANDRINGER

Nogle af de synlige resultater, som flere af byfornyelsesprojekterne har opnået, er fysiske forandringer eller forbedringer i lokalområdet. Som tidligere beskrevet har fysiske forandringer i flere projekter været en metode i den samlede indsats til at opfylde projekternes overordnede målsætninger. Det er imidlertid også væsentligt at fremhæve nogle af de fysiske forandringer som resultater, der fremadrettet vil bidrage selvstændigt til at skabe et mere varieret og velfungerende byområde.

Fysisk fornyelse som forskønnelse

Det er en klar tendens i byfornyelsesprojekterne, at de store fysiske forandringer vurderes meget positivt af de interviewede målgrupper som synlige og vedkommende forbedringer af det lokale bybillede:

”Renoveringen foran kirken med bl.a. springvandet ser rigtig pænt ud. Der er også gode parkeringsforhold nu – det er slet ikke, som det var tidligere. Jeg troede ikke, at det skulle lykkes at blive så flot” (målgruppe, S.K.K.K. i Randers).

”Jeg har tidligere tænkt, at her var grimt, men det [området] har fået et ansigtsløft, som jeg synes er godt” (målgruppe, Vores Holtbjerg).

De fysiske forandringer har derfor en stor symbolværdi i de byfornyelsesprojekter, der har haft fokus på større byggerier eller anlæg.

Dette kommer også negativt til udtryk i de projekter, hvor byggerierne – som beskrevet i tidligere afsnit – ikke er færdiggjorte eller fuldt realiserede. Der er flere eksempler på, at sådanne forsinkelser har medført et



tab af motivation og opbakning til projektet i lokalområdet, selvom de inddragende processer i planlægningsfasen opleves positivt:

”Anlæggelsen af torvet herude foran skolen er der ikke rigtig opbakning til længere, fordi det har ligget stille så lang tid. Og fordi der ikke er blevet informeret om det” (primære interessenter, Vængerne).

Enkelte steder har det også været en udfordring at skabe de fysiske forandringer i overensstemmelse med de lokale beboeres ønsker til trods for en borgerinddragende proces, bl.a. i Verdens Haver, hvor der blandt projektledere og målgruppen er udpræget utilfredshed med den oprindelige landskabsarkitekt. Det samme gør sig gældende for den ’stjerneknignings-høj’, som er etableret af landskabsarkitekten i Nordvestparken, og som giver frustrationer både hos den kommunale gartner og blandt beboerne omkring parken:

”Højen er fuldstændig malplaceret” (...) Den tager lys fra stue og førstesalslejlighederne, den tager udsyn, og så er den hegnet ind med ståltråd i dobbelthejshøjde.” (Målgrupper, Nordvestparken)

Et væsentligt resultat vedrørende områdeforskønnelsen er, at det i flere projekter er lykkedes at koordinere de fysiske forandringer i byfornyelsen med forskønnelser og renoveringer, der ligger uden for projektet. I S.K.K.K. i Randers har torvet sammen med etableringen af det populære grønne område foran bydelens boligblokke ifølge målgruppen spillet positivt sammen med Boligselskabets renovering af husfacaderne. Også i Vængerne er der parallelt foregået renovering af områdets boliger, hvilket ifølge projektholderne har bidraget til at styrke områdets attraktions- og herlighedsværdi sammen med de fysiske tiltag, der er foregået under byfornyelsen, bl.a. stiføring, belysning og ’fliseruten’.

Fysiske forandringer som ramme om sociale aktiviteter

I flere projekter har formålet med at gennemføre fysiske forandringer i byrummet været at få mere socialt liv og en mere aktiv udfoldelse. De projekter, hvor der er opført ’huse’ til at rumme sådanne aktiviteter, har generelt haft succes hermed. Det gælder særligt Børne- og ungehuset i Kolding, kulturhuset i Sjællandsgadekvarteret og kulturhuset i Holtbjerg:

”Kulturhuset er lykkedes. Det er lykkedes at skaffe en masse mennesker, som gerne vil bruge huset. Det er kendt på alle niveauer (...) Det er lykkedes at få folk til at lave arrangementer, så der er noget for alle” (projektholdere, Vores Holtbjerg).

I disse faciliteter har lokale institutioner, foreninger og aktivitetsgrupper ifølge de lokale interessenter samtidig fået en ny ramme, der styrker deres aktiviteter i området.

Det gælder også de udendørs anlæg (torve, parker mv.), som er blevet færdiggjort, og hvor brugerne ved projekternes afslutning har haft mulighed for at tage dem i anvendelse. Således er Torvet ved S.K.K.K. i Randers ifølge alle involverede parter blevet et kønnere, rolige, mere sikkert og mere stemningsfuldt sted, hvor de lokale beboere spontant kan mødes og samles:

”Kirkepladsen så slet ikke sådan ud før. Det er blevet meget mere åbent. De unge hygger sig omkring springvandet”.

”Jeg kan mærke, at min gamle mor ikke er bange for at gå i området mere”.

”Jeg lægger mest mærke til, at legepladsen bliver brugt rigtig meget. Institutionerne bruger den rigtig meget. Og på legepladsen og omkring de opstillede grill, er der mange, der mødes” (primære interessenter, S.K.K.K. i Randers).

Lignende resultater i forlængelse af opførelsen af nye, åbne anlæg ses ifølge de involverede parter – i det omfang de endnu er taget i brug – også omkring Nordvestparken og Mulighedernes Park i Skelager, samt efter opførelsen af de nye grønne arealer ved Verdens Haver i Svendborg. I de åbne anlæg er der oftest tale om afgrænsede, enkeltstående arrangementer, spontane brugerstyrede aktiviteter eller samvær i form af almindeligt naboskab i modsætning til de mere faste aktiviteter i ’husene’ i foreningsregi (dog er der i Skelager samarbejde med foreninger, som fast anvender parkens installationer). Samtidig er de åbne anlæg meget tydelige i bybilledet og dermed mere iøjnefaldende for borgere udefra, end byggerierne er.

5.5.2 TRIVSEL OG ØGET ANSVARLIGHED

Det har for Den Særlige Byfornyelsesindsats været et mål, at projekterne skulle bidrage til at øge trivslen i de byområder, som blev udvalgt til støtte. Der er ikke gennemført systematiske opfølgninger på borgernes trivsel i områderne, men i flere projekter peges der på udviklingstendenser, som indikerer en øget trivsel og større ansvarlighed i området.

I Øresundsvejkvarteret og i Vængerne fremhæver de projektansvarlige, at der i dag foregår langt flere aktiviteter og arrangementer i området, end der gjorde tidligere, og at tilslutningen hertil blandt beboerne er høj. Dette resultat skal ses i forhold til de manglende aktiviteter, der kendetegnede områderne tidligere, og som var en del af begrundelsen for at iværksætte byfornyelsesprojekterne. I Vængerne er det ifølge projektlederen herudover lykkedes at samle flere frivillige til at drive aktiviteterne, hvilket forøger sandsynligheden for at fastholde den positive udvikling i aktivitetsniveauet. I begge projekter har der ifølge projektlederne været arbejdet meget med formidling og synlighed af aktiviteter og tilbud i lokalområdet, ligesom byfornyelsesprojekterne har arbejdet målrettet med at få flere lokale aktiviteter og events.

Også de fysiske forskønnelser og nye anlæg, der er

etableret i forbindelse med byfornyelsen, har i flere projekter haft positiv indflydelse på trivslen i områderne og beboernes lokale ansvarsfølelse. En af de måder, det kommer til udtryk på, er faldende udgifter til oprydning og reparationer efter hærværk. Dette oplever man, ifølge projektledere og lokale interessenter, bl.a. i Vores Holtbjerg, Byen i Balance, Kulturringen og Skelager. Tilsvarende oplever projektholderne i Vollsmose, hvor Vollsmose-bydelen ellers oplever en del hærværk, at biblioteket og kulturhuset har været forskånet for den slags i årene efter ombygningen, formentlig fordi beboerne oplever biblioteket som noget, området kan være stolt af og skal værne om. I samme dur – men med et endnu mere positivt aftryk – beretter interessenterne i Børne- og ungehuset i Kolding, hvordan områdets unge udviste øget ansvarlighed over for området ved selv at male og istandsætte Børne- og ungehuset, da der var behov for det. I Sjællandsgadekvarteret oplever projektholderne, at man med kulturhuset har fået etableret et tilbud til børn og unge, der holder dem væk fra et til tider utrygt og usundt lokalmiljø.

I Kulturringen beretter projektholderne, at der gennem projektet er skabt øget trivsel for beboergrupper, der ikke tidligere var synlige i bybilledet, ved at skabe løsninger, som inkluderer de eksisterende beboergrupper bedre, fx ved at involvere dem i ombygningen af teatret og inkludere disse målgruppers kulturelle interesser i teatrets perspektiv.

5.5.3 IMAGE OG OMRÅDEIDENTITET

Varierede og velfungerende byområder er typisk attraktive boligområder med et godt image udadtil og en positiv oplevelse af tilknytning til området blandt beboerne indadtil i form af områdeidentitet. Image og områdeidentitet er derfor – i forlængelse af evalueringens programteori – resultatindikatorer for en vellykket byfornyelse.

Evalueringen viser, at der i praksis kan være forskel på, om projekterne har prioriteret det udadvendte (image) eller det indadvendte (områdeidentitet) arbejde – lige-

som nogle projekter kun i mindre grad har haft fokus på denne type resultater. I Byen i Balance er der fokuseret på ’det indre’, fordi *”et forbedret image kommer indefra og ikke udefra”* (Projektlederen, selvevaluering).

I andre projekter er man mere bevidst om områdets omdømme udadtil. I bl.a. Skelager og i S.K.K.K i Randers fortæller projektlederne, at de har kunnet observere, at området er blevet mere attraktivt. I Mulighedernes Park i form af omtalen i de boligannoncer, som sættes i avisen, og som reklamerer med nærheden til parken. I S.K.K.K i Randers kommer det forbedrede image til udtryk ved en stigende søgning til skolen. I Vængerne er man bevidst om, at området nu står mere markeret i bevidstheden blandt borgere i de øvrige dele af byen, bl.a. i kraft af ’landingslysene’ – den ny belysning i området, som også markerer indkørslen til Vængerne.

I en række andre projekter er der arbejdet på at skabe fysiske eller sociale *forbindelser* til den omkringliggende by for derigennem at åbne området op og opløse den forestilling om ’indadtil’ og ’udadtil’, som også kan have en negativ betydning for områderne. Rent fysisk har nogle projekter styrket stisystemet mellem området og naboområderne, bl.a. i Mulighedernes Park i Skelager. I S.K.K.K. i Randers har stigende anlægsudgifter foreløbigt bremsset planerne om at etablere en lysregulering ved indkørslen til torvet, som kunne åbne området op mod trafikføringen. Andre projekter har åbnet området socialt og kulturelt gennem lokale kulturinstitutioner (fx biblioteket i Vollsmose og skolen i Vængerne, teateret i Taastrup, Kulturringen) eller gennem aktiviteter og begivenheder (fx fodboldholdet i Vores Holtbjerg, fritidsforeningerne i Skelager).

5.5.4 ØGET DEMOKRATISERING

En tredje type forventede resultater, som nogle projekter i henhold til programteorien har skabt, er øget demokratisering blandt beboerne. Her har flere projekter haft fokus på nærdemokratiet og målsætningen om at udvikle demokratisk kompetente medborgere.

De projekter, som har arbejdet med brugerstyring for børn og unge, dvs. primært Børne- og ungehuset i Kolding og Børnerådet i Mulighedernes Park i Skelager, oplever at have haft positive resultater i forhold til at skabe en øget demokratisering. Her oplever projektholderne, at børnene er ’vokset’ med det ansvar, de har fået, og at de har været i stand at repræsentere andre brugeres ønsker og behov. Forudsætningerne for, at dette er lykkedes, bl.a. klart definerede rammer for indflydelse og erfarne voksne til at støtte processen, er nærmere diskuteret i afsnit 5.4.1. I Vængerne kan et af medlemmerne fra det lokalt etablerede Ungdomsråd fortælle, at et par stykker herfra har engageret sig i Kommunens Ungeråd.

Også blandt projekter, hvor voksne borgere har været inddraget i projektorganiseringen og projektets fremdrift, har man flere steder oplevet, at det har ført til en øget demokratisering og dialog i området.

I Nordvestkvarteret har Lokalrådet overtaget ’Borgergruppens’ rolle i partnerskabet og sikrer dermed lokalområdets fortsatte indflydelse på de nærdemokratiske aspekter af Nordvestparken.

5.5.5 INTEGRATION OG BESKÆFTIGELSE

En fjerde antagelse om resultatmål i programteorien er hensigten om gennem byfornyelsesprojekterne at skabe bedre integration og øget beskæftigelse i byområderne.

Hvad angår integrationsindsatsen, er et af de projekter, hvor der er opnået positive resultater, Kulturringen, hvor det ifølge projektlederen er lykkedes at synliggøre de etniske minoriteter i bybilledet, og hvor disse grupper er blevet inkluderet i de lokale kulturinstitutioners målgruppeperspektiv. I Vollsmose har biblioteket ifølge de lokale beboere formået at udnytte det neutrale rum, som denne type kulturinstitutioner skaber (se afsnit 5.4.3), til at skabe kulturmøde og dialog mellem beboere med anden etnisk baggrund end dansk og områdets danske beboere:

”Når jeg sidder i biblioteket og læser min egen avis på arabisk, så kan jeg gøre det ved siden af en, der læser en dansk avis, og så kan vi smile til hinanden og snakke om, hvad vi læser. Så jeg kan sagtens snakke med dig, selvom jeg ikke kan læse din avis” (målgruppe, Vollsmose)

I en række andre projekter fortælles det, at det er lykkedes at skabe kulturmøde og integration gennem fysiske installationer eller sociale aktiviteter i lokalområdet. Der er dog også flere projekter, hvor det nævnes, at det har været svært at nå beboere med anden etnisk baggrund end dansk, fx Sjællandsgadekvarteret, Vængerne, Verdens Haver og S.K.K.K i Randers. Det samme gælder Øresundsvejkvarteret, hvor man fortæller, at man efterfølgende har haft succes med at en direkte, opsøgende indsats baseret på tilfældig udvælgelse af beboere frem for almindelig udsendelse af åbne invitationer, når der er søgt deltagere til arrangementer. I Byen i Balance er der et eksempel på, at primære interessenter oplever, at områdets vigtige kulturinstitution, skolen, følger en anden strategi for integration, end det var tiltænkt med projektet, idet man på skolen har forsøgt at nedbringe antallet af elever med anden etnisk baggrund.

Det er få projekter, der har arbejdet målrettet mod at skabe beskæftigelse. I de projekter, hvor man har forsøgt, har der generelt været en erkendelse af, at de ressourcer, projektet bruger på indsatsen, ikke udnyttes effektivt i forhold til de mange andre faktorer, som påvirker beskæftigelsen, herunder skiftende konjunkturer. Det gælder bl.a. Børne- og ungehuset i Kolding, hvor den opsøgende virksomhedsindsats (’partnerskaberne’) ifølge projektholdere har krævet en del ressourcer at vedligeholde. I andre projekter har strategien været udelukkende at bruge lokal arbejdskraft i forbindelse med projektrelateret arbejde. Her har et projekt erfaring med, at denne strategi let kan komme i konflikt med konkurrencelovgivningen.

5.5.6 ANDRE RESULTATER

Endelig er der rundt omkring i projekterne opnået en række resultater, som ikke er beskrevet eller ekspliciteret i programteorien. Det gælder bl.a. den organisatoriske læring, som byfornyelsesprojektet har givet anledning til i og omkring kommunen. Det gælder også den positive effekt, som flere projekter har haft på deres lokalområde ved at skabe fokus på området, og synergieffekter med andre typer af indsatser.

Netværk og forbedret samarbejde

Et af de resultater af byfornyelsesprojekterne, der ikke er beskrevet i formålserklæringerne eller i programteorien, men som alligevel er væsentlige for områdernes fortsat positive udvikling, er det lokale samarbejde og de lokale netværk mellem væsentlige ildsjæle og lokale og kommunale aktører, som projekterne har affødt. Sådanne former for samarbejde bidrager til en forbedret kommunikation og koordinering af lokale ressourcer, og de kan tjene som forankringsplatform for den udvikling, byfornyelsesprojekterne i øvrigt har givet anledning til.

Det har man bl.a. oplevet i en række projekter, hvor væsentlige aktører, der har været inddraget i en formel organisering i eller omkring projektet, efterfølgende har fået et forbedret samarbejde. Det er tilfældet i Kulturringen, hvor det lokale samarbejde blandt aktørerne i kulturpartnerskabet af projektlederen fremhæves som en fremtidig forankringsplatform. Det er også tilfældet i Vollsmose, hvor lederne af de kommunale og private tilbud, der er placeret i samme bygning som biblioteket, i dag oplever et markant bedre samarbejde, end de havde ved projektets start.

Tilsvarende er det ifølge de primære interessenter i Høje Kolstrup et væsentligt resultat af den hidtidige proces, at de lokale ressourcer i form af skolen, kulturhuset og ikke mindst boligforeningerne efter den private investors retræte i projektet er indgået i et seriøst samarbejde med områdets beboere omkring byfornyelsen. Et forbedret samarbejde mellem almene boligselskaber, boligafdelinger og andre lokale aktører

har været et væsentligt fokusområde i flere projekter, jf. også afsnit 5.2.3.

I Byen i Balance fremhæver deltagerne i kulturbæreruddannelsen netværksskabelse og gensidigt samarbejde som en personlig berigelse og som et udgangspunkt for et forbedret samarbejde mellem frivillige og andre aktører omkring projektet. De primære interessenter finder, at det netværk, som er skabt i lokalområdet og i kommunen gennem kulturbæreruddannelsen, er den afgørende forudsætning for, at man mener at have skabt et egentligt område-’løft’: ”Det er det netværk, vi har fået gennem uddannelsen, som skaber den koordinering, der sker i området.” (primær interessent, Byen i Balance)

Organisatorisk læring

I flere projekter nævnes det, at byfornyelsesprojektet har givet anledning til væsentlige erfaringer i kommunen, som vil have en varig og positiv effekt på lokalområdet eller på andre byområder.

Et af de væsentlige resultater vedrørende ’organisatorisk læring’ følger forsøgstemaet om offentlig-private partnerskaber, som er afprøvet i flere projekter. I samtlige kommuner, hvor denne partnerskabsmodel har været afprøvet, fortæller projektholderne, at kommunen har opnået nye og værdifulde erfaringer med samarbejdet i sådan en model. Det gælder fx omkring Nordvestparken, hvor alle parter tilkendegiver at have nået en aftale, som fungerer efter hensigten og efter principperne om OPP, selvom der naturligt nok opleves knaster undervejs. Det gælder også i S.K.K.K. i Randers, hvor beslutningsgangen og arbejdsdelingen mellem den lokale og kommunale projektledelse ifølge de primære interessenter og projektholdere en overgang var udfordret, men hvor man mod slutningen af projektet har fået forventningsafstemt.

I Byen i Balance er samarbejdet mellem kommunen og boligselskaberne som følge af projektet ifølge pro-



jektholderne blevet formaliseret i ’BoLiv Vejle’, som er en ny kommunal måde at organisere områdebaserede indsatser på.

”Det, Byen i Balance bidrager med, er det netværk, der gjorde det muligt for os at komme i kontakt med de andre i området” (primær interessent, Byen i Balance).

I Børne- og ungehuset Kolding er samarbejdet i lidt mindre målestok blevet etableret gennem bestyrelsen for huset.

I andre projekter, hvor der ikke er arbejdet efter en partnerskabsmodel, berettes det, at den områdebaserede byfornyelse har bidraget til et forbedret samarbejde mellem forskellige afdelinger i kommunen eller mellem forskellige kommunale indsatser. I Vores Holtbjerg har den tværkommunale styregruppe for projektet med deltagelse af forvaltningerne på chefniveau ifølge projektholderne og de primære interessenter bidraget til en intra-kommunal læringsproces, som er blevet udnyttet i forbindelse med den efterfølgende indsats i et andet problemramt boligområde i kommunen. I Mulighedernes Park i Skelager angiver projektholderne, at den kommunale koordineringsgruppe for projektet har været en øjenåbner,

”Der er en anden og bedre samarbejdsform kommunalt. Der tænkes mere på tværs i alle muligheder og forvaltninger. Inddragelse af flere parter i et forløb er nu en selvfølge” (Projektholder, selvevaluering).

Til gengæld er det ikke i samme grad lykkedes at skabe enighed og fælles fodslag i Odense, hvilket til en vis grad kan forklares med den store kommunale organisation og magistratsstyre, kommunen har. Til gengæld oplever projektholderne og de primære interessenter omkring biblioteket, at der efter en længere indledende fase med svær forventningsafstemning nu sker en stærk lokal koordination, som mindsker udfordringerne ved det centrale, tværkommunale samarbejde. Dette samarbejde opleves at være kommet i stand i

forbindelse med, at de lokale institutioner er blevet samlet i samme bygning med kontorer lige ved siden af hinanden.

Den organisatoriske læring opleves også at ske i form af udviklingen af nye metoder i byfornyelsesarbejdet. I Vollsmose oplever projektholderne hele tankegangen bag læringscenteret og den lokale vejledningsindsats i biblioteksregi som en ny metode, der efterspørges af mange andre kommuner. I Byen i Balance beretter projektlederen, at kulturbæreruddannelsen og den anerkendende metode er blevet udviklet til et koncept, som genbruges i forbindelse med landdistriktsudvikling i kommunen. De primære interessenter hæfter sig ved, at den åbne betegnelse ’anerkendende metode’ igennem kulturbæreruddannelsen er blevet sat på en formel, som giver de professionelle medarbejdere i den områdebaserede indsats et fælles sprog og derigennem en mere fælles tilgang at arbejde ud fra:

”Byen i Balance handler for mig meget om en koordination af vores tilgange (...) ABCDørene er en tværfaglig gruppe, hvor vi snakker om, hvordan vi kan bruge kulturbæreruddannelsen i vores daglige arbejde. Hvordan vi kan integrere den anerkendende metode i vores konkrete projekter” (primær interessent, Byen i Balance).

Projektmultiplikatoren

Et resultat, som går igen i mange projekter, er projekternes evne til at ’vokse’ lokalt. Byfornyelsesmidlerne bliver her et afsæt til at skabe større politisk bevågenhed på området, hvilket i sig selv kan gøre det lettere at få ekstra midler til området. Det har man bl.a. oplevet i Vængerne, hvor kommunen ifølge projektholderne selv i sparetider har vist sig villig til at lukke huller i projektet. I Vollsmose udgør byfornyelsesmidlerne blot en lille del af det byggeri omkring kulturhuset, som har skabt en væsentlig ’multiplikatoreffekt’ i området ved at samle vigtige kulturinstitutioner i lokalområdet i samme hus. Her beretter fx de primære interessenter, at brugere af sundhedsvejledningen og kulturhuset anvender biblioteket i forbindelse med de besøg, de

har i de andre faciliteter, og her tillærer sig en række væsentlige kompetencer i forhold til at begå sig i det danske samfund. Også i Øresundsvej kvarteret mener man at have skabt en synergieffekt mellem områdets foreninger og kulturfaciliteter omkring Musiktorvet gennem de aktiviteter og den synlighed, der er opnået i regi af byfornyelsen:

En række forskellige projekter har haft held til at skaffe flere midler til den områdebaserede indsats gennem eller i forlængelse af byfornyelsen. Flere har opnået støtte fra Lokale- og Anlægsfonden til etablering af idræts- eller fritidsrelaterede tilbud (Sjællandsgadekvarteret, Nordvestparken, Vængerne, S.K.K.K. Randers), mens andre finansieringskilder bl.a. er Realdania (Kulturringen) og Landsbyggefonden (Verdens Haver). ”Man skal benytte lejligheden til at lægge nogle linjer længere ud. Puljen kan blive til meget mere.” (Projekt-holdere, Kulturringen)

Andre projekter har dog oplevet det som en hindring for projektansøgninger, at den grund, de arbejder på, er kommunalt ejet, bl.a. Mulighedernes Park og Vores Holtbjerg.

5.6 FORSØGSPROJEKTERNES FORANKRING

Et væsentligt aspekt i evalueringen af den særlige byfornyelsesindsats er projekternes forankring af de indsatser, som er pågået, og med henblik på at sikre varige resultater.

Projektbaserede indsatser som byfornyelsesinitiativer har en række indbyggede udfordringer i forhold til at sikre en blivende effekt af det udførte arbejde: Hvordan sikres videreførelsen af den positive udvikling, som projekterne forventes at bidrage til, og hvem står for drift og vedligehold af de fysiske forbedringer af byrummet, som er gennemført? Disse udfordringer følger af indsatsernes oprindelige projektorganisering, som (oftest) nedlægges ved afslutningen af den budgetterede periode:

- Projektlederens(-ernes) og eventuelle projektmedarbejderes ansættelse ophører.
- Projektmidlerne ophører, og aktiviteter, drift og vedligehold skal finansieres andre steder fra.
- Projektorganiseringen ophører, og dermed forsvinder faste, lokale strukturer for beslutningstagning, erfaringsudveksling og koordination mellem væsentlige aktører i området.
- Frivillige kræfter skal ’stå på egne ben’.
- ’Det fælles projekt’ som anledning til og inspiration for andre lokale initiativer forsvinder.

Rundt omkring i projekterne mærkes det allerede, hvordan disse udfordringer bliver aktuelle for lokale initiativer, der risikerer at lukke. I Vollsmose fortæller flere unge kvinder i målgruppen, at de har hørt, at den meget populære lektiecafé risikerer at lukke, fordi den hidtil har været finansieret under Byfornyelsen. Det samme gælder rollemodelprojektet målrettet unge i Byen i Balance og en række initiativer i de øvrige projekter.

Der er stor forskel på, i hvilken udstrækning projekterne under den særlige byfornyelsesindsats har arbejdet med forankring af deres indsatser. I nogle projekter, har forankring været tænkt ind fra begyndelsen som et hensyn, der skulle tages i tilrettelæggelsen af indsatsen. Det gælder fx i Øresundsvej kvarteret, hvor Amager Kulturpunkt fra starten af projektet har været tænkt som den institution, der skulle videreføre indsatsen. Det gælder også Børne- og ungehuset i Kolding, hvor man ved at placere et par institutioner i børne- og ungehuset i form af Børnekontakten og Ungdommens Vel har sikret sig, at byfornyelsesprojektet har en langsigtet anvendelse ud over projektperioden.

Omvendt er der flere projekter, der først hen mod slutningen af projektperioden er begyndt at arbejde målrettet med forankringsstrategier. Det gælder fx Kultur-

ringen, Skelager og Sjællandsgadekvarteret:

”Jeg tror, at her i forankringsfasen, bliver det svært at gribe ordentligt (...) Mit ønske er, at vi havde en strategi for det. Det hele er så afhængigt af, at vi finder penge til det” (projektholder, Kulturringen).

Et væsentligt element i citatet er opfattelsen af, at forankring sker i en bestemt ”fase”, hvilket har været tilgangen i flere projekter. Erfaringer fra byfornyelsesprojekterne er, at de projekter, som løbende har søgt at tænke forankring ind i de initiativer, der er iværksat, har den største bæredygtighed ud over projektperioden. I børne- og ungehuset i Kolding har man fx fra start af haft en strategi om, at alle aktiviteter skulle have brugerbetaling for at afspejle, at der var reelle omkostninger. Modsat ærgrer projektholderne i Vores Holtbjerg sig i dag over, at det er svært at få beboerne til at videreføre aktiviteter, der i løbet af projektperioden har været gratis.

Ud over, at forankring har fyldt forskelligt i projekterne, kan de anvendte forankringsstrategier inddeles i tre typer:

1) En strategi til forankring har været at forankre aktiviteter og/eller vedligeholdelse og drift af fysiske forbedringer i kommunalt regi, herunder i form af en på forhånd fastlagt økonomisk aftale, fx gennem et partnerskab. 2) En anden og modsatrettet strategi har været at søge en lokal forankring af de gennemførte initiativer, fx gennem etablering af netværk mellem frivillige ildsjæle og andre væsentlige aktører i lokalområdet. En tredje og sidste strategi er at søge en videreførelse af projektet eller væsentlige dele heraf gennem en ny (lokal) organiseringsform, herunder gennem nye projektmidler fx i form af en boligsocial helhedsplan.

Erfaringerne med disse forskellige strategier beskrives i det følgende.

5.6.1 DEN KOMMUNALE FORANKRING

Den kommunale forankringsstrategi er den, de fleste projekter har valgt at følge – i hvert fald til dele af de initiativer, der er gennemført lokalt.

Flere af de projekter, hvor indsatsen har været bygget op omkring et ’hus’, er der indgået en driftsaftale med kommunen om, eventuelt i samarbejde med den lokale boligforening. Det gælder fx Børne- og ungehuset i Kolding, hvor det fra start har været aftalt, at kommunen afholder de løbende driftsomkostninger også efter projektets ophør. Det gælder også i Vollsmose, hvor biblioteket er en kommunal organisation, og hvor samarbejdet med de nærliggende kulturinstitutioner i huset er videreført i en tværfaglig, kommunal driftsgruppe. Begge steder kan det blive en udfordring at finansiere de aktiviteter i husene, som hidtil er finansieret af byfornyelsesprojektet, jf. bl.a. den omtalte lektiecafé i Vollsmose. Derfor har de to projekter yderligere en lokal forankringsstrategi, jf. afsnit o.

I Holtbjerg er den videre drift til løbende drøftelse ved kommunens budgetforhandlinger:

”Vi samarbejder med to andre områdefornyelser i Herning Kommune. Vi snakkede om, hvordan kommunen skal tage over, nu hvor projektet er slut. Vi skal have et kontaktudvalg på budgetforhandlingerne nu her. Det er en organisation, hvor der skal sidde nogle politikere, nogle embedsmænd og beboerrepræsentanter (...) Vores drift fremadrettet kommer på budgetforhandlingerne til august. Vi har fået en ekstrabevilling på 300.000,(...) men den kan vi jo ikke klare os med” (projektholdere, Vores Holtbjerg).

Også i de projekter, hvor der er opført større fysiske anlæg eller forskønnelser, er der typisk indgået driftsaftaler med kommunen, bl.a. i S.K.K.K. i Randers og i Skelager. Hvor aftalen i Randers ifølge projektlederne er klar,

FOTO: NIRAS - På denne plads ved siden af Kulturcenteret skal det planlagte aktivitetstorv ligge, Høje Kolstrup, Aabenraa



IDÉOPLÆG: Weile Arkitekter - aktivitetstorvet på Høje Kolstrup, Aabenraa Kommune

er det ifølge projektlederen i Mulighedernes Park i Skelager en udfordring, at den ansvarlige, tekniske forvaltning er en driftsforvaltning, hvor mulighederne for at afsætte tid og ressourcer til udvikling og færdiggørelse af parken principielt ikke er til stede. Dette kan pege på nødvendigheden af at have meget klare aftaler om forankringen i den kommunale forvaltning på plads på et tidligt tidspunkt i processen.

I Nordvestkvarteret er drift og vedligehold af parken også et anliggende for den kommunale forvaltning, om end der i partnerskabet er indgået aftale om den løbende finansiering med den private samarbejdspartner. Her er der den udfordring, at den anlagte park med sin nyskabende karakter ikke passer til den kommunale forvaltnings driftsrutiner, hvilket har givet anledning til nogle afstemningsproblematikker:

”Men parken overgår så nu til en intern driftsafdeling, som føler sig overhørt. Den føle, at den har manglet at blive hørt i processen. De siger bl.a., at det er umuligt at drifte højen på sigt, da det er umuligt at holde stauderne” (projektholdere, Nordvest).

Nogle projektholdere gør opmærksom på, at en af styrkerne ved projektet netop er, at man har kunnet tænke i en anderledes udformning af parken.

Erfaringerne omkring vedligeholdelsen af parken kan pege på vigtigheden af, at involvere driftsafdelingen allerede i projekteringsfasen for at undgå denne type driftsmæssige forankringsproblematik.

5.6.2 DEN LOKALE FORANKRING

Flere projekter har en lokal forankringsstrategi, hvor lokale aktører eller institutioner gøres til ankerpunkt for videreførelsen af de mange initiativer. Ofte er der tale om, at den lokale forankring vedrører de dele af indsatsen, som ikke føres over i en kommunal drift. I S.K.K.K. i Randers videreføres det lokale Partnerskab, der bl.a. i samarbejde med kommunen skal forsøge at realisere de dele af projektet, som pga. manglende finansiering endnu ikke er realiseret. I Høje Kolstrup er samarbejdet om torvet efter det nye byfornyelsesprogram blevet lokalt forankret med de lokale beboere og boligafdelinger i centrum sammen med skolen og kultur- og aktivitetshuset. Styrken i disse projekter er, at det er bærende aktører fra projektet, der arbejder videre med at forankre indsatsen. Samtidig er der tale om blivende institutioner, der skal føre projektet videre (i Randers: Kirken, Kroen, Købmanden og Skolen; i Høje Kolstrup: Boligafdelinger, skolen, kulturhuset og en lokalbydelsorganisering; i Øresundsvejkkvarteret: Kulturcenteret, Amager Kulturpunkt).

I andre projekter søges en lokal forankring gennem ’selvorganiserende grupper’. I Vængerne er en række af de iværksatte initiativer forankret gennem arbejdsgrupper af lokale borgere, som også i fremtiden vil være ansvarlige for at videreføre aktiviteterne. Det gælder bl.a. det lokale Ungeråd, der har arrangeret aktiviteter og events for unge, og det gælder eksempelvis brugerne af hundefoldet. I Verdens Haver er der ifølge projektholderne få driftsmæssige opgaver ved de etablerede haver, men det har været tanken, at de lokale havegrupper skal vedligeholde haverne. Begge steder er forankringen således afhængig af et fortsat engage-

ment blandt lokale initiativtagere – også i fraværet af projektmedarbejdere til at organisere arbejdet. Dog er den væsentlige lokale dynamo i Vængerne ansat som boligsocial koordinator og kunne derfor fortsat understøtte de lokale aktiviteter.

Blandt flere projekter, hvor der er opført kulturhuse med en kommunal eller anden finansiering af husets fortsatte drift, er det fremadrettet op til selvorganiserende grupper eller en brugerbestyrelse at videreføre de aktiviteter, der foregår i huset. I børne- og ungehuset i Kolding har de lokale unge fortsat ansvaret for at drive huset og passe på den del af huset, som de unge råder over.

I kulturhuset i Holtbjerg og kvarterhuset i Mulighedernes Park i Skelager er det primært aktiviteter af og for borgere, der er planlagt at skulle foregå i huset. I Vores Holtbjerg har det vist sig en svær opgave at finde frivillige, der vil stå for at skabe aktiviteter i huset:

Hvorfor tror man, at man i et resourcesvagt område som dette kan skaffe frivillige. Tanken var, at en kulturhusleder skulle stå for det daglige ansvar og ellers skulle brugergrupper gøre resten. Vi kunne kun skaffe fire mennesker [til at drive kulturhuset].” (Projektholdere, Herning Kommune)

Erfaringen fra Vores Holtbjerg og Børne- og ungehuset Kolding peger på, at en fast, lønnet projektmedarbejder er nødvendig til at forankre og understøtte de aktiviteter og organiseringer, man ønsker skal fortsætte – såfremt der kan findes en finansiering hertil.

I Sjællandsgadekvarteret arbejdes på at oprette en brugerbestyrelse for områdets faciliteter. Bestyrelsen skal efter planen bestå af kirken, skole, fritidshjemmet og andelsboligforeninger mv., der skal fungere som lokalt kontakttled til kommunen. Her har man med andre ord forsøgt at gøre ’kvarteret’ til dialogpart i stedet for den enkelte borger. På den måde kombineres den lokale selvorganisering med de ressourcer, som ligger i blivende institutioner som kirke, skole og i boligforeninger.

De selvorganiserede bestyrelser har ifølge flere projektledere den fordel, at de har lettere ved at skaffe privat finansiering til udvikling af byrummet og af de iværksatte initiativer end de kommunalt forankrede projekter, eftersom få private aktører ønsker at støtte et kommunalt projekt.

5.6.3 PROJEKTORGANISERINGEN AFLØSES AF NYE OMRÅDEBASEREDE ORGANISERINGER

En tredje strategi til forankring er at finde nye organiseringsformer som erstatning for de styregrupper, arbejdsgrupper mv., som lukkes ned ved projektperiodens ophør. Ofte er der tale om et behov for at videreføre projektet, fordi byfornyelsesprogrammet ikke er færdigrealiseret ved den formelle afslutning på projektperioden. Men der kan også være tale om, at indsatsen for at understøtte en positiv udvikling i området videreføres i en større og vedvarende organiseringsmodel. Derfor arbejdes med, at nye organiseringsformer implementeres, udvikles og afprøves i projekternes afsluttende fase. Udfordringen bliver, at der i processen sker en glidning fra formelle netværk i det oprindelige projekt til enten uformelle netværk eller netværk, der organiseres i en ny form. Der er forsat et fælles mål om at understøtte en positiv udvikling i området, men der er ikke længere et konkret fælles projekt at mødes om.

I nogle områder er organiseringen af byfornyelsesprojektet (eller dele af den) som nævnt videreført inden for rammen af en ny og større organisering knyttet til udviklingen af det pågældende byområde og evt. andre lokalområder i kommunen:

Under navnet 'Boliv Vejle' har Vejle Kommune og kommunens almene boligselskaber etableret et samarbejde om en ny boligsocial og -politisk organisering, hvor boligselskaberne og Vejle Kommune indgår i et forpligtende samarbejde. Boliv Vejle får dermed fremadrettet en afgørende rolle i forhold til at videreføre den byfornyelse, som Byen i Balance har været eksponent for:

"Vi har en intern koordineringsgruppe i Vejle Kommune. Den ligger i Boliv. Der er alle forvaltninger repræsenteret. Det er metoderne og erfaringerne vi bruger videre, men måske med et helt andet mål. Det er ideerne og tankerne, der bliver forankret" (projektholder, Byen i Balance).

For Nordvestparken er der som tidligere beskrevet indgået aftaler i partnerskabskonstruktionen om den løbende drift og vedligeholdelse af parken. I forhold til parkens rolle i lokalområdet og den mulige realisering af de manglende etaper i Kvarterparkens opførelse, er den tidligere HT-gruppens rolle i partnerskabet efter aftale videreført i regi af områdets lokaludvalg.

I Svendborg er projektet omkring Verdens Haver videreført under organiseringen af den boligsociale helhedsplan. Projektholdere i Kulturringen gør ligeledes opmærksom på, at der kommer en helhedsplan for lokalområdet, hvor projektlederen vil indgå i dette arbejde som repræsentant for kommunen. Der vil således være mulighed for både en økonomisk, og en personalemæssig videreførelse og videreudvikling af nogle af de initiativer, som er iværksat under byfornyelsen.

Fælles for disse forankringsstrategier er, at man søger at videreføre etablerede netværk fra byfornyelsesprojektet. Forventningen er, at det fremadrettet er lettere at tage kontakt omkring nye samarbejder i området, fordi det er nemmere at fortsætte en dialog end at starte en dialog fra bunden:

"Alle de projekter, der har været i Kulturringen, har gjort, at det er blevet lettere at ringe til hotellet eller skolen eller hvad det nu skal være, hvis man øjner en mulighed for samarbejde. Vi har haft en dialog på tværs af de her projekter, og det bliver meget nemmere at fortsætte den dialog" (projektholder, Kulturringen).

6. METODE

Evalueringen af Den Særlige Byfornyelsesindsats har været opdelt i tre fase og er dokumenteret i tre rapporter:
I det følgende beskrives de metoder, som ligger til grund for analyserne i slutevalueringen.

Tidspunkt	Fase	
2006	1.	Startevaluering
2006 – 2008	2.	Midtvejsevaluering
2008 - 2010	3.	Slutevaluering

6.1 REGISTERANALYSE

I evalueringens startfase (fase 1) og slutfase (fase 3) er der indsamlet og analyseret registerdata om de udvalgte byområder i forsøgsindsatsen. Registerdata giver mulighed for at præsentere og beskrive områderne på tværs af temaer som demografi, beskæftigelse, indkomst, sociale forhold og bolig og fungerer som en række objektive indikatorer, der uafhængigt af delta-
gerne i projekterne giver mulighed for sammenligning på tværs af byområder.

I fase 1 er der udarbejdet en indgangsanalyse, som har til formål at belyse områdernes udgangspunkt ved starten af indsatsen i 2006, mens der i fase 3 er udarbejdet en slutanalyse med det formål at belyse områ-
dernes udvikling frem til 2010.

Datagrundlaget er rekvireret hos Danmarks Stati-
stik på baggrund af geografiske afgrænsninger af de enkelte byområder. Datasættene beskriver både det udvalgte byområde samt den kommune, området er beliggende i.

I registeranalysen af byfornyelsesindsatserne ses prin-
cipielt på tre forhold:

- 1. Forskellen mellem områderne og den øvrige del af byen/kommunen ved indsatsens begyn-
delse.
- 2. Udvikling i byområdet i løbet af indsatsen.
- 3. Udviklingen i forskellen mellem byområderne og den øvrige del af kommunen. Dette gøres for at vurdere, om udstødningen af området er standset, og for at tydeliggøre, i hvor høj grad udviklingen i området skyldes en positiv/nega-
tiv udvikling i kommunen.

For at belyse disse tre forhold indgår følgende punkter i slutanalysen

- a. Status i områderne 2010
- b. Ændringer i områderne 2006-2010

- c. Områderne set i forhold til kommunen 2010
- d. Ændringer i områderne set i forhold til ændrin-
ger i kommunen i perioden 2006-2010

a) I analysen af områdernes status ses der på andelen af beboere i forskellige socialgrupper (fx arbejdsløse).

b) I analysen af ændringer i områderne i perioden 2006-2010 ses på ændringer i andelen af en gruppe målt i procentpoint (fx arbejdsløse). Hvis andelen af arbejds-
løse er faldet fra 45 pct. til 40 pct. er ændringen på 5 procentpoint.

c) I analyserne af byfornyelsesområderne sammen-
holdt med kommunen sammenlignes andelen af bebo-
ere i forskellige grupper (fx arbejdsløse) i områderne med andelen af beboere i kommunen i samme gruppe. Og forskellen mellem område og kommune udtrykkes som enten en overrepræsentation (hvis andelen af beboere, der er arbejdsløse fx er højere i et område end i den øvrige kommune) eller underrepræsentation (hvis andelen af beboere, der er arbejdsløse fx er mindre i området end i kommunen som helhed). Over- og under-
repræsentationen er den procentvise forskel mellem andelen i en gruppe (fx arbejdsløse) i områderne og kommunen som helhed. Hvis der eksempelvis er 50 pct. arbejdsløse i et område og 25 pct. arbejdsløse i kommunen som helhed, er overrepræsentationen af arbejdsløse i området på 100 pct.

d) Ændringer i området sammenholdt med ændringer i kommunen er den procentvise ændring i over- og underrepræsentationen, der har fundet sted i perioden 2006 - 2010. Hvis eksempelvis overrepræsentation af fx arbejdsløse var på 150 pct. i 2006 og 100 pct. i 2010 er ændring i overrepræsentation - 50 procentpoint.

Undervejs i byfornyelsesindsatsen blev der gennem-
ført en kommunalreform (pr. 1.1.2007), der havde den konsekvens, at mange kommuner blev lagt sammen. Kommunalreformen har konsekvenser for register-
analysen, da en væsentlig parameter i vurderingen af udviklingerne i områderne er sammenligningen med

den kommune, som områderne er beliggende i. Og da nogle kommuner i undersøgelsen er blevet større fx Svendborg kommune, er det nødvendigt at tage højde for kommunernes nye struktur.

For at sikre et så ensartet sammenligningsgrundlag som muligt er der i analyserne derfor taget udgangspunkt i den nye kommunestruktur, idet den er simuleret på undersøgelseskommunerne i 2006. Analyserne er med andre gennemført ud fra en antagelse om, at den nye kommunestruktur var implementeret allerede i 2006 – et år tidligere end den reelt blev gennemført.

For at sikre størst mulig validitet i analysen er der til slutevalueringen (2010) udtrukket nye datasæt frem for at genbruge de gamle fra startevalueringen. Erfaringer fra tidligere undersøgelser har vist, at de mest sammenlignelige datasæt opnås, når de udtrækkes samtidigt. Det er således andre datasæt, der er anvendt i slutevalueringen, end der blev anvendt i startevalueringen fra 2006, hvilket forklarer de mindre afvigelser, der er mellem data fra denne slutevaluering og startevalueringen. Datasættene indeholder samtlige beboere og boliger i de 14 områder og en 30 pct. stikprøve fra områdernes kommune. Derudover har vi også arbejdet med et datasæt med alle virksomheder i de 14 områder.

6.2 KVALITATIVE METODER

Selvevaluering

Projektlederne har i samarbejde med øvrige projektdeltagere gennemført en årlig selvevaluering på baggrund af en skabelon udarbejdet af evaluator. Selvevalueringen består af tre dele: a) en beskrivende del, b) en analyserende og en vurderende del samt c) en perspektiverende del – hvor de to første dele har fokus på den nuværende praksis, mens den tredje del har fokus på den praksis, man ønsker at udvikle i projektet. I slutevalueringen har projekterne gennemført to selvevalueringer, hvoraf den ene havde fokus på ’forankring’ og den anden satte fokus på projekternes ’ resultater og

målfrielse’. Selvevalueringerne har dannet grundlag for dialog på årlige netværksmøder, som er gennemført i et samarbejde mellem ministeriet og NIRAS.

Fokusgruppeinterview

Der er endvidere i slutevalueringen gennemført fokusgruppeinterview i hvert af de 14 byområder med repræsentanter fra forsøgsprojekterne. I de fleste projekter er der gennemført ét interview med projektholdere, ét fokusgruppeinterview med primære interessenter og ét fokusgruppeinterview med repræsentanter for projektets målgruppe. I enkelte projekter er målgruppen ikke interviewet, fordi projektet ikke var færdigt, og der derfor ikke var konkrete resultater, som målgruppen kunne forholde sig til.

’Projektholdere’ er i evalueringen defineret som de aktører, der er ansvarlige for gennemførelsen af projektet i praksis; dvs. projektleder/koordinator og/eller centrale aktører i den kommunale forvaltning, hvor projektet er forankret. Heroverfor er de ’primære interessenter’ i evalueringen defineret som de aktører, der har en strategisk interesse i projektet og/eller har betydning for projektets fremdrift; det være sig repræsentanter for boligorganisationer, skoler, institutioner, private investorer og/eller beboere mv. afhængigt af det enkelte projekts fokusområde og organisering. Endelig defineres målgrupperne som de borgere, der i sidste ende får glæde af projektets resultater – dvs. slutbrugerne.

Interviewene er gennemført med afsæt i en semi-struktureret interviewguide. Det betyder, at interviewene har været styret af en række på forhånd definerede, åbne spørgsmål, som det i overensstemmelse med slutevalueringens fokus, har været relevant at få belyst i interviewene.

Rekrutteringen af deltagerne er foregået ved skriftlig henvendelse til projektleder/koordinator for det enkelte projekt. Projektlederen har deltaget i fokusgruppeinterviewet med projektholdere. Oversigten nedenfor viser fordelingen af de gennemførte fokusgrupper blandt hhv. projektholdere, primære interessenter og målgrupper i de enkelte forsøgsprojekter.

Forsøgsprojekt	Projektholdere	Primære interessenter	Målgrupper
Kulturringen, Høje-Taastrup	X	X	X
Vængerne, Ballerup	X	X	X
Øresundsvej kvarteret, København	X	X	
Nordvestparken, København	X	X	X
Sjællandsgade kvarteret, København	X		
Sundevedsgadekarréen, København	X		
Vollsmose, Odense	X	X	X
”Verdens Haver” i Svendborg	X	X	X
”Skolen, Kirken, Kroen og Købmanden”, Randers	X	X	X
”Vores Holtbjerg” i Herning	X	X	X
Børne- og ungehus i Kolding	X	X	X
Mulighedernes Park, Skelager, Aalborg	X	X	X
”Byen i Balance”, Nørremarken, Vejle	X	X	X
Høje Kolstrup, Aabenraa	X		

I projekterne i Randers og Nordvestkvarteret i København er der gennemført supplerende telefoninterview. Samlet set er alle forsøgsprojekter repræsenteret i den kvalitative undersøgelse.

7. BILAG

7.1 PROGRAMTEORI

Nedenfor er de enkelte dele i programteorien beskrevet, jf. indledningen i afsnit 1.

Forestillinger om konteksten

En væsentlig præmis i virkningsevalueringen er, at man ikke kan se forsøgsprojekterne uafhængigt af den kontekst, de indgår i. Der er således en række forudsætninger, som skal være til stede, for at indsatsen udløser de ønskede resultater:

Tilgang: Den bærende tanke i den områdebaserede byfornyelsesindsats er først og fremmest, at indsatsen skal ses som et væsentligt element i en socialt, økonomisk og økologisk bæredygtig byudvikling.

Tværfaglighed: I forlængelse heraf viser hidtidige undersøgelser, at en områdebaseret byfornyelse forudsætter en parathed til tværfagligt samarbejde lokalt og kommunalt. Tanken er, at helhedsorienterede projekter i deres natur er tværsektorielle, og at lokalområdets komplekse problemstillinger derfor kun kan løses i tværfaglige team.

Organisering: Den områdebaserede byfornyelsesindsats er endvidere baseret på en antagelse om, at der skal være gennemsigtige beslutningsstrukturer samt en tydelig kompetence- og rolleafklaring, der afspejler, hvad de involverede interessenter har indflydelse på. Hertil kommer nødvendigheden af en professionel projektledelse, der sikrer koordinering og overblik.

Ansvar og ejerskab: Endelig baserer byfornyelsesindsatsen sig på, at der fra starten søges etableret et ejerskab til og ansvar for projektet blandt såvel lokale aktører (ikke mindst beboere) som kommunale politikere og administration. Herigennem sikres platformen til en varig forankring af projektet, og dermed en videreførelse af projektets intentioner efter forsøgsperiodens ophør.

Forestillinger om processen

I forhold til forventningerne om, hvilke handlinger og virkemidler der kan udløse de ønskede resultater af byfornyelsesindsatsen, kan følgende centrale forestillinger udpeges:

Demokrati og borgerinvolvering: Den bærende tanke er, at indsatsen skal tage udgangspunkt i lokalsamfundets ressourcer. Processen skal være decentral og udvikles i samarbejde med beboere og andre interessenter i området. Med andre ord skal inddragelsen bygge på nærdemokrati og bred deltagelse. Bæredygtige løsninger kan kun skabes i samarbejde med – gerne initieret af – lokalbefolkningen.

Fysiske ændringer og synlighed: Forestillingen er endvidere, at små, synlige succeser i fysisk form skaber troværdighed og tillid og kan være med til at fastholde engagement og energi i projektet. Udvikling og planlægning af fysiske forbedringer kan således bruges som løftestang i den sociale proces (empowerment), ligesom fysisk fornyelse og arkitektoniske fyrtårne er med til at styrke områdets attraktivitet og konkurrencedygtighed.

Partnerskaber: Partnerskaber er et centralt begreb i områdefornyelse, fordi det samler de relevante interessenter omkring det samme bord i dialog om de fælles udfordringer i lokalområdet. Etablering af partnerskaber opfattes således som et middel til at opnå fælles mål. Undersøgelser viser, at partnerskaber med deltagelse af erhvervslivet er stærke, især hvis de medfører økonomiske ressourcer og magt. Det er hensigtsmæssigt med en klar rollefordeling og en vis form for formel forpligtelse i partnerskabet, fx dannelse af selskab eller forening, hvori parterne gensidigt forpligter hinanden.



FOTO: NIRAS - Fitnessredskaber på de grønne områder i vængerne, Balerup

Anerkendende tilgang: Den områdebaserede indsats tager i forlængelse heraf udgangspunkt i lokalområdets ressourcer og behov. I stedet for at fokusere på områdets problemer og mangler fokuseres på de styrker, muligheder og ønsker, der findes i området og hos dets beboere. Den positive tilgang genererer optimisme og energi i området og styrker den enkeltes selvværd og handlekraft.

Visionsbåret proces: Processen skal være visionær, dvs. at der skal formuleres en fælles bæredygtig vision, der vinder bred tilslutning, og som indsatsen kan rette sig imod. Visionen kan formuleres som grundlag for processen eller som en integreret del af den. Ved at fokusere på, hvordan fremtiden skal være, slipper man lettere af med nutidige forbehold og begrænsninger.

Kulturbærere og netværk: Et centralt fokus i den områdebaserede indsats vil ofte være områdets tilknytning til og interaktion med det omgivende samfund. Derfor indgår identificeringen og involveringen af lokalområdets kulturbærende institutioner som et centralt element i indsatsen. Institutioner skal her opfattes bredt som et etableret sæt af relationer eller et netværk, der bidrager til produktionen og reproduktionen af samfundets værdier og normer. Institutionerne skal kunne se et formål og en fordel ved at gå ind i projektet, men der skal både være 'pisk og gulerod'.

Forestillinger om resultatet

Det overordnede formål med den særlige byfornyelsesindsats er at understøtte en positiv udviklingsspiral i de udvalgte byområder. Mere konkret kan formålet udmøntes i følgende forestillinger om resultatet af helhedsorienteret byfornyelse:

Fysiske forandringer: De gennemførte fysiske forandringer gør området mere attraktivt og giver beboerne en følelse af stolthed og ejerskab. Samtidig opgraderes boligerne, og der skabes attraktive mødesteder til fælles aktiviteter i lokalområdet.

Ansvarlighed og forbedret trivsel: De kulturbærende institutioner fungerer som aktive omdrejningspunkter, hvor lokalområdets beboere og øvrige aktører har mulighed for at mødes og komme i dialog med hinanden. Gennem den aktive borgerinddragelse, de kulturbærende institutioner og partnerskaberne forbedres kendskabet og tolerancen mellem de forskellige (etniske) grupper og aktører, og dermed forbedres den generelle trivsel i området.

Øget demokratisering: Beboerinddragelsen øger beboernes ansvarlighed over for hinanden og områdets faciliteter. Gennem projektet får beboerne udviklet deres demokratiforståelse og bliver dermed motiveret til aktiv deltagelse i (lokal)samfundet.

Styrkelse af områdeidentiteten: Tanken er, at den samlede områdefornyelse afstedkommer en synergi og multiplikatoreffekt og styrker borgernes identifikation med området, hvilket medvirker til øget deltagelse i og medansvar for lokalområdet.

Forbedret image: Indsatsen medvirker til at ændre omverdenens syn på området i positiv retning, og flere får lyst til at bosætte sig her. Dette vil gradvist tiltrække flere investeringer og ressourcer og mere kapital til området, hvormed den ønskede positive spiral er sat i gang.

Integration og beskæftigelse: Med flere private investeringer i områderne og et forbedret image vil der skabes grundlag for øget beskæftigelse, ligesom der skabes afsæt for, at andelen af personer på indkomsterstatende ydelser vil falde.



FOTO: NIRAS - Ambassadens terrasse, Børn- og ungehuset, Skovparken, Kolding

7.2 BESKRIVELSE AF ANVENDTE REGISTERDATA

Socialgrupper

Angår alle danskere 16+ år

For beboernes socioøkonomiske status gælder det, at den er fra 2005 og 2009, men at den bygger på status i november måned året før.

- Selvstændig: 115 = Arbejdsgiver, 116 = Momsbetaler, 117 = Cram-selvstændig, 118 = Akm-selvstændig, 120 = Medarbejdende ægtefælle.
- Beskæftigede: 130 = Lønmodtager uden nærmere angivelse, 131 = Topleder i virksomheder m.v., 132 = Lønmodtager på højeste niveau, 133 = Lønmodtager på mellemniveau, 134 = Lønmodtager på grundniveau, 135 = Andre lønmodtager.
- Arbejdsløse: 200 = Arbejdsløse.
- Kontanthjælp m.m.: 326 = Kontanthjælp, 319 = Uddannelsesforanstaltning, 320 = Anden aktivering, 321 = Uoplyst aktivering, 335 = aktivering, 332 = Introduktionsydelse til flygtninge, 333 = Integrationsuddannelse.
- Studerende: 310 = Uddannelsessøgende.
- Pensionister: 328 = Tjenestemandspension, 329 = Folkepension, 324 = Efterlønsmodtager, 325 = Over-

gangsydelse, 328 = Tjenestemandspension.

- Førtidspension: 331 = Førtidspensionist.
- Andre udenfor arbejdsstyrken: 317 = Beskæftiget uden løn, 318 = Orlov fra ledighed, 322 = Barselspenge, 323 = Sygedagpenge, 327 = Revalidering, 330 = Uden for arbejdsstyrken, 334 = Ledighedsydelse

Etnisk sammensætning

Definition af indvandrere, efterkommer og dansker følger Danmarks Statistiks definitioner således:

Indvandrere:

Indvandrere er født i udlandet. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.

Efterkommer:

Efterkommere er født i Danmark. Ingen af forældrene er både dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger opfattes personen også som efterkommer.

Personer med dansk oprindelse:

Resten af befolkningen har dansk oprindelse.

Børn af forældre, hvor den ene forælder er af dansk oprindelse, og den anden er indvandrer eller efterkommer, klassificeres altså som personer af dansk oprindelse.

Når en eller begge forældre, der er født i Danmark, opnår dansk statsborgerskab, vil deres børn ikke blive klassificeret som efterkommere. Fastholder danskfødte forældre imidlertid begge et udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommere.

Indvandre fra vestlige lande:

Vestlige lande omfatter Norden, EU-lande samt Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

Ikke-vestlige lande:

Alle andre lande

Bruttoindkomst

Indkomstdata stammer fra INDH og er udregnet for alle beboere, der har en indkomst.

Indkomster fra 2006 og 2009 angår året før (det betyder, at der er indhentet data om personer, der fx bor i områderne pr. 1.1 2010, men det er deres indkomst i 2008 som knyttes til dem).

Uddannelse

Uddannelsesdata fra 2006 og 2009 hidrører fra oktober måned året før.

Uddannelsesniveau baserer sig på HfUDD – højeste fuldførte uddannelse.

Virksomhedsdata

Virksomhedsdata for beskæftigede og antal virksomheder i de 14 områder er fra 2006 og 2008 og angår året før. Antallet af beskæftigede er opgjort i november måned.

Privat service erhverv: Detailhandel (dagligvarer), forlystelser og kultur, restaurant, detailhandel (udslagsvarer), erhverv i øvrigt som skaber positivt liv i byen

Offentlig service: Offentlig kultur og sundhedsservice.

Andet: Øvrige erhverv, fremstilling

