



KØBENHAVNS KOMMUNE
Økonomiforvaltningen
Center for Byudvikling

Samspelet mellem projekt-aktiviteterne på Ydre Nørrebro

Økonomiforvaltningen august 2006

Samspelet mellem projektaktiviteterne på Ydre Nørrebro

På Ydre Nørrebro er der gennem de sidste år igangsat en række større projektaktiviteter, der har til hensigt at medvirke til, at bydelen udvikles fra at være et relativt nedslidt kvarter, til at blive et fornyet og attraktivt boligområde.

Konkret er der tale om kvarterløftprojektet Nørrebro Park Kvarter, Områdefornyelsesprojektet i Mimersgadekvarteret, Partnerskabsprojektet med Fonden Realdania for Byudvikling af Mimersgadekvarteret, samarbejdsprojektet mellem Mjølnerparken og Københavns Kommune samt den boligsociale indsats i Mjølnerparken.

Projekterne er organiseret i forskellige rammer, der bl.a. afspejler de statslige rammer fra henholdsvis kvarterløft- og områdefornyelsesprogrammet, ligesom projekterne ikke har samme tidsrammer, samarbejdspartnere, målområder og finansieringskilder.

Nedenfor redegøres for forholdene i projekterne samt Økonomiforvaltningens vurdering af projekternes samspil samt muligheder for at styrke dette.

Nørrebro Park Kvarter

Borgerrepræsentationen godkendte på sit møde den 25. januar 2001 (BR 33/01), at den daværende overborgmester indgik samarbejdsaftale med staten om et kvarterløftprojekt i kvarteret Ydre Nørrebro Syd – der senere kom til at hedde Nørrebro Park Kvarter.

Kvarterløft Nørrebro Park Kvarter er et kvarterløftprojekt, der dækker den sydlige 1/3-del af Ydre Nørrebro. Området afgrænses geografisk af Nørrebrogade, Jagtvej, Åboulevarden og kommunegrænsen til Frederiksberg. Der bor ca. 16.000 beboere i området.

Kvarterløftprojektet er som de øvrige kvarterløftprojekter i Københavns Kommune organiseret med en lokal styregruppe, der agerer som højeste lokale beslutningsorgan. Styregruppens beslutter således, hvilke projekter, der skal indstilles videre til politisk behandling i de respektive udvalg og Borgerrepræsentation. Styregruppens medlemmer er sammensat af repræsentanter fra det lokale foreningsliv, de respektive boligformer samt repræsentanter fra de decentrale forvaltninger. Desuden indgår observatørposter til de centrale forvaltninger, der ikke er repræsenteret i lokalområdet.

Under styregruppen er organiseret en række projektgrupper, der har til hensigt i samarbejde med forvaltningerne at komme med konkrete be-

arbejdsplaner af forslag til aktiviteter og projekter, der forud for politisk behandling, skal godkendes i den lokale styregruppe.

Til betjening af den lokale styregruppe samt projektgrupperne er etableret et lokalt sekretariat med kommunalt ansat personale (www@parkkvarter.dk).

Tilgangen i kvarterløftprojektet er en såkaldt bottom-up tilgang, hvor ønsker og behov for fremtidige tiltag for lokalområdet lokalområdets forslag til udvikling af lokalsamfundet er sammenskrevet i en kvarterplan. Kvarterplanen har status som et ikke-juridisk bindende dokument, hvor lokalbefolkningens ønsker til projekter fremgår. I det omfang der skal ske udvikling af kvarterløftområdet, tages udgangspunkt i kvarterplanen. Kvarterplanen for Nørrebro Park Kvarter blev endelig godkendt af Borgerrepræsentationen på møde den 2. maj 2002 (233/02).

Der er i alt tilvejebragt 185 mio. kr. til kvarterløftprojektet. Beløbet fordeler sig med:

- 140 mio. kr. til bolig- og friarealsforbedringer
- 33 mio. kr. til helhedsorienterede tiltag
- 12 mio. kr. til borgerinddragelse, information og sekretariatsdrift.

Midlerne finansieres af henholdsvis Københavns Kommune og staten, idet der er en statslig refusion på 65 % af udgifterne.

Det er særligt for statens kvarterløftprogram (der i dag er ophørt), at midlerne til bolig- og friarealsforbedringer er inkluderet i støtten.

Projektperioden for kvarterløft Nørrebro Park er 7 år. Projektet afsluttes således pr. 31. december 2007.

Kvarterplanen for Nørrebro Park Kvarter (vedlagt i bilagsform) indeholder en række målsætninger og hensigtserklæringer i relation til forbedringer af det fysiske og sociale miljø samt kultur-, og fritids-, erhvervs- og beskæftigelsesområderne. De væsentligste projekter er: Retablering af Nørrebro Parken, etablering af et multikulturhus, udvikling af en trafikhandlingsplan, gadeforskønnelse, sundhedsfremmende initiativer, etablering og forskønnelse af pladser, lokal erhvervs- og beskæftigelsesindsats.

Områdefornyelse i Mimergadekvarteret

Med den nye lov om byfornyelse af 1. januar 2004 indførtes fra statslig side det nye og eksisterende områdefornyelsesprogram.

Borgerrepræsentationen vedtog på møde den 25. marts 2004 at ansøge om områdefornyelsesprojekt i Mimersgadekvarteret og samtidig reservere midler til den kommunale medfinansiering (BR 141/04).

Mimersgadekvarteret dækker den nordligste 1/3 del af Ydre Nørrebro. Området afgrænses af Tagensvej, Jagtvej, Nørrebrogade og Lygten. Der bor ca. 14.000 mennesker i området.

Områdefornyelsesprojektet i Mimersgadekvarteret er organiseret på samme måde som kvarterløftprojektet med en lokal styregruppe som øverste lokale myndighed. Styregruppen er sammensat på samme måde med repræsentanter fra det lokale kultur-, erhvervs- og foreningsliv, de respektive boligformer samt repræsentanter fra de decentrale forvaltningsenheder. Ligeledes er der observatørposter til de forvaltninger, der ikke er repræsenteret i lokalområdet. Enkelte medlemmer er gengangere fra den lokale styregruppe for Nørrebro Park Kvarter. Det drejer sig om repræsentanterne fra Nørrebrohallen og flere af de decentrale forvaltningsenheder samt observatørposterne.

På samme måde er der etableret et lokalt projektsekretariat (www.mimersgadekvarteret.dk) til betjening af såvel den lokale styregruppe som rækken af projektgrupper. Endvidere er der ud fra samme principper som i kvarterløft udarbejdet et byfornyelsesprogram, der har samme funktion og status som kvarterløftprojekternes kvarterplaner.

Tilgangen i områdefornyelsesprojektet bygger på samme principper som i kvarterløftprojektet. Der er således tale om en bottom up tilgang, hvor lokalområdets aktører definerer indholdet. Byfornyelsesprogrammet for Mimersgadekvarteret blev endelig godkendt af Borgerrepræsentationen på møde den 2. juni 2005 (BR 338/05).

Til områdefornyelsesprojektet i Mimersgadekvarteret er i alt tilvejebragt 30 mio. kr, hvoraf 10 mio. kr. indgår som støtte fra statslig side, idet den statslige refusion er 1/3 del. Midlerne skal dække helhedsorienterede tiltag samt sekretariatsdrift, information og borgerinddragelse.

Det bemærkes, at der for områdefornyelsesprogrammet (i modsætning til det tidligere kvarterløftprogram) ikke er indeholdt midler til bolig- og friarealsforbedringer. Midlerne hertil administreres fra centralt niveau (TMF) i samarbejde med områdefornyelsen.

Projektperioden for områdefornyelse i Mimersgadekvarteret er 5 år. Projektet afsluttes således pr. 31. december 2009.

Byfornyelsesprogrammet for Mimersgadekvarteret (vedlagt i bilagsform) indeholder en række målsætninger og hensigtserklæringer i relation til forbedringer af det fysiske og sociale miljø samt kultur-, og fri-

tids-, erhvervs- og beskæftigelsesområderne. De væsentligste projekter er:

Større interaktion mellem Mjølnerparken og det omkringliggende lokalsamfund, udnyttelse af DSB-arealer og 'Banana-park', etablering af Mimers Plads, gadeforskønnelse, lokal erhvervs- og beskæftigelsesindsats, etablering af et kulturhus.

Partnerskabet med Fonden Realdania

Fonden Realdania og Københavns Kommune indgik i efteråret 2004 en partnerskabsaftale om byudvikling af Mimersgadekvarteret. Formålet med aftalen er at gennemføre en række større fysiske projekter, der kan medvirke til at igangsætte en positiv udvikling af kvarteret. Projekterne har til formål at sikre en fornyende arkitektur, hvor projekterne fremtræder som særlige flagskibe i området og samtidig fremme integrationen i kvarteret.

De to parter har valgt at fokusere indsatsen i samme målområde som områdefornyelsesprojektet – dvs. Mimersgadekvarteret afgrænset af Tagensvej, Jagtvej, Nørrebrogade og Lygten – ud fra den forudsætning, at indsatsen skal ske i et samarbejde med områdefornyelsen med henblik på at sikre store investeringer i samme område og dermed sikre en massiv indsats.

Partnerskabsprojektet er organiseret med en overordnet partnerskabsbestyrelse bestående af overborgmesteren og den administrerende direktør i Fonden Realdania. Partnerskabsbestyrelsen er projektets øverste myndighed, der tager beslutninger om de væsentligste forhold vedrørende fremdriften og realiseringen af partnerskabets projekter. Det er således partnerskabsbestyrelsen, der tager stilling til, hvilke projekter, der indstilles til henholdsvis fondens bestyrelse og de politiske udvalg og Borgerrepræsentationen.

Under partnerskabsbestyrelsen er nedsat en styregruppe bestående af en repræsentant fra Fonden Realdanias direktion, Københavns Kommunes planchef samt en repræsentant fra områdefornyelsens styregruppe, som denne selv vælger i eget regi. Styregruppens primære formål er at sikre fremdrift i partnerskabsprojekterne og sikre koordinering mellem partnerskabet og områdefornyelsen. Områdefornyelsens repræsentant i partnerskabets styregruppe er i relation til sidstnævnte ansvarlig for, at der sker en udveksling mellem holdninger i de to styregrupper.

For at sikre dialogen og samarbejdet mellem de to styregrupper er der nedsat en arbejdsgruppe bestående af en medarbejder fra hver af de to parter, hvor områdefornyelsens sekretariatsleder deltager lejlighedsvist. Ligeledes afholdes lejlighedsvis koordinerende stormøder mellem de to styregrupper.

Til at betjene partnerskabsbestyrelsen og styregruppen er ansat et projektsekretariat, der varetages af konsulentfirmaet Rambøll Management.

I modsætning til kvarterløftprojektet og områdefornyelsesprojektet har tilgangen i partnerskabsprojektet ikke samme bottom-up perspektiv. Det er en bevidst prioritering, at partnerskabsprojektet tager udgangspunkt i en analytisk tilgang, hvor et konsulentfirma (Rambøll Management) har udarbejdet en analyse af potentielle tiltag, der kan medvirke til at bidrage til en fornyet arkitektur og fremme af integration. Analysen tager udgangspunkt i lokale behov gennem interviews og en afholdt workshop – og ikke gennem udarbejdelse af en kvarterplan med den type borgerinddragelse som dette indebærer, sådan som det har været tilfældet i områdefornyelsesregi.

Når partnerskabet har valgt at prioritere denne tilgang, er det med henblik på at sikre en kombination af analyse (partnerskabsprojektet) og en folkebaserede tilgang (områdefornyelsen).

I den udarbejdede strategisammenfatning for partnerskabet - Mimersgadekvarteret: sammenfatning; strategi og projektvalg – (vedlagt i bilagsform) fremgår fire projekter, som partnerskabsprojektet vil arbejde videre med. Det drejer sig om udbygning og renovering af Nørrebrohallen, etablering af et sundheds- og elitehus, etablering af Superkilen med aktivitetsfelter og grøn cykelsti samt - hvis arealet overtages af Københavns Kommune - udvikling af DSB-arealet vest for Mjølnerparken.

Til partnerskabsprojektet er i alt tilvejebragt 100 mio. kr. med 50 mio. kr. fra hver af de to parter. Derudover bidrager områdefornyelsen med midler til realisering af udvikling af DSB-arealet samt etablering af Superkilen, idet projekterne er i overensstemmelse med den udarbejdede kvarterplan, hvori områdefornyelsens midler er disponeret. Til borgerinddragelse i forbindelse med udvikling af DSB-arealet er således afsat 889.000 kr. i områdefornyelsen, ligesom der i relation til realisering af (dele af) Superkilen er afsat 4.445.000 kr. til en samlet trafik- og byrumsplan, der bl.a. indbefatter en ny Mimers Plads. I forhold til modernisering af Nørrebrohallen indgår projektet som et højt prioriteret projekt, men uden medfinansiering fra områdefornyelsen. Borgerrepræsentationen behandler på sit møde 14. september 2006 fællesindstilling fra Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen vedrørende godkendelse af partnerskabets strategisammenfatning, valget af projekter samt prioritering af budget til realisering heraf. Økonomiudvalget besluttede på sit møde 20. juni 2006 at sende indstillingen til høring Beskæftigelses- og Integrationsudvalget.

Hvis indstillingen tiltrædes på Borgerrepræsentationens møde den 14. september 2006, vil en konkretisering af det første projekt – Superkilen – begynde med en borgerinddragelsesproces hen over efteråret 2006. Borgerinddragelsesprocessen sker i samarbejde med områdefornyelsen.

Samarbejdsaftaleprojektet mellem Mjølnerparken og Københavns Kommune

I august 2004 indgik Københavns Kommune en samarbejdsaftale med Mjølnerparkens afdelingsbestyrelse samt Lejerbo København om i et gensidigt forpligtende samarbejde at udvikle Mjølnerparken til et attraktivt boligområde.

Med henblik på dette blev nedsat en styregruppe med repræsentanter fra Københavns Kommune, Lejerbo København og Mjølnerparkens afdelingsbestyrelse. Styregruppen har det overordnede ansvar for at tilrettelægge og styre den helhedsorienterede indsats inden for Mjølnerparken. Sekretariatsbetjeningen udføres af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Alle forvaltninger har deltaget styregruppen som led i udformningen af et fælles arbejdsgrundlag, der indeholder en række projekter. Projekterne er forankrede i de enkelte forvaltninger, der er ansvarlige for finansiering og realisering. Der er således ingen ekstraordinære midler til indsatsen.

Projektidéerne tager udgangspunkt i henholdsvis beskæftigelse, uddannelse, boliganvisning og boligsocial indsats.

Det boligsociale projekt i Mjølnerparken

I Mjølnerparken er ansat en boligsocialrådgiver, der er ansat på en 4-årig kontrakt frem til og med 2008. Der har siden 1999 været boligsociale projekter i forskellige tidsperioder i beboelsen.

Den boligsociale medarbejder lønnes af Landsbyggefonden (50%), Københavns Kommune (25%) og boligorganisationen Lejerbo (25%).

Der er i alt 508.000 kr. til den boligsociale indsats. Midlerne, hvoraf ca. 100.000 kr. anvendes til administration, finansieres af Københavns Kommune, og anvendes til aktiviteter i relation til børn og unge, formidling af demokrati for beboere samt en lokal beskæftigelsesindsats. Der er ingen styregruppe for den boligsociale indsats.

Lejerbo-København har ansøgt Landsbyggefonden om midler til en forstærket boligsocial indsats. Bl.a. ansøges om, at den boligsociale medarbejder i højere grad skal indgå i netværk og samarbejde med områdefornyelsen med henblik på at sikre større projekter, der kan

sætte fokus på interaktionen mellem Mjølnerparken og det omgivende lokalsamfund. Dog skal medarbejderen ikke have områdefornyelsens styregruppe som ledelse i sit virke.

Samspil mellem projekterne på Ydre Nørrebro

Det er en væsentlig faktor for flere af projekterne, at deres indsats er rettet mod forskellige geografiske områder. Kvarterløft Nørrebro Park Kvarter er således rettet mod den sydlige del af Ydre Nørrebro, mens områdefornyelsen i Mimergade er rettet mod Mimergadekvarteret. Nørrebrogade udgør således en klar afgrænsning mellem de to indsatsers målområder.

Den boligsociale indsats i Mjølnerparken og samarbejdsaftaleprojektet mellem Mjølnerparken og Københavns Kommune er alene rettet mod beboerne i Mjølnerparken. Partnerskabsprojektet derimod opererer i samme målområde som områdefornyelsen, hvilket stiller store krav om en fortsat og styrket koordinering i fremtiden.

I tiden inden områdefornyelsens etablering var Kvarterløft Nørrebro Park Kvarters lokale sekretariat i tæt dialog med Mjølnerparken – der er lokaliseret i områdefornyelsens målområde - om forskellige forhold vedrørende Mjølnerparken bl.a. i relation til DSB-arealet vest for bebyggelsen.

Med områdefornyelsens etablering er Mjølnerparken imidlertid med en reserveret plads til Mjølnerparken blevet repræsenteret i områdefornyelsens lokale styregruppe og er efterfølgende blevet fokuseret omkring denne.

Mjølnerparkens afdelingsbestyrelse valgte overraskende ultimo 2005 – primo 2006 at træde ud af styregruppen, idet der fra Mjølnerparkens afdelingsbestyrelse har været utilfreds over samarbejdet primært i forhold til de integrationsorienterede aktiviteter. Parterne er medio 2006 bl.a. på baggrund af en samarbejdsaftale udarbejdet af Økonomiforvaltningen/Teknik- og Miljøforvaltningen blevet enige om nye samarbejdsrelationer, og Mjølnerparken er i dag atter repræsenteret i områdefornyelsens styregruppe. Endvidere er det overfor Kvarterløft Nørrebro Park Kvarter fra central side blevet indskærpet, at det er i områdefornyelsesprojektet – ikke kvarterløftprojektet – at Mjølnerparken indgår.

I forbindelse med de aktuelle ansøgninger til Landsbyggefondens 600 mio. kr. pulje søges fra Lejerbo-Københavns side som supplement til ansøgninger om midler til sociale projekter også om sekretariatsbistand til en fortsættelse og intensivering af den eksisterende boligsociale indsats. I ansøgningen er lagt vægt på, at der skal ske en koordination og et samarbejde med områdefornyelsen om projekter og aktivite-

ter, der kan sætte fokus på samspillet mellem Mjølnerparken og det omgivende lokalsamfund.

For partnerskabsprojektet og områdefornyelsen gælder, at der i de to projekter er anlagt to forskellige metodiske tilgange med henholdsvis et bottom up-perspektiv og en overordnet analytisk top down perspektiv. Metoderne bryder med hinanden i den forstand at bottom up tilgangen alene tager udgangspunkt i lokalområdet ønsker og behov, mens den analytiske tilgang bygger på en afklaring og udvælgelse af strategiske projekter, der (udover de afholdte interviews og workshops) først inddrager de lokale ønsker på et senere tidspunkt, hvor rammerne for projekterne er defineret forud for borgerinddragelsesprocessen. I modsætning til områdefornyelsens metodiske tilgang, inddrages beboere eksempelvis ikke i forhold til om Superkilen skal etableres eller om Nørrebrohallen skal renoveres og moderniseres, men hvordan Superkilen skal indrettes samt, hvordan Nørrebrohallens modernisering kan ske mest optimalt.

Det vurderes, at det fra områdefornyelsens aktørers side opleves som frustrerende og utilfredsstillende, at partnerskabsprojektet ikke giver mulighed for samme proces, som har været praksis i områdefornyelsen med udarbejdelsen af byfornyelsesprogram. Det vurderes, at der ikke har været forståelse for den valgte tilgang i partnerskabet, til trods for klar tilkendegivelse af metodik og konsekvenser heraf allerede fra områdefornyelsens opstart, hvor partnerskabet indledningsvist var under etablering.

I dette forhold spiller det en væsentlig rolle, at de to projekter også har forskellige processer, idet borgerinddragelsesprocessen i områdefornyelsesregi tidligt ligger i begyndelsen af projektperioden, mens den ligger væsentligt senere i regi af partnerskabsprojektet. Borgerinddragelsen sker for partnerskabets fire projekter således først fra og med efterår 2006, når der er ansat projektledere til gennemførelse og realisering af disse.

Endvidere må peges på den utilfredsstillende og mangelfulde kommunikation mellem de to projekter, som har medført uvidenhed og mistillid de to imellem. For at afhjælpe denne problematik lægges fra partnerskabsprojektet op til, at områdefornyelsens sekretariatsleder fremover skal deltage i partnerskabets styregruppemøder sammen med områdefornyelsens valgte styregrupperepræsentant. Således vil både styregruppe og sekretariat være repræsenteret på partnerskabsprojektets styregruppemøder. Endvidere opfordres områdefornyelsen til i højere grad end tilfældet i dag samt mere systematisk at formidle og bearbejde partnerskabets temaer på styregruppemøderne i områdefornyelsen.

Der er således lagt op til en række initiativer, der i fremtiden skal sikre

et forbedret samarbejde og koordination mellem projekterne på Ydre Nørrebro.

På baggrund af ovenstående anbefales, at projekterne på Ydre Nørrebro fastholdes i deres nuværende organisering med de respektive tilknyttede fora i form af bl.a. styregrupper, projektgrupper, følgegrupper mm. Idet der er tale om forskellige projektperioder, indsatsområder og programmer anbefales det, at der ikke etableres en overordnet Ydre Nørrebro styregruppe, der skal fungere som øverste organ for samtlige nævnte projekter. Det vurderes, at en styrket koordination med styrket dialog og formidling i relation til de konkrete aktiviteter, der har berøring til flere af projekterne, vil kunne styrke den samlede indsats.

Konkret foreslås, at den eksisterende følgegruppe for kvarterløft, hvor alle forvaltninger er repræsenteret, foreslås at skulle spille en mere aktiv rolle i koordineringen mellem de forskellige områdebaserede projektaktiviteter.

Øvrige byområder med kvarterløft eller intensiv byudvikling

Det vurderes, at den væsentligste problemstilling, der knytter sig til organiseringen af projektaktiviteterne på Ydre Nørrebro, er de mange aktiviteter med mange aktører i området. Dialogen og koordinationen af disse synes at være en særlig udfordring.

I relation hertil er det pt. et særligt forhold for Ydre Nørrebro, at der er så mange byudviklingsaktiviteter i området. Således er der ikke samme udfordringer i andre områder med kvarterløft og/eller intensiv byudvikling.