

BETÆNKNING
VEDRØRENDE
BYFORNYELSE

*Afgivet af
Boligministeriets udvalg angående
den bolig- og byggepolitiske målsætning*



ex 2

BETÆNKNING NR. 488

1968

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
I. Byfornyelsens problemer	7
A. Byfornyelsens ringe omfang	7
B. Afgrænsning af byfornyelsesbegrebet	8
C. Årsager til det voksende behov for byfornyelse	10
D. Målsætningen for byfornyelse	11
II. Foranstaltninger til fremme af byfornyelse	13
A. Udbygning af det offentlige planlægning og offentlig støtte til planernes gennemførelse	13
1. Samlende oversigtsplaner (generalplaner), der også omfatter byfornyelsesspørgsmål	13
2. Detailplaner	14
a. Byplanvedtægter	14
b. Regulerings- og udredningsplaner	15
c. Saneringsplaner	15
3. Offentlig støtte til planernes udarbejdelse og gennemførelse	16
B. Arealhvervelse til bycentre	16
C. Boligtilsynsloven	17
D. Saneringsloven	17
E. Lejelovgivningen	19
F. Vejlovgivningen	19
G. Statens bygge- og boligfond	19
H. Byfornyelse og ejendomsbeskatning	20
I. Koordinering	20
K. Konklusion	20
 Bilag 1: Oversigt over de i betænkningen omhandlede planer	 22
Bilag 2: Byfornyelse i visse vesteuropæiske lande	24

Forord.

I forbindelse med boligforliget i 1966 blev rammerne om bygge- og boligpolitikken foreløbig lagt for en årrække. Et forhold, der imidlertid ikke blev inddraget i dette forlig, er byernes fornyelse. Da løsningen af de problemer, der er forbundet med byfornyelse, er af den største betydning for hele samfundsudviklingen og efterhånden trænger sig meget stærkt på, og da der i de kommende år kan blive stillet store krav til en offentlig indsats på dette område, har boligministeriets udvalg angående den bolig- og byggepolitiske målsætning som et led i sit arbejde med en langsigtet bygge- og boligpolitik anset det for sin opgave gennem denne betænkning at belyse nogle væsentlige hovedsynspunkter vedrørende byfornyelsesproblemerne samt søgt at skitsere, hvilke skridt der vil kunne virke fremmende for byfornyelsen.*)

Som det vil fremgå af fremstillingen, kan en tilfredsstillende løsning af byfornyelsesproblemerne efter udvalgets opfattelse ikke ske alene på det bestående lovgrundlag, men må forudsætte en række indbyrdes afstemte ændringer i lovgivningen.

Disse lovændringer giver mulighed for at løse en del af byfornyelsesproblemerne, således som de kan erkendes på indeværende tidspunkt.

Men udvalget skal fremhæve, at fremstillingen af problematikken i den foreliggende korte form ikke har kunnet bygge på en dybtgående analyse. En mere omfattende behandling af byfornyelsesproblemet må forudsætte gennemførelsen af en lang række undersøgelser til belysning af byfornyelsens sammenhæng med by-, region- og landsplanlægning i almindelighed.

Målsætningsudvalget har lagt vægt på i denne betænkning at koncentrere sig om at give en fremstilling af problemet byfornyelse betraget som et samlet greb.

De foreslåede foranstaltninger og lovændringer vil ikke, hvis de gennemføres, på een gang betyde en løsning af problemet. Foranstaltningerne vil alene være et nødvendigt skridt på vejen til en bedre byfornyelse. Når vor viden om byfornyelsens elementer er udbygget, vil man kunne tilvejebringe bedre underbyggede forslag til en rationel byfornyelse.

Den fremhævede usikkerhed bør dog ikke føre til, at man under hensyn til det klarere billede, man vil kunne få ved undersøgelse, forskning og planlægning, venter med at gennemføre overskuelige forbedringer, idet problemets presserende karakter gør effektive foranstaltninger umiddelbart påkrævet.

Under betænkningens udarbejdelse har civilingeniør P. E. Malmstrøm været formand for udvalget, der iøvrigt har haft følgende medlemmer:

Forskningsleder, arkitekt P. Arctander, Statens Byggeforskningsinstitut,
forskningsleder, cand. polit. Per Bredsdorff, Statens Byggeforskningsinstitut,
direktør Kjeld Christensen, Sparekassen for København og omegn,
kontorchef E. Engberg, Boligministeriet,
departementschef Kurt Hansen, Det økonomiske Sekretariat,
afdelingsarkitekt M. Kjeldsen, Boligministeriet,
direktør N. Salicath, Københavns Almindelige Boligselskab.

Udvalgets sekretærer: fuldmægtig F. Lethan, sekretær F. Scheidig og fuldmægtig B. Winther, alle Boligministeriet.

Under civilingeniør P. E. Malmstrøms sygdom har direktør N. Salicath fungeret som formand.

Til at bistå udvalget med arbejdet blev nedsat en arbejdsgruppe med direktør N.

*) Om udvalgets kommissorium henvises til udvalgets redegørelse af 12. december 1964 om de samfundsøkonomiske problemer i forbindelse med en huslejeudligning.

Salicath som leder og iøvrigt bestående af forskningsleder Per Bredsdorff, kontorcheferne E. Engberg og Vagn Rud Nielsen samt ekspeditionssekretær Eva Siesby, Boligministeriet. Fuldmægtig B. Winther har været sekretær for arbejdsgruppen.

Udvalget benytter lejligheden til at takke

ekspeditionssekretær Bendt Andersen og sekretær Henning Christensen, begge Boligministeriet, afdelingsarkitekt Arne Gaardmand, Boligministeriets kommitterede i byplansager, samt ligningschef S. Vang, Statens Ligningsdirektorat, for værdifulde bidrag til betænkningen.

I.

Byfornyelsens problemer.

A. Byfornyelsens ringe omfang.

Bygge- og anlægsvirksomheden er i de senere år øget kraftigt og har i betydeligt omfang præget byernes forstæder, ligesom nye områder er blevet inddraget til bymæssig bebyggelse. Derimod har byfornyelsesvirksomheden i byernes ældre kvarterer haft et forholdvis ringe omfang.

Der kan næppe peges på nogle få og enkle årsager til forklaring af dette forhold. Der er formentlig tale om en række indbyrdes afhængige årsager, navnlig af økonomisk og politisk karakter, men den nærmere årsagssammenhæng er ikke gennemforsket, og det er ikke inden for denne betæknings rammer muligt at foretage en tilbundsående analyse af denne sammenhæng. Nogle væsentlige omstændigheder tegner sig dog nogenlunde klart.

Således synes udsigten til, at forholdsvis mange lejligheder i den ældre boligmasse — i almindelighed med lave huslejer — forsvinder ved en gennemgribende byfornyelse, at have ført til en betydelig tilbageholdenhed hos kommunerne med hensyn til at iværksætte eller fremme en byfornyelse. Også utilstrækkelig kapital til gennemførelse af større byfornyelsesopgaver kan anføres som årsag til dette forhold.

Endvidere kan man pege på, at en relativ høj ejendomsbeskatning — som nævnt i afsnit H.H. — under visse omstændigheder antagelig kunne animere til en mere rentabel udnyttelse af grunde i centrale byområder. Ejendomsbeskatningen har imidlertid i en årække haft en svindende betydning. Denne relative reduktion kan derfor tænkes at have svækket private grundejeres økonomiske tilskyndelse til fornyelser og moderniseringer.

Blandt andre årsager til den ringe byfornyelsesaktivitet i de ældre bydele kan der — som man senere skal komme nærmere ind på — peges på, at den lovgivning, efter hvilken en sammenhængende byfornyelse kan planlægges, navnlig byplanloven, lider af den mangel,

at der savnes hjemmel til at kræve planerne gennemført i deres helhed.

På andre områder er koordinering tiltrængt. Dette illustreres ved de tilfælde, hvor fornyelser og moderniseringer har fundet sted. Disse foranstaltninger har i relation til en samordnet byfornyelse i overvejende grad haft et præg af tilfældighed, fordi det ikke har været hensynet til byfornyelse, men andre faktorer, der har været afgørende for iværksættelsen.

Trafikforbedringer og nye vej- og parkeringsanlæg er således udført først og fremmest for at tilgodese trafikens behov. Offentlige bygninger og institutioner er opført, og offentlige anlæg etableret, fordi der var behov herfor. Indgreb i henhold til boligtilsynsloven finder sted af hensyn til sundhedstilstanden.

»Selvsanering«, der på privat initiativ udføres ved at nedrive ældre bebyggelse og opføre nye boliger, forretninger, erhvervsbygninger eller samlede handels- og servicecentre, er som regel sket ud fra rentabilitetssynspunkter, hvorved stedet, hvor fornyelsen har fundet sted, er bestemt af den pågældende ejendoms rentabilitet — isoleret betragtet — uden at der nødvendigvis er sammenhæng med en eventuel byplanstanke om gennemførelsestidspunktet.

Også modernisering og forbedring af enkelte ejendomme sker ud fra rentabilitetshensyn, medens spørgsmålet om, hvorvidt sådanne foranstaltninger er ønskelige ud fra byfornyeshensyn selvsagt har været underordnet for ejerne. Bestemmelserne i lov om boligbyggeri om finansieringsstøtte til gennemførelse af disse foranstaltninger åbner ganske vist mulighed for at tilgodese hensynet til den koordinerede byfornyelse, men der er næsten ikke søgt om sådan finansieringsstøtte. Dette skyldes formentlig, at de kriterier, hvorefter støtte kan ydes, er ret snævre, at lejen skal godkendes, og at der forud for statslånet eller det statsgaranterede lån skal optages størst

mulige foranstående kredit- og hypotekforen inglån el. lign. Endvidere animerer vilkårene for statsstøtte ikke til at søge sådan støtte, og finansieringsmulighederne på det sædvanlige lånemarked synes indtil for nylig at have været tilstrækkelige. Dertil kommer, at lejelovgivningen, der giver mulighed for lejeforhøjelser ved moderniseringer, stort set er neutral i spørgsmålet, om de udførte forbedringer ud fra byfornylseshensyn er ønskværdige. Det bør dog nævnes, at lejelovgivningen åbner mulighed for at tilgodese enkelte sider af byfornyelsen, idet man som forbedringer, der kan begrunde lejeforhøjelser, kan anerkende restaureringsarbejder i fredede ejendomme samt i ejendomme, hvis bevaring er af betydning af hensyn til værdifulde gadebilleder eller gamle bydeles særprægede karakter. Det bør endvidere nævnes, at lejereguleringslovens kap. 5 om binding af lejeforhøjelser åbner mulighed for at anvende en del af de bundne lejeforhøjelser til finansiering af forbedringer af beboelsesejendomme. Der er åbnet mulighed for at tage byfornylseshensyn ved administrationen af denne finansieringsstøtte. Loven indeholder tillige hjemmel til af renteindtægterne af de bundne beløb at yde tilskud til iværksættelse eller fremme af forskningsarbejde med henblik på fornyelse af ældre bydele og til fællesindkøb eller fælles fremstilling af elementer eller inventar med henblik på modernisering af ældre boliger.

B. Afgrænsning af byfornylsesebegrebet.

Da man begyndte at betragte det som en samfundsopgave at fjerne eller forbedre forældede bygninger og bydele, var udgangspunktet først og fremmest en social og bolig-hygienisk vurdering. Saneringsopgaver blev taget op af stat og kommune som en særlig og afgrænselig del af den samlede byfornyelse med det formål at ombygge eller fjerne usunde og brandfarlige boliger, og det offentlige ydede i denne forbindelse en aktiv indsats tillige med en begrænset finansiel støtte.

Opfattelsen af byfornylseseopgaver som opgaver, hvis løsning er begrundet i særlige samfundsmæssige hensyn, og med sanering som resultat, var almindelig i udlandet, og fjernelse af usunde boliger var også det formål, der kom til udtryk i den anden danske saneringsbetænkning af 1957 og i sanerings-

loven af 1959. Man var i og for sig nok opmærksom på, at der var en sammenhæng mellem en konkret boligsanering og den pågældende bys udvikling, men man fandt den bolig-hygieniske opgave så stor og preserende, at den i første omgang burde søges løst ved saneringer, dog i nøje sammenhæng med byplaner. Løsningen af byfornylseseopgaver — ud over saneringer — blev derfor udkudt som samlede aktioner. Man anvendte saneringsloven til fjernelse af den dårligste bebyggelse, og i forbindelse med de enkelte saneringer blev byplan- og byggeloven benyttet som retningsgivende for den nye bebyggelse, der skulle afløse den sanerede.

Gennemførte saneringer og private fornyelser af ældre bebyggelse indgik i den almindelige opfattelse som isolerede — eller punktvis — foranstaltninger, der kun af hjælp uhygieniske forhold, eller som forøgede en ejendoms rentabilitet. Udviklingen har imidlertid medført, at der nu er fremkommet den opfattelse, at det er nødvendigt at se de enkelte foranstaltninger i en indbyrdes sammenhæng og i en sammenhæng med det pågældende bysamfunds samlede udvikling og planlægningen heraf.

Det er almindelig erkendt, at der ved byfornyelse tilsigtes væsentligt mere end blot at ombygge eller fjerne usunde og brandfarlige boliger. Der kan være tale om foranstaltninger med det formål at få hele kvarterer til at fungere bedre, f. eks. ved udtynding at skabe mere lys, luft og plads i kvarteret eller ved generelt at forbedre bygnings- og boligstandarden eller trafikforholdene. Det kan også dreje sig om indgreb i blandede bolig- og erhvervskvarterer med henblik på at få adskilt boliger fra generende erhvervsvirksomheder, eller der kan være tale om at nyetablere servicecentre i ældre beboelseskvarterer. Over en bred front søger man bevidst at afhjælpe byernes forældelse.

Byfornyelse kan herefter kort betegnes som en omfattende koordinerende aktivitet, der tager sigte på at fremme en fornyelse af områder og bygninger med det formål at højne deres standard eller at forbedre den offentlige eller private servicevirksomhed. Byfornyelse omfatter hele skalaen af forandringer i en — normalt ældre — bebyggelse, fra en løbende proces af ombygninger og nybyggeri af enkelte huse og karreer til en total omdannelse af hele bydele. Det er karakteristisk

for begrebet byfornyelse, at der i såvel planlægnings- som gennemførelsesprocessen indgår mange forskellige hensyn. Der kan således være tale om hensyn af økonomisk, juridisk, teknisk, historisk, sociologisk, arkitektonisk eller hygiejnisk art.

Der er allerede nu i et vist omfang kommet »nye dimensioner« ind i arbejdet med omdannelsen af ældre bydele. Man kan observere en igangværende udvikling, som på mange måder svarer til den, der kan konstateres inden for andre felter af et moderne samfundsliv, f. eks. uddannelsen, socialforsorgen, pædagogikken og det økonomiske liv. Det viser sig på disse og tilsvarende felter nødvendigt at behandle problemerne i en sammenhæng, der er betydeligt større, end man antog for nødvendigt for blot få år siden.

Et bysamfunds udvikling må ses som en helhed, og i planlægningen af denne udvikling må det offentlige som ansvarlig for helhedssynet tage sigte på under eet at behandle samspillet mellem en række vidt forskellige emner som f. eks. erhvervsudviklingen, centerstrukturen, bebyggelsesforholdene, de trafikale problemer og miljøforholdene. Bebyggelsens anvendelse og tæthed har betydning for bystrukturen og for dimensioneringen af f. eks. veje og fællesanlæg. En bydels gadenet er kun et udsnit af et større net og kan derfor ikke behandles isoleret. Bliver de trafikale forbindelser mellem indre bydele og — iøvrigt tidssvarende — nye bydele ikke udbygget tilfredsstillende, kommer de nye bydele ikke til at fungere godt nok, hvis den antagne forudsætning for de nye bydeles planlægning og udbygning er, at de bliver knyttet til et overordnet fungerende bycenter, og hverken de indre eller ydre bydele kommer til at fungere tilfredsstillende, hvis centerfunktionerne ikke udbygges med henblik på betjening af både nye og gamle bydele. Hele byområdet fremtidige relationer til centre med butikker og lignende får således afgørende betydning for de bestemmelser, der skal gælde i bykernen.

Der vil ofte yderligere opstå den konflikt, at de nye bygnings- og trafikalanlæg har dimensioner, der vanskeligt eller slet ikke kan forenes med proportioner og afstande i den ældre del af bebyggelsen, blandt andet i bykernen.

Der kan således være hensyn af praktisk og

økonomisk karakter, når f. eks. et nyt bygnings- eller trafikalanlæg medfører etablering af nye adgangsveje eller omvendt forhindrer udvidelse af bygninger, der nødvendigvis må ligge i området. Hensynet til et eksisterende, værdifuldt milieu, som isoleret kan tåle indføjelse af moderne bebyggelse, kan gøre det påkrævet, at det nye respekterer miljøet.

Ønsker om bebyggelsens anvendelse, der fremføres henholdsvis af den byggende og af den planlæggende myndighed, kan ikke altid forliges. Problemer opstår f. eks., når der tages stilling til udbygningen af forretningsbetjeningen i en bydel, og denne samtidig skal ses på baggrund af planer for byområdet — og måske oplandet — som helhed.

Der er således i opgaverne impliceret interesser og kræfter, der dels er meget betydelige og dels undertiden vil være i indbyrdes modstrid, således at ikke alle hensyn kan tilgodeses i den løsning, der må foretrækkes.

En betydningsfuld afvejning af de nævnte og flere hensyn vil også være påkrævet, når der skal tages stilling til de etaper, hvori fornyelsen skal gennemføres, eller til de særlige opgaver, som det offentlige finder det ønskeligt at fremme hurtigst.

Det må altså konstateres, at byfornyelsesopgaverne har betydelige dimensioner i f. eks. fysisk, social og økonomisk henseende, og man kan vel næppe forestille sig tilfredsstillende løsninger, hvis ikke det offentlige som udtryk for helheden er impliceret i opgaverne. Man behøver blot at tænke på, i hvilket omfang man har anset det offentlige indsats for nødvendig ved planlægning og bebyggelse af ubebyggede områder, for at forstå nødvendigheden af en betydelig offentlig indsats til løsning af byfornyelsesopgaver.

Man kan næppe heller undvære en indgriben eller et initiativ — eller økonomiske ofre — fra det offentlige, når man ønsker at adskille boliger fra erhverv i blandede bolig- og erhvervskvarterer, hvor industri og håndværk ved røg, støj og anden ulempe forringer boligernes værdi, når bygnings- og boligstandarden ønskes forbedret, eller når der skal tilvejebringes servicecentre i ældre beboelseskvarterer.

Man må således forudsætte et betydeligt offentligt engagement, hvis byfornyelser også skal blive byforbedringer.

C. Årsager til det voksende behov for byfornyelse.

Der er mange årsager til den foran skitserede ændring af problemstillingen i forbindelse med de ældre bydeles omdannelse, og det er som nævnt vanskeligt klart at adskille årsagerne eller at henvise til en enkelt eller nogle ganske få som de væsentligste.

Først og fremmest må man pege på de nye vilkår, bestemt af samfundets teknisk-økonomiske udvikling og den deraf følgende koncentring af erhverv og befolkning i byerne, velstandsstigning m. v. og på voksende krav om kvalitet og plads. Befolkningen ønsker større boliger, mere friareal til ophold og biler, flere offentlige fællesanlæg, bedre butiksbetjening, større mobilitet o. s. v.

Et væsentligt træk i samfundets omdannelse er, at byerne og byerhvervene vokser. For 100 år siden boede $\frac{3}{4}$ af Danmarks indbyggere i landdistrikterne. Nu bor $\frac{3}{4}$ i byerne, og da det samlede folketal i denne periode er tredoblet, vil det sige, at byboernes antal er nidoblet. Den hidtidige forskydning af befolkningen fra land til by må forventes fortsat længe endnu, og man må regne med, at såvel afvandringen fra landbruget som befolkningstilvæksten i det hele må optages i byerhvervene. På grund af denne vækst fremmes forældelsen af bykerne, der jo er skabt som centre for langt mindre bysamfund, der havde andre behov. Denne forældelse skaber dog ikke alene byfornyelsesproblemer i bykerne, men kan som nævnt også give problemer for iøvrigt tidssvarende nye bydele, hvis forudsætningen for disse bydeles planlægning og udbygning er deres tilknytning til et overordnet fungerende bycenter. Med byvækst følger i reglen udvidelser af byernes erhvervsvirksomheder. Er disse virksomheder således beliggende, at der ikke er mulighed for at udvide eller forbedre dem, skaber byvæksten også her fornyelsesproblemer. Drejer det sig om virksomheder i blandede bolig- og erhvervskvarterer, kan erhvervenes vækstproblemer skabe eller skærpe et behov for kvarterets fornyelse ved en adskillelse af bebyggelsesarterne, når en uheldig sammenblanding har fundet sted. Endog byer, der ikke vokser synderligt i folketal, kan have byfornyelsesproblemer, når eksisterende bygninger og anlæg er til gene for byggeri, der må gennemføres for at til-

fredsstille det behov for nye boliger og for fællesanlæg, der vokser som følge af henholdsvis et fald i den gennemsnitlige husstandsstørrelse og et voksende krav til offentlige ydelser.

Et andet iøjnefaldende forhold er bilernes betydning for de stærkt øgede krav til arealudlæg i byområderne. Alene den kendsgerning, at byområder, som blot har eksisteret i 50 år, er bygget, før man forstod virkningerne af bilismen, indikerer byfornyelser af et voldsomt omfang. Ønsket om øget mobilitet og om let adgang til boliger, erhverv og servicecentre vokser, og der stilles derfor store krav om veje og om parkeringsmuligheder både ved boligen og i nærheden af butikker og fællesanlæg af enhver art. Man må derfor erkende nødvendigheden af at arbejde med løsninger, hvor hele kvarterers trafikproblemer søges behandlet under eet, inden for rammerne af almindelige trafikpolitiske overvejelser.

Også fællesanlæggene bliver flere og større. Det kan f. eks. anføres, at de arealer, der er inddraget til den nye polytekniske læreanstalt, har samme størrelse som København inden for voldene. De arealkrav, der stilles i forbindelse med f. eks. tidssvarende byggeri for den højere undervisning og de dertil hørende friarealer, er så omfattende, at det normalt ikke er muligt at skaffe fornøden plads i de ældre byområder eller i kvarterer, hvor en mere intensiv udnyttelse af arealerne har fundet sted.

Arealproblemerne i forbindelse med større anlæg af såvel offentlig som privat art skærpes iøvrigt derved, at udvidelsesbehovet normalt er betydeligt, men at det ofte er svært eller umuligt på forhånd nøjere at angive en bestemt størrelse på arealønskerne, hvorefter der kan disponeres. Man ved kun, at anlæggene sandsynligvis vil vokse betydeligt, og en elementær forudsætning for den deraf følgende »åbne planlægning« må være, at der er muligheder for permanent vækst.

Ændringer i bebyggelsens anvendelse og tæthed vil afhænge af den målsætning, der opstilles for det pågældende områdes fremtid, og under en byfornyelsesproces vil det i mange tilfælde blive påkrævet at reducere bebyggelsens udnyttelsesgrader. Dette gælder navnlig i centerområder, hvor der stiles mod en forbedring af forholdene for handel og service med let adgang og gode parkerings-

muligheder. Ønskes boligernes andel af den samlede bebyggelse fastholdt eller øget, vil kravene til opholdsarealer, parkeringsarealer og gode lysforhold gøre gårdrydninger og lignende påkrævet og ligeledes bevirke, at udnyttelsesgraden nedbringes.

Også boligernes udstyr giver indtryk af et betydeligt fornyelsesbehov. Eksempelvis kan nævnes, at af byernes knap 1,2 mill. boliger — opgjort i 1965 — er ca. 400.000 uden eget bad.

Endelig bør det også nævnes, at den »normale« forældelse af bygninger og kvarterer, der ikke er af en sådan karakter, at sanering er nødvendig, kan skabe et behov for byfornyelsesforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger, der iværksættes i tide, vil kunne afværge eller udskyde en senere videregående og mere bekostelig sanering.

Der kan således ikke være tvivl om, at byfornyelsesopgaverne bliver af en hidtil ukendt størrelsesorden, og at de sammen med etableringen af nye byområder bliver hovedopgaver i kommunernes fysiske og økonomiske aktivitet.

D. Målsætningen for byfornyelse.

Bybefolkningens levestandard afhænger i meget høj grad af dens erhvervs- og uddannelsesmuligheder, d. v. s. forhold, der hovedsageligt er knyttet til byerne. Det er et generelt formål for byfornyelsen at sikre eller udbygge disse muligheder gennem forbedring af trafikale forhold, boligforhold og af service- og erhvervscentre m. m., fordi en øget levestandard er betinget af, at byerne fungerer så effektivt som muligt. Dette vil være til fordel ikke alene for byboerne, men også for beboerne i oplandet, der skal betjenes af byen.

Et andet generelt formål er at drage fordel af og udnytte de bestående værdier i den eksisterende bystruktur. Ved enhver by- eller centerdannelse er der foretaget meget store investeringer af såvel det offentlige som af private. Påtænker man at opgive et eksisterende center eller at lade det forfalde for at etablere et nyt, i stedet for at udbygge eller forny det gamle, må man gøre sig klart, at de foretagne investeringer mere eller mindre er forspildt, medmindre den eksisterende centerdannelse må betragtes som fuldstændig for-

ældet og de foretagne investeringer som afskrevne.

I det formål med byfornyelsen at undgå spild af investeringer ligger en væsentlig del af begrundelsen for, at det kan være ønskeligt at sikre karakteren af den hidtidige bystruktur. Men også mere specielle formål med byfornyelsen kan pege på bevaring af denne struktur. Mange bysamfund vil således ofte nære et særligt ønske om at bibeholde den centrale bebyggelses beskedne mål og proportioner, værdien i samspillet mellem smalle gader, beskedne, men karakteristiske, bygninger og begrænsede bygningshøjder, idet man frygter, at den radikale ændring af bystrukturen vil ødelægge miljøer, som findes værdifulde. Endvidere vil man ofte være betænkelig ved at gå ind for den økonomiske indsats, der er nødvendig, hvis gennemgribende ændringer skal gennemføres.

De formål, som de enkelte byer forfølger i deres byfornyelsesplaner, er ikke udtømt hermed. Formålene kan yderligere stå i forbindelse med den pågældende bys særlige karakter, dens alder og størrelse og dens hidtidige udvikling. Dette kan anskueliggøres ved byfornyelsen, som den har manifesteret sig i landets byer.

Typisk for en række danske byfornyelsesplaner er f. eks., at den trafikale adgang til bykernen ønskes forbedret gennem anlæg af cirkulationsgader, differentiering af gadenettet, bagtilkørsler og flere parkeringspladser. En række bygnings- og produktivetsværdier i forbindelse med bycentrets forretningsfunktioner søges i flere planer udvidet eller fastholdt i bykernen, og der lægges vægt på, at det centrale byområde alligevel stadig kan give plads for de vigtigste administrative funktioner og for kulturliv, forlystelser m. v. Endvidere søges gennemført en forbedring af boligforholdene ved fjernelse af bag- og sidehuse og modernisering af den resterende bebyggelse, udlægning af rigelige friarealer i forbindelse med ny bebyggelse og anlæg af parker og gangstier, således at der samtidig med en højnelse af boligkvaliteten sikres byens beboere mere lys og luft. En forbedring af boligforholdene opnås også ved at gennemføre en hensigtsmæssig adskillelse af boligbebyggelse og erhvervsbebyggelse, hvilket ofte resulterer i, at erhvervsvirksomheder udflyttes til særlige kvarterer i byernes periferi.

I andre planer lægges der f. eks. stor vægt på at bevare milieuer, der er præget af kulturhistorisk og arkitektonisk værdifulde bybilleder eller af karakteristiske ældre kvarterer, opbygget gennem flere århundreder. Det kan være værdifulde milieuer, som ikke kan genskabes ved på tilfældig måde at rydde karré efter karré og opføre ny bebyggelse. Ofte er traditionsrige kulturelle og sociale institutioner, teatre m. m. beliggende i sådanne kvarterer.

De varsomme indgreb, som nok er typiske for danske byfornyelsesplaner i modsætning til f. eks. projekter fra de øvrige nordiske lande, svarer ikke til de fornyelser, der på andre områder afspejler et moderne samfunds tekniske og økonomiske formåen. Ved varsomme indgreb vil man imidlertid kunne forny og forbedre, uden at det kan ses fra det ene år til det næste, og der er næppe tvivl om, at denne metode har sine fordele, idet en bydel herved trinvis forvandles til det bedre uden pludselig at miste sin karakter.

Der kan dog ikke alene være fordele, men også mangler ved »varsom byfornyelse«. Det kan være et spørgsmål, om denne etapevise fornyelse i sin hidtidige form kan betale sig for et bysamfund. De fornyelsesarbejder, der bliver foretaget, sker ganske vist på grundlag af det offentlige rammeplanlægning. Men der er ingen sikkerhed for, at planerne bliver gennemført. Der kan i en årrække blive huller i bebyggelsen eller »sprængte milieuer«; der kan blive tilbagestående bygninger ude af dimension med omgivelserne, ligesom man kan komme til at undvære faciliteter for beboere, handlende eller besøgende.

Planernes gennemførelse kan i for høj grad være afhængige af tilfældigt initiativ og uden større sammenhæng i byfornyelseshenseende. Det kan også ses, at en bebyggelse, der kaster tilstrækkeligt udbytte af sig, får lov at blive liggende, selv om den er til gene for et større byområde.

Erfaringerne fra nogle danske provinsbyer viser, at der inden for de funktionsfornyende, men proportionsbevarende planer forekommer to hovedtyper. I den ene søger man især udviklet bykernens arealer til butikker og institutioner. I den anden lægges der vægt på at fastholde eller endda udvide bykernens andel i boligbestanden.

I de planer, hvor man har til hensigt særligt at udvikle butiks- og institutionsarealerne, lægges der som en afgørende forudsætning vægt på, at bykernen ønskes fastholdt som byområdets og oplandets dominerende hovedcenter. Man skaffer derfor plads til udvidelser af det samlede butiksareal, til nye offentlige institutioner, til biografteatre, mødelokaler og lignende samt til parkeringspladser. Familieboliger finder man det vanskeligt at skaffe helt tilfredsstillende betingelser i det forretnings-, erhvervs- og trafikprægede bycenter, og de placeres fortrinsvis i nye boligområder. På disse målsætninger bygger flertallet af danske byfornyelsesplaner.

I de planer, hvor erhvervsudviklingen søges dæmpet og bosætningen fastholdt eller fremmet, er hovedsynspunktet det, at behovet for friarealer til ophold og parkering søges tilgodeset i bykernen ved en fortløbende udtynding og en begrænsning af den trafikskabende anvendelse, visse særlige erhverv og butikker. Dette mål kan realiseres ved karréudhulinger og udlæg af den overvejende del af bebyggelsen til boligformål.

Der er selvsagt ikke skarpe grænser mellem disse hovedtendenser, og der er ikke givet en udtømmende beskrivelse af situationerne eller formålene.

Hvad enten den ene eller den anden fremgangsmåde vælges, må der bag byfornyelsen ligge en målsætning, baseret på den sammenhæng mellem de mange faktorer, jfr. afsnit I.B., som indgår i det enkelte byområdes fornyelse set i relation til hele bysamfundets udvikling.

[I.]

Foranstaltninger til fremme af byfornyelse.

Efter den gennemgang, som målsætningsudvalget foran har foretaget af byfornyelsen, dens indhold og virkemåde, dens omfang og mål og den langsomhed, hvormed byfornyelse foregår, mener udvalget at kunne drage den konklusion, at tungtvejende grunde taler for en systematisk indsats.

Udvalget er klar over, at det er et politisk spørgsmål, om man af samfundsøkonomiske grunde eller af andre årsager vil give løsningen af problemerne i forbindelse med byfornyelse en bedre eller ringere prioritering end andre opgaver, men udvalget må påpege, at en systematisk og omfattende byfornyelse kræver en positiv politisk stillingtagen.

Man skal tillige fremhæve, at forudsætningerne for, at en sådan stillingtagen kan føre til de ønskede resultater er, at der skabes de nødvendige økonomiske og planlægningsmæssige rammer om byfornyelsen, og at der tilvejebringes hjemmel til planernes gennemførelse.

Indledningsvis ønsker man dog at nævne, at en del generelle forudsætninger for at kunne fremme byfornyelsen nu — i modsætning til tidligere — er til stede. I det omfang byfornyelse medfører, at lejligheder til en beskedne husleje nedlægges eller moderniseres, vil boligsikringsordningen således kunne lette problemerne for nogle af de økonomisk svagere stillede beboere, der henvises til dyrere lejemål. Med hensyn til udgifterne i forbindelse med erhvervelse af ejendomme til nedrivning eller modernisering kan det nævnes, at byfornyelsesforanstaltninger i vidt omfang vil blive iværksat over for ejendomme, der befinder sig på saneringsstadiet eller nærmer sig dette stadium, og at sådanne ejendomme på grund af beskedne lejevurderinger kun har opnået en ringe værdistigning, i enkelte tilfælde har der endog været tale om fald i ejendomspriserne. Sådanne ejendomme må derfor antagelig kunne erhverves til overkommelige priser.

På denne baggrund har udvalget i de følgende afsnit overvejet, hvorledes byfornyelsen kan fremmes.

A. Udbygning af det offentliges planlægning og offentlig støtte til planernes gennemførelse.

1. *Samlende oversigtsplaner (generalplaner), der også omfatter byfornyelsesspørgsmål.*

Som nævnt i afsnit I må et bysamfunds udvikling ses som en helhed. Planlægningen af byfornyelse er en væsentlig bestanddel af byplanarbejdet, men det synes, som om byfornyelsesproblemer ikke altid indgår i kommunernes oversigtlige byplanarbejde med den vægt, som disse problemer bør have.

På grundlag af byplanloven udarbejder kommunerne oversigtlige byplaner i form af dispositionsplaner, jfr. bilag 1. Disse planer konkretiseres og detaljeres ved hjælp af andre plantyper, såsom partielle byplanvedtægter, saneringsplaner, reguleringsplaner og til dels de kommunale bygningsvedtægter. I modsætning til de andre nævnte plantyper er dispositionsplanen ikke juridisk bindende for grundejerne, men den er — som de bindende plantyper — tilgængelig for offentligheden, idet grundejerne ved forespørgsel får oplysninger om dispositionsplanens bestemmelser for deres ejendomme; i de fleste tilfælde offentliggøres dispositionsplanen. Dispositionsplanen vil i betydelig grad virke faktisk bestemmende for grundejernes dispositioner. Denne faktiske virkning af dispositionsplanen er dog afhængig af dels grundejernes kendskab til planen, dels deres tillid til, at planen opretholdes og har mulighed for at blive realiseret.

Da byfornyelse kun kan gennemføres ved et samvirke mellem privat og offentlig indsats, er det for det første væsentligt at styrke denne tillid for at formå de private grundejere til af egen drift at medvirke til gennemførelsen af

den planlægning af byfornyelsen, som måtte indgå i dispositionsplanen. Der kan i så henseende peges på betydningen af offentlighed i det hele i byplanarbejdet og da navnlig på, at de af kommunerne endeligt vedtagne planer — selv om de kun er af oversigtlig og hovedtræksbetonet karakter — effektivt kommer til også de private grundejeres kundskab. Der kan endvidere peges på betydningen af, at såvel målsætningen for en plan som motiveringerne for og sammenhængen mellem planens enkelte bestanddele fremgår klart af den redogørelse, der ledsager planen. Af endnu større betydning synes det at være, at byfornyelsen anskues ikke blot som et isoleret problem inden for den pågældende kommunes byplanlægning, men ses på baggrund af en regions- eller egnspanlægning. Planerne for byfornyelsen vil derved fremstå med øget motiverende kraft. Spørgsmålet om planens mulighed for at blive realiseret har nøje sammenhæng med spørgsmålet om offentlig støtte dertil. Der henvises herom til afsnit 3.

Den oversigtlige plan må ikke alene koordinere byfornyelsen med planlægningen af byens udvikling iøvrigt, men bør tillige medvirke til at koordinere byfornyelsesaktionerne indbyrdes. Dette gælder ikke mindst i tidsmæssig henseende, således at de enkelte led i byfornyelsen prioriteres såvel i forhold til hinanden som til andre foranstaltninger, hvoraf de er afhængige, eller som de er forudsætninger for. Planen bør markere det ønskelige tidsmæssige handlingsforløb.

Der tiltrænges utvivlsomt et sikrere juridisk grundlag for byfornyelsesplanlægningen, end der findes i dag. Det vil imidlertid næppe være hensigtsmæssigt at indføre i lovgivningen et nyt planlægningsinstitut med særlig sigte på byfornyelsen. Tværtimod kan en ny plantype modarbejde bestræbelserne iøvrigt for den forenkling af de eksisterende plantyper, som forekommer ønskelig.

Man skal derfor pege på muligheden af at sammenarbejde byplanloven og dele af landsbyggeoven med henblik på at omdanne de nu kendte dispositionsplaner og det byplanmæssige indhold af bygningsvedtægterne, der ligeledes i høj grad er hovedtræksbetonet, til en oversigtlig byplan med en forbindelse kraft i et nærmere angivet omfang for grundejerne. En sådan oversigtlig plan — en generalplan — bør også indeholde en tidsfølge for de dispositioner, der indgår i planen, og udgøre

grundlaget for de detailplaner, der efterhånden må udarbejdes for at sikre planens gennemførelse.

2. Detailplaner.

Efter gældende ret kan det offentlige på forskellig måde udarbejde planer for en byfornyelse. De mest egnede eller i praksis mest anvendte er byplanvedtægter, regulerings- og udredningsplaner samt saneringsplaner.

a. Byplanvedtægter.

I byplanvedtægten kan med bindende virkning for grundejerne foreskrives omfanget af og den mulige anvendelse af bebyggelse inden for vedtægtens område. Den bindende virkning får imidlertid kun betydning for fremtidige ændringer i de eksisterende bebyggelsesforhold og i bebyggelsens anvendelse. Den bestående bebyggelse kan blive liggende, og hidtidig lovlig anvendelse af bebyggelsen kan fortsætte. En byplanvedtægt forpligter således ikke den enkelte grundejer til at bringe det bestående i overensstemmelse med de afstukne rammer. Der kan derfor gå lang tid fra det tidspunkt, hvor en byplan er tilvejebragt, og indtil byplanen er realiseret, d. v. s. indtil der er opført ny bebyggelse i overensstemmelse med byplanen, eller der er tilvejebragt frie arealer.

Det offentlige kan dog under visse betingelser få gennemført byplanen ved ekspropriation. Efter byplanlovens § 12 kan der således eksproprieres til anlæg af de i en godkendt byplan »afsatte veje, torve, pladser, kirkegårde, spor og ledningsanlæg eller til opførelse af de i planen afsatte offentlige bygninger eller andre anlæg, eller som det iøvrigt — herunder af bevaringshensyn — er af væsentlig betydning for det offentlige at råde over for at gennemføre planens bestemmelser.« Bestemmelsen indeholder hjemmel til ekspropriation af grunde og bygninger, som det kan blive nødvendigt at råde over, for at en fælles bebyggelsesplan kan blive gennemført.

En byplanvedtægt for et allerede udbygget område vil bortset herfra først vise sin virkning over en meget lang årrække og som oftest være et for langsomt virkende instrument i henseende til byfornyelse. Byplaner og for så vidt også andre planer kan miste deres værdi, hvis de ikke realiseres under de forudsætninger, f. eks. om trafikintensitet og parkering, der ligger til grund for deres udar-

bejdelse, og går der lang tid fra en byplans vedtagelse til dens udførelse, vil forudsætningerne kunne undergå andre radikale ændringer, således at byplanen er forældet, når den kan realiseres. Det forhold, at en byplan ikke gennemføres i tide, vil iøvrigt også kunne komme til at præge udviklingen i tilstødende kvarterer i uheldig retning.

Der tiltrænges en mulighed for, at det offentlige på anden måde end ved ekspropriation kan foranledige en byplanvedtægt med byfornylsesindhold gennemført straks eller i løbet af en kortere årrække.

b. Regulerings- og udredningsplaner.

Reguleringsplaner, der er hjemlet i landsbyggeloven og i Københavns byggelov, er stærkt beslægtet med byplanvedtægter og har stort set samme retsvirkninger over for grundejerne som byplanvedtægter. De fastlægger rammerne for en bebyggelse, når denne opføres.

Denne plantype blev netop skabt med henblik på byfornyelse. Den kan kun anvendes for ældre byområder, og det væsentlige i denne relation er, at den — i modsætning til byplanvedtægter — kan afløses af en udredningsplan, der indeholder mere detaljerede bestemmelser end reguleringsplanen om samvirket mellem områdets grundejere i henseende til grund- og bebyggelsesforhold og om den økonomiske byrdefordeling mellem det offentlige og grundejerne og mellem grundejerne og andre rettig-hedshavere indbyrdes, ligesom udredningsplanen fastlægger tidspunkterne for planens gennemførelse.

Reguleringsplaner og udredningsplaner har med enkelte undtagelser endnu ikke været gennemført i praksis, og det kan være usikkert, om kommunerne fremover vil anvende planerne som led i byfornyelser. Reglerne for udarbejdelsen forekommer således kommunerne at være for komplicerede, og navnlig kan kommunerne komme til at bære en betydelig og uforudseelig økonomisk byrde ved planernes gennemførelse, bl. a. fordi en domstolslignende reguleringskommission skal bestemme, i hvilken udstrækning det offentlige skal deltage i udgifterne ved reguleringen i form af bidrag for »almene fordele«. En yderligere svaghed ved denne plantype er, at dens anvendelse forudsætter, at i hvert fald nogle af grundejerne i det pågældende område er interesserede i og i stand til at deltage i byfornyelsen.

c. Saneringsplaner.

Saneringsplaner er et led i gennemførelsen af en byfornyelse, men forudsætter, at det pågældende område er usundt eller brandfarligt. Der henvises iøvrigt til afsnit D.

ad a—c.

Som nævnt er de mulige »detailbyplaner«, der kan danne grundlag for en byfornyelse efter gældende lovgivning, behæftet med væsentlige svagheder af forskellig art. I deres nuværende udformning er de ikke egnede instrumenter for løsningen af byfornylsesopgaver.

Selv om regulerings- og udredningsplaner som nævnt ikke har været anvendt i praksis, forekommer dog selve principperne bag disse planer rigtige. Der etableres herved et samvirke mellem privat og offentlig indsats, og der tages i en plan og det dertil knyttede handlingsprogram for gennemførelsen stilling under ét til bl. a. bebyggelsens anvendelse og tæthed, trafik anlæg, offentlige fællesanlæg og friarealer, ligesom de økonomiske, de planlægningstekniske og de juridiske sider af byfornyelsen er koordineret. Den af planen omfattede byfornyelse vil kunne gennemføres inden for en kortere årrække, og tidspunktet herfor vil kunne indpasses i gennemførelsen af kommunens byplanlægning iøvrigt.

Men det synes påkrævet, at de nugældende nærmere bestemmelser om regulerings- og udredningsplaner ændres og forenkles. Reguleringsplaner vil formentlig helt kunne opgives som isoleret platform, og de som udredningsplaner betegnede gennemførelsesplaner vil da i princippet kunne knyttes til enhver detailbyplan. Med henblik på udformningen af nærmere regler om sådanne gennemførelsesplaner skal man pege på ønskværdigheden af, at det offentliges økonomiske indsats på et tidligt tidspunkt kan anlås med nogen sikkerhed samt på betydningen af regler, der vil kunne fremskynde gennemførelsesplaner både med hensyn til udarbejdelse, godkendelse og udførelse.

Som et alternativ for kommunerne foreligger — og bør stadig foreligge — muligheden for ekspropriation til gennemførelse af en byfornylsesplan fastlagt i en detailbyplan. Det vil dog næppe i særlig vidt omfang blive nødvendigt for kommunerne at gøre brug af en sådan udvidet ekspropriationsbeføjelse. Selvfølgelig den omstændighed, at grundejerne kender by-

planen og tidspunktet for dens gennemførelse må ventes ofte at ville motivere dem til at gennemføre vedtægtens bestemmelser eller at sælge deres ejendomme til andre, der er villige til at gennemføre planerne.

3. *Offentlig støtte til planernes udarbejdelse og gennemførelse.*

Hvor økonomiske vanskeligheder hos kommunerne hindrer selve planlægningsarbejdet, kan det blive nødvendigt for arbejdets gennemførelse, at der åbnes mulighed for at yde statstilskud til planlægningen. For at effektivisere planlægningsarbejdet og åbne mulighed for, at erfaringerne fra de enkelte planer også kommer fremtidig planlægning til gode, kan man yderligere pege på den mulighed, at byfornyelsesplanerne tilvejebringes og gennemføres under tilsyn og vejledning fra en anden myndighed end kommunerne på lignende måde, som man i dag får tilvejebragt dispositionsplaner og byplaner.

Hvor kommunen ønsker byfornyelse, men ikke kan overkomme at tage det økonomiske ansvar for gennemførelsen — f. eks. fordi kommunens udgifter til ejendomsøvertagelser eller erstatninger for indgreb i en efter gældende ret lovlig anvendelse bliver meget store — vil byfornyelsen antagelig kunne fremmes, hvis der tilvejebringes hjemmel for en statsstøtte af lignende karakter som foreskrevet i saneringsloven, således at et eventuelt tab deles mellem stat og kommune, eventuelt tillige således at staten under gennemførelsen yder kommunen forskudslån, der efter gennemførelsen kan konverteres til langfristede lån. Anvendelsen af bevillinger hertil er en naturlig følge af, at byfornyelsen kommer hele bysamfundet til gode.

Gennemføres byfornyelsen helt eller delvis af private, bør disse i finansiel henseende kunne stilles på lige fod med de kommunale myndigheder. Denne bistand bør ved statslig medvirken ske gennem kommunerne, som samtidig herved har mulighed for at kontrollere, at byfornyelsesforanstaltningerne sker inden for rammerne af den samlede planlægning.

Medfører gennemførelsen af en privat byfornyelsesplan, at en grundejer opnår en økonomisk gevinst, bør det ikke ske på bekostning af stat eller kommune, idet en sådan gevinst i lighed med saneringslovens ordning bør fremgå af og indgå i den finansieringsplan, som må foreligge som grundlag for udbeta-

ling af tilskud og lån til byfornyelsesforanstaltninger udført af den enkelte grundejer. I et sådant tilfælde bliver der således ikke tale om udbetaling af tilskud. Opstår der en værdiforøgelse for en grundejer som følge af foranstaltninger foretaget udelukkende af stat eller kommune, vil denne værdiforøgelse i et vist omfang blive ført tilbage til kommunerne ved beskatning af en stigende grundværdi.

B. Arealerhvervelse til bycentre.

Vore ældre bycentre, såvel i provinsbyerne som i de forstæder, der oprindeligt var stationsbyer eller landsbyer, og de nyere omegnsbydele er ofte præget af lav og forældet bebyggelse. En modernisering vil ikke altid løne sig straks, idet udbygningen af centrene først kan betale sig, når befolkningen øges. Denne midlertidige hindring for modernisering vil kunne fjernes, hvis der i forbindelse med planlægningen åbnes adgang — også økonomisk — for såvel kommunerne som staten til at reservere arealer til senere bycenterfunktioner og koncentreret bebyggelse efter retningslinier som angivet i lov om planlægning af Køge Bugt-området § 5. Efter denne bestemmelse kan Køge Bugt-udvalget bl. a. afgive indstilling om, at boligministeren erhverver sådanne arealer i det af planlægningen omfattede område, som det af hensyn til områdets hensigtsmæssige udbygning efter en tidsplan er af interesse at råde over.

Grundlaget for offentlige myndigheders erhvervelse af centerarealer bør være en godkendt plan for bydelen, der dog ikke behøver at være særlig detailleret. Offentlig erhvervelse vil have flere formål, dels at få rådighed over nogle arealer til senere offentlig eller privat udnyttelse, dels at billiggøre den rationelle udbygning af bycentret, og endelig vil den kunne være til fordel for centralarealerne ejere, der således ikke behøver at afvente det tidspunkt, hvor salg til centerfunktionen er aktuel, men kan afhænde deres ejendom, når de ønsker det. Metoden vil hurtigere give mulighed for forbedringer af bydelen end den nuværende, hvor det offentlige gennem planlægning, pålæg af vej- og kloakafgifter, skatter m. v. vel kan lægge hindringer i vejen for en planlægningsmæssig forkert udnyttelse af en ejendom, men ikke gennemføre den ønskede brug og bebyggelse.

C. Boligtilsynsloven.

Boligtilsynsloven indeholder hjemmel til at træffe foranstaltninger vedrørende den dårligste boligbebyggelse. Boligkommissionerne kan forbyde den anvendt til bolig og ophold, men kan kun påbyde nedrivning, når bygningen forvolder ulempe.

Boligtilsynets virksomhed har på grund af boligmangel og måske navnlig på grund af mangelen på billige boliger ikke haft noget større omfang, men de foranstaltninger, der er hjemmel til at træffe, skønnes tilfredsstillende, for så vidt angår det værste slum.

Lovens § 11 giver boligtilsynsmyndighederne hjemmel til at påbyde forbedringer i den ringeste boligmasse, dog højst med en udgift på 20 pct. af årslejen. De pågældende ejendomme opnår vel en kvalitetsforbedring, men i mange tilfælde er de i forvejen så ringe, at der kun er tale om at afhjælpe de værste mangler. Der kan næppe tales om byfornyelse, men kun om at varetage et hensyn til ejendommens lejere og om at give en kort forlængelse af ejendommens levetid. Hæver man beløbsgrænsen i § 11 med henblik på at kunne stille krav om forbedringer ud over det efter det til enhver tid herskende skøn mest nødvendige, hører bestemmelsen ikke mere hjemme i boligtilsynsloven, der kun sætter de nedre grænser for en boligbebyggelses kvalitet.

Der er brug for at få varetaget de formål, som boligtilsynsloven omhandler, også ved siden af særlige bestemmelser om byfornyelse, idet boligtilsynet ved hjælp af boligtilsynsloven kan søge de værste mangler udbedret i de ejendomme, der som led i en byfornyelse afventer modernisering eller nedrivning. Foranstaltninger i medfør af boligtilsynsloven kan således opfattes som et overgangsfænomen før byfornyelse.

Som nævnt kan kondemnerede ejendomme kun kræves fjernet, hvis de forvolder ulempe. Sædvanligvis er dette ikke tilfældet, hvorfor bygningerne ofte bliver liggende og i vidt omfang bliver taget i brug til erhverv, hovedsagelig lagervirksomhed. Deraf følger, at de siden er vanskelige og dyre at få fjernet, ikke mindst fordi de indtil for nylig ofte steg i værdi efter overgangen til erhverv. Om denne udvikling vil fortsætte er dog tvivlsomt, efter at der som følge af lejevurderingerne af erhvervslejemål synes at være fremkommet et

større udbud af mere eftertragtet erhvervsareal.

Ud fra byfornyelsessynspunkter er det imidlertid ønskeligt, at der tilvejebringes hjemmel for bygningsmyndighederne til efter en kondemnering af såvel beboelses- som erhvervsbygninger at kræve dem fjernet. Man gør opmærksom på, at der ved denne udvidelse af beføjelserne i boligtilsynsloven kan opstå erstatningskrav, som stat eller kommune kan komme til at udrede.

D. Saneringsloven.

I henhold til saneringsloven kan der gennemføres saneringsplaner for karreer, der indeholder så usunde og brandfarlige boliger, at bedre bebyggelsesforhold i området må anses for påkrævet. Herved gøres normalt en karré fuldt tilfredsstillende. Områdets fremtidige anvendelse skal fastlægges ved en byplan, som ikke behøver at indeholde bestemmelser om områdets anvendelse som boligområde.

Sanering er et led i byernes fornyelse, men saneringsindgrebene udgør som allerede tidligere nævnt kun en del af den omfattende række af indgreb, der betegnes som byfornyelse.

Saneringsplaner udarbejdes af kommunerne, men private kan danne ejerlav og derefter overtage saneringsplanens gennemførelse på samme vilkår som kommunen.

Loven kræver, at der i forbindelse med saneringsplanen udarbejdes en plan over de økonomiske forudsætninger for saneringens gennemførelse — en finansieringsplan. Denne plan skal indeholde en opgørelse over det forventede saneringstab ved saneringens gennemførelse med en angivelse af de poster, henholdsvis indtægter og udgifter, der ligger til grund for tabsopgørelsen. Ved saneringstab forstås forskellen mellem udgifterne til ryddeliggørelse af saneringsområdet og indtægten, der fremkommer ved salg af det ryddede område.

Ofte vil fjernelse af den saneringsmodne boligmasse takket være grundenes fremtidige større værdi helt eller delvist kunne opveje tabet ved, at også saneringsområdets gode bygninger, eventuelt fabrikker eller lignende, må fjernes af hensyn til genopbygningsplanen. Endvidere skal finansieringsplanen angive det forventede beløb for statsstøtte til saneringens

gennemførelse, idet loven fastsætter, at det ved saneringens gennemførelse opståede tab deles lige mellem stat og kommune, dog således at staten under saneringen, og indtil endelig opgørelse finder sted, kan yde kommunerne forskudslån, som efter gennemførelsen kan konverteres til langfristede lån.

Saneringsplaner godkendes af boligministeriet med tilslutning fra Saneringsnævnet.

Gennemførelsen af en sanering fra planens udarbejdelse til genopbygningen af saneringsområdet må på grundlag af de hidtidige erfaringer påregnes at strække sig over flere år, hvilket ikke mindst skyldes den ret komplicerede og tidskrævende procedure, som foreskrives i loven.

Ejerlavssaneringer er endnu ikke blevet gennemført. Hovedårsagerne hertil er uden tvivl vanskeligheden for grundejerne ved at nå til enighed om saneringsplanens gennemførelse og risikoen for, at saneringen giver tab, der er større end det på forhånd fastsatte tilskud fra staten og kommunen.

Saneringsloven bestemmer, at saneringstabet skal fastsættes, før saneringen går igang. Efterregulering af udgifterne kan alene ske med beløb fastsat af taxationsmyndigheder eller domstole. Begrundelsen herfor er, at ejerlav og kommune skal have samme økonomiske vilkår. Det kan imidlertid vise sig, at udviklingen i saneringsperioden bevirker, at saneringsudgifterne vokser, således at tabet ikke fuldt ud dækkes. Det kan ikke anbefales, at et ejerlav eller en kommune gennemfører en sanering i tillid til, at staten helt eller delvis betaler fordyrelsen, men en vis regulering i udgifterne bør kunne finde sted under hensyn til den usikkerhed, der nødvendigvis må præge saneringsprojekter.

Det er ikke muligt for den enkelte grundejer på egen hånd med offentlig støtte at iværksætte en sanering af sin ejendom. Han kan nedrive og genopføre ny bebyggelse på ejendommen i overensstemmelse med de bebyggelsesregulerende bestemmelser, fastsat i f. eks. bygnings- og byplanvedtægt. Endvidere giver lov om boligbyggeri, kap. VIII, begrænsede muligheder for at yde støtte, men såfremt han ønsker støtte i henhold til saneringsloven, må han afvente, at kommunen vedtager og får godkendt en saneringsplan.

Saneringsloven indeholder imidlertid for snævre kriterier til at kunne anvendes til en mere omfattende byfornyelse. Når man har

fjernet den dårligste boligmasse ved gennemførelse af saneringsplaner, navnlig udhulningsplaner, hvorved mellem- og sidehuse fjernes, bliver der en boligmasse tilbage, som vel ikke er saneringsmoden, men som ved sin alder, byggemåde, kvalitet og beliggenhed i meget ringe grad opfylder nutidskrav. Udhulinger kan, navnlig hvor de kan gennemføres uden alt for mange ombygningssarbejder i randbebyggelsen og derfor relativt billigt, være en udmærket første etape af en senere total-sanering og medvirke til en gradvis fornyelse af et større område efter en langtidsplan. Langtidsplanen bør være mere generel end de konkrete saneringsplaner. Derfor bør de enkelte saneringsplaner koordineres med en langsigtet byfornyelsesplan, der omfatter større områder og indeholder flere elementer end saneringsplanerne.

De finansielle forudsætninger for at sanere har hidtil været til stede, idet man bevillingsmæssigt til stadighed har forudset en omfattende saneringsvirksomhed.

Alligevel har saneringsloven ikke været anvendt i særligt stort omfang af kommunerne, og der rejses til stadighed kritik mod den manglende saneringsaktivitet. Årsagerne hertil er mange og ikke alle erkendelige. Muligvis bliver kommunerne afskrækket af lovens procedureforskrifter, der både kræver megen administration og speciel teknisk sagkundskab. Endvidere må saneringens gennemførelse efter de nugældende regler nødvendigvis strække sig over flere år. Saneringsloven bør derfor ændres med henblik på at fremme selve arbejdet med tilvejebringelse og godkendelse af saneringsplaner, og navnlig på at lette de økonomiske vilkår for planernes gennemførelse.

Det vil uden tvivl være af betydning for saneringsaktiviteten, hvis der fra statens side bliver ydet kommunerne teknisk og juridisk bistand under udarbejdelsen af saneringsplaner, eller at staten yder kommunerne tilskud til udgifter i forbindelse med planernes udarbejdelse. Herudover kan man tænke sig saneringsproceduren afkortet ved en ændring af saneringslovens forskrifter om overholdelse af en række frister under behandlingen af saneringssager.

Endvidere kan saneringen lattes, hvis lovens krav om en samtidig gennemførelse af hele saneringsplanen opgives. Det vil i så fald være muligt for den enkelte grundejer på et for ham belejligt tidspunkt at gennemføre saneringen

af sin ejendom med offentlig støtte, vel at mærke når saneringen foretages i overensstemmelse med den samlede saneringsplan og som led i en samlet byfornyelsesplan. Især hvis en saneringsplan hovedsageligt har bevaring som formål, vil ordningen kunne fremme initiativet til hurtigst muligt at foretage istandsættelses- og forbedringsarbejder for at undgå det yderligere forfald, som ventetiden uvægerligt fører med sig.

Under hensyn til de administrative vanskeligheder private ejerlav vil få ved gennemførelse af saneringsplaner, og de vanskeligheder kommunerne har ved at skaffe tilstrækkelig administrativt og teknisk personale til gennemførelsesprocessen, henstiller udvalget til overvejelse at skabe almennyttige saneringselskaber med speciale i denne virksomhed, således at indvundne erfaringer kunne komme senere projekter til gode.

Sådanne selskaber kan sammensættes af grundejere og kommuner eller dannes som afdelinger af almennyttige boligselskaber.

E. Lejelovgivningen.

Bygningsforbedringer er i vidt omfang foretaget af private, der har fået godkendt lejeforhøjelser i den anledning. Man vil formentlig bedre kunne holde fremtidige forbedringer inden for rammerne af en ønskelig byfornyelse, hvis huslejenævnene udøver en mere liberal praksis for godkendelse af lejeforhøjelser ved modernisering af bygninger, der ligger i et i henseende til byfornyelse bevaringsværdigt kvarter. Normalt giver lejeloven kun mulighed for at godkende lejeforhøjelser, der modsvarer en øget brugsværdi, jfr. dog i afsnit I A om visse restaureringsarbejder. For at åbne mulighed for den foreslåede praksis vil det være nødvendigt at legalisere byfornyelse som en øget brugsværdi.

Endvidere bør adgangen til at sammenlægge mindre lejligheder i egnede kvarterer liberaliseres. Endelig kan kommunerne lette adgangen til at nedlægge lejligheder, når dette er ønskeligt i byfornyelsesøjemed.

F. Vejlovgivningen.

Ud fra byfornyelseshensyn finder udvalget anledning til at påpege, at det er uheldigt, at der undertiden savnes sammenhæng mellem

nye trafik- og parkeringsanlæg og bygningsfornyelse.

Der bør derfor ske en koordination af vejmyndighedernes og de byplanlæggende og byfornyende myndigheders arbejde med det formål samtidig med etableringen af nye trafik-anlæg at skabe grundlaget for en fornyelse — straks eller senere — af den omkringliggende bebyggelse, som i nogle tilfælde tillige skal betjenes af trafik anlæggene. Gennem et sådant samarbejde skulle det være muligt, når gade-gennembrud og vejudvidelser udføres, at få foretaget en passende retablering af den tilbageblivende randbebyggelse.

G. Statens bygge- og boligfond.

Statens bygge- og boligfond er oprettet i 1967 med den opgave at yde lån til en række foranstaltninger, der i korthed kan karakteriseres som byggemodning, erhvervelse af grunde til boligbyggeri eller parkanlæg m. v., standardforbedring i nye boligkvarterer, byfornyelse samt boligbyggeri til erstatning for sanerede og kondemnerede lejligheder.

Selv om den væsentligste del af udlånsmidlerne påregnes anvendt til byggemodning og grunderhvervelser — som efter loven har fortrinset til lånemidierne — må det forudses, at der efterhånden også bliver mulighed for udlån til fondens øvrige udlånsformål, herunder byfornyelse.

Med henblik på fondens eventuelle muligheder for at støtte byfornyelsesformål bemærkes, at fondsloven i sin nuværende udformning næppe er fuldt ud velegnet til at fremme byfornyelsen. Efter alt at dømme forudsætter en omfattende byfornyelse et kraftigt incitament fra det offentlige side. Incitamentet i fondsloven består i en subsidiering i forbindelse med lån af fonden. Dette subsidiemoment indskrænker sig til indtil 10 års henstand med betaling af renter og afdrag. Efter henstandsperioden skal der betales markedsrente af lånet fra fonden, og det er ligeledes markedsrente, som opsummeres i henstandsperioden.

Under disse omstændigheder kan fondens støtte næppe betegnes som så gunstig, at den virker særlig tillokkende i forbindelse med byfornyelse. Fonden er i virkeligheden i sin nuværende udformning bedst egnet som foreløbig likviditetshjælp til kommuner i udvikling, især sådanne kommuner, som endnu ikke har så stort et befolkningsunderlag, at de

selv kan bære udviklingsudgifterne, men sådanne kommuner vil i reglen ikke have byfornyelsesproblemer af betydning.

Hvis byfornyelsen viser sig ikke at kunne komme i gang uden omfattende statslig støtte, kunne man overveje en ændring af vilkårene for støtte fra fonden, således at fonden i højere grad kan bidrage til løsning af byfornyelsesproblemerne. Det må ligeledes være en forudsætning, at fonden stedse råder over betydelige udlånsmidler.

H. Byfornyelse og ejendomsbeskatning.

Uden iøvrigt at tage sammenhængen mellem skattelovgivning og byfornyelse op til nærmere behandling skal man kort anføre visse overvejelser vedrørende mulighederne for at fremme byfornyelse gennem en forhøjelse af ejendomsbeskatningen.

En sådan forhøjelse ville antagelig især kunne virke byfornylsesfremmende, såfremt den begrænses til visse grupper af ældre ejendomme. En ud fra byfornylses hensyn differentieret ejendomsbeskatning ville imidlertid stride mod det for ejendomsbeskatningen hidtil gældende princip om ensartet beskatning af alle ejendomme inden for samme kommune og desuden fremkalde alvorlige administrative problemer.

En generel forhøjelse af ejendomsbeskatningen, d. v. s. af grundskylden, idet bygnings-skatterne principielt er forladt og forudsættes afviklet over en nærmere lovfæstet periode, måtte imidlertid også antages, alt andet lige, at virke fremmende for byfornyelsen.

En forhøjelse af grundskylden vil formentlig især virke belastende på ældre ejendomme i centrale byområder, hvor grundværdien er særlig stor i forhold til den samlede ejendoms-værdi, og derigennem stimulere grundejernes interesse i at nedrive sådanne bygninger med lav bygningsværdi og anvende grundene til mere rentable formål. Dette forudsætter imidlertid, at grundejerne ikke kan overvælde skatteforhøjelsen på lejerne, og ved de herskende markedsforhold vil denne forudsætning, i hvert fald i de af huslejereguleringen omfattede områder, formentlig kun være opfyldt, for så vidt angår erhvervslejemål i sådanne ældre ejendomme, der ikke kan bære en højere leje. En grundskyldsförhöjelse som middel til at fremme grundejernes interesse i byfornyelse må tillige forudsætte, at grund-

jerne — når byfornyelsen er sket — kan opnå en bedre privatøkonomisk udnyttelse af deres ejendomme end hidtil.

I. Koordinering.

De forannævnte mulige foranstaltninger af planmæssig eller økonomisk art vil inden for hver sit område kunne bidrage til en hensigtsmæssig byfornyelse.

For at fremme rationel byfornyelse er det imidlertid først og fremmest afgørende, at de pågældende myndigheder og private udnytter de forskellige muligheder for byfornyelse på en sådan måde, at byfornylsesindgrebene koordineres i størst muligt omfang.

Inden for den kommunale administration og i kommunalbestyrelserne, hvem store dele af beføjelserne er eller foreslås tillagt, bør der etableres et nært samarbejde mellem instanser og udvalg, således at alle får en defineret målsætning for de enkelte konkrete foranstaltninger.

Der vil utvivlsomt være forbundet fordele med i ethvert bysamfund at etablere et koordinationsudvalg med den opgave at fremme byfornyelsen. Et koordineringsorgan med repræsentanter for de instanser eller udvalg, som har initiativet i det daglige eller indflydelse på byfornylses enkelte elementer, vil kunne sikre den nødvendige sammenhæng. Samtidig vil man herved markere den vægt, man tillægger en effektiv byfornyelse. Endvidere vil et sådant organ kunne lette kontakten med såvel private som statslige og regionale myndigheder, der bliver involveret i byfornyelse.

Koordinationen får imidlertid kun den tilstræbte betydning, såfremt der for koordineringsorganet foreligger en politisk klart defineret målsætning og rammerne for et politisk vedtaget handlingsprogram.

Det er fra politisk side, fortrinsvis i kommunalbestyrelserne, at man må tage initiativet til at fremme en byfornyelse og fastlægge målet for denne.

De deraf afledte foranstaltninger kan udformes på flere måder med administrativ effektivitet. Koordineringsorganet som ovenfor nævnt er blot en af disse muligheder.

K. Konklusion.

De lovændringer og planlægningsforanstaltninger, der ovenfor er bragt i forslag, ser

målsætningsudvalget som instrumenter for en politisk fastlagt målsætning.

Målsætningsudvalget finder yderligere, at byfornyelsesovervej eiserne — når målsætningen er lagt — må sigte på bedre planlægning, en forøgelse af beføjelserne til en systematisk byfornyelse, en forøgelse af de privates interesse i at medvirke inden for de givne planlægningsrammer og andre standarder og på en større offentlig økonomisk indsats.

Hvor vægten kommer til at ligge med hensyn til disse aktiviteter, vil afhænge af udviklingen af en række faktorer, som man dels ikke kender og dels ikke behersker. Men variationsmulighederne giver samtidig vide rammer for mange instansers aktive og interesserede medvirken til en omfattende og systematisk byfornyelse.

København, i marts 1968.

P. Arctander.

P. Bredsdorff.

Kjeld Christensen.

E. Engberg.

Kurt Hansen.

M. Kjeldsen.

N. Salicath.

Fg. formand.

B. Winther.

Sekretær.

Oversigt over de i betænkningen omhandlede planer.

Dispositionsplanen.

Herved forstås en oversigtlig plan, ofte omfattende en hel by eller kommune, der viser områdets fremtidige udformning med hensyn til bebyggelse og anlæg.

Planen anvendes i vidt omfang som grundlag for kommunen ved udarbejdelse af de mindre omfattende og mere detaljerede byplanvedtægter.

Planen, der udarbejdes af kommunalbestyrelsen og godkendes af boligministeriet, tinglyses ikke og er ikke bindende for de private grundejere, men betragtes som en aftale mellem kommunalbestyrelsen og staten (boligministeriet).

Bestemmelser om dispositionsplaner er ikke fastsat i byplanloven, men plantypen omhandles i cirkulære af 21. oktober 1939 om byplanloven.

Byplanvedtægten.

Herved forstås en normalt for et mindre område udarbejdet, detaljeret plan, hvis nærmere indhold er angivet i byplanlovens § 2.

Planen, der godkendes af boligministeriet og tinglyses på de i planområdet beliggende ejendomme, binder de enkelte grundejere som en rådighedsservitut.

Byplanvedtægten udarbejdes af kommunalbestyrelsen.

Bebyggelsesplanen.

Herved forstås en med hjemmel i byplanloven eller landsbyggeoven udarbejdet detaljeret plan for bygningers beliggenhed, højde og friarealer i forhold til andre bygninger og til omgivelserne iøvrigt.

Planen omfatter normalt mere end én parcel.

Planen skal sikre, at såvel den aktuelle bebyggelse som fremtidig bebyggelse inden for planens område får de i landsbyggeoven og bygningsreglementet foreskrevne friarealer og afstandsforhold og skal tage sigte på, at der opnås de bedst mulige samlede be-

byggelsesforhold også i forhold til de omliggende grunde.

Bebyggelsesplanen udarbejdes ofte som vilkår for meddelelse af dispensationer eller offentlig støtte og bliver herved bindende for grundejerne.

Planen kan udarbejdes af såvel bygningsmyndighederne som af private.

Planen kan tinglyses.

Reguleringsplanen.

Herved forstås en detaljeret plan for grundejernes fornyelse af et ældre bykvarter.

Reguleringsplanen omfatter som oftest områder (karreer) i ældre byområder.

De nærmere bestemmelser om reguleringsplaner er fastsat i landsbyggeovens kap. 9 samt i den københavnske byggeov.

Planen forudsætter et samvirke mellem de private grundejere og den kommunale myndighed, og dens gennemførelse vil derfor kræve, at en stor del af grundejerne er enige om mål og midler.

Planen udarbejdes normalt af kommunalbestyrelsen.

Planen tinglyses og er bindende for grundejerne.

Udredningsplanen.

Herved forstås en plan for gennemførelsen af en reguleringsplan.

I planen ordnes såvel det ejendomsretlige som økonomiske opgør grundejerne imellem. Endvidere fastsættes i planen, hvad den enkelte grundejer skal foretage sig og tidspunkterne herfor.

Bestemmelserne om udredningsplaner indeholdes i landsbyggeovens kap. 9 og i den københavnske byggeov.

Planen udarbejdes normalt af kommunalbestyrelsen.

Under forudsætning af enighed om en udredningsplan tinglyses den.

Saneringsplanen.

Herved forstås en plan til afskaffelse af usunde og brandfarlige boliger — der er således ikke direkte tale om en byfornyelsesplan.

Saneringsloven giver mulighed for at anvende differentierede saneringsmetoder. Der kan således blive tale om totalsanering, hvorved forstås en fuldstændig rydning af et område. Endvidere kan en saneringsplan gennemføres ved udhuling eller punktsanering. Ved udhuling søger man bag- og sidehuse i en karré fjernet, således at alene randbebyggelsen står tilbage. Ved punktsanering er der tale om spredte, enkeltstående indgreb over for bebyggelsen inden for et nærmere afgrænset område.

Planen er normalt begrænset til een eller flere karreer.

I planen fastlægges nærmere en række retslige, økonomiske, tekniske og praktiske handlinger, sådan at de tilsammen fører til den ønskede grundige forbedring af boligbebyggelsen i området.

De nærmere bestemmelser om saneringsplaner findes i saneringsloven af 1959.

Planen udarbejdes af kommunalbestyrelsen.

Planen godkendes af boligministeriet og tinglyses på ejendommene i saneringsområdet.

En godkendt saneringsplan er bindende for grundejerne og udløser en handlepligt for kommunen. Grundejerne kan etablere et ejerlav til at gennemføre planen.

Byfornyelse i visse vesteuropæiske lande.

I langt de fleste vesteuropæiske lande har man opmærksomheden rettet på en tiltrængt fornyelse af de større byer. Kun få lande som Sverige, Frankrig og Italien har dog en særlig byfornyelseslovgivning, men i de fleste andre lande er en sådan lovgivning under forberedelse.

Skal man for de vesteuropæiske lande under eet resumere, hvad der forstås ved byfornyelse, synes dette begreb nærmere at kunne bestemmes som et kompleks af en række kontinuerlige foranstaltninger, der søger at tilpasse ikke-funktionsduelige byer og bydele efter både nutidige og fremtidige fordringer. Disse foranstaltninger kan have karakter af såvel bevaring og forbedring som fuldstændig fornyelse.

En sådan bestemmelse af byfornyelsesbegrebet ud fra andre landes foranstaltninger er i høj grad forenklet, idet de enkelte lande hver for sig har forskellig opfattelse af, hvor det er nødvendigt at sætte ind, en opfattelse, der dog også i udstrakt omfang er afhængig af det pågældende lands bebyggelsesmæssige grundlag i henseende til alder og kvalitet.

Der har endnu ikke i noget land været tale om en omfattende byfornyelse, men mere om enkeltprojekter i de helt store byer som f. eks. Stockholm og Berlin, og man har hidtil i de lande, der ikke har en særlig byfornyelseslov, gennemført fornyelsen på grundlag af en række love, der varetager særlige formål som f. eks. byggelovgivning, saneringslovgivning, planlægningslovgivning og vejlovgivning.

I de fleste lande forestås byfornyelsen af det offentlige, eventuelt sammen med halv-offentlige eller almenyttige selskaber, og der er kun få eksempler på privat initiativ og gennemførelse.

Som følge af mangelen på en særlig lovgivning om byfornyelse findes heller ikke særlige bestemmelser om det økonomiske grundlag. I de fleste tilfælde, hvor der ydes økonomisk støtte til byfornyelse, ydes denne støtte af

staten, og da hovedsageligt kun til enkeltstående foranstaltninger.

Det bedste billede af byfornyelse i udlandet får man ved at betragte et enkelt land, og man har valgt Sverige til at illustrere, hvorledes byfornyelse planlægges og gennemføres på grund af lighederne med danske forhold i såvel bebyggelsesmæssig som samfundsmæssig henseende.

I Sverige ser man det som et mål for byfornyelsen på systematisk vis at ændre bystrukturen for at opnå forbedringer i sundhedsmæssig henseende såvel i den enkelte bebyggelse som i hele byområder. Endvidere søger man samtidig at opnå bedre betingelser for trafikken i byerne og for byernes erhvervsliv.

Fornylsesbehovet opstår som følge af et stadigt voksende krav om mere plads for trafik, forretningsliv og industri, hvortil ikke mindst kommer kravet om højere standard i den bestående boligmasse.

Grundlaget for byfornyelsen består af en ekspropriationslov fra 1917 samt den svenske byggelov fra 1947, begge med senere ændringer, navnlig fra 1953 om zoneekspropriation og fra 1963 vedrørende bevaring af historiske bygninger og kvarterer.

Med hjemmel i denne lovgivning kan byfornyelsen gennemføres enten på privat eller offentligt initiativ på grundlag af en af en kommune udarbejdet og vedtaget byplan for et nærmere bestemt byområde. Man anfører i Sverige, at kommunen har et »planmonopol«.

Ved gennemførelsen af en »privat« byfornyelse vil kommunen ud over de byplanmæssige rammers fastlæggelse kun deltage ved ændringer og nyanlæg af gader og veje. Kommunen kan til etablering af gader, veje og andre trafik anlæg om fornødent ekspropriere med hjemmel i byggeloven og ekspropriationsloven. Kan de private grundejere ved gennemførelsen af den øvrige del af byfor-

nyelsen ikke blive enige, gives der flertallet forskellige muligheder for ekspropriation. Forudsætter byplanen f. eks. en skelregulering, kan en sådan begæres med hjemmel i bygge-loven. Når skelreguleringen er fastsat, kan en grundejer få retten til at udløse en del af et andet grundstykke, som sammen med hans eget skal udgøre en ny grund, men der er ikke nogen pligt for den grundejer, der benytter sig af forannævnte bestemmelser, til inden for en nær fremtid at gennemføre en nedrivning og opføre ny bebyggelse i overensstemmelse med byplanen.

Ved gennemførelse af byfornyelse på offentligt initiativ har kommunerne større beføjelser end den private grundejer. Den kommunale myndighed kan således for at gennemføre byplanen gribe ind over fer en modvillig grundejer ved ekspropriation med hjemmel i bygge-loven, medmindre det kan godtgøres, at grundejerens interesse i at beholde sin grund vejer tungere end kommunens krav om udløsning. Hvis kommunen til gengæld kan godtgøre, at grundejeren savner evne og vilje til at gennemføre byplanen, har den ekspropriationsret. Herudover kan kommunen i visse tilfælde alene tage initiativet til en ny grundinddeling og kan herigennem virke for at gennemføre byfornyelsen. Kommunen har således ligesom den private grundejer ved en ny grundinddeling en vis udløsningsret, men denne ret er sat i forhold til den private grundejers modsvarende ret og giver derfor ikke nogen direkte beføjelse til at kræve byfornyelsen gennemført. (Der kan i denne forbindelse drages en vis parallel til den danske byplanlovs § 12).

En noget lettere og hurtigere gennemførelse af byfornyelse kan foretages af det offentlige alene med hjemmel i bygge-lovens bestemmelser om zoneekspropriation («Lex Nedre Norrmalm»). For zoneekspropriationen gælder 3 materielle vilkår, nemlig at der skal være tale om ombygning af et tætbebygget område, ombygningen skal ske i sammenhæng, og den skal være gennemgribende. Derudover fordrer loven, at kommunen skal have påbegyndt udarbejdelsen af en byplanvedtægt for det område, der er på tale at forny. Sidstnævnte krav er dog ikke stort, idet ekspropriation kan ske på grundlag af et udkast til en byplan.

Ekspropriation, foretaget med hjemmel i byplanudkastet, binder ikke dette, da udkastet

ikke behøver at være definitivt ved ekspropriationens foretagelse. Dette sidste indebærer, at ekspropriationserstatningen ikke direkte udmåles på grundlag af udkastets planer for et områdes fremtid.

Zoneekspropriationsbestemmelsen har den fordel, at kommunen kan komme hurtigt i gang og lægge en bestemt tidsplan for byfornyelsen, hvilket betyder store økonomiske besparelser. Endvidere kan kommunen gennem udleje af de eksproprierede grunde ved et frit lejemarked regulere lejen for den nye bebyggelse og herigennem få kompensation for en del af de forholdsvis store udlæg ved fornyelsens gennemførelse.

Stockholm kommune har ved gennemførelsen af byfornyelsen i Nedre Norrmalm valgt en bestemt fremgangsmåde, hvad angår områdets genopbygning. Efter gennemførelsen af zoneekspropriationen lader kommunen i vidt omfang private bygherrer overtage genopbygningen. De private kommer dog kun til at stå som ejere af den nye bebyggelse, idet de som nævnt må leje byggegrunden af kommunen. Kommunen beholder herved muligheden for gennem bestemmelser i lejekontrakterne både at bestemme tidsfølgen for genopbygningen samtidig med, at der opnås en vis koordination mellem genopbygningen og udbygningen af de nødvendige trafik anlæg. Gennem disse lejekontrakter opnår kommunen endvidere at være medbestemmende ved gennemførelsen af fremtidige forandringer i området, f. eks. således at de nye huse ikke uden kommunens medvirken kan nedrives eller forandres. Herudover indkasserer kommunen værdistigninger gennem regulering af grundlejen med visse mellemrum.

Genopbygningen af fornyelsesområder udføres normalt af større handelsforetagender, byggefirmaer, byggeselskaber og endelig af de tidligere grundejere i fornyelsesområderne. Herudover har man eksempler på, at der dannes særlige selskaber til at varetage byfornyelser, således det halvkommunale saneringsaktieselskab »Göta Lejon« i Göteborg.

Til forskel fra den danske lovgivning, herunder saneringslovens støttebestemmelser, har man i Sverige ikke bestemmelser om statsstøtte til byfornyelse, idet man almindeligvis går ud fra, at et byfornyelsesprojekt kan bære sig selv. Der findes heller ikke bestemmelser om kommunal støtte til byfornyelse, men der kan blive tale om et økonomisk tab for

en kommune, svarende til forskellen i grundpriserne før og efter en kommunal ekspropriation. Om et sådant tab opstår, beror dog udelukkende på den fremtidige grundudnyttelse. Ved gennemførelsen af byfornyelsen af Nedre Norrmalm i Stockholm har kommunen

på kortere sigt måttet bære et betydeligt tab ved zoneekspropriationen, men man regner med på længere sigt at få dækket tabet ind gennem periodiske reguleringer af grundlejen, der er betinget af højere udnyttelse og bedre kvalitet af den nyopførte bebyggelse.

